

Wirtschaft und Gesellschaft

Inhalt

Editorial

„New Economy“

B. Kittel, F. Traxler
Lohnverhandlungssysteme
und Geldpolitik

H. Leitsmüller, B. Rossmann
Ausgliederungen aus
dem Bundeshaushalt

Martin Schürz
Die Glaubwürdigkeit
der Federal Reserve Bank

Gertrude Tumpel-Gugerell
Zwei Jahre Europäische
Währungsunion

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

27. Jahrgang (2001), Heft 1

Inhalt

Editorial 'New Economy'	1
Bernhard Kittel, Franz Traxler Lohnverhandlungssysteme und Geldpolitik. Ein internationaler Vergleich und seine Implikationen für die Währungsunion	11
Heinz Leitsmüller, Bruno Rossmann Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt. Eine Evaluierung aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht	41
Martin Schürz Die Glaubwürdigkeit der Federal Reserve Bank: Vertrauen zwischen Eliten	69
Berichte und Dokumente	
Gertrude Tumpel-Gugerell Zwei Jahre Europäische Währungsunion – eine erste Erfahrungsbilanz	87
Bücher	
Shirley Burggraf, The Feminine Economy and Economic Man. Reviving the Role of the Family in the Post Industrial Age (Agnes Streissler)	101
Josef Schmee, Michael Mesch (Hrsg.), Dienstleistungsstandort Wien. Beschäftigung – Innovation – Wettbewerbsfähigkeit (Andreas Weigl)	110
Michael Latzer (Hrsg.), Mediamatikpolitik für die Digitale Ökonomie. eCommerce, Qualifikation und Marktmacht in der Informationsgesellschaft (Michael Mesch)	112
Jörg Hufschmid, Politische Ökonomie der Finanzmärkte (Kunibert Raffer)	115
Norbert Rainer (Hrsg.), Österreichs Statistik in der Europäischen Integration (Reinhold Russinger)	120

Kenneth McRobbie, Kari Polanyi Levitt (Hrsg.), Karl Polanyi in Vienna. The Contemporary Significance of the Great Transformation (Robert Schediwy)	123
Michael North (Hrsg.), Deutsche Wirtschaftsgeschichte. Ein Jahrtausend im Überblick (Martin Mailberg)	128
Roland Schönfeld, Slowakei. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart (Martin Mailberg)	131
Materialien zu ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘	136

Unsere AutorInnen:

Bernhard Kittel ist Universitätsassistent am Institut für Staatswissenschaft der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Informatik der Universität Wien.

Heinz Leitsmüller ist Mitarbeiter der Abteilung Betriebswirtschaft der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Bruno Rossmann ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Martin Schürz ist Mitarbeiter der Abteilung für volkswirtschaftliche Analysen der Oesterreichischen Nationalbank in Wien.

Franz Traxler ist Professor für Wirtschaftssoziologie am Institut für Staatswissenschaft der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Informatik der Universität Wien.

Gertrude Tumpel-Gugerell ist Vizégouverneurin der Oesterreichischen Nationalbank in Wien.

Editorial

„New Economy“

Mit dem Begriff, der in den letzten Jahren breite Popularität erlangt hat, sind zwei Arten von neuen Phänomenen verbunden:

- die rasch zunehmende Bedeutung der digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in mehr oder weniger allen Bereichen der Produktion von Gütern und Dienstleistungen;
- die Wirtschaftsentwicklung der USA in den neunziger Jahren: die historisch gesehen längste Expansionsperiode mit ungewöhnlicher Beschleunigung des Wachstums von BIP und Produktivität in der Spätphase bei gleichzeitiger starker Zunahme von Beschäftigung bzw. Abnahme von Arbeitslosigkeit ohne nennenswerte Inflationsbeschleunigung, bei starker Zunahme der Aktienkurse.

Während es unbestritten ist, daß der Investitionsboom in den USA durch die IKT-Technologie getragen wird, ist das Solow'sche "Produktivitäts-Puzzle" noch nicht gelöst. Zwar führen die erhöhten Investitionen zu einem rascheren Wachstum des Kapitalstocks und *ceteris paribus* auch zu einem stärkeren Anstieg der Produktivität je Beschäftigten. Nach wie vor ist aber nicht empirisch klar nachgewiesen, daß die Kapitalproduktivität und totale Faktorproduktivität außerhalb der Computer erzeugenden Branchen gestiegen sind. Damit sind auch die Schlußfolgerungen, daß das Inflationsrisiko durch einen Sprung im Produktivitätstrend reduziert ist und damit die *New Economy* "inflationsfreies Wachstum" gewährleistet, nicht fundiert. Die zunehmend günstigere Konstellation der wichtigsten Zielgrößen (BIP-Wachstum, Beschäftigung/Arbeitslosigkeit, Inflation) kann plausibler durch makroökonomische Faktoren als durch technologische Veränderungen erklärt werden. Die von Anfang an nicht plausible Erwartung permanent steigender Aktienkurse wurde inzwischen schon deutlich widerlegt.

In ökonomischer Sicht liegt das wesentliche Merkmal der *New Economy* darin,

- daß bestimmte Teile von Produktionsvorgängen bei Gütern und Dienstleistungen digitalisiert werden, wobei davon so gut wie alle Bereiche, aber in sehr unterschiedlichem Ausmaß betroffen sind;
- daß die Erzeugung von Hard- und Software dauerhaft einen großen Anteil an der Gesamtproduktion einnimmt.

Die *New Economy* läßt sich somit nicht auf den IKT-Sektor reduzieren, sie ist eine neue Basistechnologie, die eine Welle von großen und kleinen Innovationen in nahezu allen Bereichen auslöst, ganz im Sinn von Schumpeters "Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung", etwa die fünfte dieser Art seit der ersten industriellen Revolution ab ca. 1780.

Besser als der Begriff *New Economy* erfassen wahrscheinlich die Begriffe "Informationsgesellschaft" "wissensbasierte Wirtschaft" und "digitale Ökonomie" das Wesentliche der neuen Innovationswelle.

Bedeutung für die Makroökonomie

Die Unternehmen investieren immer mehr in Informations- und Kommunikationstechnologien – und relativ weniger in Maschinen und Fahrzeuge. Nach Ansicht mancher Ökonomen wird in Zukunft mehr als die Hälfte der Investitionen in IKT erfolgen.

Die Konjunkturschwankungen werden weniger von der Kapazitätsauslastung der Maschinen bestimmt und mehr von Finanzkrisen, Spekulationsblasen und Ölpreisschwankungen.

Die Menschen beschäftigen sich immer mehr mit der Übertragung und Verarbeitung von Informationen und immer weniger mit der industriellen Massenproduktion von Gütern.

Wirtschaftswachstum und Investitionen werden von den neuen Informationsgübertechnologien vorangetrieben, die für die erfolgreichen Vorreiter befristete Monopolgewinne versprechen.

Die gemessenen Produktivitätssteigerungen pro Kopf hängen jedoch nicht nur vom Wirtschaftswachstum (Investitionen, Auslastung) ab, sondern auch

- von der Arbeitsintensität der Produktion, die im Informationssektor höher ist,
- vom Druck des Arbeitskräfteangebots auf eine Beschäftigung in wenig produktiven Dienstleistungen und
- von der Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung.

Ferner darf in diesem Zusammenhang auch der Einfluß statistischer Konventionen und ihrer Veränderung nicht außer acht gelassen werden. Ein Teil der Beschleunigung des Produktivitätswachstums in den USA in den neunziger Jahren ist auf eine Änderung der Deflationierungsmethode zurückzuführen.

Auswirkungen auf Arbeitswelt, Einkommensverteilung und Gesellschaft

Die Rationalisierung und Automatisierung der Industrieproduktion macht diese immer kapitalintensiver. Der Abbau von Fließbandarbeitern könnte langfristig vergleichbar werden mit dem Verlust an landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen.

Der arbeits- und wissensintensive Informationssektor wird immer mehr Arbeitsplätze anbieten. Hier steht nicht die Rationalisierung und Einsparung im Vordergrund, sondern die Nutzung künftiger Möglichkeiten und Chancen.

Wie die industrielle Revolution zu einer Verschiebung der Einkommensverteilung von den Landarbeitern zu den Industriearbeitern führte, so wird die Informationsrevolution die Einkommensverteilung zu den Arbeitskräften im Informationssektor verschieben (hohe Einkommen für Medienberufe, Unternehmensberater, Informatiker etc.). Dabei gibt es offensichtlich größere Chancen zu selbständiger Erwerbstätigkeit. Es ist zu erwarten, daß sich die berufliche Situation der Frauen in der Informationsgesellschaft relativ zu jener der Männer verbessern wird.

Die neuen Informationstechnologien fördern die Globalisierung – ganz besonders im Finanzsektor. Sie ermöglichen berufliche und persönliche Beziehungen über alle räumlichen Distanzen hinweg. Die Beherrschung der englischen Sprache als Kommunikationsmedium ist die zentrale Voraussetzung, nicht die Kenntnis vieler Sprachen.

Ein weiterer Aspekt der *New Economy* könnte eine Ausdehnung der *hidden economy* sein. Die alte Schattenwirtschaft führte v.a. am Staat vorbei, der neue auch an den Unternehmen.

Die neuen Informationstechnologien bestimmen nicht nur die Arbeit, sondern auch die soziale Organisation der Arbeit und die Freizeit. Die Organisation der Arbeit wird sich – durch das Internet beflügelt – von der Hierarchie zum Netzwerk verschieben. Die elektronischen Medien haben die Freizeitgestaltung bereits heute entscheidend verändert: TV, Computer, Internet, elektronische Spiele, Mobiltelefon etc.

Wachstumsvorsprung der USA und Aufholen Europas

Bei aller Unsicherheit über die Wachstumsauswirkungen der *New Economy* zeigen die Zahlen aber ganz eindeutig für die neunziger Jahre, daß die Führungsposition der USA auf technologischen Gebiet sich in einen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsvorsprung umgesetzt hat. Die OECD hat festgestellt, daß der Konvergenztrend unter den OECD-Ländern seit gut zehn Jahren nicht mehr wirksam ist. Das Land mit dem höchsten Einkommensniveau wächst rascher, weil praktisch alle bedeutenden neuen Technologien der letzten Jahrzehnte von dort kommen: Großcomputertertechnik, PC, Internet – überall sind wir nur Nachahmer, meist mit ein paar Jahren Verzögerung.

Es ist aber nicht eindeutig, daß dieser neuerliche Ausbau der Führungsposition der USA der stärker "kapitalistischen" Natur ihrer Wirtschaft und Gesellschaft zu verdanken ist. Zu auffällig ist in

diesem Zusammenhang der Ursprung der neuen Spitzentechnologien in der Militärtechnik und Weltraumtechnik, also in der Staatstätigkeit – dies gilt für den Computer ebenso wie für das Internet. Daß die betreffenden Unternehmungen auch für zivile Anwendungen einen Vorsprung hatten, ist klar.

Wie die Erfahrung – konkret ökonomisch seit der (ersten) industriellen Revolution – zeigt, ist ein solcher Vorsprung nicht dauerhaft. Er führt dazu, daß die anderen Länder – wenn auch nicht alle – verstärkte Anstrengungen zum Aufholen unternehmen. Dies lag der eindrucksvollen Konvergenz 1950/85 zugrunde (Europa – vor allem auch innerhalb/Japan/einige "Tigerstaaten"/USA). Daraus eröffnen sich durchaus gute Aussichten für Europa, ob ab 2000, oder 2005, oder 2010, wissen wir allerdings nicht. Wenn diese Sequenz – Vorsprung eines Innovationsführers mit anschließender Konvergenz – ein gut erhärtetes Muster ist, so ist andererseits kaum mit Sicherheit zu sagen, welches Land in Zukunft wieder einen Vorsprung gewinnen wird. Das 20. Jahrhundert war in dieser Sicht sicherlich das amerikanische. Daß Europa die Kraft zum Aufholen hat, dürfte eigentlich nicht zu bezweifeln sein, und es gibt auch einige positive Anzeichen dafür: Mobiltelefonie, UMTS-Technologie.

Österreichs Wirtschaftsstruktur und die *New Economy*

Daran schließt sich die Frage an, wie gut diesbezüglich die Chancen Österreichs stehen. Österreichs Wirtschaft hat ihre Stärke eindeutig in letzten halben Jahrhundert darin gehabt, daß es eine Vielzahl von Unternehmungen immer wieder geschafft haben, sich in Wertschöpfungsketten an irgendeiner Stelle mit einem – meist nicht zu absoluter Größe führenden – Teil einzuklinken.

Es besteht ein weitverbreitetes Mißverständnis unserer Stärke: Was vielfach als Strukturschwäche verstanden wurde, nämlich das Fehlen großer "Flaggschiff"-Unternehmungen, war wahrscheinlich zumindest in den letzten 25 Jahren ein Vorteil. Die Wirtschaft Schwedens ist durch die Dominanz von international tätigen Großunternehmungen charakterisiert, hat aber in den letzten dreißig Jahren im Vergleich zu Österreich ein viel schlechtere Entwicklung aufzuweisen. Allerdings hat Schweden jetzt führende Großunternehmungen im Bereich der Mikroelektronik (ebenso wie Finnland), die große Wachstumsimpulse für die schwedische Wirtschaft geben.

Im Vergleich dazu ist die österreichische IKT-Branche im engeren Sinn allem Anschein nach eher schwach entwickelt. Die stärksten Aktivitäten dürften in Tochterunternehmungen multinationaler Konzerne (v.a. Siemens) und in einigen KMU zu finden sein. Die

Chancen für Österreich dürften daher eher im Anwendungsbe-
reich quer durch alle Branchen liegen.

Wenn man die Anwendung neuer Technologien als einen ähnli-
chen Vorgang betrachtet, wie es österreichischen Unternehmungen
bisher gelungen ist, in spezialisierten Produktionen eine starke
Marktstellung zu erringen (Relevanz für Teile von Wert-
schöpfungsketten), sollten unsere Aussichten durchaus auch
wieder gut sein.

Österreich hat aber seit gut fünf Jahren ein relativ beträchtliches
Leistungsbilanzdefizit. Daraus ergibt sich in der EWU kein
Währungs- und Wechselkursproblem. Dennoch muß das Lei-
stungsbilanzdefizit finanziert werden und daher langfristig wieder
ein Ausgleich erfolgen.

Auswirkungen des Strukturwandels aus der Sicht einer Branche

Ein Beispiel für die Auswirkungen einer besonders stark vom
Strukturwandel durch Digitalisierung – vor allem des betroffenen
Produktes selbst – ist das Buchverlagswesen.

Für einen Teil der Bücher (solche mit kleinerer Auflage) wird die
Publikation nur in digitaler Form erfolgen. Die Verlage werden wohl
im elektronischen *publishing* eine ähnliche Intermediär-Funktion
behaupten wie im traditionellen Buchgeschäft. Wenn die Bücher
nicht am Bildschirm gelesen werden, dann muß ein eher geringfü-
giger Betrag für Papierkosten und "Bindung" eines von einer Ver-
lags-Website heruntergeladenen Buches (solche Maschinen wer-
den sich nicht für jeden Privatgebrauch lohnen) neu hinzukommen.
Die Kosten des PC können in diesem Zusammenhang mit Null an-
gesetzt werden, da er ohnehin vorhanden ist. Es fallen also die
Einzelhandelsstufe, der Druck und die Bindung in der bisherigen
Form weg. Unter Zugrundelegung einer Durchschnittskalkulation für
die USA dürfte das digitale Buch maximal die Hälfte des konventio-
nellen kosten, die Digitalisierung wirkt hier also wertschöpfungs-
vernichtend ("arbeitssparend"). Als neue Teile der Wertschöpfungs-
kette entstehen die neuer Art der physischen Buchherstellung und
möglicherweise neue Typen von Intermediärfunktionen statt des
Verlags. Insgesamt jedenfalls gewaltige Auswirkungen für die Bran-
che selbst, aber gesamtwirtschaftlich gesehen gering.

Dieser Vorgang wird einen großen Teil der Buchproduktion be-
treffen, z.B. wissenschaftliche Bücher und Zeitschriften, und – in
etwas anderer Form – die Zeitungen.

Die Frage ist, warum ist noch so wenig von dem passiert, ob-
wohl es leicht absehbar ist? Hauptsächlich wohl wegen träger
Gewohnheiten, auch wegen gewisser Barrieren (z.B. Urheber-
rechte). Man kann jedoch davon ausgehen, daß in einer nicht all-

zu fernen Zeit Buch- und Verlagswesen weitgehend digitalisiert sein werden. In der jüngeren Vergangenheit wurde manch altes Produkt nach einer gewissen Verzögerung sehr rasch in die Bedeutungslosigkeit abgedrängt – ein Beispiel in dieser Hinsicht war die Schallplatte Anfang der neunziger Jahre. Wir wissen nur nicht genau, wann sich diese Substitutionsprozesse jeweils beschleunigen.

Es ist nicht zu erwarten, daß bei anderen Anwendungsformen in anderen Branchen die unmittelbare arbeitssparende Wirkung ebenfalls im Vordergrund steht. Ein zentraler Punkt der Strukturwirkung ist demnach die Digitalisierbarkeit des Produkts bzw. der Leistung. Dies kann sogar auf bestimmte Sachgüterproduktionen zutreffen (z.B. sind Spiele im hohen Maße digitalisierbar), jedoch sind dort typischerweise nur mehr oder weniger große Teile der Wertschöpfung, nicht aber das Produkt selbst digitalisierbar. Ein wichtiges Faktum besteht auch darin, daß der Transport physischer Güter nur am Rande von IKT-Auswirkungen betroffen ist.

Gordon macht darauf aufmerksam, daß ein guter Teil des Internetgeschäfts (B2C) Duplizierung ist (z.B. Kataloge existieren weiter) und daher eine Produktivitätsminderung bedeuten. Aber das wird auf längere Sicht sicher nicht so bleiben. Im viel diskutierten Internethandel sind die Auswirkungen dort, wo das Produkt selbst nicht digitalisierbar ist, bislang nicht sehr groß.

Dienstleistungshandel ohne räumliche Grenzen

Wo diese gegeben ist und nicht andere Hindernisse (z.B. Sprache) vorhanden sind, können und werden Dienstleistungen über beliebige Distanzen handelbar. Nützlich ist in diesem Zusammenhang eine auf J.N. Bhagwati zurückgehende Unterscheidung zwischen gebundenen und ungebundenen Dienstleistungen.

Eine Vorstellung, wie stark hier die Auswirkungen des Strukturwandels sein könnten, vermitteln die Beschäftigtenzahlen der betreffenden Dienstleistungsbranchen. Von der Digitalisierung dürften – abgesehen von der Nachrichtenübermittlung – folgende Wirtschaftsklassen stark oder besonders stark betroffen sein: Großhandel und Handelsvermittlung, Reisebüros und Speditionen, der Finanzsektor (Kreditwesen, Versicherungswesen, auch z.B. das Glücksspiel, wobei die Auswirkungen im fiskalischen Bereich liegen), Datenverarbeitung, Forschung und Entwicklung, unternehmensbezogene Dienstleistungen, Unterrichtswesen. In den genannten Wirtschaftszweigen sind im Jahr 2000 in Österreich über 600.000 Personen beschäftigt gewesen.

Die oftmalige Fehldiagnose "Strukturschwäche" für die österreichische Wirtschaft sollte vor pessimistischen Einschätzungen warnen – aber: die Orientierung auf Auslandsmärkte scheint bei den österreichischen Dienstleistungen traditionell nicht stark ge-

wesen zu sein, sieht man von Transithandel, Transport und Tourismus ab. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Freien Berufe z.B. waren bis 1995 eindeutig auf Abschottung des Heimmarktes bedacht, so grotesk das für ein kleines Land auch ist. Hier hat sich schon einiges zum Besseren geändert, aber zweifellos sind noch viele Defizite aufzuholen.

Wirtschaftspolitische Handlungsfelder

Zentrale Staatsaufgaben in der wirtschaftlichen Sphäre sind die Regelung von Eigentums- und Verfügungsrechten und die Vermeidung von bzw. die Kompensation für Marktversagen. Welche Eingriffe im vorliegenden Zusammenhang erforderlich sind, hängt vor allem von den Besonderheiten der digitalen Ökonomie ab.

Produktionsbedingungen bzw. Markteigenschaften, welche den IK-Sektor i.e.S. auszeichnen, sind zunehmende Skalenerträge, Verbundvorteile, Netzeffekte, räumliche Externalitäten, öffentliche Güter, meritorische Güter, informationelle Externalitäten und asymmetrische Information. Mit der zunehmenden Vernetzung aller Wirtschaftsbereiche werden einige der angeführten Produktionsbedingungen und Markteigenschaften auch außerhalb des IK-Sektors bedeutender.

- Zu jenen Maßnahmen, die der Festlegung von förderlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Märkten in der vernetzten Wirtschaft dienen, zählen u.a. die Frequenzvergabe im elektronischen Kommunikationssektor, die Verwaltung des knappen Nummernraumes für Telefondienste, die Administration des Adressenraums für das Internet und der Schutz des geistigen Eigentums.
- Das Vorliegen von hohen versunkenen Kosten, Verbundvorteilen, zunehmenden Skalenerträgen, Netzexternalitäten und positiven Rückkoppelungseffekten zwischen letzteren führt tendenziell zu oligopolistischen Marktstrukturen in einzelnen Teilbereichen des IK-Sektors. Dieser Tendenz stehen allerdings die höhere Bestreitbarkeit der einzelnen Märkte durch kapitalstarke Unternehmungen aus anderen Branchen entgegen sowie die größere Instabilität der Marktstrukturen infolge kürzerer Innovationszyklen und stärkerer Unsicherheiten in der Produktentwicklung. In welchem Markt welche Einflüsse überwiegen und welche regulatorischen Eingriffe sich daraus ableiten lassen, wird Fall für Fall zu überprüfen sein. Meist setzen Regulierungen beim Marktzutritt (Lizenzen) und bei den Preisen (Festlegung von maximalen Preisen) an.
- Die Internalisierung von räumlichen Externalitäten kann mittels Quersubventionen, beispielsweise mittels einer staatlich (bzw. europaweit) geregelten Universaldienstpolitik erfolgen.

- Teile des technischen Wissens sind zum öffentlichen Gut geworden. Es besteht daher die Gefahr gesamtwirtschaftlich suboptimaler Investitionen in Forschung und Entwicklung. Es ist u.a. Aufgabe der Technologiepolitik, diesem Marktversagen entgegenzusteuern.
- In der Medienbranche sind es nicht-ökonomische Effekte (informationelle Externalitäten) der Inhalte von Massenmedien auf die Gesellschaft, mit denen Regulierungen begründet werden (Zensur, Quotenfestsetzung, öffentlich-rechtliche Medien, Sicherung der Angebotsvielfalt).
- Die Bereitstellung meritotischer Inhalte könnte in Zukunft nicht nur via öffentlichen Rundfunk und Fernsehen, sondern auch via Internet erfolgen. Zu diskutieren wäre in diesem Zusammenhang, ob der Internetzugang im Sinne eines Universaldienstes allen zugänglich gemacht werden soll.
- Das Problem der asymmetrischen Verteilung von Informationen ist im elektronischen Handel besonders gravierend. Daraus resultieren vielfältige neue Herausforderungen im Bereich des Konsumentenschutzes.
- Wirtschaftspolitische Handlungsfelder im Zusammenhang mit dem elektronischen Handel zwischen Produzenten und Konsumenten sind ferner die Festlegung allgemeiner rechtlicher Rahmenbedingungen (z.B. Rechtswirksamkeit elektronischer Kontrakte), der Datenschutz, die Besteuerung elektronischer Umsätze, die Sicherheit elektronischer Zahlungssysteme sowie die Förderung der Teilnahme von Klein- und Mittelbetrieben.
- Wegen der Durchdringung nahezu aller Wirtschaftsbereiche mit den modernen IKT ändern sich die Qualifikationsanforderungen an die große Mehrheit der ArbeitnehmerInnen laufend und zum Teil wesentlich. Dies stellt zunächst eine Herausforderung für das System der Erstausbildung dar, seine Inhalte und Lehrmethoden anzupassen. Doch der natürliche Arbeitskräfteumschlag reicht nicht aus, um rechtzeitig ein Angebot an den erforderlichen Qualifikationen in ausreichendem Maße zu gewährleisten. Daher rückt die berufliche Weiterbildung in den Mittelpunkt des Interesses. Hier tritt allerdings das Trittbrettfahrerproblem auf: Unternehmungen scheuen vor den vergleichsweise hohen Kosten der Lehrlingsausbildung und beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen zurück und ziehen es statt dessen vor, qualifizierte Arbeitskräfte durch einen Lohnzuschlag abzuwerben. Die öffentlichen Hände und die Sozialpartner sind also gefordert, diesem Marktversagen im Aus- und Weiterbildungsbereich entgegenzuwirken bzw. für Ausgleich zu sorgen.
- In vielen Branchen ändern sich infolge der Anwendung der modernen IKT und der Vernetzung, vor allem zwischen Unternehm-

mungen, aber auch zwischen diesen und den Konsumenten, die Geschäftsmodelle, Produktionsprozesse sowie Vertriebswege. Aufgrund dessen bieten sich zusätzliche Optionen der Gestaltung der Arbeitsorganisation. Arbeitgeber bzw. deren Vertreter und Arbeitnehmervertreter verhandeln deshalb über neue Formen der Arbeitsorganisation, über die Gestaltung der Arbeitszeit, über Aspekte des Arbeitsvertrags usw. Diese Verhandlungen widerspiegeln naturgemäß die Interessenunterschiede in diesen Fragen: Flexibilität versus Sicherheit.

The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU

Institutional Requirements for European Economic Policies

Hrsg. von Gerhard Huemer, Michael Mesch und Franz Traxler

(im Auftrag des Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien)

Inhalt

Does a European Social Model Exist and Can It Survive?

Berhard Ebbinghaus

Adapting the European Model: the Role of Employers' Associations and Trade Unions, Colin Crouch

European Macro-Economic Policy

Summary of a presentation by Ludwig Schubert

Is there a Need for a Co-ordinated European Wage and Labour Market Policy?

Ulrich Fritzsche, Gustav A. Horn, Wolfgang Scheremet, Rudolf Zwiener

Societal Support for Social Dialogue. Europe's Trade Unions and Employers' Associations, Jelle Visser

Wage-setting Institutions and European Monetary Union

Franz Traxler

Reforming the Channels of Representation for an Eventual Euro-Democracy

Philippe C. Schmitter

The Role of the Associations in a European Constitution

Justin Greenwood

Summary of the Conference

Michael Mesch, Clarisse Pásztor, Thomas Zotter

Conclusions by the Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien

Ashgate Publishing Ltd, Aldershot 1999, 222 Seiten, Hardback, £ 39,95.

Zu bestellen bei: Nicky Comber, Ashgate Publishing Direct Sales,
Bookpoint Limited,

39 Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4TD, United Kingdom.

Tel: +44 (0) 1235 827730

Fax: +44 (0) 1235 400454

E-Mail: orders@bookpoint.co.uk

Lohnverhandlungssysteme und Geldpolitik

Ein internationaler Vergleich und seine Implikationen für die Währungsunion

Bernhard Kittel, Franz Traxler

1. Einleitung

Aus international vergleichender Sicht handelt es sich bei der Europäischen Union um ein einzigartiges Arrangement. Dessen Eigentümlichkeit liegt in der Disparität der Integration: Ein außerordentlich hoher Grad an marktvermittelter, wirtschaftlicher Integration kontrastiert mit einem relativ niedrigen Niveau an politischer Integration. Seit dem Vertrag von Maastricht koexistiert neben dem einheitlichen Markt auch eine supranationale Geldpolitik mit der Fortschreibung nationaler Souveränität in anderen relevanten Feldern der Wirtschaftspolitik. Dazu zählen insbesondere die Finanz- und Lohnpolitik, deren Institutionen ein erhebliches Maß an Vielfalt aufweisen.

Durch den Vertrag von Maastricht wurde die Asymmetrie zwischen supranationalen und nationalen Entscheidungszentren dadurch vertieft, daß der Geldpolitik eine außerordentlich einflußreiche Rolle zugewiesen wurde. Denn nach dem Vorbild der Deutschen Bundesbank wurde die Europäische Zentralbank (EZB) als unabhängige, der Geldwertstabilität verpflichtete Institution konzipiert.

Vor diesem Hintergrund stellt sich eine Reihe von Fragen. Die erste ist, inwieweit sich aus dieser Konstellation die Notwendigkeit der Koordinierung der nationalen Akteure der Lohnpolitik (aber auch der Finanzpolitik, die hier nicht weiter betrachtet werden soll) mit der supranationalen Geldpolitik ergibt. Die Antwort auf diese Frage ist kontroversiell. Der einen Grundposition zufolge ist eine glaubwürdige, unabhängige Notenbank in der Lage, ihr Stabilitätsziel im Alleingang ohne nennenswerte realwirtschaftliche Kosten (Beschäftigung, Wachstum) zu erreichen.¹ Die Gegenposition dazu ist, daß im Fall von Koordinierungsdefiziten solche Kosten einer stabilitätsorientierten Geldpolitik durchaus zu erwarten sind.²

Akzeptiert man die These vom Koordinierungsbedarf, so führt dies zur Frage der Koordinierungsfähigkeit und der Koordinierungsbereitschaft der beteiligten Akteure. In dieser Hinsicht besteht weitgehend Übereinstimmung darin, daß die Anpassungs- bzw. Koordinierungsfähigkeit mit der jeweiligen

Konfiguration der Institutionen variiert. Entsprechend der Vielfalt der nationalen Institutionen in Europa wäre daraus zu folgern, daß sich deren Mitgliedsstaaten beachtlich in der Fähigkeit unterscheiden, ihre Finanz- bzw. Lohnpolitik an die Erfordernisse der Währungsunion anzupassen.³ Die Anpassungs- und Kooperationsbereitschaft der Akteure ist nicht unabhängig vom Integrationsprozeß. So gerät aus dem Blickwinkel der nationalen Akteure durch die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) die (supranationale) Geldwertstabilität zu einem kollektiven Gut, dessen Sicherstellung die bekannten Kooperationsprobleme aufwirft.

2. Die Prämissen der Interaktionsanalysen von Lohn- und Geldpolitik

Die folgende Analyse beschäftigt sich mit dem Zusammenwirken von Lohn- und Geldpolitik. Dazu liegt mittlerweile eine Reihe modelltheoretischer und empirischer Untersuchungen vor.⁴ Deren gemeinsamer Nenner ist, daß sie politikrelevante Unterschiede im Institutionengefüge in bezug auf die Geldpolitik im Ausmaß der Unabhängigkeit der Notenbank und in bezug auf die Lohnpolitik im Zentralisations- bzw. Koordinierungsgrad des Lohnverhandlungssystems (LVS) verortet. Für die Geldpolitik wird dabei generell angenommen, daß inflationsdämpfende Effekte mit dem Grad der Unabhängigkeit der Notenbank zunehmen, da ein hohes Maß an Unabhängigkeit die Glaubwürdigkeit des wirtschaftspolitischen Primats der Geldwertstabilität sicherstellt. Für die Lohnpolitik wird davon ausgegangen, daß lohnkostendämpfende Effekte mit dem Grad der Zentralisation/Koordinierung des LVS zunehmen, weil auf diese Weise die Arbeitsmarktparteien gezwungen sind, negative Lohnexternalitäten (Inflation, Arbeitslosigkeit) zu internalisieren.⁵ In einer speziellen Variante dieser Diskussion wird darauf hingewiesen, daß im Fall dezentralisierter/unkoordinierter LVS der Marktwettbewerb der Externalisierung von Lohnkostensteigerungen entgegenwirkt, so daß sie einen hoch zentralisierten/koordinierten Systemen ähnlichen Lohn-dämpfungseffekt zeitigen.⁶ Danach wäre der Zusammenhang zwischen Zentralisation/Koordination nichtlinear in der Weise, daß jene LVS mit dem höchsten bzw. niedrigsten Zentralisations/Koordinationsgrad "mittleren" Systemen in der Fähigkeit zur Lohnkostendämpfung überlegen sind.

Die an diesen Theoremen anknüpfende Problemstellung ist dann, welche nominellen und realen Effekte die Interaktion alternativer institutioneller Arrangements in der Lohn- und Geldpolitik hervorbringt. Die Ergebnisse dieser Debatte sind kontrovers.

Die Unterschiede in den Befunden der theoretischen Analyse reflektieren Unterschiede in den den Modellen jeweils zugrundeliegenden Annahmen. Ohne hier auf Details einzugehen, sei nur festgehalten, daß allein die Annahmen zur institutionellen Konfiguration der LVS von den realen Gegebenheiten weitgehend abgehoben sind. Offenkundig wird dies an den Annahmen zur Gewerkschaftsstruktur: Die Standardannahme ist diesbezüglich die Existenz einer nationalen Monopolgewerkschaft.⁷ Für die Länder der

OECD, auf deren Institutionensystem derlei Analysen bezogen sind, gilt allerdings, daß nur Österreich und allenfalls Australien dieser Annahme entsprechen.⁸ Nicht weniger realistisch ist die Annahme berufsspezifischer Gewerkschafts- und Lohnverhandlungsstrukturen.⁹ Diese Situation war in der OECD nur in Neuseeland bis zur Deregulierung der Arbeitsbeziehungen im Jahr 1991 gegeben.

Hinzu kommt, daß zwei wesentliche institutionelle Dimensionen von LVS in allen herkömmlichen Analysen zur Interaktion von Lohn- und Geldpolitik ausgespart bleiben. Dies betrifft zum einen die Rolle des Staates in der Lohnbildung. Sie ist in keinem Land der OECD der staatlichen Regulierung völlig entzogen, wobei allerdings die Regulierungsziele und -formen im Ländervergleich beträchtlich variieren. Sie reichen von arbeits- und verbandsrechtlicher Rahmenregelung bis zur materiellen Intervention (z.B. in Form staatlicher Zwangsschlichtung und gesetzlicher Mindest- bzw. Maximallohnsätze). Vergleichende Untersuchungen bestätigen die naheliegende Annahme, daß derlei Unterschiede in der staatlichen Lohnregulierung die Lohnentwicklung signifikant beeinflussen.¹⁰

Die zweite Leerstelle herkömmlicher Analysen ergibt sich aus der systematischen Vernachlässigung der spezifischen Handlungsprobleme kollektiver Akteure. Sichtbar wird dieser Mangel an der Modellierung des Gewerkschaftsverhaltens, die ein Kernelement der theoretischen Analyse der Interaktion von Lohn- und Geldpolitik darstellt. Dabei wird so verfahren, daß eine Nutzenfunktion der Gewerkschaft(en) definiert wird und nutzenmaximierendes Verhalten der Gewerkschaft(en) angenommen wird. Dem liegt implizit die Prämisse zugrunde, Gewerkschaften wären monolithische Akteure mit einer für ihren Organisationsbereich allgemein verbindlichen Präferenzordnung. Schon für Individuen ist diese Prämisse zweifelhaft. Für kollektive Akteure, die eine Vielzahl von individuellen Akteuren mit keineswegs identischen Präferenzen repräsentieren, ist sie unhaltbar.¹¹ Die Transformation konkurrierender, widersprüchlicher Interessen in gemeinsame Ziel (d.h. die Formulierung einer Nutzenfunktion) zählt zu den Grundproblemen von Interessenverbänden. Angesichts dieses Transformationsproblems ist davon auszugehen, daß in Abweichung von gängigen Modellierungen die gewerkschaftliche Nutzenfunktion kontingent ist: Sie steht in Abhängigkeit von der jeweiligen Mitglieder-, Interessen- und Organisationsstruktur und ist im Gefolge eines Wandels in dieser Strukturkonfiguration auch Veränderungen unterworfen. Aber selbst wenn man unterstellt, Interessenverbände im allgemeinen und Gewerkschaften im besonderen wären immer und überall in der Lage, eine unzweideutige Nutzenfunktion zu definieren, die die kollektiven Interessen ihrer Mitglieder völlig trifft, besteht kein Grund, sie als monolithische Akteure zu begreifen. Denn auch unter dieser Bedingung ergeben sich Probleme kollektiven Handelns, die im ungünstigsten Fall die Verwirklichung des Verbands- bzw. Gewerkschaftsziels am Eigeninteresse der Mitglieder scheitern lassen können.¹² Im Gegensatz zu der Standardannahme gängiger Modellierung, derzufolge kollektive Akteure ihre (wie auch immer spezifizierte Nutzenfunktion) umstandslos in entsprechende

Strategien umsetzen können, ist davon auszugehen, daß das eigeninteressierte Handeln ihrer Mitglieder eben diese Umsetzung fraglich macht.

Daraus folgt, daß die Zentralisierung/Koordinierung der Lohnpolitik zwei wesentliche Problemdimensionen¹³ umfaßt: Zum einen die *Formulierung* einer makroökonomischen (d.h. Lohnexternalitäten internalisierenden) Nutzenfunktion, und zum anderen die praktische *Umsetzung* dieser Nutzenfunktion gegen abweichende Eigeninteressen der Mitglieder. Aus empirischer Sicht spricht alles dafür, daß die Umsetzungs- bzw. Implementierungsprobleme makroökonomischer Zielfunktionen die Schwierigkeiten der Formulierung solcher Ziele bei weitem übertreffen.¹⁴ Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs experimentierten so gut wie alle Länder der OECD mit einkommenspolitischen Steuerungskonzepten. In jenen Ländern, in denen sie scheiterten, lag dies im Regelfall an unlösbaren Umsetzungsproblemen, die sich in exzessiver Lohndrift, wilden Streiks und anderen Tendenzen informeller Dezentralisierung der Lohnpolitik äußerten.

Unter Berücksichtigung all dieser Vorbehalte lassen sich aus der theoretischen Analyse kaum praktisch relevante Schlußfolgerungen zur Interaktion von Lohn- und Geldpolitik ableiten. Ihr Nutzen liegt primär in der heuristischen Funktion im Zusammenhang mit der Formulierung empirisch testbarer, statistischer Modelle. Aus den obengenannten Gründen sollte allerdings die empirische Analyse die theoretische Modellierung in der Komplexität der Problemstellung übertreffen. Dies ist nicht der Fall. Die Prädiktoren der empirischen Interaktionsanalysen replizieren bloß die in der theoretischen Modellierung betrachteten Parameter, so daß weder die staatliche Regulierung noch die internen Kooperationsprobleme der kollektiven Arbeitsmarktparteien Eingang in die Untersuchung finden.¹⁵ Die konzeptionellen Leerstellen in der theoretischen Modellierung der Gewerkschafts- und Verhandlungsstrukturen führen überdies in der empirischen Analyse zu gravierenden Validitätsproblemen im Zusammenhang mit der Operationalisierung dieser Strukturen. Die diesbezüglichen Probleme beginnen mit konzeptionellen Unschärfen hinsichtlich der Frage, was unter Zentralisierung bzw. Koordinierung eigentlich zu verstehen ist. Die gängige Operationalisierung dieses Konzepts ist, den Koordinations-/Zentralisationsgrad des LVS daran zu messen, auf welcher Aggregatebene die Tarif(Kollektiv)verträge abgeschlossen werden. Dagegen wurde jedoch mit Recht eingewandt, daß für die Internalisierung von Lohnexternalitäten nicht der Grad an Zentralisation, sondern die gesamtwirtschaftliche Reichweite lohnpolitischer Koordinierungsaktivitäten ausschlaggebend ist.¹⁶ Diese Unterscheidung zwischen Zentralisation und Koordinierung ist deshalb von Bedeutung, weil es eine Reihe von Ländern (u.a. Japan, Deutschland, die Niederlande, Österreich) gibt, deren Lohnpolitik zwar gesamtwirtschaftlich koordiniert, jedoch nicht zentralisiert in dem Sinne ist, daß die Dachverbände der beiden Arbeitsmarktparteien intersektoral geltende Tarifverträge abschließen. Dieser Tatbestand hat auch wichtige Konsequenzen für das Meßniveau der hier relevanten Koordinierungsvariablen: daß es nämlich – im Gegensatz zur herkömmlichen Auffassung – nicht möglich ist, den Koordinierungsgrad

eines LVS auf einer ordinalen oder gar metrischen Skala zu messen.¹⁷ Denn wir verfügen a priori über kein zweifelsfreies Kriterium, anhand dessen wir entscheiden könnten, ob ein vergleichsweise dezentralisiertes, aber gesamtwirtschaftlich koordiniertes LVS (wie z. B. in Österreich) einen höheren bzw. geringeren Grad an effektiver makroökonomischer Koordinierung aufweist als Systeme, deren Koordinierung (wie z.B. in Schweden bis Anfang der neunziger Jahre) auf hierarchischer Zentralisation beruht. Ein denkbarer Ausweg aus diesem Dilemma besteht grundsätzlich darin, den Koordinierungsgrad der nationalen LVS direkt an deren makroökonomischer Effektivität zu messen. Diese Vorgangsweise erlaubt zwar die Messung des Koordinierungsgrades auf metrischem Niveau; sie mündet aber unvermeidlich in einer Tautologie, wenn – wie für die hier interessierende Fragestellung – der Koordinierungsgrad als Prädiktor für makroökonomische Effektivität verwendet werden soll. Aus all dem folgt, daß der Koordinierungsgrad von LVS nur nominal (d.h. anhand der Differenzierung zwischen Koordinierung und Nichtkoordinierung) gemessen werden kann.

Im Vergleich zu diesem mißlichen Präzisionsmangel bei der Messung des Koordinierungsgrades liegt die Attraktivität des Zentralisationskonzepts darin, daß sich graduelle Unterschiede im Zentralisationsgrad der LVS tatsächlich unabhängig von dessen Effektivität beobachten lassen. Diese Attraktivität für eine ihrem Anspruch nach parametrische Analyse erklärt wohl die weitverbreitete Verwendung dieses Konzepts in der Debatte. Dies gilt selbst für Arbeiten, denen die Einsicht in die Existenz dezentral-nicht-hierarchischer Koordinierung nicht verschlossen geblieben ist, dieser Einsicht aber nicht analytisch, sondern nur terminologisch Rechnung tragen. Der Begriff Zentralisation wird dann einfach durch Koordination ersetzt, aber in der Analyse weiterhin als parametrisches Phänomen verstanden und gemessen.¹⁸

Attraktiv ist das Zentralisationskonzept aber auch deshalb, weil es den (fälschlichen) Eindruck erweckt, die Formulierung und die Implementierung der Internalisierung von Lohnexternalitäten könnten auf ein und derselben Skala gemessen werden. Gewiß sind zentralisierte LVS zur Formulierung makroökonomischer Lohnkonzepte prädestiniert; und die ihnen immanente Hierarchisierung der Willensbildung sollte auch in der Lage sein, die verbandsinternen Kooperationsprobleme zu lösen, d.h. die Konformität der Verbandsmitglieder gegenüber den Lohnabschlüssen sicherzustellen. Im Einklang damit würde sowohl die Fähigkeit zur Formulierung als auch zur Umsetzung einer koordinierten Lohnpolitik mit dem Zentralisationsgrad zunehmen. Diese Annahme verkennt aber die spezifische Problemlage (freiwilliger) Interessenverbände. Weder Gewerkschaften noch Arbeitgeberverbände sind imstande, die lohnpolitische Konformität ihrer Mitglieder einfach durch Anweisung zu sichern. Im Gegensatz dazu wird von der Verbände-soziologie darauf hingewiesen, daß mit wachsender Zentralisation der Verbände- und Verhandlungsstrukturen die Verpflichtungsfähigkeit der Tarifverbände, d.h. deren Aussicht, die Zustimmung der Mitglieder zu den Tarifabschlüssen zu finden, sinkt.¹⁹ Die Erklärung dafür ist, daß mit zunehmenden

der Zentralisation der Entscheidungsprozesse die Mitsprachechancen der Mitglieder und damit auch deren Bereitschaft sinkt, getroffene Entscheidungen zu akzeptieren. Diese These wird durch die empirische, ländervergleichende Analyse bestätigt. Kontrolliert man für die arbeitsrechtlich garantierte Verpflichtungsfähigkeit (Regierbarkeit, s.u.) des LVS, so zeigt sich ein statistisch signifikanter, *negativer* Zusammenhang zwischen dem Zentralisationsgrad und dem Ausmaß der Lohnkostendämpfung.²⁰

Dieser Befund offenbart ein grundlegendes Koordinierungsdilemma der Lohnpolitik: Je stärker sie in ihrer Zielsetzung makroökonomisch orientiert ist, desto ungewisser wird die Folgebereitschaft der Verbandsmitglieder. Umgekehrt ist deren Folgebereitschaft umso wahrscheinlicher, je stärker die Lohnpolitik an deren Eigen- und Partikularinteressen ausgerichtet ist, wodurch aber makroökonomische Ziele verfehlt werden. In konzeptioneller Hinsicht folgt aus diesem Dilemma, daß die Formulierung und die Implementierung koordinierter Lohnpolitik unterschiedliche Dimensionen des Koordinierungsprozesses darstellen, mit denen sich konkurrierende Anforderungen an die Verbands- und Verhandlungsstruktur der LVS verbinden. Dementsprechend sind diese beiden Dimensionen auch unabhängig voneinander zu messen. Da effektive Koordinierung die Lösung zweier, voneinander unabhängiger Probleme²¹ voraussetzt, ist auch der Kreis der relevanten Akteure tendenziell größer, als von herkömmlichen Analysen angenommen: Er umfaßt neben den Gewerkschaften auch die Arbeitgeberverbände und insbesondere den Staat.

In all diesen Konzeptualisierungsmängeln unterscheiden sich die Analysen zur Interaktion der Lohn- und Geldpolitik nicht von älteren Studien, die sich ausschließlich mit den Effekten der LVS beschäftigen. Da wissenschaftliche Untersuchungen in jedem Fall gezwungen sind, die Komplexität von Problemen auf analytisch bewältigbare Dimensionen zu reduzieren, stellt sich die Frage, inwieweit diese Konzeptualisierungsmängel die empirisch-praktische Erklärungskraft der einschlägigen Studien tatsächlich beeinträchtigen. Da so gut wie alle dieser Studien mit statistisch signifikanten Ergebnissen im Einklang mit ihren Hypothesen aufwarten können, scheinen diese Mängel für die Forschungspraxis vernachlässigbar. Dagegen steht aber die vergleichende Überprüfung dieser Hypothesen durch die OECD,²² die keinerlei signifikante Effekte der Institutionen des LVS findet. Diese Skepsis gegenüber dem *Mainstream* verstärkt sich, wenn man dessen Erklärungskraft im Hinblick auf jene ökonomische Variable überprüft, die der Einflußnahme des LVS am nachhaltigsten unterliegt: die nominelle Entwicklung der Lohn(stück)kosten. Es ist eine merkwürdige Eigentümlichkeit der meisten empirischen Studien, daß sie den Einfluß des LVS auf Inflation und Beschäftigung, nicht jedoch auf die Lohnkosten untersuchen. Repliziert man diese Studien in bezug auf ihre Erklärungskraft betreffend die Lohnkostenentwicklung, so sind die Ergebnisse insignifikant.²³ Dies gilt für auf das LVS beschränkte Analysen (wie z. B. von Calmfors und Driffill²⁴) ebenso wie für Analysen zu deren Interaktion mit der Geldpolitik.²⁵ Es bedarf keiner näheren Erläuterung, daß signifikante Befunde zum Einfluß des LVS

auf Inflation und Beschäftigung unschlüssig sind, wenn die betreffenden Studien daran scheitern, hypothesenkonforme, signifikante Lohnkosteneffekte darzustellen. Insofern spricht alles dafür, daß die oben dargelegten Konzeptualisierungsmängel die Erklärungskraft herkömmlicher Studien tatsächlich entscheidend beeinträchtigen.

3. (Re)Konzeptualisierung und Hypothesen

Die Mehrdimensionalität des lohnpolitischen Koordinierungsprozesses macht eine Revision herkömmlicher Interaktionsanalysen zur Lohn- und Geldpolitik sowohl hinsichtlich der Operationalisierung des LVS als auch der Hypothesen zu deren Effekten erforderlich. Dies geschieht im folgenden zum Zweck der empirisch-statistischen Analyse, wobei auf eine formale Ableitung der Hypothesen verzichtet wird. Dieser Rekonzeptualisierung liegen zwei Prämissen zugrunde:

- Für die Internalisierung von Lohnexternalitäten ist nicht der hierarchische Zentralisationsgrad, sondern die makroökonomische Koordinierung der Lohnpolitik entscheidend. Prinzipiell kann diese sowohl hierarchisch-zentralisiert als auch nichthierarchisch-dezentralisiert erfolgen.
- Auf welchem Mechanismus auch immer die Koordinierung beruht, hängt deren Effektivität in jedem Fall von der Lösung eines "horizontalen" und eines "vertikalen" Koordinierungsproblems ab: der Formulierung eines makroökonomischen lohnpolitischen Konzepts (das Bedacht auf Externalitäten nimmt und insofern alle Sektoren miteinschließt); und der Implementierung dieses Konzepts (dadurch, daß die nachgelagerten lohnpolitischen Entscheidungsinstanzen – inklusive der Betriebsparteien – im Einklang mit diesem Konzept handeln).

An der Bearbeitung dieser Koordinierungsprobleme können Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und der Staat in unterschiedlichen Konstellationen teilnehmen. Bezüglich dieser Konstellationen ist zwischen der Formulierung und der Implementierung zu differenzieren.²⁶

Für die Federführung bei der Formulierung makroökonomischer Lohnkonzepte kommen zunächst die Dachverbände der beiden Arbeitsmarktparteien in Frage. Für sie ergibt sich ein Anreiz dafür durch den Umstand, daß ihr organisatorischer Zuständigkeitsbereich so umfassend ist, daß sie die Folgewirkungen von Lohnabschlüssen kaum externalisieren können.²⁷ Zur Initiierung gesamtwirtschaftlicher Koordinierungsbemühungen reicht es durchaus aus, wenn nur *einer* der Dachverbände der beiden Arbeitsmarktparteien ein entsprechendes lohnpolitisches Konzept für den eigenen Binnenbereich formuliert (*intraverbandliche* Koordinierung). Es kann darüber hinaus aber auch ein entsprechendes Abkommen mit dem Gegenverband abgeschlossen werden (*interverbandliche* Koordinierung). Diese Konstellation entspricht der Zentralisation des LVS nach herkömmlicher Klassifikation. Ungeachtet des grundsätzlichen Anreizes für die Dachverbände zur makroökonomischen Orientierung, können der Einigung darauf intra- wie interverbandliche Interessen- und Machtkonstellationen entgegen-

stehen. Eine Einigung ist dann nur auf tripartistischem Wege möglich, wenn der Staat als weiterer Akteur den Verhandlungen beitrifft und (zusätzliche) Kooperationsanreize für die Einigung setzt (*staatlich flankierte* Koordinierung).

Als Interessenten an einer makroökonomischen Lohnpolitik können unter den Arbeitsmarktparteien nicht nur die Dachverbände, sondern auch die Verbände des exponierten Sektors aktiv werden, weil sie in offenen Volkswirtschaften stärker als andere Sektoren von negativen Lohnexternalitäten betroffen sind. Dieses Interesse reicht auch ohne intra- bzw. interverbandliche Einigung auf Dachverbandsebene zur Auslösung makroökonomischer Koordinierungsaktivitäten, wenn die Verbände des exponierten Sektors organisationspolitisch so durchsetzungsfähig sind, daß sich die anderen Lohnabschlüsse an den Abschlüssen dieses Sektors orientieren (*sektorale Lohnführerschaft*).

Abgesehen von diesen vier Formen freiwilliger lohnpolitischer Orientierung an makroökonomischen Kriterien ist auch deren Erzwingung durch den Staat (*autoritative* Koordinierung) sowie der völlige Verzicht auf eine solche Orientierung (*Nichtkoordinierung*) denkbar.

Auf der Grundlage dieser Klassifikation zur Formulierung makroökonomischer Lohnpolitik lassen sich deren Implementierungsprobleme spezifizieren. Es versteht sich von selbst, daß bei Nichtkoordinierung jegliche Implementierungsprobleme entfallen. Sie sind unter der Bedingung autoritativer Koordinierung vernachlässigbar, da der Staat kraft Hoheitsgewalt zur Formulierung von Lohnleitlinien wie zu deren Umsetzung befähigt ist.

Anders verhält es sich bei der freiwilligen Koordinierung. Wie oben dargestellt, wachsen die Implementierungsprobleme freiwilliger Koordinierung monoton mit dem Grad der Zentralisation der Lohnpolitik. Das bedeutet, daß sie im Fall sektoraler Lohnführerschaft infolge des ihr zugrundeliegenden, dezentralen Koordinierungsmodus vergleichsweise gering, hingegen in allen Fällen dachverbandlicher (d.h. intra-, interverbandlicher und staatlich flankierter) Koordinierung erheblich sein sollten.

Über welche Mittel zur Sicherstellung der Mitgliederkonformität verfügen Dachverbände, wenn der bloße Befehl dazu nicht ausreicht? Eine denkbare Alternative sind selektive Anreize. Werden durch den Verband für die Mitglieder attraktive Serviceleistungen erbracht, so stellt deren Entzug im Zusammenhang mit dem Verbandsausschluß wegen Nichtkonformität ein prinzipiell wirksames Sanktionsinstrument dar. Seine praktische Relevanz ist allerdings gering. Denn seine Wirksamkeit ist einerseits an die Glaubwürdigkeit der Ausschlußdrohung und andererseits an das Überwiegen des Nutzens der Serviceleistungen im Verhältnis zu den Vorteilen der Nichtkonformität gebunden. Vor allem die Glaubwürdigkeit ist problematisch, da Verbände aus naheliegenden Gründen davor zurückschrecken, ihre Mitglieder auszuschließen. Deshalb mangelt es den Dachverbänden strukturell an den Mitteln zur Umsetzung ihrer lohnpolitischen Ziele. Deren Umsetzung ist daher in hohem Maß von staatlicher Hilfestellung abhängig. Wesentlich ist diesbezüglich einerseits die gesetzliche Erzwingbarkeit der vereinbarten

(materiellen) Tarifvertragsnormen und andererseits die gesetzliche Friedenspflicht für deren Geltungsdauer.²⁸

Aus diesen Überlegungen läßt sich eine zweidimensionale Klassifikation des LVS mit vier bzw. zwei Ausprägungen in den beiden Dimensionen ableiten. Bezüglich der Formulierung einer makroökonomischen Lohnpolitik sind dies die dachverbandliche Koordinierung, die autoritative Koordinierung, die sektorale Lohnführerschaft und die Nichtkoordinierung.²⁹ In bezug auf die Implementierungsproblematik ist eine hohe Regierbarkeit des LVS (im Sinne einer hohen Umsetzbarkeit der Lohnpolitik) dann gegeben, wenn sowohl die Erzwingbarkeit als auch die Friedenspflicht der Tarifvereinbarungen gesetzlich normiert ist. Andernfalls ist die Regierbarkeit niedrig. Aus den oben ausgeführten Gründen ist die Regierbarkeit vor allem für die Implementierungsfähigkeit dachverbandlicher Koordinierung essentiell,³⁰ so daß für die hier relevante Fragestellung insgesamt fünf Kategorien von LVS zu unterscheiden sind (siehe auch Tabelle 2):

- dachverbandliche Koordinierung auf der Basis niedriger Regierbarkeit,
- dachverbandliche Koordinierung auf der Basis hoher Regierbarkeit,
- sektorale Lohnführerschaft,
- autoritative Koordinierung,
- Nichtkoordinierung.

Lohnmäßigung im Sinne der Internalisierung von Lohnexternalitäten steht einerseits in Abhängigkeit von der effektiven Koordinierung der Lohnpolitik, andererseits vom Wettbewerbsdruck auf den Güter- und Arbeitsmärkten. Auf beide Stellgrößen wirkt die Geldpolitik ein. Deren Effekte betreffen sowohl die Märkte als auch die Lohnpolitik. Je nach der geldpolitischen Weichenstellung werden die Lohnabschlüsse diszipliniert oder alimentiert. Die hier relevante Frage ist, ob und in welcher Weise dieser Wirkungszusammenhang durch die spezifischen Institutionen des LVS vermittelt und modifiziert wird.

Wie oben dargestellt, setzt effektive Koordinierung der Lohnpolitik die Formulierung eines makroökonomischen Lohnkonzepts sowie dessen Implementierung gegenüber den nachgeordneten, eigeninteressierten Akteuren, insbesondere den Betriebsparteien, voraus. Zur Lösung beider Probleme vermag eine stabilitätsorientierte Geldpolitik grundsätzlich beizutragen. Denn sie setzt einen Anreiz zur lohnpolitischen *Orientierung* an wirtschaftlichen Kreislaufzusammenhängen. Dieser Anreiz wächst allein mit der institutionalisierten Glaubwürdigkeit der Stabilitätsorientierung der Notenbank.³¹ Die lohnpolitischen Akteure generalisieren ihre makroökonomische Orientierung, weil sie unter dieser Bedingung die geldpolitische Sanktionierung "exzessiver" Lohnabschlüsse erwarten und antizipieren können. Hingegen verfehlt die institutionalisierte Glaubwürdigkeit der Notenbank das Problem der *Implementierung* koordinierter Lohnpolitik. Denn die Implementierung steht und fällt mit der Einbindung der Betriebsparteien. Deren innerbetriebliche Lohnrunden haben aber jeweils für sich genommen zu wenig makroökonomisches Gewicht, als daß sie durch die institutionalisierte Glaubwürdigkeit der Notenbank beeindruckt werden könnten. Deshalb

reicht die Glaubwürdigkeit zur Entschärfung des Implementierungsproblems nicht aus, sondern es bedarf entsprechender geldpolitischer Maßnahmen.

Die konkrete Interaktion von LVS und Geldpolitik hängt daher davon ab, inwiefern das LVS von sich aus (d.h. kraft seiner institutionellen Ausstattung) zur Formulierung und Implementierung einer makroökonomischen Lohnpolitik befähigt ist und inwieweit die Geldpolitik darauf ausgerichtet ist, etwaige Defizite des LVS in der Befähigung zur Internalisierung seiner Externalitäten zu kompensieren. Für die fünf Kategorien von LVS lassen sich diesbezüglich die folgenden Hypothesen formulieren:

1.) Die erwartbare Interaktion zwischen *nichtkoordinierten* LVS und Geldpolitik ist außerordentlich gering, weil unter diesen Umständen kein lohnpolitischer Akteur existiert, der ökonomisch so bedeutend wäre, daß er als Adressat gezielter geldpolitischer Maßnahmen in Frage käme. Umgekehrt gilt aus demselben Grund, daß kein solcher Akteur sich strategisch gegenüber den geldpolitischen Signalen der Notenbank zu verhalten vermag. Unabhängig von der Geldpolitik wird in der Literatur generell davon ausgegangen, daß unkoordinierten (dezentralisierten) LVS ein sehr hoher Grad an Befähigung zur Lohnmäßigung zu eigen ist, weil die lohnpolitischen Kartellierungseffekte stärker koordinierter/zentralisierter Systeme entfallen.³² Dagegen ist zunächst einzuwenden, daß Nichtkoordinierung bzw. Dezentralisierung nicht notwendig eine geringere Kartellierung bedeuten. Denn auch solche Systeme können einen relativ hohen Grad an gewerkschaftlicher Organisation und tarifvertraglicher Deckung aufweisen. Dieser Umstand ist deshalb relevant, weil der gewerkschaftliche Organisationsgrad sowie die tarifvertragliche Deckungsrate die Kartellierung der Lohnbildung bestimmen. Aus empirischer Sicht ist festzuhalten, daß weder der gewerkschaftliche Organisationsgrad noch die tarifliche Deckungsrate je für sich einen langfristigen, signifikanten Einfluß auf die Lohnbildung³³ nehmen, so daß der Kartelleffekt hier vernachlässigt werden kann. Offenkundig ist die Intensität des Wettbewerbs auch in jenen Märkten, die einen geringen lohnpolitischen Kartellierungsgrad aufweisen, zu gering, um dadurch signifikant niedrigere Lohnabschlüsse als alle anderen Arrangements erzwingen zu können. Dementsprechend ist die Externalisierung der Lohnabschlüsse auch im Rahmen unkoordinierter/dezentralisierter LVS infolge hinreichender Preissetzungsmacht der Unternehmen möglich. Insofern ist von einer mittleren Befähigung solcher Systeme zur Lohnmäßigung auszugehen: Sie ist geringer im Vergleich zu effektiv koordinierten Systemen und höher als ineffektiv koordinierte LVS.

2.) *Dachverbandlich* koordinierte LVS, die sich auf *hohe* Regierbarkeit stützen können, verfügen über alle institutionellen Voraussetzungen zur Internalisierung von Externalitäten. Die Federführung der Dachverbände in der Lohnpolitik sichert infolge deren gesamtwirtschaftlicher Organisationszuständigkeit die makroökonomische Orientierung, die hohe Regierbarkeit deren Implementierung. Da die Institutionen des LVS ein hohes Maß an Internalisierungsfähigkeit garantieren, sind in diesem Fall nur geringe Interaktionseffekte mit der Geldpolitik zu erwarten.

3.) Die *Lohnführerschaft* des exponierten Sektors (in der Regel die Metallindustrie) weist grundsätzlich günstige Voraussetzungen zur Internalisierung von Externalitäten auf. Die hohe weltwirtschaftliche Exponiertheit des Leitsektors setzt einen Anreiz zur makroökonomischen Orientierung. Der dezentrale Koordinierungsmechanismus entschärft gleichzeitig die Implementierungsprobleme. Dieses LVS steht daher in der Effektivität seiner Koordinierung der auf hoher Regierbarkeit aufbauenden, dachverbandlichen Koordinierung in nichts nach. Allerdings ist auch eine alternative (zeitlich instabile) Variante denkbar, in der der traditionelle Leitsektor aufgrund seines hohen Produktivitätswachstums eine "Lokomotivfunktion" für die übrigen Sektoren derart erfüllt, daß deren Gewerkschaften die Lohnabschlüsse des Leitsektors soweit wie möglich zu übernehmen suchen.³⁴ Auch dadurch ergibt sich ein Koordinierungseffekt, aber ohne daß es zur Internalisierung der Externalitäten kommt. Denn aus dem Umstand, daß die Lohnbildung insgesamt sich an einem überdurchschnittlich produktiven Sektor orientiert, resultieren inflationistische Tendenzen. Über längere Zeitspannen ist diese Variante der Lohnführerschaft nur bei Vollbeschäftigung (z. B. USA bis Mitte der siebziger Jahre) aufrechtzuerhalten. Im Zusammenhang mit widrigeren Arbeitsmarktbedingungen ist sie nur fakultativ, unter günstigen konjunkturellen Vorzeichen möglich, wenn nämlich der exponierte Leitsektor von einer weltwirtschaftlichen Aufschwungphase stärker bzw. früher als die meisten anderen Sektoren profitiert. Der Effekt sektoraler Koordinierung ist deshalb kontingent. Welcher der beiden Effekte zum Tragen kommt, hängt auch von der Geldpolitik ab. Im Maß ihrer Stabilitätsorientierung wächst die Wahrscheinlichkeit der Internalisierung von Externalitäten. Da das eigentliche Koordinierungsproblem dieses LVS nicht in der Implementierung, sondern in der Formulierung eines makroökonomischen Lohnkonzepts³⁵ liegt, ist davon auszugehen, daß die institutionalisierte Glaubwürdigkeit der Notenbank langfristig wesentlicher ist als die konkreten diskretionären Maßnahmen der Geldpolitik. Insgesamt sollte dieses LVS einen vergleichsweise starken Interaktionseffekt mit der Geldpolitik aufweisen.

4.) Unter allen hier betrachteten Kategorien kennzeichnet die *dachverbandliche* Koordinierung bei *niedriger* Regierbarkeit die ungünstigsten institutionellen Voraussetzungen zur Lohnmäßigung,³⁶ denn die Koordinierungsversuche der Dachverbände werden durch massive Implementierungsprobleme konterkariert. Es fehlt den Dachverbänden an den Mitteln, ihre Lohnleitlinien nach "unten" durchzusetzen. Tendenziell verschärft die Vorgabe von Lohnleitlinien die Konkurrenz um Lohnzuwächse, vor allem in Form von Lohnstrukturkonflikten, da die Leitlinien von den nachgeordneten lohnpolitischen Entscheidungsebenen nicht als Obergrenze, sondern als Untergrenze für die eigenen Abschlüsse interpretiert werden. Infolgedessen sollte die Interaktion dieses LVS mit der Geldpolitik sehr ausgeprägt sein. Denn bedingt durch die defiziente Regierbarkeit liegt es primär an einer restriktiven Geldpolitik, den dachverbandlichen Lohnleitlinien Geltung zu verschaffen. Im Fall einer konzessiven Geldpolitik, die dann dazu angehalten ist, die diesem LVS

immanenten Lohn(struktur)konflikte monetär so zu flankieren, daß sich deren realwirtschaftliche Kosten in Grenzen halten, besteht umgekehrt der Interaktionseffekt in einem geringen Anreiz zur Lohnzurückhaltung.

5.) Die *autoritative* Koordinierung unterscheidet sich von den anderen Kategorien der LVS dadurch, daß sie die autonome Lohnbildung durch die Arbeitsmarktparteien suspendiert. Deshalb sind ihre Effekte schwerer als in den anderen Fällen zu prognostizieren. Es ist davon auszugehen, daß sie infolge ihres Zwangscharakters weniger leistungsfähig als effektive freiwillige Koordinierung und leistungsfähiger als deren ineffektive Variante ist. Ähnlich dem unkoordinierten LVS sollte sie daher ein mittleres Leistungsprofil aufweisen. Eine systematische Interaktion mit der Geldpolitik ist nicht anzunehmen. Denn prinzipiell kann autoritative Lohnkoordinierung eine Alternative zu einer restriktiven Geldpolitik sein, wenn die institutionellen oder ökonomischen Voraussetzungen für einen solchen geldpolitischen Kurs fehlen. Die erheblichen Legitimationsprobleme, die die autoritative Lohnregelung für die staatlichen Entscheidungsträger mit sich bringt, können aber auch eine restriktive Geldpolitik als "marktlogisches" Komplement zur autoritativen Intervention sinnvoll erscheinen lassen.

Tabelle 1 faßt die hier formulierten Hypothesen zur institutionellen Fähigkeit der alternativen LVS zur Internalisierung von Externalitäten und deren Interaktion mit der Geldpolitik zusammen.

Tabelle 1: Alternative Lohnverhandlungssysteme: Leistungsprofil und Interaktion mit der Geldpolitik

Lohnverhandlungssysteme	Institutionelle Befähigung zur Internalisierung von Externalitäten	Lohnpolitische Interaktion mit der Geldpolitik
Dachverbandliche Koordinierung mit hoher Regierbarkeit	Hoch	Gering
Dachverbandliche Koordinierung mit niedriger Regierbarkeit	Niedrig	Hoch
Sektorale Lohnführerschaft	Kontingent (hoch für das stabile Grundmuster; sonst niedrig)	Hoch
Autoritative Koordinierung	Mittel	Gering
Nichtkoordinierung	Mittel	Gering

4. Daten und empirische Befunde

Die Daten zu den LVS entstammen dem ILC-Projekt, in dem eine umfassende, quantifizierte Bestandsaufnahme der Arbeitsbeziehungen in zwanzig OECD-Ländern über die Periode 1970-97 erfolgte.³⁷ Tabelle 2 gibt einen Überblick der Klassifizierung der Länder nach dem LVS mittels aggregierter

Periodenwerte. Die Lohnpolitik messen wir anhand der jährlichen Veränderungsrate der nominellen Lohnstückkosten (LSK).³⁸ Eine expansive Lohnpolitik ist gegeben, wenn diese Wachstumsraten im Ländervergleich überdurchschnittlich hoch sind. Umgekehrt wird Lohnmäßigung durch überdurchschnittlich niedrige bis negative Wachstumsraten angezeigt. Im Unterschied zu den meisten anderen Studien messen wir die Geldpolitik nicht mittels eines Indikators der institutionalisierten Autonomie der Notenbank, sondern anhand der jährlichen Veränderungsrate der Geldmenge M1 (GM). Der Grund dafür ist unsere systematische Berücksichtigung der Implementierungsprobleme koordinierter Lohnpolitik, die im Falle dachverbandlicher Koordinierung in Verbindung mit niedriger Regierbarkeit nicht durch die Glaubwürdigkeit der Notenbank, sondern nur durch die Steuerungseffekte der Geldpolitik selbst entschärft werden können. Hohe Werte von GM deuten auf eine expansive, niedrige Werte auf eine restriktive Geldpolitik.³⁹

Wir unterstellen, daß Effekte mit einem Jahr Zeitverzögerung eintreten, da bei Lohnabschluß nur die ökonomischen Daten zu vergangenen Jahren, nicht aber die zukünftigen zur Verfügung stehen. Die Jahreswerte der LVS sind so definiert, daß sie das in einem bestimmten Jahr vorherrschende Regime bezeichnen. Oft, wenn auch keineswegs immer, wurde dies durch einen Lohnabschluß im vorangegangenen Jahr festgelegt (im Fall längerfristiger Lohnabkommen auch früher). Das heißt, in den Daten zu den LVS ist die Zeitverzögerung des Effekts schon enthalten. Hingegen gehen die ökonomischen Kontrollvariablen mit einem Jahr Zeitverzögerung in das Modell ein.

4.1 Nominelle Effekte: Die Determination der Lohnpolitik

Um den Effekt der Interaktion zwischen den LVS und der Geldpolitik auf die Lohnpolitik zu untersuchen, beginnen wir mit einem rein ökonomischen Modell, das uns als Bezugspunkt der Analyse dient. Es ist so spezifiziert, daß die Veränderungsrate der nominellen Lohnstückkosten abhängt von ihren Vorjahreswerten (autoregressive Komponente) sowie den Vorjahreswerten der jährlichen Veränderung der Arbeitslosenrate⁴⁰ und der Veränderungsrate der Geldmenge.⁴¹ Wir erwarten ein positives Vorzeichen der Geldmengenveränderung, weil eine expansive Geldpolitik höhere Lohnzuwächse zuläßt. Bei der Veränderung der Arbeitslosenrate erwarten wir ein negatives Vorzeichen, weil mit steigender Arbeitslosigkeit der Lohndruck sinken muß. Wir gehen von einem konstanten Zusammenhang in Zeit und Raum aus, so daß jeweils ein Koeffizient geschätzt werden kann. Länder- und Periodeneffekte werden durch Verwendung einer *two-way-fixed-effects*-Spezifikation bereinigt.⁴² Die t-Werte werden mittels der *panel-corrected standard errors* berechnet, die die verbleibende Heteroskedastizität und die kontemporäre Korrelation in den Residuen erfassen.⁴³ Der höchste Korrelationskoeffizient zwischen den erklärenden Variablen ist 0,21, und Multikollinearitätstests zeigen an, daß der Varianz-Inflationsfaktor (VIF) der einzelnen Variablen den Wert 2 kaum übersteigt und somit ausreichend Variation vorhanden ist, um das Modell stabil zu schätzen.

Tabelle 2: Lohnverhandlungssysteme in 20 OECD-Ländern, 1970-96

	1970-73	1974-76	1977-79	1980-82	1983-85	1986-90	1991-93	1994-96
Deutschland	DH	DH	SL	SL	SL	SL	SL	SL
Frankreich	AK	AK	AK	AK	AK	AK	AK	AK
Italien	DN	DN	DN	DN	DN	DN	DN	DN
Niederlande	DH	AK	DH	AK	DH	DH	DH	DH
Belgien	DN	DN	DN	AK	AK	DN	DN	AK
Großbritannien	KK	DN	DN	KK	KK	KK	KK	KK
Irland	DN	DN	DN	DN	DN	DN	DN	DN
Dänemark	DH	AK	AK	SL	DH	DH	DH	DH
Spanien	–	–	DN	DN	DN	DN	DN	DN
Portugal	–	AK	AK	AK	DN	DN	DN	DN
USA	SL	KK	KK	KK	KK	KK	KK	KK
Kanada	KK	AK	AK	KK	KK	KK	KK	KK
Japan	SL	SL	SL	SL	SL	SL	SL	SL
Australien	AK	AK	AK	AK	DH	DH	DH	DH
Norwegen	DH	DH	AK	AK	DH	DH	DH	DH
Neuseeland	AK	AK	AK	DH	DH	DH	KK	KK
Schweden	DH	DH	DH	DH	DH	DH	DH	KK
Finnland	DH	DH	DH	DH	DH	DH	DH	KK
Schweiz	DH	DH	DH	DH	DH	DH	DH	DH
Österreich	DH	DH	DH	DH	SL	SL	SL	SL

Anmerkungen:

LVS: Lohnverhandlungssysteme

DN = Dachverbandliche Koordinierung mit niedriger Regierbarkeit

DH: Dachverbandliche Koordinierung mit hoher Regierbarkeit

SL = sektorale Lohnführerschaft

AK = autoritative Koordinierung

KK = keine Koordinierung

– = keine Klassifikation vor der Demokratisierung

Die Werte sind jeweils der Modus der Periode.

Ausgehend von diesem ökonomischen Modell werden die uns interessierenden Effekte sukzessive eingeführt. Zunächst wird der Einfluß der LVS unabhängig von der Geldpolitik analysiert. Anschließend werden Interaktionseffekte zwischen den LVS und der Geldpolitik einbezogen. Schließlich wird die Stabilität der Koeffizienten im Zeitverlauf untersucht.

Modell 1 der Tabelle 3 präsentiert die ökonomische Spezifikation mit Länder- und Periodeneffekten. Ein Ansteigen der Arbeitslosenrate um einen Prozentpunkt reduziert unmittelbar die Wachstumsrate der Lohnstückkosten um knapp einen Prozentpunkt. Langfristig erzeugt ein einmaliger Anstieg der Arbeitslosenrate um einen Prozentpunkt einen Gesamteffekt auf die Lohnstückkostenentwicklung von ca. -1,9 Prozentpunkten. Der Effekt der Geldpolitik auf die Lohnpolitik ist in diesem Modell vernachlässigbar. In Modell 2 sind die Ländereffekte weggelassen, da in den anschließenden institutionellen Modellen die zwischenstaatliche Variation durch die LVS aufgegriffen werden soll.⁴⁴

Modell 3 führt den Effekt der Lohnverhandlungssysteme auf die Lohnpolitik unter Kontrolle der ökonomischen Effekte ein, indem die fünf LVS als Dummy-Variablen (mit dem nicht-freiwilligen Modus der autoritativen Koordinierung als Referenzkategorie) inkludiert werden. Es zeigt einen hochsignifikanten Gesamteinfluß, der vor allem von dem durchschnittlich deutlich stärkeren Wachstum der Lohnstückkosten der dachverbandlichen Koordinierung mit niedriger Regierbarkeit getragen wird.

In Modell 4 wird im nächsten Schritt eine Interaktion zwischen den LVS und der Geldpolitik angenommen. Die Hypothese ist, daß der Effekt der Geldpolitik abhängig ist vom LVS. Operational heißt dies, daß für jedes LVS ein eigener Koeffizient der Geldpolitik geschätzt werden muß.⁴⁵ Das Modell weist signifikante Effekte der Geldpolitik im Fall der dachverbandlichen Koordinierung mit niedriger Regierbarkeit und im Fall der Lohnführerschaft aus: Eine expansive Geldpolitik führt im Folgejahr zu höherem Wachstum der Lohnstückkosten. In den anderen drei Modi ist hingegen kein Effekt zu sehen. Insgesamt verfehlt der Einfluß des Interaktionseffekts im Vergleich zu Modell 1 in dieser Tabelle das 10%-Signifikanzniveau nur knapp. Im Hinblick auf den Effekt der LVS auf die Lohnstückkosten weist in diesem Modell Lohnführerschaft im Vergleich zu den anderen LVS das niedrigste Wachstum auf.

Schließlich haben wir die Annahme eines einheitlichen Koeffizienten im Zeitverlauf gelockert. Es ist wenig sinnvoll, für jedes Jahr ein eigenes Modell zu schätzen. Daher wird die Untersuchungsperiode in Subperioden geteilt, die sich grob anhand von globalen Neuorientierungen geldpolitischer Regime begründen lassen: Periode I, 1970-79 (bzw. 1971-1980 für die abhängige Variable), schließt mit der monetaristischen Wende ausgehend von den USA und Großbritannien. Periode II, 1980-85 (1981-86), ist eine Übergangsphase, in der verschiedene Länder nach und nach dem Vorbild dieser beiden Länder folgten. Sie wird durch den nächsten relevanten Schnitt, die Entscheidung zur Vertiefung der EWG mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 abgeschlossen. Aus geldpolitischer Sicht ist schließlich die in Maastricht beschlossene WWU ein dritter Einschnitt, der 1992 wirksam zu

Tabelle 3: Lohnstückkosten: Ökonomisches und institutionelles Modell

	1 LSK _t	2 LSK _t	3 LSK _t	4 LSK _t
LSK _{t-1}	0,48*** (0,06)	0,66*** (0,06)	0,61*** (0,05)	0,60*** (0,05)
AL _{t-1}	-0,98*** (0,18)	-0,92*** (0,19)	-1,00*** (0,17)	-0,94*** (0,18)
GM _{t-1}	0,14 (0,13)	0,26* (0,14)	0,19 (0,13)	—
LVS:				
DN	—	—	0,92** (0,44)	-0,05 (0,75)
DH	—	—	-0,63* (0,36)	-0,62 (0,54)
SL	—	—	-0,69 (0,54)	-1,84** (0,83)
KK	—	—	-0,38 (0,43)	-0,79 (0,71)
GM _{t-1} (DN)	—	—	—	0,92* (0,48)
GM _{t-1} (DH)	—	—	—	0,04 (0,14)
GM _{t-1} (SL)	—	—	—	1,32** (0,61)
GM _{t-1} (AK)	—	—	—	0,06 (0,48)
GM _{t-1} (KK)	—	—	—	0,45 (0,53)
F-Test (LVS)	—	—	4,54***	—
F-Test(GM _{t-1} (LVS))	—	—	—	1,90(*)
korr. R ²	0,76	0,73	0,75	0,75
NxT	537	537	527	527
Periodeneffekte	+	+	+	+
Ländereffekte	+	—	—	—

Anmerkungen: siehe Tabelle 1

Panelanalyse, Methode der kleinsten Quadrate mit panel-korrigierten Standardfehlern in Klammern

*** = $\alpha \leq 0,01$; ** $\alpha \leq 0,05$; * $\alpha \leq 0,10$; (*) $\alpha \leq 0,15$; ns = nicht signifikant (bei F-Tests)

LSK: Veränderungsrate der nominellen Lohnstückkosten

AL: Veränderung der Arbeitslosenrate

GM: Veränderungsrate der Geldmenge M1 (dividiert durch 10 zwecks Darstellung)

LVS: Lohnverhandlungssysteme; DN = Dachverbandliche Koordinierung mit niedriger

Regierbarkeit, DH: Dachverbandliche Koordinierung mit hoher Regierbarkeit, SL = sektorale Lohnführerschaft, AK = autoritative Koordinierung, KK = keine Koordinierung
Referenzkategorie (Modelle 3 und 4): AK

$GM_{t-1}(LVS)$: Koeffizient der Veränderung der Geldmenge $M1$ für spezifisches LVS

F-Test (LVS): gemeinsamer Test auf statistische Relevanz der fünf LVS

F-Test ($GM_{t-1}(LVS)$): gemeinsamer Test auf statistische Relevanz der Steigungskoeffizienten der Veränderung der Geldmenge der fünf LVS

$N \times T$: Zahl der Beobachtungspunkte; die ausgewiesene Zahl ist um fehlende Werte bereinigt.

Ländereffekte: Die Daten sind als Abweichungen der Ländermittelwerte definiert (20 OECD-Länder)

Periodeneffekte: Die Daten sind als Abweichung der Periodenmittelwerte definiert (28 Perioden, 1971-1997 für die abhängige Variable und 1970-1996 für die unabhängigen Variablen)

werden begann. Dies ergibt für Periode III den Zeitraum 1986-91 (1987-92) und für Periode IV den Zeitraum 1992-96 (1993-97). Wir kombinieren die vier periodenspezifischen Modelle in einem Modell und berechnen die Koeffizienten wie in den vorigen Modellen mit der Methode der kleinsten Quadrate und den panel-korrigierten Standardfehlern. Gemeinsame Periodeneffekte werden unterstellt.

Tabelle 4 präsentiert das Ergebnis dieser Vorgangsweise. Die Referenzkategorie für die Achsabschnitte ist wiederum die autoritative Koordinierung. Wir wollen hier aber auf die Interaktionseffekte zwischen den LVS und der Geldpolitik fokussieren. Im Gegensatz zu Modell 4 in Tabelle 3, in die sowohl der Längs- als auch der Querschnittvergleich eingeht, beziehen sich die Koeffizienten in Tabelle 4 nur auf die jeweilige Subperiode und lassen den längerfristigen Längsschnittvergleich unberücksichtigt. Die am deutlichsten signifikanten Effekte lassen sich in zeitlicher Hinsicht für die Periode I und in institutioneller Hinsicht für die beiden Varianten dachverbandlicher Koordinierung sowie Lohnführerschaft beobachten.

Bemerkenswert ist erstens, daß sich der Erklärungsbeitrag des im vorigen Modell hervorstechenden Modus der Lohnführerschaft in diesem Modell insgesamt als nicht signifikant erweist, obwohl er in den Perioden I und III sehr starke und signifikante Effekte aufweist. Statistisch liegt dies an den relativ großen Standardfehlern, die die relativ große Heterogenität dieses LVS im Ländervergleich dokumentieren. Inhaltlich läßt sich dieser Befund zum einen mit der Differenzierung zwischen stabilen und nicht-stabilen Ausprägungen des Modus (Periode II) und der deutschen Wiedervereinigung erklären, die in Periode IV starken Einfluß auf den Durchschnittswert dieser Kategorie hat. Überdies spielt in dieser Periode die Annäherung der Veränderungsrate der Lohnstückkosten aller Länder eine große Rolle.

Zweitens zeigt sich auch bei dachverbandlicher Koordinierung mit hoher Regierbarkeit in den siebziger Jahren eine deutliche Responsivität der Lohnpolitik auf die Geldpolitik, die aber ab den achtziger Jahren schneller als bei Lohnführerschaft und bei dachverbandlicher Koordinierung mit niedriger Regierbarkeit verschwindet.

Tabelle 4: Lohnstückkosten: Institutionelles Modell mit zeitabhängigen Koeffizienten

	LSK _t 1971–80	LSK _t 1981–86	LSK _t 1987–92	LSK _t 1993–97	F-Test
LSK _{t-1}	0,51*** (0,07)	0,57*** (0,10)	0,73*** (0,12)	0,36 (0,19)	
AL _{t-1}	-1,41*** (0,44)	-1,26*** (0,34)	-1,18*** (0,45)	-0,43*** (0,28)	
LVS:					
DN	-1,56 (1,28)	0,32 (1,97)	0,29 (1,10)	2,00* (1,09)	
DH	-3,41*** (0,91)	-0,60 (1,38)	0,22 (0,85)	0,51 (0,96)	
SL	-4,43*** (1,71)	-1,52 (1,50)	-1,11 (1,30)	0,84 (2,11)	
KK	-2,52** (1,28)	-1,01 (1,36)	0,18 (1,24)	0,22 (1,27)	
GM _{t-1} (DN)	2,22*** (0,61)	2,00 (1,45)	0,00 (1,04)	-1,56(*) (1,04)	4,15***
GM _{t-1} (DH)	1,97*** (0,44)	0,35 (0,67)	-0,08 (0,15)	-0,60 (0,66)	4,40***
GM _{t-1} (SL)	2,53*** (1,13)	1,59 (1,16)	1,70** (0,86)	-1,36 (2,12)	0,81 ^{ns}
GM _{t-1} (AK)	0,19 (0,72)	0,23 (0,99)	-0,20 (1,23)	0,16 (1,42)	0,01 ^{ns}
GM _{t-1} (KK)	2,04** (0,93)	0,18 (0,72)	0,36 (1,05)	-0,24 (1,49)	0,71 ^{ns}
F-Test	1,92(*)	0,59 ^{ns}	0,52 ^{ns}	0,34 ^{ns}	0,84 ^{ns}
korr. R ²	0,76				
NxT	527				
Periodeneffekte	+				
Ländereffekte	-				

Anmerkungen: siehe Tabellen 1 und 2

SUR-Modell mit periodenspezifischen Koeffizienten, Methode der kleinsten Quadrate, panel-korrigierte Standardfehler; Referenzkategorie der LVS: AK

Der F-Test in der fünften Spalte überprüft die Annahme, daß der Geldmengenkoeffizient eines LVS für alle Perioden gleich ist. Der F-Test in Spalte 1-4 der letzten Zeile überprüft die Annahme, daß der Geldmengenkoeffizient einer Periode für alle LVS gleich ist. Der F-Test in Spalte 5 der letzten Zeile überprüft die Hypothese, daß die periodenspezifischen Geldmengenkoeffizienten der vier Perioden gemeinsam für alle LVS gleich sind.

Drittens ist anzumerken, daß sich der Effekt der Geldpolitik in vier von den fünf LVS umdreht, so daß die Koeffizienten in den neunziger Jahren darauf hinweisen, daß mit zunehmend expansiver Geldpolitik das Wachstum der Lohnstückkosten abnimmt. Dieser Effekt ist zwar nur im Fall dachverbandlicher Koordinierung mit niedriger Regierbarkeit signifikant. Dennoch widerspricht er den Erwartungen. Erklären läßt sich dieser Befund unseres Erachtens nur mit der starken Konvergenz der Geld- und Lohnpolitik aller Länder in dieser Periode, die eine zuverlässige Schätzung unmöglich macht. Das heißt, die Politik der Lohnzurückhaltung hat sich in den neunziger Jahren stärker durchgesetzt, als in unserem Modell darstellbar ist. Zurückzuführen ist dies auf die Entwicklung in Europa. Die allseitigen Bemühungen zur Erfüllung der Maastricht-Kriterien fanden u.a. ihren Niederschlag in einem nicht unerheblichen Ausmaß an voluntaristischer (d.h. institutionell nicht erklärbarer) Lohnmäßigung. Den signifikanten Zusammenhang zwischen expansiver Geldpolitik und Lohnmäßigung im Fall dachverbandlicher Koordinierung und geringer Regierbarkeit macht dabei der Umstand verständlich, daß diese Kategorie von LVS Irland, Italien, Spanien und Portugal umfaßt, denen mehrheitlich die Erfüllung der Beitrittskriterien nur auf der Grundlage eines besonderen nationalen "Kraftaktes" möglich war. Den Dachverbänden dieser Länder gelang es in den neunziger Jahren insofern, ihre Defizite an Regierbarkeit durch "moralische Überzeugung" zu kompensieren.

Insgesamt deuten diese Analysen darauf hin, daß die Daten unsere Hypothesen im Hinblick auf den Einfluß der Geldpolitik auf die Lohnpolitik unterschiedlicher LVS stützen: Wir finden, gemittelt über die gesamte Untersuchungsperiode, einen beachtlichen Effekt im Fall dachverbandlicher Koordinierung mit niedriger Regierbarkeit sowie im Fall sektoraler Lohnführerschaft, aber keinen Effekt im Fall der anderen drei LVS. Die Unterteilung in verschiedene Perioden zeigt, daß der Interaktionseffekt zwischen Geld- und Lohnpolitik in den siebziger Jahren am stärksten war und nur für die sektorale Lohnführerschaft Ende der achtziger Jahre nochmals deutlich wird.

Zusammen ergeben Modell 4 aus Tabelle 3 sowie Tabelle 4 ein differenziertes Bild des Zusammenspiels von LVS und Geldpolitik bei der Bestimmung der Lohnpolitik. In den siebziger Jahren ist der Effekt deutlich vorhanden, während er in den neunziger Jahren aufgrund der durch die europäische Integration induzierten Angleichung der Geld- und Lohnpolitik nicht mehr nachweisbar ist.

4.2 Reale Effekte: Der Einfluß auf die Arbeitslosigkeit

Unterzieht man die realen Lohnstückkosten – definiert als Differenz zwischen der Veränderungsrate der nominellen Lohnstückkosten und der Inflationsrate – derselben Analyse, so ergeben sich zum einen kaum signifikante Zusammenhänge und zum anderen keine substantiellen Unterschiede zum nominellen Modell. Dies liegt daran, daß die nominellen Lohnstückkosten-

steigerungen sich unmittelbar in Preiserhöhungen auswirken und dadurch die Variation zwischen den Ländern und im Zeitverlauf zu gering wird, um auf der Aggregatebene noch erfaßbar zu sein.⁴⁶ Als die – auch politisch – interessantere Dimension realwirtschaftlicher Effekte betrachten wir daher den Einfluß der Interaktion von LVS und Geldpolitik auf die jährliche Veränderung der Arbeitslosenrate.

Wie oben beginnen wir mit einem rein ökonomischen Referenzmodell: Unterstellt wird ein autoregressiver Prozeß, der vom realen Wirtschaftswachstum des Vorjahres (RGDP), dem Niveau der Arbeitslosigkeit im Vorjahr (NAL) und der Geldpolitik im Vorjahr (GM) beeinflusst wird (Modell 1 in Tabelle 5). Wir erwarten ein negatives Vorzeichen des Koeffizienten des Wirtschaftswachstums, weil höheres Wachstum mit steigender Beschäftigung einhergeht, und ein negatives Vorzeichen der Höhe der Arbeitslosigkeit, weil bei hoher Arbeitslosigkeit die arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen zu deren Absenkung tendenziell zunehmen. Weiters erwarten wir ein negatives Vorzeichen der Geldpolitik, weil eine expansive Geldpolitik die Arbeitslosenrate senken sollte. Wir finden eine mittelgroße autoregressive Komponente, einen deutlich bremsenden Effekt des Wirtschaftswachstums und der Höhe der Arbeitslosigkeit, aber keinen Effekt der Geldpolitik. Modell 2 ist identisch bis auf die Exklusion der Ländereffekte. Die einzige Differenz im Ergebnis ist, daß der Koeffizient der Höhe der Arbeitslosenrate auffallend kleiner wird. Dies weist darauf hin, daß dieser Zusammenhang nur im Längsschnitt ausgeprägt ist, aber bei Fokussierung auf Länderunterschiede verschwindet.

Modell 3 in Tabelle 5 präsentiert das Modell unter Inklusion der LVS. Zusammen sind die LVS hochsignifikant, und das Modell zeigt ein durchschnittlich relativ geringeres Wachstum der Arbeitslosenraten in dachverbandlich koordinierten Systemen mit hoher Regierbarkeit, in nicht-koordinierten Systemen sowie – wenn auch nicht signifikant – in Systemen mit Lohnführerschaft. Modell 4 untersucht den Interaktionszusammenhang zwischen den LVS und der Geldpolitik. Der Effekt der Geldpolitik erreicht in vier der LVS ein ausreichend niedriges Signifikanzniveau, und auch der Gesamteffekt ist hochsignifikant. Eine expansive Geldpolitik senkt nach diesen Ergebnissen die Arbeitslosenrate in allen Fällen außer der dachverbandlichen Koordinierung mit hoher Regierbarkeit. In diesem Modus ist der Zusammenhang positiv. In Systemen mit Lohnführerschaft reagiert die Arbeitslosenrate jedoch nicht auf die Geldpolitik. Bemerkenswert ist schließlich in diesem Modell, daß nicht mehr die nicht-koordinierten, sondern die dachverbandlich koordinierten Systeme mit hoher Regierbarkeit, gefolgt von Systemen mit Lohnführerschaft, durchschnittlich das niedrigste Wachstum der Arbeitslosigkeit aufweisen.

Tabelle 6 zeigt die Detailliergebenisse für die Subperioden. Sie dokumentieren, daß in den siebziger Jahren effektive Systeme freiwilliger Koordinierung (dachverbandliche Koordinierung mit hoher Regierbarkeit, Lohnführerschaft) eine deutlich günstigere Beschäftigungsentwicklung als die anderen LVS verzeichneten. Dieser Vorteil verflüchtigt sich allerdings in den

Tabelle 5: Arbeitslosenrate: Ökonomisches und institutionelles Modell

	1	2	3	4
	ΔAL_t	ΔAL_t	ΔAL_t	ΔAL_t
AL_{t-1}	0,43*** (0,06)	0,42*** (0,06)	0,42*** (0,06)	0,41*** (0,06)
NAL_{t-1}	-0,11*** (0,02)	-0,02* (0,01)	-0,04** (0,02)	-0,05*** (0,02)
$RGDP_{t-1}$	-0,09*** (0,02)	-0,08*** (0,02)	-0,08*** (0,02)	-0,07*** (0,02)
GM_{t-1}	0,02 (0,04)	0,04 (0,03)	0,04 (0,03)	—
LVS:				
DN	—	—	0,14 (0,11)	0,09 (0,16)
DH	—	—	-0,17* (0,10)	-0,64*** (0,14)
SL	—	—	-0,13 (0,09)	-0,40*** (0,15)
KK	—	—	-0,22* (0,13)	-0,25 (0,20)
$GM_{t-1}(DN)$	—	—	—	-0,20** (0,10)
$GM_{t-1}(DH)$	—	—	—	0,14*** (0,04)
$GM_{t-1}(SL)$	—	—	—	-0,06 (0,10)
$GM_{t-1}(AK)$	—	—	—	-0,33*** (0,10)
$GM_{t-1}(KK)$	—	—	—	-0,30** (0,13)
F-Test (LVS)	—	—	3,75***	—
F-Test(GM_{t-1} (LVS))	—	—	—	9,06***
korr. R^2	0,54	0,51	0,51	0,54
NxT	537	537	527	527
Periodeneffekte	+	+	+	+
Ländereffekte	+	—	—	—

Anmerkungen: siehe Tabellen 1-3

NAL: Niveau der Arbeitslosenrate

Tabelle 6: Arbeitslosenrate: Institutionelles Modell mit zeitabhängigen Koeffizienten

	AL _t 1971–80	AL _t 1981–86	AL _t 1987–92	AL _t 1993–97	F-Test
AL _{t-1}	0,31** (0,12)	0,30** (0,11)	0,24* (0,13)	0,44*** (0,13)	
NAL _{t-1}	-0,04 (0,03)	-0,01 (0,03)	-0,03*** (0,03)	-0,06*** (0,03)	
RGDP _{t-1}	-0,06*** (0,02)	-0,04 (0,05)	-0,08** (0,04)	-0,08 (0,06)	
LVS:					
DN	-0,22 (0,30)	0,36 (0,37)	0,01 (0,29)	0,39 (0,26)	
DH	-0,81*** (0,22)	-0,53* (0,32)	-0,02 (0,31)	-0,29 (0,24)	
SL	-0,94*** (0,28)	-0,07 (0,31)	0,08 (0,32)	-0,36 (0,36)	
KK	-0,35 (0,41)	0,05 (0,42)	0,26 (0,41)	-0,36 (0,33)	
GM _{t-1} (DN)	-0,10 (0,15)	0,25 (0,26)	-0,19 (0,18)	-0,36 (0,26)	0,33 ^{ns}
GM _{t-1} (DH)	0,06 (0,12)	-0,12 (0,13)	0,17*** (0,04)	-0,18* (0,13)	2,27*
GM _{t-1} (SL)	0,16 (0,16)	-0,56** (0,26)	-0,17 (0,19)	0,15 (0,33)	1,17 ^{ns}
GM _{t-1} (AK)	-0,37*** (0,14)	-0,54*** (0,20)	-0,09 (0,47)	0,12 (0,30)	0,88 ^{ns}
GM _{t-1} (KK)	-0,29 (0,33)	-0,51** (0,25)	-0,44** (0,21)	-0,34 (0,28)	0,16 ^{ns}
F-Test	1,88(*)	0,86 ^{ns}	3,08**	0,53 ^{ns}	1,59*
korr. R ²	0,56				
NxT	527				
Periodeneffekte	+				
Ländereffekte	-				

Anmerkungen: siehe Tabellen 1-4

Der F-Test in der fünften Spalte überprüft die Annahme, daß der Geldmengenkoeffizient eines LVS für alle Perioden gleich ist. Der F-Test in Spalte 1-4 der letzten Zeile überprüft die Annahme, daß der Geldmengenkoeffizient einer Periode für alle LVS gleich ist. Der F-Test in Spalte 5 der letzten Zeile überprüft die Hypothese, daß die periodenspezifischen Geldmengenkoeffizienten der vier Perioden gemeinsam für alle LVS gleich sind.

Die Überprüfung des Modells auf Autokorrelation in den Residuen ergab eine geringe Restkorrelation. Die Hinzunahme einer um zwei Jahre zeitversetzten abhängigen Variablen entfernt diese Restkorrelation, ändert aber die Koeffizienten- und Standardfehler-schätzungen der anderen erklärenden Variablen nicht nennenswert. Aus diesem Grund präsentieren wir hier nur das Modell mit einer zeitversetzten abhängigen Variablen.

nachfolgenden Perioden, wobei die günstigere Entwicklung dachverbandlicher Koordinierung unter hoher Regierbarkeit noch bis in die Mitte der achtziger Jahre sichtbar bleibt. In bezug auf die Interaktion mit der Geldpolitik ist der beschäftigungsfördernde Einfluß einer expansiven Geldpolitik während der siebziger und achtziger Jahre deutlich ausgeprägt in nicht-kordinierten LVS und bis in die frühen achtziger Jahre auch in autoritativ koordinierten Systemen. Geldpolitische Weichenstellungen wirken in Ländern dieses LVS direkter als im Fall der anderen LVS auf den Arbeitsmarkt. Denn dieser Effekt ist nicht signifikant und im Zeitverlauf instabil in dachverbandlich koordinierten Systemen sowie bei sektoraler Lohnführerschaft.

Diese Ergebnisse bestätigen unsere bisherigen Analysen einerseits zu den Effekten der LVS,⁴⁷ andererseits zu deren lohnpolitischer Interaktion mit der Geldpolitik,⁴⁸ die jeweils auf Basis anderer Zeitspannen und stärker aggregierter Periodisierung erfolgten. Da die diesem Aufsatz zugrundeliegenden jährlichen Daten allerdings mehr Instabilität aufweisen als jene der Periodenaggregate, die kurzfristige Veränderungen in den einzelnen LVS ausblenden und daher weniger Wechsel zwischen LVS aufweisen, sind die Effekte bei Verwendung der Periodenaggregate deutlicher ausgeprägt. Die Analyse auf der Basis der jährlichen Daten ist ein besonders rigoroser Test auf die Effektivität der Lohnführerschaft, die in den auf Periodenaggregaten aufbauenden Modellen primär in Form der zeitlich stabilen (d.h. effektiven) Variante Eingang fand. Die Befunde zu den auf den Jahresdaten beruhenden Analysen stehen im Einklang mit unserer Hypothese von der Dominanz der effektiven Variante der Lohnführerschaft (Deutschland, Japan, Österreich). Insgesamt unterstreichen die übereinstimmenden Befunde dieser unterschiedlichen Modellspezifikationen die Zuverlässigkeit der hier präsentierten Ergebnisse. Hervorzuheben ist, daß sie im Unterschied zu den übrigen einschlägigen Studien hypothesenkonforme Effekte der Lohnkostenentwicklung darstellen.

5. Schlußfolgerungen

Den Ausgangspunkt unserer Analyse bildete die Frage, inwieweit die Interaktion alternativer LVS mit der Geldpolitik unterscheidbare nominelle und reale Effekte zeitigt. Unsere Ergebnisse lassen den Schluß zu, daß es solche Effekte gibt. Dies bedeutet, daß sich die LVS in ihrer Responsivität gegenüber geldpolitischen Signalen signifikant unterscheiden (Tabelle 1). Mit diesen Unterschieden in der Responsivität der Lohnpolitik verbinden sich unterschiedliche realwirtschaftliche Effekte. Zusammenfassend läßt sich für die nominellen und realen Effekte der einzelnen LVS folgendes festhalten:

In nicht-kordinierten Systemen hat die Geldpolitik keinen direkten Einfluß auf die Lohnpolitik und wirkt sich deutlich aus auf die Arbeitslosigkeit: je restriktiver die Geldpolitik, desto stärker steigen die Arbeitslosenraten. Die erwartbaren Markteffekte bei Nichtkoordinierung der Lohnverhandlungen treten somit deutlich zutage, und der Arbeitsmarkt übernimmt die Disziplinierung der Lohnpolitik.

Unter dachverbandlicher Koordinierung mit niedriger Regierbarkeit wirkt eine restriktive Geldpolitik zwar bremsend auf den Lohnauftrieb, zugleich aber führt dies zu steigender Arbeitslosigkeit. Die Erklärung dafür ist, daß die Implementierung der Koordinierungsziele infolge mangelnder Regierbarkeit unvollständig bleibt und ähnlich wie im Falle unkoordinierter LVS letztlich über zunehmende Arbeitslosigkeit durchgesetzt werden muß.

Bei dachverbandlicher Koordinierung mit hoher Regierbarkeit reagiert die Lohnpolitik nicht auf die Geldpolitik. Dieser Befund läßt sich mit der Fähigkeit zur gesamtwirtschaftlichen Koordination solcher Systeme erklären: Die Lohnpolitik wird an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung angepaßt, bevor es notwendig wird, Lohnzurückhaltung über eine restriktive Geldpolitik zu erzwingen. Im Gegenteil, nach dem Modell neigt die Arbeitslosigkeit eher dazu zu steigen, wenn die Geldpolitik expansiver wird. Aus unserer Sicht ist dieser Zusammenhang ein statistisches Artefakt, das durch den starken Einfluß der Krisenperiode Ende der achtziger bzw. zu Beginn der neunziger Jahre in einigen dieser Länder (z.B. Schweden, Finnland) hervorgerufen wird.

Im Fall sektoraler Koordinierung finden wir einen deutlichen Effekt der Geldpolitik auf die Lohnpolitik, aber keinen negativen Effekt auf die Beschäftigung. Dies liegt an der Fähigkeit des exponierten Leitsektors, die negativen Folgeeffekte einer geldpolitischen Disziplinierung zu antizipieren und die daraus folgende Lohnpolitik zur Richtschnur für den gesamtwirtschaftlichen Lohnbildungsprozeß zu machen.

Schließlich reagiert die Lohnpolitik unter autoritativer Koordination nicht auf die Geldpolitik, sehr wohl aber die Arbeitslosenrate. Obwohl dieser Befund analog zu nicht-koordinierten Systemen ausfällt, ist es nicht möglich, hier auf die Wirkkraft des Marktes zu verweisen. Dazu ist die Kontingenz dieses LVS zu groß. Zum einen ist autoritative Koordinierung oft Folge einer wirtschaftlichen Krise, die eventuell durch das Scheitern freiwilliger Koordinationsformen ausgelöst wurde. Zum anderen kann sich die autoritative Festlegung von Lohnsätzen in Rigidität äußern. In beiden Fällen ist die empirisch festgestellte steigende Arbeitslosigkeit bei restriktiver Geldpolitik zu erwarten.

Insgesamt zeigen sich – in Gegensatz zu konventionellen Annahmen⁴⁹ – die Unterschiede in den nominellen und realen Interaktionseffekten der Geldpolitik mit dem LVS nicht einfach entlang der Differenzierung zwischen koordinierten und unkoordinierten Systemen. Dies gilt selbst dann, wenn man die autoritative Koordinierung beiseite läßt und die Betrachtung auf die freiwillige Koordinierung beschränkt. Auch für diesen Fall zeigt sich, daß die Leistungsfähigkeit koordinierter LVS entscheidend von den jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen abhängig ist. Die Koordinierung der Lohnpolitik zeitigt nämlich nur dann wirtschaftliche Vorteile, wenn günstige Rahmenbedingungen (hohe Regierbarkeit bzw. ein dezentraler Koordinierungsmechanismus) vorliegen, die es den Tarifparteien erlauben, die Implementierungsprobleme ihrer Koordinierungsbemühungen zu bewältigen.

Welche Schlußfolgerungen ergeben sich aus diesen Befunden für die Lohnpolitik in der WWU? Es ist kaum anzunehmen, daß sich die institutio-

nellen Konfigurationen der nationalen LVS in der WWU grundlegend ändern.⁵⁰ Denn die langfristige Analyse über drei Jahrzehnte zeigt, daß LVS (wie auch die meisten anderen Institutionen der Arbeitsbeziehungen) außerordentlich stabil sind und im Regelfall nur mit ihren Grundcharakteristika vereinbare (pfadabhängige) Anpassungsprozesse zulassen.⁵¹ Damit ist auch keine wesentliche Änderung in der institutionell vorgezeichneten Internalisierungsfähigkeit von Externalitäten zu erwarten.

Nicht auszuschließen ist jedoch, daß sich durch die WWU die Bereitschaft bzw. das Interesse der lohnpolitischen Akteure zur Internalisierung der Lohnexternalitäten verändert.

Eine solche Veränderung wird für Deutschland vermutet.⁵² Da dessen Tarifparteien in Zukunft nicht mehr der direkten Kontrolle durch die Notenbank unterliegen (wenn sich die EZB an einem gesamteuropäischen Inflationsziel orientiert), entfällt der Anreiz zur Lohnmäßigung. Für die Erörterung dieser Frage ist allerdings zusätzlich zu berücksichtigen, daß die einheitliche Geldpolitik unterschiedliche Auswirkungen auf die einzelnen Länder hat. In dieser Hinsicht deuten empirische Studien auf überdurchschnittliche Effekte geldpolitischer Maßnahmen für Deutschland hin.⁵³ Besonders Interesse im Hinblick auf die Lohnbildung verdienen dabei jene länderspezifischen Effekte, die sich aus der Differenz der Produktivitätsentwicklung zwischen dem Sektor der handelbaren Güter und der nicht-handelbaren Güter ergeben. Je größer diese Differenz in einem Land ist, desto größer sind die lohninduzierten Inflationsrisiken, die aus den lohnpolitischen Nachziehprozessen im weniger produktiven Sektor der nicht-handelbaren Güter gegenüber dem Sektor der handelbaren Güter resultieren. Diese Risiken sind umso ausgeprägter, je geringer der Entwicklungsstand eines Landes, und je höher dementsprechend die Produktivitätszuwächse bei der Erzeugung der handelbaren Güter sind. Nach einer neueren Untersuchung ist Deutschland innerhalb der WWU das Land mit der geringsten Differenz zwischen dem Produktivitätswachstum der beiden Sektoren. Davon ausgehend wird erwartet, daß die gesamteuropäische Inflationsrate etwa einen Prozentpunkt über dem deutschen Vergleichswert liegen wird.⁵⁴ Dies impliziert, daß das derzeitige Inflationsziel der EZB von 2% de facto für Deutschland ein Inflationsziel von 1% bedeutet, so daß es unter dem früheren Ziel der Bundesbank (von 1,5%) liegt. All das macht einen lohnpolitischen Kurswechsel in der Bundesrepublik unwahrscheinlich.

Ein solcher Kurswechsel ist ungleich wahrscheinlicher in jenen Ländern der WWU, in denen dachverbandliche Koordinierung mit niedriger Regierbarkeit (Irland, Italien, Portugal, Spanien) einhergeht. Begünstigt wird eine solche Entwicklung einerseits durch die sich abzeichnende Entspannung am Arbeitsmarkt und andererseits auch dadurch, daß nach dem Beitritt zur WWU der besondere Anreiz zur Lohnmäßigung als Beitrittsvoraussetzung entfällt. Besondere Schwierigkeiten sind für Irland, Italien und Spanien zu erwarten, da sie (neben Finnland) innerhalb der WWU zusätzlich auch die größte Differenz zwischen dem Produktivitätswachstum bei handelbaren und nicht-handelbaren Gütern aufweisen.⁵⁵ Auch in der WWU

liegt dabei das eigentliche Anreizproblem, das zu diesen Schwierigkeiten der Lohnmäßigung führt, nicht in der Bereitschaft der Dachverbände zur makroökonomischen Orientierung, sondern in deren Implementierung.

Unter diesen Umständen scheint eine effektive transnationale Koordinierung der Lohnpolitik innerhalb der WWU schwierig, auch wenn die oben dargestellten Ergebnisse der ländervergleichenden Analyse eine solche Konstellation für wünschenswert scheinen lassen. Unrealistisch ist gewiß die Etablierung einer zentralisiert-hierarchischen Koordinierung durch die Dachverbände auf europäischer Ebene. Sie als einzig denkbare Lösung des Koordinierungsproblems zu betrachten, hieße allerdings, entgegen den oben dargelegten Einwänden Koordinierung mit Zentralisierung gleichzusetzen. Im Gegensatz dazu ist effektive Koordinierung auch in einem dezentralisierten Verhandlungskontext auf der Grundlage sektoraler Lohnführerschaft möglich. Für die Situation der WWU bedeutet dies, daß über einen analog dezentralen Mechanismus eine hinreichend große Zahl von Ländern in den transnationalen Koordinierungsprozeß wirksam eingebunden werden muß, so daß deren ökonomisches Gewicht die Erreichung des europäischen Inflationsziels auch ohne lohnpolitische Kooperation der übrigen Länder sicherstellt.⁵⁶ Das LVS der Bundesrepublik verfügt über die institutionellen Voraussetzungen ebenso wie über das ökonomische Gewicht, in einem solchen Mechanismus die Lohnführerschaft zu übernehmen. Zusammen mit Finnland, den Niederlanden und Österreich, die in der WWU ebenfalls über ein effektiv koordiniertes LVS verfügen (Tabelle 1), könnte dies jene kritische Masse bilden, die als Grundlage für die Koordinierung der Lohn- mit der Geldpolitik auf transnationaler Ebene erforderlich ist.

Anmerkungen

¹ Z.B. Rogoff (1985).

² Z.B. Hall (1994).

³ Zur Institutionenvielfalt in Europa und den daraus resultierenden Implikationen für eine europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik siehe Huemer, Mesch, Traxler (1999).

⁴ Einen Überblick über die Debatte bietet Franzese (2000a).

⁵ Zu einem Überblick über die Debatte siehe Mesch (1993); Moene, Wallerstein (1993).

⁶ Calmfors, Driffill (1988).

⁷ Z.B. Gylfason, Lindbeck (1994); Soskice, Iversen (1998).

⁸ Traxler, Blaschke, Kittel (2001).

⁹ Cukierman, Lippi (1999).

¹⁰ Traxler (1998).

¹¹ Im Fall der Arbeitgeberverbände sind auch die individuellen Mitglieder kollektive Akteure (Unternehmen).

¹² Olson (1965).

¹³ Traxler, Blaschke, Kittel (2001).

¹⁴ Ebendort.

¹⁵ Zu einem alternativen Ansatz zur Untersuchung der Interaktion zwischen LVS und Geldpolitik siehe auch ebd.

¹⁶ Soskice (1990).

¹⁷ Traxler, Kittel (2000b).

¹⁸ Dies führt zu der skurrilen Konstellation, daß Länder wie Deutschland in ein- und der-

selben Studie als Fälle mittlerer und hoher Koordinierung behandelt werden; siehe z.B. Franzese (2000b) 34.

¹⁹ Weitbrecht (1969).

²⁰ Traxler (2000).

²¹ Der gelungene verbandliche Zusammenschluß der Arbeitnehmer bzw. Arbeitgeber als Vorbedingung koordinierter Lohnpolitik wird dabei vorausgesetzt. Bedenkt man, daß auch die Verbandsbildung selbst Kooperationsprobleme eigeninteressierter Akteure aufwirft, stellen sich im Zusammenhang mit der Koordinierung der Lohnbildung genau genommen drei, je spezifische Kooperationsprobleme; vgl. (Traxler, Kittel 2000b).

²² OECD (1997).

²³ Zu diesen Replikationen siehe die übereinstimmenden Ergebnisse für unterschiedliche Zeitreihen in Traxler, Blaschke, Kittel (2001); Traxler, Kittel (2000a).

²⁴ Calmfors, Driffill (1988).

²⁵ Z.B. Iversen (1999).

²⁶ Siehe dazu Traxler, Blaschke, Kittel (2001).

²⁷ Olson (1982).

²⁸ Traxler, Kittel (2000a); Traxler, Blaschke, Kittel (2001).

²⁹ Die intra-, interverbandliche und die staatlich flankierte Koordinierung lassen sich hier als dachverbandliche Koordinierung subsumieren, weil in jedem der drei Kategorien die intersektorale Organisationszuständigkeit der Dachverbände für eine makroökonomische Ausrichtung sorgen sollte. Im Einklang damit zeigt die empirische Analyse, daß sich diese drei Kategorien in der Effektivität ihrer Koordinierung kaum unterscheiden (Traxler u.a. 2001).

³⁰ Siehe dazu die empirischen Befunde in Traxler, Blaschke, Kittel (2001).

³¹ Hall (1994), Weinert (1999).

³² Calmfors, Driffill (1988).

³³ Traxler, Kittel (2000a); Traxler, Blaschke, Kittel (2001).

³⁴ Traxler, Blaschke, Kittel (2001).

³⁵ Die besondere Schwierigkeit eines solchen Konzepts liegt für den Leitsektor darin, daß ihm Lohnabschlüsse abverlangt werden, die sein Produktivitätswachstum nicht gänzlich ausschöpfen.

³⁶ Zur empirischen Evidenz siehe Traxler, Blaschke, Kittel (2001).

³⁷ Für eine detaillierte Darstellung der Datengrundlage des Indikators siehe Traxler, Blaschke, Kittel (2001).

³⁸ Die Variable ist definiert als *compensation of employees, total economy, over volume GDP*, die Daten entstammen OECD (1999).

³⁹ In der Literatur wird die Glaubwürdigkeit der restriktiven Zentralbankpolitik zumeist an Indizes ihrer Unabhängigkeit gemessen; siehe Cukierman (1992). Das Problem dieses Ansatzes ist, daß auch und gerade eine abhängige Zentralbank eine restriktive Geldpolitik betreiben kann, wenn dies die Strategie der Regierung ist. Wir haben uns daher entschieden, die Restriktivität der Geldpolitik direkt an Hand der Geldmengenveränderung zu messen. Aus ökonomischer Perspektive könnte argumentiert werden, daß die Geldmengenveränderung nichts aussage über die Politik der Zentralbank, sondern lediglich die Inflationsrate festlegt unter Berücksichtigung des Wirtschaftswachstums. Statistisch läßt sich dieser Zusammenhang jedoch nicht beobachten: Pearsons Korrelationskoeffizient der Rohdaten der Geldmengenveränderung mit der Inflationsrate des Jahres t und des Jahres $t+1$ beträgt 0,19 bzw. 0,20, und mit dem Wirtschaftswachstum sind diese Koeffizienten 0,01 bzw. 0,14. Korrigiert man die Daten um Länder- und Periodeneffekte, so sinken diese Koeffizienten noch. Wir können daher davon ausgehen, daß die Politik der Zentralbanken nicht rein die wirtschaftlichen Entwicklungen nachvollzieht, sondern Freiheitsgrade für Interaktionseffekte mit der Lohnpolitik vorhanden sind. Die Daten entstammen IMF (1997). Für Schweden ließ sich die Veränderungsrate der Geldmenge M1 für die neunziger Jahre nicht erheben, und sie wurde durch M0 ersetzt.

⁴⁰ Die Variable ist definiert als Differenz zwischen der Arbeitslosenrate eines Jahres und der Rate des Vorjahres. Die Verwendung der prozentuellen Veränderungsraten der Ar-

beitslosigkeit verbietet sich aufgrund der niedrigen Arbeitslosenraten in der Schweiz, die zu extrem hohen Veränderungsraten (bis zu über 1000%) führen und die Ergebnisse verzerren würden. Die Daten entstammen OECD (1999).

⁴¹ Wir haben überdies Modelle untersucht, die analog zu den bei Traxler, Blaschke und Kittel (2001) 270 verwendeten Modellen das reale Wirtschaftswachstum und den Grad der Weltmarkt exponiertheit enthalten. Während die Inklusion der Weltmarkt exponiertheit keine Auswirkungen auf die hier betrachteten Zusammenhänge hat, werden die Interaktionseffekte schwächer, wenn man das Wirtschaftswachstums hinzufügt.

⁴² Siehe z.B. Baltagi (1995) 27-28.

⁴³ Siehe Beck und Katz (1995). Zum Problem des durch die Inklusion einer zeitversetzten abhängigen Variablen entstehenden *bias* in den Koeffizienten zeigt Achen (2000), daß die autoregressive Komponente den Effekt der erklärenden Variablen vor allem bei Vorliegen starker Trends "dominiert". Die Inklusion von Periodeneffekten entfernt den allgemeinen Trend aus dem Modell, so daß das Problem in unseren Modellen gemildert wird. Tests mit Modellen ohne zeitversetzte abhängige Variablen zeigten, daß der *bias* die substantiellen Ergebnisse nicht ändert. Wir haben außerdem Modelle getestet, in denen die zeitversetzten Lohnstückkosten durch die Inflationsrate ersetzt wurde. Diese führten trotz geringfügiger Abweichungen im Detail zu keinen substantiell unterschiedlichen Schlußfolgerungen.

⁴⁴ Die Ländereffekte werden durch die LVS nicht gänzlich erklärt, da erstere in den institutionellen Modellen weiterhin einen signifikanten Beitrag leisten. Um eine inhaltlich sinnvolle Schätzung des Effekts der LVS zu erhalten, muß die Variation zwischen den Ländern aber diesen Variablen zugeordnet werden, so daß die Ländereffekte aus theoretischen Gründen nicht enthalten sein dürfen. Dies kann jedoch die Koeffizienten der Kontrollvariablen sowie der Geldpolitik verzerren. Wir haben daher auch institutionelle Modelle getestet, in denen Ländereffekte enthalten sind. Diese deuten darauf hin, daß die Verzerrung im inhaltlich interessierenden Fall der Geldpolitik zumeist marginal ist und die substantiellen Schlüsse nicht ändert.

⁴⁵ In diesen Modellen übersteigen einzelne VIF, vor allem der Dummies, den Wert 4 teilweise deutlich, was auf mittelschwere Multikollinearitätsprobleme deutet. Dies ist jedoch Folge der Schätzung relativ vieler Koeffizienten auf Basis einer trotz über 500 Beobachtungspunkten immer noch relativ geringen Zahl von Fällen, vor allem für seltener auftretende Faktorenkonstellationen.

⁴⁶ Pearsons Korrelationskoeffizient der Rohdaten der Veränderungsrate der Lohnstückkosten und des Konsumpreisindexes beträgt 0,86; wenn die Daten um Länder- und Periodeneffekte bereinigt werden, beträgt er immer noch 0,71.

⁴⁷ Traxler, Kittel (2000).

⁴⁸ Traxler, Blaschke, Kittel (2001).

⁴⁹ Zusammenfassend Franzese (2000b).

⁵⁰ Am ehesten sind Änderungen im Ausmaß und der Art materieller Staatsintervention zu erwarten.

⁵¹ Traxler, Blaschke, Kittel (2001).

⁵² Soskice, Iversen (1998). Eine Implikation dieses Arguments ist, daß sich für die anderen Länder durch die WWU die geldpolitischen Randbedingungen nicht grundlegend ändern, da die Bundesbank schon seit längerer Zeit als einzige "reale" Notenbank in Europa fungierte.

⁵³ Baumgartner, Url (1999).

⁵⁴ Sinn, Reutter (2000).

⁵⁵ Ebendort.

⁵⁶ Traxler (1999).

Literatur

Achen, C., Why Lagged Dependent Variables Can Suppress the Explanatory Power of Other Independent Variables (=Paper präsentiert anlässlich des Jahrestreffens der Sektion Political Methodology der American Political Science Association, 20.-22.7.2000).

- Baltagi, B. H., *Econometric Analysis of Panel Data* (New York 1995).
- Beck, N.; Katz, J., What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data, in: *American Political Science Review* 89 (1995) 634-647.
- Calmfors, L.; Driffill, J., Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: *Economic Policy* 6 (1988) 13-61.
- Cukierman, A., *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence. Theory and Evidence* (Cambridge 1992).
- Cukierman, A.; Lippi, F., Central Bank Independence, Centralization of Wage Bargaining, Inflation and Unemployment – Theory and Some Evidence, in: *European Economic Review* 43 (1999) 1395-1434.
- Franzese, R., Discussion Paper on "Labor Standards and Aggregate Economic Performance" and on "Bargaining Structure, Wage Policy and Monetary Policy", Conference on Globalization and Democracy (University of Minnesota, Minneapolis, 26.-27.Mai 2000a).
- Franzese, R., Credibly Conservative Monetary Policy and Wage/Price-Bargaining Organization: A Review with Implications for Monetary Policy in the European Common Currency Area (=Beitrag zu: Workshop 'Wage Bargaining within EMU', Wien, 9.Oktober 2000b).
- Gylfason, T.; Lindbeck, A., The Interaction of Monetary Policy and Wages, in: *Public Choice* 79 (1994) 33-46.
- Hall, P.A., Central Bank Independence and Coordinated Wage Bargaining. Their Interaction in Germany and Europe, in: *German Politics and Society* 31 (1994) 1-23.
- Huemer, G.; Mesch, M.; Traxler, F. (Hrsg.), *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU. Institutional Requirements for European Economic Policies* (Aldershot 1999).
- IMF, *International Financial Statistics Yearbook* (Washington D.C. 1997).
- Iversen, T., *Contested Economic Institutions: The Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Democracies* (Cambridge 1999).
- Mesch, M., Zentralisierung der Lohnsetzung, Reallöhne und Beschäftigung, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 19 (1993) 451-459.
- Moene, K.O.; Wallerstein, M., The Economic Performance of Different Bargaining Institutions: A Survey of the Theoretical Literature, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 19 (1993) 423-450.
- OECD, *Economic Performance and the Structure of Collective Bargaining*, in: OECD, *Employment Outlook* (Paris 1997).
- OECD, *Economic Outlook* (Paris 1999).
- Olson, M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, London 1965).
- Olson, M., *The Rise and Decline of Nations* (New Haven, London 1982).
- Rogoff, K., The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target, in: *Quarterly Journal of Economics* 100 (1985) 1169-1190.
- Soskice, D., Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries, in: *Oxford Review of Economic Policy* 6 (1990) 36-61.
- Soskice, D.; Iversen, T., Multiple Wage-Bargaining Systems in the Single European Currency Area, in: *Oxford Review of Economic Policy* 14 (1998) 110-124.
- Traxler, F., Der Staat in den Arbeitsbeziehungen. Entwicklungstendenzen und ökonomische Effekte im internationalen Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 39 (1998) 235-260.
- Traxler, F., Wage-Setting Institutions and European Monetary Union, in: Huemer, Mesch, Traxler (1999).
- Traxler, F., The Metamorphoses of Corporatism. From Classical to Lean Patterns (=Beitrag zu: 12th Annual Meeting on Socio-Economics, London School of Economics, London, 7.-10.Juli 2000).
- Traxler, F.; Kittel, B., Lohnverhandlungssysteme und wirtschaftliche Leistungseffekte im internationalen Vergleich. Teil 1: Der Stand der Debatte auf dem Prüfstand, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 47 (2000a) 589-597.

- Traxler, F.; Kittel, B., The Bargaining System and Performance: A Comparison of 18 OECD Countries, in: *Comparative Political Studies* 33 (2000b) 1154-1190.
- Traxler, F.; Kittel, B., Lohnverhandlungssysteme und wirtschaftliche Leistungseffekte im internationalen Vergleich. Teil 2: Die Rekonzeptualisierung des Problems und die Effekte lohnpolitischer Koordinierung, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 48 (2001) 98-106.
- Traxler, F.; Blaschke, S.; Kittel, B., *National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change and Performance* (Oxford 2001).
- Weitbrecht, H.-J., *Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie* (Berlin 1969).
- Weinert, R., Ideologie, Autonomie und institutionelle Aura. Zur politischen Soziologie von Zentralbanken, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 51 (1999) 339-363.

Zusammenfassung

Durch den Vertrag von Maastricht wurde die Asymmetrie zwischen supranationalen und nationalen Entscheidungszentren insofern vertieft, als der Geldpolitik (EZB) eine außerordentlich einflußreiche Rolle zugewiesen wurde. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die Interaktion institutionell verschiedener nationaler Lohnverhandlungssysteme mit der Geldpolitik unterscheidbare nominelle und reale Effekte zeigt. Die Ergebnisse der Studie lassen den Schluß zu, daß sich die Lohnverhandlungssysteme in ihrer Responsivität gegenüber geldpolitischen Signalen signifikant unterscheiden. Mit diesen Unterschieden in der Responsivität der Lohnpolitik verbinden sich unterschiedliche realwirtschaftliche Effekte.

Welche Schlußfolgerungen ergeben sich aus diesen Befunden für die Lohnpolitik in der WWU? Eine effektive transnationale Koordinierung der Lohnpolitik innerhalb der WWU ist zwar schwierig, scheint aber in einem dezentralisierten Verhandlungskontext auf der Grundlage sektoraler Lohnführerschaft möglich.

Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt

Eine Evaluierung aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht*

Heinz Leitsmüller, Bruno Rossmann

1. Einleitung

Die Konsolidierungspolitik der öffentlichen Haushalte in den neunziger Jahren hat in vielen Ländern – so auch in Österreich – die Frage nach der geeigneten Organisationsform für die Erstellung öffentlicher Leistungen aufgeworfen. Es ging also erneut um die Frage öffentliche versus privatwirtschaftliche Leistungserstellung. Den Ausgliederungen werden eine Reihe von Zielen zugeschrieben:¹

- ◆ Entlastung der öffentlichen Haushalte; Weg zur Reform staatlicher Aufgabenerfüllung;
- ◆ Erzielen "schlanker" Strukturen durch Konzentration auf die Kernbereiche; damit verbunden ein Abbau von zu hohen Personalständen;
- ◆ Bedarfsgerechtere und effizientere Leistungserbringung; damit zusammenhängend das Forcieren kaufmännischer Denk- und Handlungsweisen wie erhöhte Flexibilität auf den Beschaffungs- und Absatzmärkten, Förderung der Eigenverantwortung der Beschäftigten etc.;
- ◆ Schaffung von Kostentransparenz;
- ◆ Mobilisierung von gebundenem Bundesvermögen.
- ◆ Ordnungspolitische Strömungen verbinden mit Ausgliederungen den Rückzug des Staates von wirtschaftlicher Aktivität.

Vor allem mit dem Hinweis auf eine effizientere Leistungserstellung durch Kapitalgesellschaften setzten sich die Ausgliederungen bestimmter öffentlicher Aufgaben zunehmend durch.² Sie sollen eine Änderung der Struktur des öffentlichen Leistungsangebotes bewirken und zu einer kundenge-

* Die Langfassung dieses Beitrages ist im Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes erschienen: Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt – Eine Evaluierung aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht (Wien 2001).

rechten und effektiven Leistungserstellung beitragen. Ausgliederungen beschränken sich nicht nur auf die Überführung von bürokratischen auf privatwirtschaftliche Rechtsformen. Es geht auch um einen Kulturwandel, der die ausgegliederten Unternehmungen von der Verwaltung weg hin zum Markt führen soll und der auf marktorientierte Unternehmungen zielt.

Seit dem Jahr 1991 hat der Bund ein umfangreiches Ausgliederungsprogramm durchgeführt:³

Tabelle 1: Bisherige Ausgliederungen des Bundes

● Schönbrunner Tiergarten GesmbH	1991
● Österreichische Donaubetriebs AG	1992
● Schloß Schönbrunn Kultur- und BetriebsgmbH	1992
● Agrarmarkt Austria	1992
● Bundesimmobilien GesmbH	1992
● Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (GmbH)	1992
● Österreichische Bundesbahnen (sui generis)	1992
● Austro Control GmbH	1993
● Arbeitsmarktservice (öff. rechtl. DLU)	1994
● Diplomatische Akademie Wien (Anstalt öff. Rechts)	1996
● SchieneninfrastrukturfinanzierungsgmbH	1996
● Post und Telekom Austria AG	1996
● Österreichische Postsparkasse AG	1996
● Bundes-Wertpapieraufsicht (Anstalt öff. Rechts)	1996
● Bundesrechenzentrum GmbH	1996
● Österreichische Bundesforste AG	1996
● Landwirtschaftliche Bundesversuchswirtschaften GmbH	1996
● Österreichische Staatsdruckerei AG	1997
● Wiener Zeitung GmbH	1997
● Österreichisches Forschungs- und Prüfzentrum Arsenal GmbH	1997
● Börsebeteiligungsgesellschaft mbH	1998
● Bundestheater Holding GmbH	1999
● Burgtheater GmbH	1999
● Wiener Staatsoper GmbH	1999
● Volksoper Wien GmbH	1999
● Theaterservice GmbH	1999
● Bundessporteinrichtungen GmbH	1999
● Umweltbundesamt GmbH	1999
● Kunsthistorisches Museum	1999
● Österreichische Galerie	2000
● Österreichisches Museum für angewandte Kunst	2000
● Technisches Museum Wien	2000
● Graphische Sammlung Albertina	2000
● Statistik Österreich (Anstalt öffentl. Rechts)	2000
● Spanische Hofreitschule (Gesellschaft öffentl. Rechts)	2001

Am 11. Oktober 2000 hat der Ministerrat ein weiteres umfangreiches Ausgliederungsprogramm beschlossen.⁴ Die Ausgliederungs(Reorganisations)liste umfaßt folgende Unternehmen:

Tabelle 2: Geplante Ausgliederungen des Bundes

- Kfz-Werkstätten Gendarmerie und Polizei (Ausgliederung bzw. Reorganisation)
- Massafonds (vorläufige Planung)
- Flugrettung
- Bundesschullandheime
- Nationalbibliothek und Phonotheek
- Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik
- Völkerkundemuseum
- Theatermuseum
- Museum Moderner Kunst
- Naturhistorisches Museum
- Bundesinstitut für Erwachsenenbildung in Strobl
- Spanische Reitschule (bereits mit 2001 ausgegliedert)
- Bundesgärten
- Bundesanstalt für Milchwirtschaft in Rotholz
- Bundesamt für Wasserwirtschaft/Schließung chemisches Labor
- Sonstige Projekte des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (in Verhandlung)
- Bundesgebäudeverwaltung inklusive betriebsähnliche Einrichtung (Bundesbaudirektion)
- Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen
- Insolvenzausfallgeldfonds
- Hauptpunzierungs- und Punzieramt
- Bankenaufsicht
- Bundesbeschaffungs GmbH
- Schifffahrt (Schleusendienst)
- Luftfahrt (behördliche Zulassungstätigkeiten)
- Heeresgeschichtliches Museum und militärhistorisches Institut
- Bakteriologisch-seriologische Untersuchungsanstalt
- Lebensmitteluntersuchungsanstalten
- Veterinärmedizinische Anstalten
- Verwaltungsakademie des Bundes

Das Ausgliederungsprogramm soll somit fortgesetzt werden, ohne daß in empirisch ausreichender Form⁵ hinterfragt wurde, ob die gesteckten Zielsetzungen auch tatsächlich realisiert werden konnten, und ohne daß andere mögliche Wege – wie etwa eine Reorganisation der öffentlichen Aufgabenerfüllung – beschritten wurden, obwohl organisations- und haushaltsrechtliche Voraussetzungen für Reformen geschaffen wurden. Zu verweisen ist auf die sogenannte "Flexibilisierungsklausel" im § 17 a des Bundes-

haushaltsgesetzes. In der vorliegenden Studie geht es daher darum, eine Evaluierung der Ausgliederungen des Bundes an Hand ausgewählter Fallbeispiele durchzuführen.

Für die im Rahmen dieser Studie durchgeführte Evaluierung ausgegliederter Unternehmen wurde eine Auswahl vorgenommen, wobei als Hauptkriterien die Länge des Beobachtungszeitraums, die Verfügbarkeit von Informationen und Daten, die Art der Tätigkeit sowie das Umfeld des Unternehmens herangezogen wurden. Bewußt ausgeklammert wurden die ÖBB, die Post und Telekom Austria, weil sich für diese beiden Unternehmungen das wirtschaftliche Umfeld so entscheidend geändert hat – etwa der Verlust der Monopolstellung der Telekom Austria –, daß dies zu einer extrem komplexen Aufgabe geworden wäre.⁶ Die Untersuchung dieser Unternehmungen wäre jedoch dringend erforderlich, weil hier eine entscheidende Zielsetzung, nämlich die budgetäre Entlastung, deutlich verfehlt wurde.⁷ In die Untersuchung wurden folgende Gesellschaften einbezogen:

◆ Österreichische Donaubetriebs AG (ÖDOBAG)	1992 AG
◆ Schloß Schönbrunn	1992 GmbH
◆ Bundesimmobiliengesellschaft (BIG)	1992 GmbH
◆ Austro Control GmbH (BIG)	1993 GmbH
◆ Österreichische Bundesforste (ÖBf AG)	1996 AG

Zwei zentrale Fragestellungen standen im Mittelpunkt der Untersuchung:

- ◆ Inwiefern ist mit den Ausgliederungen eine Budgetentlastung verbunden?
- ◆ Wird mit der Ausgliederung eine Steigerung der Effizienz erreicht, und wie ist die wirtschaftliche *Performance* des Unternehmens?

Besonderes Augenmerk wird auf die mit der Ausgliederung verbundenen Änderungen für die Beschäftigten gelegt (Personalreduktion, Segmentierung der Belegschaft, flexiblerer Personaleinsatz, dienst- und pensionsrechtliche Veränderungen, Fragen der Personalentwicklung, Rolle der Belegschaftsvertretung). Die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Lebensfähigkeit der Gesellschaften beschränkt sich nicht auf Bilanzanalysen der Unternehmungen an Hand von betriebswirtschaftlichen Kennzahlen und Effizienzfragen, es geht auch um die Frage, inwieweit in der ausgegliederten Unternehmung die Rahmenbedingungen für eine Selbststeuerung (Schaffung geeigneter interner Steuerungsinstrumente, verbesserte Steuerung und Kontrolle durch den Eigentümer, Ausschöpfung von Marktpotenzialen, soziokultureller Wandel im Unternehmen) geschaffen wurden. Abschnitt 3 faßt die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

Aufbauend auf den daraus resultierenden Ergebnissen wurden Kriterien für erfolgreiche Ausgliederungen definiert (Abschnitt 4). Zuvor werden jedoch der methodische Ansatz, eine Typologie der ausgegliederten Einheiten und die Vorgangsweise bei den Ausgliederungen kurz dargestellt (Abschnitt 2).

2. Methodische Vorgangsweise, Typologie von und Vorgangsweise bei Ausgliederungen

Methodisch handelt es sich um eine "Vorher-Nachher"-Analyse, die vor allem auf zwei Ansätzen aufbaut:

- ◆ der Verarbeitung von öffentlich zugänglichen Daten und Informationen (Bundesrechnungsabschlüsse, Geschäftsberichte, Ausgliederungs- und Unternehmenskonzepte, Ausgliederungsgesetze etc.) zu aussagekräftigen Kennzahlen
- ◆ und der Durchführung von qualitativen Interviews mit verschiedenen Gesprächspartnern aus den ausgegliederten Gesellschaften sowie den Trägerressorts.⁸

Die Evaluierung der gewählten Fallbeispiele wurde durch eine Reihe von Hemmnissen erheblich erschwert. Ein gravierendes Problem ergab sich aus dem hohen Grad an Intransparenz. Das betrifft zum einen die Daten, die weder in den Rechnungsabschlüssen noch in den Teilheften zum Bundesfinanzgesetz in einer für eine Evaluierung geeigneten Form dargestellt und publiziert werden, und zum anderen die Nichtzugänglichkeit zu Konzepten vor, während und nach der Ausgliederung (Unternehmens- und Ausgliederungskonzepte). Zahlen aus den Bilanzen der Unternehmungen stimmen mit jenen im Bundeshaushalt nicht überein, weil einer periodengerechten Abgrenzung in den Bilanzen die kameralistische Darstellung im Bundeshaushalt gegenübersteht. Das Fehlen einer umfassenden Dokumentation über die finanzielle Situation und die wirtschaftliche *Performance*, die etwa in Form eines jährlichen Ausgliederungsberichtes erfolgen könnte, macht Evaluierungen zu einem schwierigen Vorhaben, das die Gefahr von Fehleinschätzungen in sich birgt.

Weiters werden die Ziele der Ausgliederungen in den der Öffentlichkeit vorliegenden Informationen (Koalitionsübereinkommen, Budgetreden, Budgetprogramme, Ausgliederungsgesetze) nur teilweise oder nur in sehr allgemeinen Begrifflichkeiten angegeben, insbesondere aber wurden für die Ausgliederungsvorhaben keine Erfolgskriterien definiert. Dadurch wird der Nachweis der Überlegenheit der gewählten Lösung extrem schwierig: Das Erreichen nicht klar formulierter Ziele, für die es keine Meßgrößen, Erfolgskriterien und vorgegebenen Sollwerte (in Form von Vorscheurechnungen) gibt, läßt sich nur schwer in transparenter, nachvollziehbarer Form feststellen.

Den Autoren ist bewußt, daß die Evaluierung auf schwachen Grundlagen aufbaut – ja aufbauen muß. Es werden ja letztlich schlechte Ist-Zustände mit einer idealen Welt mit "Vorher-Nachher"-Vergleichen durchgeführt. Es kann und konnte nicht geklärt werden, welche Verbesserungen auch bei einem Verbleib im Bundeshaushalt hätten erzielt werden können. An sich wäre ja der Vergleich zwischen einer reformierten öffentlichen Aufgabenerfüllung mit der Leistungserbringung durch private Unternehmungen weitaus sinnvoller.⁹

Die seit dem Jahr 1991 ausgegliederten Gesellschaften des Bundes lassen sich nach verschiedenen Gesichtspunkten typologisieren: nach der Art der Tätigkeit und nach ihrem wirtschaftlichen Umfeld sowie der Form der juristischen Verselbständigung.

Nach der Art der Tätigkeit lassen sich zwei Typen von Ausgliederungen unterscheiden.

- ◆ Einerseits gibt es Unternehmungen, die Leistungen für den Markt, also typische unternehmerische Tätigkeiten, erbringen. In diese Kategorie fallen z.B. die ÖBB, die Telekom Austria, Schloß und Tiergarten Schönbrunn, ÖDOBAG, Austro Control, Bundesforste etc.
- ◆ Andererseits gibt es Unternehmungen mit Aktivitäten, die eher den Charakter von Hilfsdienststellen haben. Diese Gesellschaften erbringen Leistungen für andere staatliche Stellen, die auch von der Privatwirtschaft angeboten werden. Hierher gehören z.B. das Bundesrechenzentrum, die Bundes-Wertpapieraufsicht, die Bundesfinanzierungsagentur, die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG), die Statistik Österreich etc.

Die Zuordnungen sind nicht immer eindeutig möglich, weil einige Unternehmungen beide Arten von Aktivitäten erfüllen (z.B. die Bundesforste, die auch die Verwaltung des Liegenschaftsbestandes des Bundes durchführen).

Die ausgegliederten Unternehmungen können aber auch nach dem wirtschaftlichen Umfeld, in dem sie agieren, klassifiziert werden. Demnach gibt es Unternehmungen, die eine Monopolstellung haben (z.B. Austro Control, Schloß Schönbrunn) und solche, die in einer kompetitiven Umgebung tätig sind (z.B. ÖDOBAG, Bundesforste).

Die Vorgangsweise der Ausgliederungen erfolgt nach einem weitgehend einheitlichen Schema:¹⁰

- ◆ Die Grundlage für die Ausgliederung bildet stets ein Ausgliederungsgesetz.¹¹
- ◆ Die Gesellschaften werden im Regelfall bei der Ausgliederung ausreichend mit Eigenkapital ausgestattet.
- ◆ Sie verfügen über eigene Rechtspersönlichkeit und sind nach kaufmännischen Prinzipien zu führen. Als Organisationsform dominieren die GmbH und die AG.
- ◆ Im Ausgliederungsgesetz ist ein Leistungsauftrag zwischen dem jeweiligen Ressort und dem ausgegliederten Unternehmen festgelegt. In den gewählten Fallbeispielen sind dies wie folgt:¹²

ÖDOBAG	Rahmenvertrag zur Durchführung von Leistungen (bis Ende 1999)
BIG	Mietverträge mit verschiedenen Ressorts, Fruchtgenußrahmenvertrag, Baubetreuungsverträge und Hausverwaltungsleistungen (Bundesbaudirektion)
Schloß Schönbrunn	Fruchtgenußvertrag, Mietvertrag
Austro Control	Rahmenvertrag über Leistungen für den Bund (Verkehrs- und Verteidigungsressort, Kaufvertrag, Liegenschaftserwerb)
ÖBfAG	Fruchtgenußvertrag

- ◆ Das oberste Organ ist ein vom jeweiligen Minister bestellter Aufsichts(Verwaltungs)rat, der die Interessen des Eigentümers vertritt.
- ◆ Die Ausgliederungen versuchen, wichtige Elemente des *New Public Management* zu realisieren. Das bedeutet, daß das Bestreben besteht, die ausgegliederte Unternehmung von Beginn an den Markt heranzuführen. Im Regelfall wird die auszugliedernde Einheit nicht mit einer Garantie des Eigentümers ausgestattet (Ausnahmen sind die ÖBB sowie die Post und Telekom Austria). Die Aufgaben der Unternehmungen werden in den Ausgliederungsgesetzen determiniert. Für die Steuerung der Gesellschaften sind die Zentralstellen zuständig, die strategischen und operativen Kompetenzen werden an den Aufsichtsrat sowie an die Geschäftsführung delegiert, die im Regelfall ein Unternehmenskonzept erarbeiten. Dadurch werden politische und unternehmerische Verantwortung getrennt.
- ◆ Die Durchführung der Ausgliederungen wurde in vielen Fällen von externen Beratungsfirmen begleitet. Nur in Ausnahmefällen kam es zu einer prozeßorientierten Beratung (Bundesforste). Im Vorfeld vieler Ausgliederungen hatte die Finanzierungsgarantiegesellschaft eine beratende Rolle für das Bundesministerium für Finanzen. Sie erstellte Ausgliederungskonzepte für verschiedene Ausgliederungsprojekte (z.B. ÖDOBAG, Austro Control).

3. Die wichtigsten Ergebnisse aus den fünf Fallbeispielen – eine Gesamteinschätzung

In diesem Resümee werden die wichtigsten Ergebnisse aus den fünf Fallbeispielen dargestellt. Neben der Frage nach möglichen Budgetentlastungen und der wirtschaftlichen *Performance* wird auf Steuerungsfragen und die Auswirkungen auf die Belegschaftsvertretungen eingegangen. Dabei werden nicht alle Ergebnisse im Detail präsentiert, es geht hier vielmehr um eine Gesamteinschätzung.

3.1 Budgetentlastungen durch Ausgliederungen

Die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt sind sehr schwierig zu ermitteln, weil die Verflechtungen zwischen dem Bundeshaushalt und dem ausgegliederten Unternehmen sehr vielschichtig sind und weil vorgegebene Soll-Werte weitgehend fehlen. Die Verbuchungen der Zahlungsströme erfolgen zumeist in mehreren Budgetkapiteln und liegen in vielen Fällen im Detail überhaupt nicht vor (Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer, Leistungsentgelte).¹³ Es wurde daher auf Schätzungen – wenn überhaupt möglich – zurückgegriffen (z.B. ÖDOBAG). Die budgetären Wirkungsanalysen werden zusätzlich dadurch erschwert, daß die Ausgliederungsvorgänge und die damit verbundenen Zielsetzungen nicht transparent gemacht wurden. Finanzielle Vorscheurechnungen liegen zwar teilweise vor (BIG, Austro Control), sie erleichtern aber nicht unbedingt die Überprüfbarkeit des budgetären Ergebnisses, weil sie nicht immer nachvollzogen werden konnten.

Die vorliegenden Ergebnisse und Einschätzungen sind daher zwangsläufig lückenhaft und können nicht mehr als Orientierungsgrößen sein.

Für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Budgetentlastung war es notwendig, über den zahlungsstromorientierten Ansatz hinauszugehen. Zusätzlich wurde eine Reihe von weiteren Faktoren – wie der Anstieg des Unternehmenswertes durch die Reorganisation (ÖDOBAG, Schloß Schönbrunn, Bundesforste) oder die Änderung der Unternehmensphilosophie (Bundesforste) – berücksichtigt, da der der Untersuchung zugrunde gelegte rein zahlungsstromorientierte Ansatz für die Ermittlung der budgetären Vorteilhaftigkeit zu kurz greift. Eine Quantifizierung des Unternehmenswertes konnte aber aufgrund der mangelnden Datenlage nicht geleistet werden. Die Einschätzung der Budgetentlastung erfolgt daher zum Teil auf qualitativer Basis.

Alles in allem kann festgehalten werden, daß für alle untersuchten Unternehmungen von einer Budgetentlastung ausgegangen werden kann bzw. eine solche zu erwarten ist. Die Entlastungen waren möglich, obwohl in einigen Fällen der Bund die Unternehmungen mit "Hypotheken" in die Selbständigkeit entlassen hat. Die Formen dieser Belastungen waren unterschiedlich. Es handelte sich um Investitionsrückstaus (Schloß Schönbrunn, Bundesforste, Austro Control), einen Personalüberhang (ÖDOBAG), die Abgeltung von Vorperiodenergebnissen (Bundesforste), Liegenschaftserwerb (Austro Control) und fehlende Vorsorgen für betriebliche Pensionszusagen (Austro Control). Umgekehrt übernahm der Bund Belastungen. Für den Personalüberhang der ÖDOBAG leistete der Bund Gesellschafterzuschüsse, und beim Schloß Schönbrunn übernahm er anlässlich der Ausgliederung einen Teil des Personals, über dessen Verwendung keinerlei Informationen vorliegen.

Das Ausmaß der budgetären Entlastung ist unterschiedlich hoch – eine Quantifizierung war aber nur in einem Fall möglich (ÖDOBAG) und muß vor dem Hintergrund der "Hypotheken" und der budgetären Ausgangslage der Unternehmungen gesehen werden. Drei der untersuchten Unternehmungen wiesen vor der Ausgliederung einen Ausgabenüberhang auf (ÖDOBAG, Schloß Schönbrunn, Austro Control), lediglich die Bundesforste hatten – bei kameralistischerer Darstellung – Einnahmenüberschüsse. Den Unternehmungen mit Ausgabenüberhängen gelang es, Budgetentlastungen zu erwirtschaften, die beim Schloß Schönbrunn beachtlich waren und bei der ÖDOBAG eher mäßig ausfielen. Die Budgetentlastung bei der Austro Control ließ sich in ihrer Größenordnung aus Mangel an Dateninformationen praktisch nicht abschätzen. Bei der BIG konnten Budgetentlastungen erzielt werden, die jedoch hinter den Erwartungen der Vorscheurechnung zurückblieben. Eine gleichzeitig zu erwartende Budgetentlastung des Hochbaubudgets ist in den Jahren nach der Ausgliederung nicht eingetreten. Es muß daher davon ausgegangen werden, daß der budgetentlastende Effekt bei der BIG insgesamt ebenfalls bescheiden ausfiel. Bei den Bundesforsten war der Effekt der Budgetentlastung im ersten Jahr (1997) wegen der Abgeltung der Vorperiodenergebnisse hoch, in den Jahren danach eher gering. Hier ist erst mittelfristig mit höheren Entlastungen zu rechnen.

Die Ursachen für die Budgetentlastung ergeben sich aus der Summe mehrerer Faktoren. Am stärksten fallen die Personalkosten sowie die Anhebung von Preisen bzw. Gebühren ins Gewicht. Von geringerer Bedeutung sind das erhöhte Kostenbewußtsein und der gestiegene Unternehmenswert.

In drei Fällen (ÖDOBAG, Schloß Schönbrunn, Bundesforste) spielten die Personalkosten eine maßgebliche Rolle. Dabei wurden Mengen- und/oder Preiseffekte realisiert. In zwei Fällen kam es zu einem deutlichen Personalabbau, bei der ÖDOBAG und bei den Bundesforsten. Bei der ÖDOBAG erfolgte der Personalabbau vorwiegend über den natürlichen Abgang und zu einem geringeren Teil durch einen Arbeitsplatzwechsel – mit der Folge eines heute immer noch bestehenden Personalüberhangs. Bei den Bundesforsten war der Beschäftigtenabbau mit einem Sozialplan (Vorruhestandsregelungen) verknüpft. Beim Schloß Schönbrunn wurde der Personalstand deutlich ausgeweitet, das bedeutet, daß hier der Preiseffekt sehr stark zum Tragen kommt. Bei allen drei genannten Unternehmungen kam der Preiseffekt über einen neuen Kollektivvertrag oder ein neues Gehaltsschema zustande. Die Folge waren niedrigere Gehälter für Neueintretende, wobei der Lebensseinkommensverlauf in der Regel abgeflacht wurde. Ein flacherer Lebensseinkommensverlauf mit höheren Anfangsgehältern führt allerdings erst mittel- bis längerfristig zu Entlastungen. Gleichzeitig wurden Übertritte ins neue Gehaltsschema durch Anreizsysteme ("Versteinerung" des alten Dienstrechts, Ausgleichszahlungen) "gefördert". Bei den Bundesforsten trat ein Pensionskassenmodell an die Stelle der Betriebspension, wodurch sich die Bundesforste eines erheblichen Teils ihrer Pensionslasten entledigen konnten. Insgesamt kam es durch diese Maßnahmen teilweise zu beträchtlichen Gehaltsverlusten für die Beschäftigten. Bei der Austro Control hingegen stieg der Personalaufwand pro Kopf weiter an. Der neue Kollektivvertrag mit flacherem Lebensseinkommensverlauf und geringerem Lebensseinkommen wird sich bei der Austro Control erst mittelfristig auszuwirken beginnen.

Bei zwei Ausgliederungen spielten Preis- bzw. Gebührenerhöhungen eine bedeutende Rolle. Beim Schloß Schönbrunn hat neben der starken Reduktion der Personalaufwandstangente die Erhöhung der Eintrittspreise maßgeblich zur Budgetentlastung beigetragen. Bei der Austro Control trug neben dem Erwerb der Flugverkehrszentrale durch die Austro Control fast ausschließlich die Einführung kostendeckender An- und Abfluggebühren sowie von Entgelten für andere Leistungen zur Budgetentlastung bei. In beiden Fällen wurde diese angebotsorientierte Preis- bzw. Gebührenpolitik durch die monopolistische Stellung des Unternehmens begünstigt.

Bei der BIG kommt die Budgetentlastung hauptsächlich durch die Reorganisation der Bundesimmobilienwirtschaft zustande. Gleichzeitig konnte festgestellt werden, daß die Kostensenkungspotentiale nur begrenzt ausgenutzt wurden.

Die betriebswirtschaftliche Orientierung der ausgegliederten Unternehmungen und die damit verbundene Erhöhung des Kostenbewußtseins sowie der mit der Reorganisation verbundene Anstieg des Unternehmens-

wertes trugen in allen Fällen mit Ausnahme der BIG zur Budgetentlastung bei.

Häufig wird die Meinung vertreten, daß budgetäre Entlastungen auch ohne Ausgliederung des jeweiligen Unternehmens hätten zustande kommen können. Diese These muß angesichts der hier vorliegenden Ergebnisse in Zweifel gezogen werden. Sie mag lediglich dort ihre Berechtigung haben, wo die Marktstellung des Unternehmens eine angebotsorientierte Preispolitik ermöglicht (Schloß Schönbrunn, Austro Control). Fraglich ist allerdings, ob die Preiserhöhungen ohne Ausgliederung in diesem Ausmaß durchsetzbar gewesen wären. Weiters kann angeführt werden, daß der zunehmende Wettbewerbsdruck für die Austro Control eine Fortsetzung der bisherigen Preispolitik nur mehr begrenzt zulassen wird. Beim Schloß Schönbrunn zeigte sich deutlich, daß ein Teil der Budgetentlastung über die Personalkosten zustande kam, der vermutlich beim Verbleib im Bundeshaushalt nicht möglich gewesen wäre.

Weniger eindeutig ist der Befund im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Budgetentlastung. Bei zwei Ausgliederungen zeichnet sich ab, daß es gelingt, ein an den Grundsätzen von *New Public Management* orientiertes Unternehmen aufzubauen, nämlich beim Schloß Schönbrunn und den Bundesforsten. In diesen beiden Fällen ist auf mittlere Sicht mit einer nachhaltigen Budgetentlastung zu rechnen. Bei der BIG hätte die stark steigende Verschuldung zu einer Minderung der Fruchtgenußentgelte in der Zukunft geführt. Durch die im Zuge der Neuorganisation (ab 2001) vorgenommene Systemumstellung vom Fruchtgenuß auf Eigentum wird die Verschuldung der BIG weiterhin hoch bleiben. Den kurzfristigen Verkaufserlösen stehen Mietaufwendungen der Ressorts gegenüber, die derzeit aus Mitteln des Hochbaubudgets gedeckt werden können. Ab dem zwölften Jahr werden nach jetzt vorliegenden Berechnungen die Mieteinnahmen an die BIG jedoch die Verkaufserlöse übersteigen, so daß mit budgetären Mehrbelastungen zu rechnen ist. Bei der Austro Control scheint die Nachhaltigkeit der Budgetentlastung praktisch nur durch kostendeckende Gebühren gewährleistet zu sein. Tatsächlich aber besteht aufgrund der derzeit hohen Flugsicherungsstreckengebühren (die ein Spiegelbild der hohen Personalkosten sind) die Gefahr, daß österreichisches Territorium zunehmend umgangen wird. Zusätzlich muß in Zukunft davon ausgegangen werden, daß der Konkurrenzdruck nicht nur von anderen Flugleitzentralen, sondern auch von privaten Anbietern mit kompletten Flugsicherungspaketen kommen wird. Bei der Austro Control besteht somit ein Handlungsbedarf. Bei der ÖDOBAG ist eine nachhaltige Budgetentlastung in hohem Maße davon abhängig, ob es dem Unternehmen gelingen wird, den Wegfall des Leistungsvertrages mit der Wasserstraßendirektion zu verkraften und sich gegen andere Anbieter am Markt durchzusetzen. Entscheidend wird auch sein, ob die Personalreserve abgebaut bzw. produktiv innerhalb oder außerhalb des Unternehmens eingesetzt werden kann. Zur Erhaltung einer nachhaltigen Budgetentlastung besteht auch hier erheblicher Handlungsbedarf.

3.2 Die wirtschaftliche Performance der ausgegliederten Unternehmungen

3.2.1 Effizienzentwicklung

Effizienzsteigerungen bei Ausgliederungen entstehen vor allem durch kostenseitige Maßnahmen, die ihrerseits wieder größtenteils auf diversen Flexibilisierungsaktivitäten aufgebaut sind. Im Mittelpunkt von Kosteneinsparungen stehen dabei in den meisten Fällen Flexibilisierungsmaßnahmen im Personalbereich sowie diverse Einsparungsmaßnahmen im Verwaltungsbereich.

Einnahmenseitig sind ebenfalls Effekte zu beobachten, wenngleich hier unterschiedliche Erfolge verbucht werden konnten. Die einnahmenseitigen Bemühungen gehen einerseits in Richtung Festigung des Stammgeschäftes, andererseits aber auch in Richtung der Erschließung neuer Umsatzpotentiale.

3.2.1.1 Einnahmenseitige Effekte von Ausgliederungen

Es zeigt sich, daß Unternehmen, die aus einer bürokratisch-mechanistisch ausgerichteten Struktur in eine unternehmerisch-marktwirtschaftliche übergeführt werden, Probleme bei der Verbesserung ihrer Einnahmenstruktur haben. Der Grund liegt vor allem darin, daß die notwendigen betriebswirtschaftlichen Erfahrungen für den Umgang in einem kompetitiven System im Regelfall nicht vorhanden sind. Vor allem bei der Strategiefindung sowie der Vermarktung stoßen die ausgegliederten Gesellschaften daher relativ rasch an Grenzen. Die im Rahmen der öffentlichen Verwaltung historisch gewachsene bzw. gebildete Organisationsstruktur einerseits sowie die erforderlichen Qualifikationen der ArbeitnehmerInnen in betriebswirtschaftlichen Belangen andererseits entsprechen zu Beginn der Ausgliederung nur partiell den Anforderungen eines unternehmerisch ausgerichteten Unternehmens und müssen erst weiterentwickelt werden, ehe sich erste Erfolge am Markt einstellen können. Einen Vorteil haben hier Gesellschaften, die sich bereits vor der Ausgliederung am Markt bewegt haben und daher ihre Strukturen dementsprechend ausgerichtet haben (ÖBf AG).

So ist es auch nicht verwunderlich, daß ein Teil der untersuchten Gesellschaften auch nach der Ausgliederung relativ stark auf seine Stammumsätze angewiesen war und die Erschließung neuer Produkte oder Märkte nur in Ausnahmefällen sichtbare Ergebnisse brachte. Zu den Ausnahmen zählen hier die Bundesforste und das Schloß Schönbrunn. Beide Gesellschaften konnten nach der Ausgliederung allmählich neue Produktgruppen erschließen, die rund um ihre Kerntätigkeit positioniert sind (etwa produktionsnahe Dienstleistungen bei den Bundesforsten, *Merchandising* beim Schloß Schönbrunn). Diese beiden Gesellschaften zeichneten sich auch dadurch aus, daß sie entsprechende Maßnahmen auf der soziokulturellen Ebene – wie Personalentwicklung, Aus- und Fortbildung etc. – einleiteten, um die Unternehmenskultur auf die neuen wirtschaftlichen Erfordernisse umzustellen.

Im Gegensatz dazu schenkte die ÖDOBAG diesen Faktoren weniger Beachtung, im Mittelpunkt stand der Abbau des Personalüberhanges. Eine Ergänzung der Aufgaben – etwa durch die Erschließung neuer Produkte – blieb daher lange Zeit in den Anfängen stecken und ist letztlich nie wirklich gelungen. Die hohe Abhängigkeit von der ursprünglichen Kerntätigkeit könnte bei der ÖDOBAG in Zukunft zu erheblichen wirtschaftlichen Problemen führen, da der ursprünglich in Form eines Leistungsvertrages mit dem Auftraggeber Wasserstraßendirektion abgesicherte Kernumsatz durch eine vorzeitige Vertragslösung gefährdet wird.

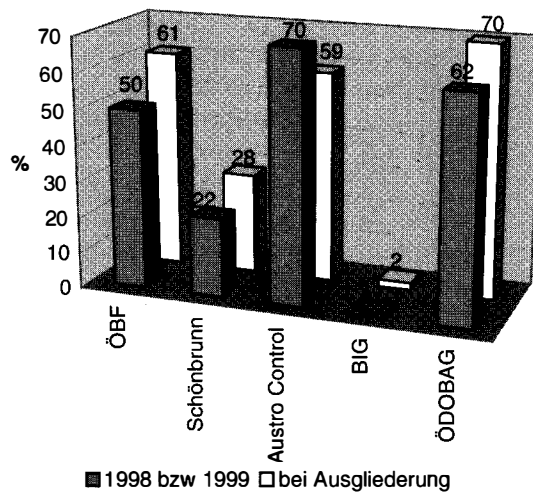
Relativ positive Effekte zeigten die Ausgliederungen in bezug auf Einnahmenerhöhungen im Stammgeschäft. Sowohl Schloß Schönbrunn, die Austro Control als auch die Bundesforste konnten ihre Umsätze steigern. Bei einer genaueren Betrachtung muß aber vor allem beim Schloß Schönbrunn und der Austro Control berücksichtigt werden, daß die Ertragssteigerungen insbesondere aus Preiserhöhungen resultieren, die auf Grund der besonderen wirtschaftlichen Marktposition dieser Unternehmen durchsetzbar waren. So hatte das Schloß Schönbrunn wohl auf Grund seiner touristischen bzw. kulturpolitischen Bedeutung einen relativ großen Preisspielraum nach oben, mußte aber nach Umsetzung dieser Maßnahme trotzdem einen massiven Besucherrückgang in Kauf nehmen. Auch bei der Austro Control bestanden die einnahmenseitigen Maßnahmen trotzdem ausschließlich aus einer Anhebung bzw. Neueinführung von Gebühren. Diese Preiserhöhungen wurden erst durch die Ausgliederung und die damit verbundene Flexibilisierung der Entscheidungsstrukturen ermöglicht. Zusätzlich stellte die gesellschaftsrechtliche Ausgliederung einen entscheidenden Impuls zur Ausschöpfung dieser Potentiale dar.

3.2.1.2 Kostenseitige Effekte

Auf der Kostenseite kann ein relativ eindeutiges Resümee gezogen werden, das im Prinzip auf alle Ausgliederungen – mit Ausnahme der BIG – zutrifft. Die Hauptstoßrichtung der Effizienzsteigerung geht deutlich in Richtung einer Verringerung der Personalkosten. Obwohl anzunehmen ist, daß Ausgliederungen auf Grund der damit verbundenen Restrukturierungs- und Flexibilisierungsmaßnahmen auch die Grundlage für diverse andere Kosteneinsparungen (z.B. im Einkauf, bei Mieten, bei Finanzierungskosten etc.) bilden, konnten aus den Erfolgsrechnungen der untersuchten Gesellschaften keine diesbezüglichen Einsparungen wahrgenommen werden.

3.2.1.3 Maßnahmen im Personalbereich

Kosteneinsparungen im Personalbereich wurden vor allem mittels Personalabbau sowie diverser Verschlechterungen im Dienst- und Pensionsrecht erzielt. Das Ergebnis der Einsparungen wird etwa in der Entwicklung der Lohntangente¹⁴ deutlich sichtbar. Mit Ausnahme der Austro Control weisen seit der Ausgliederung alle untersuchten Gesellschaften eine spürbare Senkung dieser Kennzahl auf.

Abbildung 1: Entwicklung der Lohntangente nach der Ausgliederung

Quelle: Geschäftsberichte, eigene Berechnungen

Als vorrangiges Mittel zur Lohnkostensenkung wurde bei den untersuchten Gesellschaften der Beschäftigtenabbau angewendet. So wurde der Personalstand seit Beginn der Ausgliederung bei der ÖDOBAG um etwa 40% verringert und bei den Bundesforsten um ca. 30%. Anders war die Entwicklung beim Schloß Schönbrunn und der Austro Control. Schloß Schönbrunn erhöhte den Beschäftigtenstand auf Grund neuer Geschäftsfelder, bei der Austro Control stieg der Beschäftigtenstand ebenfalls leicht an. Der Beschäftigtenabbau wurde vorwiegend durch natürlichen Abgang, insbesondere Pensionierungen (Bundesforste, ÖDOBAG) erreicht. Kündigungen stellten bislang eher die Ausnahme dar und kamen nur in Einzelfällen zur Anwendung (ÖDOBAG).

Bei den Bundesforsten wurde ein Sozialplan ausgehandelt, der inhaltlich eine "Beurlaubung" bei weiterlaufenden, aber verringerten Aktivbezügen darstellt. Ein Teil der Kosten des Sozialplanes wurde dabei in das Budget rückverlagert, in dem Mittel aus der Arbeitslosenversicherung zur Teilfinanzierung des Vorruhestandes herangezogen wurden.

Den Kostensenkungen, die diese Maßnahmen auf lange Sicht mit sich bringen, stehen zum Teil relativ hohe Beendigungsansprüche gegenüber, für die in der Regel die ausgegliederten Gesellschaften aufkommen müssen. Diese Kosten stellen für die neuen Gesellschaften gerade in der Umstrukturierungsphase erhebliche Belastungen dar. So wurde bei der Austro Control erst nach der Ausgliederung mit dem Aufbau einer Rückstellung für bereits Jahre zuvor zugesagte betriebliche Pensionsansprüche begonnen,

was nun in den nächsten Jahren zu einer spürbaren Kostenbelastung führen wird. Auch die Bundesforste haben auf Grund von Beendigungsansprüchen erhebliche Belastungen zu tragen. Hier muß etwa die Rückstellung für den Sozialplan deutlich aufgestockt werden, um die aus der gesetzlichen Anhebung des Frühpensionierungsalters resultierenden Zusatzkosten abdecken zu können. Im Beispiel Schönbrunn verblieb ein Teil der Beschäftigten beim Bund, so daß das ausgegliederte Unternehmen sogar Personal aufnehmen mußte, um die notwendigen Kapazitäten abdecken zu können. Für die Gesellschaft hat diese Variante den Vorteil, daß von Beginn an kein Personalüberhang besteht und das neue Personal den erforderlichen Qualifikationen entsprechend ausgewählt werden kann. Dadurch wird ein rascherer Strukturwandel möglich. Aus der Sicht des Bundes ist diese Lösung freilich suboptimal, da der durch die Ausgliederung unter Umständen erwünschte Einsparungseffekt beim Personalaufwand verwässert wird. Auch bei den Bundesforsten wurde ein Teil der in den Vorruhestand versetzten Beschäftigten durch Neuaufnahmen ersetzt. Bei der BIG wurde fast zur Gänze neues Personal aufgenommen. Diesen Neuaufnahmen standen keine Einsparungseffekte in anderen Bereichen des Hochbaus, etwa der Bundesbaudirektion, gegenüber.

Mit Ausnahme der BIG war jede Ausgliederung mit einer Änderung des Dienstrechtes bzw. einem neuen Gehaltsschema verbunden. Während Beamte in der Regel mit keiner wesentlichen Verschlechterung des Dienstrechtes im Zuge der Ausgliederung rechnen mußten, da sie zumeist in Form einer Personalüberlassung an die neue Gesellschaft übertragen wurden, kamen für die Vertragsbediensteten sowie die neueintretenden Beschäftigten in der Regel neue Kollektivverträge zur Anwendung. Typische Charakteristika dieser neuen Regelungen sind eine Verringerung des Einkommens (Schloß Schönbrunn, Bundesforste), eine Verflachung der Lohn- und Gehaltsentwicklung, die Einführung von variablen Entgeltsystemen (Bundesforste) sowie angepaßte Pensionsregelungen (Bundesforste). Letztere reichen von Pensionskassenslösungen bis hin zur ASVG-Pension. Um Beschäftigte zum Übertritt in das neue Dienstrecht zu bewegen, wurden einerseits Boni angeboten (z.B. höhere Einstufung), andererseits wurde mit einer "Versteinerung" des alten Dienstrechtes Druck auf die Beschäftigten ausgeübt (Schönbrunn).

Einsparungen im Personalbereich waren in den meisten Fällen mit einer Steigerung der Produktivität verbunden. Bei der Mehrzahl der untersuchten Gesellschaften ist die Betriebsleistung pro Beschäftigten - als Indikator für die Produktivität - wesentlich stärker gestiegen als gleichzeitig der Personalaufwand. Beim Schloß Schönbrunn stagnierte der Personalaufwand pro Kopf seit der Ausgliederung, während gleichzeitig die Betriebsleistung um über 30% gestiegen ist. Ähnlich bei der ÖDOBAG und den Bundesforsten: einer Steigerung der Betriebsleistung um jeweils 38% bzw. 10% stehen Erhöhungen des Personalaufwandes von 15% bzw. 5% gegenüber. Die Produktivitätssteigerungen gehen vor allem von den Einsparungen im Personalbereich aus.

Generell kann festgestellt werden, daß Ausgliederungen Umschichtungen bzw. Anpassungen des Personalbedarfs – in beide Richtungen – erheblich erleichtern und dadurch gegenüber der Planstellenbewirtschaftung einen Vorteil besitzen. Was für das Unternehmen allerdings förderlich ist, kann für die Beschäftigten rasch zu einem Nachteil werden.

3.2.1.4 Effizienzsteigerungen durch den Einsatz moderner Managementmethoden

Es wurde festgestellt, daß Ausgliederungen in der Regel auch einen wichtigen Impuls zur Modernisierung der Unternehmenssteuerung mit sich bringen. Die untersuchten ausgegliederten Gesellschaften befinden sich diesbezüglich freilich in relativ unterschiedlichen Entwicklungsphasen. Bei allen untersuchten Gesellschaften wurde relativ rasch eine Restrukturierung bzw. Modernisierung des betrieblichen Rechnungswesens in Angriff genommen. Dies reicht von der Einführung einer Kostenrechnung sowie von Controlling- bzw. Revisionsabteilungen bis hin zu einer integrativen Vernetzung aller Steuerungseinheiten mittels diverser Softwarelösungen (z.B. SAP). Die Implementation eines modernen Rechnungswesens dauert einige Zeit, so daß sich etliche Gesellschaften erst in der Umsetzungsphase befinden. Die Qualität des eingesetzten Instrumentariums konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht beurteilt werden.

Darüber hinausreichende moderne Managementmethoden wie *Total Quality Management*, *Balanced Scorecard* und gezielte Maßnahmen im Bereich der Organisations- und Personalentwicklung sind – abgesehen von einigen partiellen Projekten – nur vereinzelt zu finden (Bundesforste). Hier ist noch ein deutlicher Nachholbedarf gegeben, da gerade diese Instrumente ein hohes Potential für nachhaltige Effizienzsteigerungen versprechen.

Bei der Implementation moderner Managementmethoden stellen die (noch) nicht vorhandenen soziokulturellen und organisatorischen Voraussetzungen in der Regel die größten Hindernisse dar. Auch die Belegschaft bzw. deren Vertretung stehen diesen neuen Konzepten skeptisch gegenüber, sind mit ihnen doch nicht nur Chancen, sondern auch Risiken für die Belegschaft verbunden. Hier ist es entscheidend, wie offen die Betroffenen in den Entwicklungsprozeß eingebunden werden. Je offener der Prozeß angelegt wird, desto eher konnten Widerstände und Hemmnisse gemeinsam bewältigt werden.

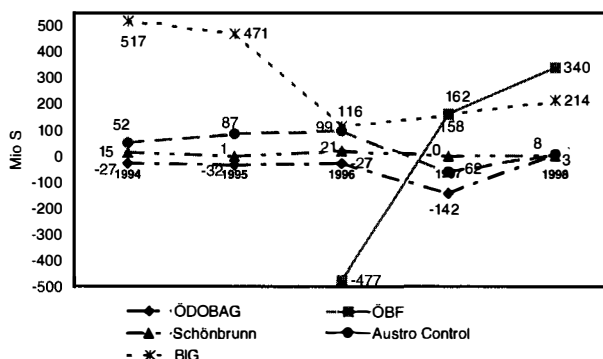
3.2.2 Die Entwicklung der Gewinne sowie deren Verwendung

Die Gewinnsituation der untersuchten Gesellschaften hat sich ab dem Zeitpunkt der Ausgliederung tendenziell positiv entwickelt. Die Gesellschaften bilanzieren nun mit einem positiven Jahresüberschuß, wenngleich immer wieder deutliche Schwankungen von einem zum anderen Geschäftsjahr feststellbar sind (Abb. 2). Allerdings hat sich das Gewinnniveau bei beinahe allen untersuchten Gesellschaften nach einer gewissen Zeit

eingependelt, eine weitere Aufwärtsentwicklung ist zur Zeit nicht erkennbar. Dies liegt daran, daß umsatzseitig wenig Potential erschlossen wurde und die kostenseitigen Effekte nach spürbaren Entlastungen in den ersten Jahren tendenziell geringer wurden. Die einzige Ausnahme mit stetig wachsenden Jahresüberschüssen sind die Bundesforste. Hier spielen aber außerordentliche Erträge bzw. Belastungen eine dominierende Rolle. Um diese Faktoren bereinigt konnten die Gewinne auf gutem Niveau stabil gehalten werden.

Die Analyse der Gewinnentwicklung nach Ausgliederungen wird durch Einmaleffekte (erstmalige Dotierung von Sozialkapital, Abschlagszahlungen, Umstrukturierungskosten etc.) erschwert. Zusätzlich müssen bei einigen Unternehmungen im Jahr 1999 außerordentliche Entwicklungen berücksichtigt werden (z.B. Kosovo-Krieg bei der Austro Control, Sturm "Lothar" bei den Bundesforsten, Kündigung des Leistungsvertrages bei der ÖDOBAG).

Abbildung 2: Die Entwicklung des Jahresüberschusses



Quelle: Geschäftsberichte, eigene Berechnungen

Zwischen Bund und ausgegliederten Gesellschaften wurden in einigen Fällen die Bezahlung von Fruchtgenußentgelten für die wirtschaftliche Bereitstellung von Vermögen und die damit verbundene Nutznießung vereinbart (BIG,¹⁵ Bundesforste, Schloß Schönbrunn). Diese sind im Regelfall von bestimmten Gewinngrößen wie dem Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) abhängig. Ein höherer Gewinn hat zwar ein höheres Fruchtgenußentgelt zur Folge, gleichzeitig wird dadurch aber der Gewinn wieder reduziert. Die Entwicklung der Fruchtgenußentgelte war unterschiedlich. Bei den Bundesforsten sind sie seit der Ausgliederung von 50 Mio. S (1997) auf über 170 Mio. S (1999) angestiegen. Bei der BIG unterlagen sie relativ starken Schwankungen. Die Schloß Schönbrunn GmbH führte bisher nur geringe Fruchtgenußentgelte an den Bund ab.

Darüber hinaus hat der Bund als Eigentümer die Möglichkeit, allfällige Bilanzgewinne in Form von Dividendenausschüttungen zu lukrieren. Regelmäßig erhielt der Bund aus diesem Titel Dividenden von der BIG (jährlich

zwischen 10 und 170 Mio. S) und den Bundesforsten (jährlich 40 Mio. S). Die anderen Gesellschaften führten bislang keine Dividenden ab.

Daß bei der Darstellung des Gewinnes in veröffentlichten Bilanzen auch die Optik eine wichtige Rolle spielt, zeigt das Beispiel ÖDOBAG. Um die künftige Ertragslage zu verbessern, wurde der bestehende Personalüberhang bilanziell und gesellschaftsrechtlich durch die Bildung einer Rückstellung sowie durch die Ausgliederung des "gesunden" Betriebsteiles isoliert. Der aus dem Personalüberhang resultierende Personalaufwand wurde dadurch "vorgezogen", zukünftige Gewinne werden entlastet.

3.2.3 Die langfristige Krisenfestigkeit der Gesellschaften

Eine kritische Größe für die Krisenfestigkeit der ausgegliederten Unternehmen ist die Höhe des Eigenkapitals. Da davon auszugehen ist, daß in den ersten Jahren nach der Ausgliederung Anfangs- bzw. Umstrukturierungsverluste getragen werden müssen, ist ein solider Eigenkapitalanteil bei der Ausgliederung eine wichtige Startvoraussetzung. Je höher die Gefahr von Verlusten ist, desto besser sollte die Eigenkapitalausstattung sein. Als zweite Kennzahl wurde im Rahmen dieser Studie die Verschuldungsdauer als Verhältnis von Verschuldung zur Selbstfinanzierungskraft gewählt.

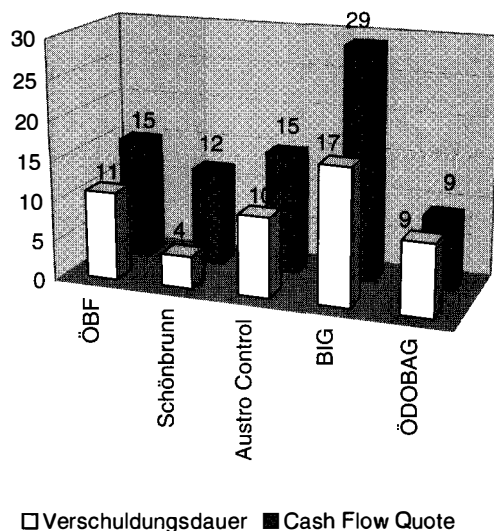
Die Untersuchung hat gezeigt, daß der größere Teil der ausgegliederten Gesellschaften von Beginn an eine relativ hohe Eigenkapitalausstattung erhielt (Bundesforste, ÖDOBAG, Schloß Schönbrunn).¹⁶ Die Austro Control und die BIG wurden unterdurchschnittlich mit Eigenkapital ausgestattet. Die zum Ausgliederungszeitpunkt relativ niedrige Eigenkapitalquote bei der Austro Control wurde durch einen hohen Anteil von Sozialkapital ergänzt, welches erst langfristig zu Verpflichtungen führen wird und daher wirtschaftlich ebenfalls dem Eigenkapital zugerechnet werden kann. Allerdings ist das Sozialkapital erst teilweise gebildet, es wurde aktivseitig abgegrenzt. Die BIG startete mit einer relativ geringen Eigenkapitalausstattung, war aber immer als "Finanzierungsgesellschaft" ausgelegt, was zur Folge hat, daß eine herkömmliche Interpretation der Eigenkapitalquote zu falschen Schlüssen führen kann.

Körperlich wird das Eigenkapital meist in Form von Sachanlagevermögen und nicht in Form von liquiden Mitteln eingebracht. Aus der Sicht des Bundes kommt es dadurch zu keinen budgetären Belastungen. Im Gegenteil, in einigen Fällen wurde den Gesellschaften unmittelbar nach der Ausgliederung eine relativ hohe finanzielle Bürde auferlegt, die die Liquidität des ausgegliederten Unternehmens erheblich belastete, das Bundesbudget aber entlastete. So mußte die Austro Control unmittelbar nach der Ausgliederung ihre eigene Luftverkehrskontrollzentrale vermutlich zu einem überhöhten Kaufpreis erwerben, da diese nicht als Sacheinlage übertragen wurde. Die Bundesforste mußten eine Abgeltung für "Vorperiodenergebnisse" in der Höhe von 700 Mio. S an den Bund bezahlen.

Die Krisenfestigkeit der ausgegliederten Gesellschaften zeigt sich auch an Hand der finanzwirtschaftlichen Entwicklung. Werden die *Cash Flow*-

Entwicklung und die Verschuldungsdauer als Indikatoren herangezogen, so zeigt die Abbildung 3, daß das Niveau relativ stabil und zufriedenstellend ist und daß die Finanzkraft einen Aufwärtstrend zeigt. Lediglich im Jahr 1999 haben einige außerordentliche Umstände zu einer Beeinträchtigung dieser Werte geführt (Kündigung des Leistungsvertrages bei ÖDOBAG, Krieg im Kosovo bei Austro Control). Die Gesellschaften weisen insgesamt aber eine durchwegs sehr solide Kapitalstruktur und Finanzkraft auf.

Abbildung 3: Finanzkraft der ausgegliederten Gesellschaften im Jahr 1998



Quelle: Geschäftsberichte, eigene Berechnungen

Auch bei der Frage, ob die erforderlichen Investitionen aus eigener Kraft finanziert werden können, kann den untersuchten Gesellschaften durchwegs ein gutes Zeugnis ausgestellt werden. Die meisten Gesellschaften können ihre Investitionen aus dem *Cash Flow* finanzieren und investieren genug, um den Modernisierungsgrad ihrer Betriebsmittel zu erhalten und entsprechend weiterzuentwickeln. Bei der Schloß Schönbrunn GmbH war die Eigenfinanzierung der erforderlichen Investitionen in das Schloß sogar ein wesentliches Motiv für die Ausgliederung. Eine Ausnahme bildet die ÖDOBAG, die über Jahre hindurch einen negativen *Cash Flow* erreichte und erst ab 1998 in den positiven Bereich gelangte.

3.3 Auswirkungen auf die Belegschaftsvertretung

Auf die Belegschaftsvertretungen kam im Zuge von Ausgliederungen eine Fülle von Problemen zu. Das größte Problem bestand darin, daß Ausgliederungen für Personalvertretungen im öffentlichen Dienst eine völlige

Systemveränderung darstellen und dadurch die Basis der Interessenvertretung völlig neu aufgebaut werden mußte.

Durch die Ausgliederung wurden für die Belegschaftsvertretungen andere Rechtsgrundlagen gültig. Es fand ein Wechsel vom Personalvertretungsrecht in das Arbeitsverfassungsgesetz (ArbVG) statt. In vielen Fällen mußten Übergangsbestimmungen geschaffen werden, da Beamte bezugs- oder pensionsrechtlich weiterhin dem öffentlichen Dienst zugeteilt sind und daher diesbezüglich von der Personalvertretung im öffentlichen Dienst vertreten werden, wirtschaftlich aber einem Betrieb des ausgegliederten Unternehmens zugeordnet sind und hier vom neuen ArbVG-Betriebsrat vertreten werden. Die Mitbestimmungsstrukturen wurden erheblich komplexer. Während bei der Personalvertretung vor allem Angelegenheiten des Bezugs- oder Pensionsrechtes zu regeln sind, verlagert sich der Schwerpunkt des ArbVG-Betriebsrates relativ rasch auf die Mitbestimmung in wirtschaftlichen Angelegenheiten. Die betriebswirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens bestimmt weitgehend den Handlungsspielraum des Betriebsrates im ausgegliederten Unternehmen. Hier fehlte den Personalvertretern naturgemäß die notwendige Erfahrung.

Zudem bedingen viele Ausgliederungen, daß erstmals ein Betriebsrat gewählt wurde oder die bisherige Personalvertretungsstruktur an die neuen Verhältnisse angepaßt werden mußte. Damit waren viele Unsicherheiten verbunden – nicht zuletzt auch bezüglich des eigenen Schicksals.

Die Komplexität stieg auch dadurch, daß Ausgliederungen neue rechtliche Bedingungen für die Beschäftigten zur Folge hatten. Auf einen Teil der Belegschaft waren nun nicht mehr die Bestimmungen aus dem öffentlichen Dienst, sondern aus dem "privatwirtschaftlichen" Arbeitsrecht oder dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) anzuwenden. Mit diesen Gesetzen hatten Personalvertreter kaum Erfahrungen, sie standen daher vor großen Herausforderungen.

Letztlich muß berücksichtigt werden, daß durch die beginnende Anwendung moderner Managementmethoden generell ein Wandel der Rolle des Betriebsrates eingeleitet wurde. Die traditionelle Rolle des Betriebsrates als "Verteidiger erworbener Rechte" wurde zunehmend vom "Co-Manager" abgelöst, der – wie das Beispiel der Bundesforste zeigt – eine aktive Rolle im Veränderungsprozeß übernimmt und die Interessen der Belegschaft immer mehr als Prozeßbegleiter und Moderator gegenüber dem Management vertritt.

Es zeigte sich somit, daß Ausgliederungen für die Personalvertretung eine enorme Herausforderung darstellen und daher mit viel Unsicherheiten behaftet sind. Es ist durchaus verständlich, daß Umstrukturierungsprozesse von der Belegschaft und dem Betriebsrat nicht von vornherein unterstützt, sondern eher mit viel Skepsis und Zurückhaltung betrachtet wurden. Dies wird bei den untersuchten Gesellschaften deutlich sichtbar. Die Skepsis zeigt sich vor allem in verstärkter Kritik an den Ausgliederungsvorhaben und den damit verbundenen Veränderungen im Personalbereich. Das Beispiel Bundesforste ist jedoch ein Beleg dafür, daß es möglich ist,

eine offensive Strategie zu beschreiten und sich aktiv in den Ausgliederungsprozess einzubringen, um so die Chancen für die Belegschaft besser nutzen zu können.

3.4 Die Steuerung der ausgegliederten Unternehmungen durch den Eigentümer

Mit der Ausgliederung von Aufgaben aus dem unmittelbaren Bundesbereich – und damit aus der Kameralistik des Bundeshaushaltes – ist auch die Frage der Steuerung stärker in den Mittelpunkt gerückt. Aus internationalen Beispielen ist bekannt, daß eine adäquate Steuerung der ausgegliederten Unternehmungen durch das politisch administrative System ein zentrales Problem darstellt. Die "Kunst" der Steuerung besteht darin, daß den ausgegliederten Gesellschaften ein ausreichender Autonomiespielraum für eigenverantwortliches Agieren, d.h. also für eine Selbststeuerung gelassen werden muß, während gleichzeitig dafür Sorge getragen werden muß, daß die ausgegliederten Gesellschaften im Sinne der politisch-strategisch vorgegebenen Ziele handeln. Im Rahmen der Steuerung geht es somit darum, daß das politisch-administrative System die dafür geeigneten Rahmenbedingungen schafft.

Die Steuerung der ausgegliederten Unternehmungen – das gilt nicht nur für die hier untersuchten – erfolgte lange Zeit in erster Linie über die traditionellen Instrumente, d.h. über die Ausgliederungsgesetze und über die Mitwirkung in den Aufsichtsorganen der verselbständigten Unternehmungen (Aufsichtsrat). Im Rahmen der Untersuchung konnte eine Reihe von Steuerungsdefiziten festgestellt werden, und zwar sowohl beim Eigentümer als auch Selbststeuerungsdefizite bei den ausgegliederten Einheiten. Erstere sind schon in den Ausgliederungsgesetzen selbst angelegt, weil die Steuerungsvorgaben dort sehr vage bleiben und einen weiten Operationalisierungsspielraum offen lassen. Die Operationalisierung selbst erfolgt dann durch die Unternehmensorgane (Geschäftsführung, Aufsichtsrat). Hierbei treten Mängel an Steuerungswillig- und -fähigkeit auf, die sich beim zuständigen Träger einerseits in Qualifikations- und Funktionsmängeln bei von ihm entsendeten Vertretern in den Aufsichtsrat und andererseits vor allem im Fehlen eines geeigneten öffentlichen Berichtswesens äußern.

In der Praxis zeigt sich nach wie vor die Tendenz, an den gewohnten Strukturen festzuhalten. Besonders deutlich kommt das bei der ÖDOBAG und der BIG zum Ausdruck. Bei der ÖDOBAG ist es die mangelhafte Aufgabenabgrenzung und Koordination zwischen der ÖDOBAG und der Wasserstraßendirektion im Bereich des Meßwesens. Die bestehenden organisatorischen Unklarheiten werden von den Betroffenen verschieden interpretiert. Während aus der Sicht der ÖDOBAG eine Art Konkurrenzverhältnis aufgebaut wurde, vertritt die WSD die Ansicht, ihre Investitionen dienen lediglich der Kontrolle. In Wirklichkeit dürfte es sich – selbst neun (!) Jahre nach der Organisationsprivatisierung der Wasserstraßendirektion – um Hemmnisse der WSD handeln, die gewohnten Bahnen zu verlassen.

Ein zweites Beispiel liefert die BIG. Mit dem BIG-Gesetz wurde zwischen der BIG und der Bundesbaudirektion Wien ein fünfjähriger Leistungsverpflichtungsvertrag errichtet. Obwohl der Vertrag längst abgelaufen ist, vergibt die BIG ihre Aufträge nach wie vor ausschließlich an die Bundesbaudirektion. Diese sich aus Steuerungsdefiziten ergebenden Beharrungstendenzen tragen zu Ineffizienzen in der Leistungserstellung bei. Es fehlen entsprechende Effizienzanreize.

Die BIG ist auch ein Beispiel dafür, daß es nicht gelungen ist, die Aufgaben durch marktwirtschaftliche, selbstregelnde Systeme abzuwickeln. Die Abwicklung erfolgt nach wie vor über bürokratische Kontroll- und Verwaltungsmechanismen. Das führt dazu, daß die tatsächlichen Kosten für die Nutzung von Bundesimmobilien weder transparent sind, noch von den Nutzern selbst getragen werden. Die Mieten für die Schulen des Bundes und für die Universitäten werden nicht von den Nutzern selbst, sondern pauschal und zentral vom jeweiligen Ministerium getragen.

Die Steuerungsdefizite traten auf, obwohl mit den Ausgliederungsrichtlinien des Bundeskanzleramtes¹⁷ vom November 1992 eine Ziel- und Programmsteuerung eingeführt wurde. Demnach müßte bei jeder Ausgliederung ein betriebswirtschaftliches und organisatorisches Ausgliederungskonzept erstellt werden, das Auskunft über Motive und Zielsetzungen und über die finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt in Form einer Vorscheurechnung und einer fiktiven Fortsetzung des Status quo geben soll. Die Untersuchung hat gezeigt, daß zwischen Anspruch und Wirklichkeit eine große Lücke klafft.¹⁸

Eine Reaktion des Bundes auf vorhandene Steuerungsmängel war die Einrichtung eines betriebswirtschaftlichen Berichterstattungswesens im Jahr 1998. Beim Bund wurde mit dem Aufbau eines Beteiligungscontrollings (beim jeweiligen Fachressort) und eines Finanzcontrollings (beim Bundesministerium für Finanzen) begonnen¹⁹. Durch das *Controlling* soll die Umsetzung der Ziele und Strategien des ausgegliederten Unternehmens steuernd unterstützt werden. Damit wird den fachzuständigen Ressorts als verantwortlichen Eigentümerversprechern ein begleitendes Informationsinstrumentarium in die Hand gegeben. Es werden quartalsweise Mindestberichtspflichten mit Soll/Ist-Vergleichen vereinbart, die über eingetretene Entwicklungen im Leistungs-, Vermögens- und Finanzierungsbereich Auskunft geben sollen. Auch die budgetären Auswirkungen von Ausgliederungen auf den Bundeshaushalt werden in die Berichterstattung einbezogen. Damit wird ein Grundstein für regelmäßige Evaluierungen ausgegliederter Unternehmungen gesetzt. Es wäre sinnvoll und würde dem Postulat einer transparenten Verwaltung entsprechen, wenn die Informationen aus dem Beteiligungs- und Finanzcontrolling regelmäßig in einem Ausgliederungsbericht des Bundes dokumentiert würden. Es sei aber nochmals darauf hingewiesen, daß eine adäquate Evaluierung ausreichend präzise und operational definierte Zielsetzungen sowie Erfolgskriterien voraussetzt.

4. Vorgangsweise und Anforderungskriterien für künftige Ausgliederungen

4.1 Es geht nicht um "öffentlich versus privat" – Reformstrategien für die öffentliche Aufgabenerfüllung sind gefragt

Die Regierung geht mit der Vorlage eines neuen umfangreichen Ausgliederungskatalogs offensichtlich davon aus, daß die Erledigung öffentlicher Aufgaben in den aufgelisteten Bereichen durch Ausgliederungen effizienter erbracht werden kann als bei verwaltungsnaher Erledigung. Angesichts fehlender²⁰ Evaluierungen von bisherigen Ausgliederungen – immerhin 35 Unternehmungen seit 1991 – erscheint diese Vorgangsweise problematisch. Das insbesondere auch deshalb, da sich aus den vorliegenden Evaluierungsbeispielen die allgemeine Schlußfolgerung ziehen läßt, daß die Ausgliederungen kein Allheilmittel sind, die dem öffentlichen Sektor unterstellten Schwächen wie mangelnde Effizienz, Inflexibilität, mangelnde Kostentransparenz und Konkurrenzfähigkeit auf den relevanten Märkten zu überwinden. Wenn es daher um die Frage von Reformstrategien der öffentlichen Aufgabenerfüllung geht, macht es Sinn, von der These auszugehen, "daß anstelle des Gegensatzes "öffentlich versus privat" viele Reformstrategien bestehen, die sowohl zu verwaltungsnahen als auch ausgegliederten ("privatisierten") Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zur Leistungsverbesserung führen könnten."²¹ Eine Annäherung an diese These könnte in drei Schritten bestehen:

- In einem ersten Schritt ginge es darum, die seit vielen Jahren geforderte Aufgabenkritik der öffentlichen Aufgabenerledigung auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen anzustellen. Es wäre zu klären, welche Aufgaben heute tatsächlich noch vom Staat wahrgenommen werden sollen.
- Ein zweiter Schritt würde darin bestehen, die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu hinterfragen. Dabei gilt es, das Problem der Meßbarkeit von Zielerreichungsgraden zu berücksichtigen. Jedenfalls aber setzt die Beurteilung der Effizienz der Aufgabenerfüllung entsprechende Messungen im alten System voraus. Eine Messung würde voraussetzen, verstärkt betriebswirtschaftliche Instrumente in den öffentlichen Sektor zu integrieren. Eines der Hauptprobleme der vorliegenden Evaluierung bestand ja gerade darin, daß die Zielerreichung nur durch "Vorher-Nachher-Vergleiche" durchgeführt werden konnte und nicht auf einem Vergleich eines reformierten öffentlichen Sektors mit einer privaten Aufgabenerfüllung basierte. Es ginge also darum, eine Reorganisation des öffentlichen Sektors nach den Prinzipien des *New Public Management* als Alternative zu Ausgliederungen voranzutreiben.
- Erst wenn sich herausstellt, daß es tatsächlich Bereiche gibt, wo öffentliche Aufgaben besser durch die Privatwirtschaft erledigt werden können, sollten Ausgliederungen ins Auge gefaßt werden.
- Wenn Ausgliederungen als eine Form der Aufgabenerfüllung in Frage kommen, dann sollten sie darauf abzielen, die Schwächen bisheriger

Ausgliederungen zu vermeiden. Für diesen Fall wären daher Anforderungskriterien für Ausgliederungen zu definieren.

4.2 Anforderungskriterien für erfolgreiche Ausgliederungen

Aus den aus der Untersuchung ableitbaren Schwächen bisheriger Ausgliederungen lassen sich eine Reihe von Anforderungskriterien für Ausgliederungen ableiten, die entscheidend für den Erfolg bzw. Misserfolg sein können. Ohne eine Priorisierung vorzunehmen, gehören dazu:

◆ *Definition von Zielsetzungen und Erfolgskriterien*

In den Ausgliederungsgesetzen gibt es im Regelfall keine klaren Zieldefinitionen. Die Ziele sind wenig präzise und liegen nicht in operationalisierbarer Form vor. Da es in vielen Fällen keine geeigneten Meßgrößen – wie z.B. vorgegebene Soll-Werte oder bestimmte Standards – und Erfolgskriterien gibt, läßt sich die Zielerreichung nicht nachvollziehen. Effizienzgewinne lassen sich nur dann messen, wenn auch entsprechende Messungen im bestehenden System durchgeführt werden können. Das Minimalerfordernis für Ausgliederungen besteht daher darin, klare und operationalisierbare Ziele und Erfolgskriterien zu definieren.

◆ *Erstellung von Ausgliederungs- und Unternehmenskonzepten*

Vor der Ausgliederung sind eine Reihe von Voruntersuchungen erforderlich. Dazu gehören:

- Aufgabenanalyse (Kernaufgaben, Hilfsaufgaben, hoheitliche oder erwerbswirtschaftliche Aufgaben, Pflichtaufgaben oder Ermessensaufgaben); es gilt zu berücksichtigen, daß sich nicht alle Tätigkeiten für Ausgliederungen eignen. Das gilt insbesondere für behördliche Tätigkeiten, deren Ausgliederungen international eher unüblich sind.
 - Analyse der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit;
 - grobe Umfeldanalyse (Konkurrenz, Kunden, Lieferanten, Arbeitsmarkt);
 - Vergleich mit ähnlichen Organisationen im In- und Ausland (*benchmarking*);
 - Analyse der spezifischen Rechtssituation (Gesetze, Kollektivvertrag etc.).
- Vor der Ausgliederung ist die Erstellung eines Ausgliederungskonzepts erforderlich. Diese Voraussetzungen wurden bereits 1992 in den Ausgliederungsrichtlinien des Bundeskanzleramts festgeschrieben. Das Ausgliederungskonzept sollte folgende Bestandteile aufweisen:²²
- die Motive und Zielsetzungen der Ausgliederung;
 - die Aufgaben der neuen Einheit;
 - Vorscheurechnungen über die ersten 3 bis 5 Jahre zur Überprüfung der budgetären Vorteilhaftigkeit;
 - Umfeldanalyse im Detail;
 - Chancen und Risiken der Selbständigkeit;
 - Veränderungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten;
 - die zu übernehmenden Ressourcen und Verpflichtungen.

Das Ausgliederungskonzept stellt jedoch keinen Ersatz für ein Unternehmenskonzept dar. Dieses ist nach Bekanntwerden der Prämissen der

Ausgliederung vom Management des ausgegliederten Unternehmens zu erarbeiten. Dabei muß beachtet werden, daß das neue Management nicht allzu sehr eingeschränkt wird. Im Unternehmenskonzept sollten die strategischen Ziele operationalisiert und Maßnahmen zur Zielerreichung ausgearbeitet werden.

Die Definition von Zielvorstellungen und Erfolgskriterien sind ebenso wie Erstellung von Ausgliederungs- und Unternehmenskonzepten unverzichtbare Bestandteile jeder Ausgliederung, da sie Voraussetzungen für den expliziten Nachweis der Überlegenheit der gewählten Lösung – im Rahmen von Evaluierungen – für die Aufgabenerfüllung sind. Dies schon deshalb, weil es Optimierungskonzepte für die öffentliche Aufgabenerledigung gibt. Die Instrumente des *New Public Management* haben aber bislang in Österreich noch wenig Eingang in die öffentliche Verwaltung gefunden.

◆ *Aktive Einbindung aller Betroffenen und der Belegschaftsvertretung*

Beinahe alle Ausgliederungen sind von – teilweise gravierenden – Veränderungen im Personalbereich (vor allem im Dienstrecht sowie Beschäftigtenstand) begleitet. Daraus resultieren Unsicherheiten für die Beschäftigten und die Belegschaftsvertretungen. Da die Beschäftigten aber eine tragende Rolle bei der Entwicklung der neuen Unternehmenskultur haben, müssen sie in den Umstrukturierungsprozeß so weit wie möglich aktiv einbezogen werden. Gelingt dies nicht, ist mit Widerständen zu rechnen, die ein Ausgliederungsprojekt erheblich beeinträchtigen können.

◆ *Hohe Qualität des Managements, hohes Ausbildungsniveau der MitarbeiterInnen und Begleitmaßnahmen sind erforderlich*

Für viele Fragen sind die Qualität des Managements, die Organisationskultur und das Ausbildungsniveau der MitarbeiterInnen von zentraler Bedeutung. Das gilt insbesondere dann, wenn sich das Unternehmen vorher nicht in einem kompetitiven Umfeld bewegt hat. Je weniger dies der Fall war, umso mehr müssen Bemühungen in Richtung Organisations- und Personalentwicklung unternommen werden, um die dazu vorhandenen Ressourcen zu entwickeln. Dabei erweist sich die Inanspruchnahme einer externen Begleitung als hilfreich.

Ausgegliederte Gesellschaften sind in der Regel nach erfolgter Ausgliederung sehr stark von ihrem Stammgeschäft abhängig, und es gelingt nur in Ausnahmefällen, das Kerngeschäft durch "neue Produkte" oder "neue Märkte" abzustützen. Veränderungen im Stammgeschäft können die Ertragslage daher relativ rasch ins Wanken bringen. Ziel von Ausgliederungen muß es daher sein, das traditionelle Kerngeschäft einerseits zu stärken, andererseits aber auch neue Bewirtschaftungsmöglichkeiten im Umfeld des Kernbereiches zu finden (etwa produktionsnahe Dienstleistungen). Dazu müssen die Kompetenzen in den Bereichen "Strategiefindung" sowie "Vermarktung" gestärkt werden.

Jede strukturelle Veränderung hat Gewinner und Verlierer. Im Ausgliederungskonzept sind daher unbedingt Instrumente zu berücksichtigen, die eine soziale Ausgewogenheit der ergriffenen Maßnahmen gewährleisten. Für "Umstrukturierungsverlierer" sind Begleitmaßnahmen erforderlich,

die eine Veränderung ohne unzumutbare soziale Einbußen ermöglichen (z.B. Arbeitsstiftungen, Umschulungen, *Out-Placement*-Unterstützung, Sozialplan, Personalentwicklungsmaßnahmen etc.).

Bei den meisten Ausgliederungen mußte ein bestehender Personalüberhang bewältigt werden, der sich auf Grund der dienstrechtlichen Stellung der Beschäftigten ergab. Hier zeigten sich im Rahmen der Untersuchung erhebliche Mängel im Umgang mit diesem Problem. Versuche, frei werdendes bzw. nicht entsprechend qualifiziertes Personal adäquat wiedereinzusetzen, sind in den Ansätzen steckengeblieben. Bei künftigen Ausgliederungen sollte diesem Problem durch Maßnahmen im Bereich der Personal- und Organisationsentwicklung verstärkt begegnet werden.

◆ *Ausreichende Kapitalausstattung, geringe Zusatzbelastungen*

Um von Beginn an eine Annäherung an den Markt zu gewährleisten, verfügen die ausgegliederten Gesellschaften – mit Ausnahme von Bahn und Post – über keine Garantie des Bundes für aufgenommene Schulden. Eine ausreichende Kapitalausstattung ist daher für sie von großer Bedeutung, weil gerade die Umstrukturierungs- und Neuorientierungsphase mit hohen Risiken verbunden ist. Je höher das Geschäftsrisiko bzw. je weiter entfernt das auszugliedernde Unternehmen vom Markt ist, desto höher sollte die Kapitalausstattung sein.

In den gewählten Fallbeispielen wurden den ausgegliederten Gesellschaften auf ihrem Weg in die Selbständigkeit teilweise hohe Belastungen mitgegeben (fehlende Bedeckung für erworbene Pensionsansprüche, Schulden, Investitionsrückstau, Personalüberhang, Abgeltung von Vorperiodenergebnissen). Dadurch wird ein zusätzlicher Kostendruck ausgeübt, der die Erreichung des eigentlichen Ziels, die Etablierung am Markt, erheblich erschwert. Gerade in der schwierigen Umstellungsphase nach einer Ausgliederung sollte von derartigen Belastungen – die oft aus kurzfristigen budgetären Überlegungen erfolgen – Abstand genommen werden.

◆ *Adäquate Steuerung der ausgegliederten Unternehmungen durch den Eigentümer*

Im Rahmen der Steuerung durch das politisch-administrative System geht es um die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen zur Überwindung der Steuerungsdefizite beim Eigentümer und beim ausgegliederten Unternehmen. Dabei ist es erforderlich, den Unternehmungen ausreichenden Autonomiespielraum für eigenverantwortliches Agieren, d.h. für eine Selbststeuerung zu lassen, während gleichzeitig Sorge dafür getragen werden muß, daß die ausgegliederten Unternehmungen im Sinne der von der Politik strategisch vorgegebenen Ziele agieren. Das setzt zunächst neben konkreten Zielvorgaben eine klare Trennung von politischer und unternehmerischer Verantwortung voraus. Die Operationalisierung der Steuerungsvorgaben selbst erfolgt dann durch die Unternehmensorgane (Management, Aufsichtsrat). Sowohl bei der Entsendung in den Aufsichtsrat als auch bei der Bestellung des Managements ist die Berücksichtigung entsprechender Qualifikationen (u.a. ein entsprechendes betriebswirtschaftliches Know-how) von zentraler Bedeutung. Privatwirtschaftliche Anreize

und Sanktionen für das Management und die Aufsichtsorgane ausgegliederter Unternehmen sind sicherzustellen.

Auf Grund bestehender Steuerungsmängel wurde beim Bund ein betriebswirtschaftliches Berichterstattungswesen mit dem Aufbau eines Beteiligungscontrollings (beim jeweiligen Fachressort) und eines Finanzcontrollings (beim BM für Finanzen) eingerichtet. Damit wurde ein wichtiges Informationssystem zur Verbesserung der Steuerung und die Grundlage für regelmäßig durchzuführende Evaluierungen geschaffen. Da die derzeit zur Verfügung stehenden Informationen über ausgegliederte Unternehmungen völlig unzureichend sind, wäre es aus Gründen der Transparenz und Kontrolle wünschenswert, daß die Informationen aus dem Beteiligungs- und Finanzcontrolling regelmäßig in einem Ausgliederungsbericht des Bundes dokumentiert werden. Primärer Adressat ist das Parlament.

◆ *Einführung moderner Steuerungsinstrumente*

Sollte im ausgegliederten Unternehmen ein betriebliches Rechnungswesen nicht existieren, dann wäre eine rasche Einführung moderner Steuerungsinstrumente (betriebliches Rechnungswesen, *Controlling*) geboten. Durch ein modernes Rechnungswesen wird die Entscheidungsfindung unterstützt, und bestehende Ineffizienzen können leichter gefunden und bearbeitet werden. Zusätzlich kann empfohlen werden, Instrumente aus der modernen Managementtechnik (*Total Quality Management*, *Balanced Scorecard*, Mitarbeitergespräche, Teamorientierung etc.) auf ihren Einsatz zu überprüfen, da diese Instrumente wesentlich zur Kulturveränderung im Unternehmen beitragen können.

Anmerkungen

¹ Ausgliederungshandbuch (1998); Arbeitsübereinkommen (1990); Budgetprogramm (1996); Bauer (1998) 10.

² Siehe dazu auch Ausgliederungshandbuch (1998).

³ Bundesministerium für Finanzen (2000) Anlage 2.

⁴ http://www.austria.gv.at/aktuell/database/topnews/german/20001011_1370.html

⁵ Mit Ausnahme der Arbeiten von Rossmann (1995) und einer Studie des KDZ (1999) liegen keine öffentlich zugänglichen Befunde vor. Ein im Auftrag des Finanzministeriums nach der Beschlußfassung zur Fortsetzung der Ausgliederungen fertiggestelltes Gutachten der Finanzierungsgarantiesgesellschaft des Bundes wurde bisher der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht.

⁶ Es wäre erforderlich gewesen, jene Effekte, die auf die Ausgliederung als solche zurückgehen, zu trennen von jenen, die auf die Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen sind.

⁷ Siehe dazu KDZ (1999) 176ff.

⁸ Wir sind den zahlreichen Gesprächspartnern in den ausgegliederten Unternehmungen, in den Fachressorts und – für das Fallbeispiel ÖDOBAG – der FGG zu besonderem Dank verpflichtet. Deren Informationen haben wesentlich zum besseren Verständnis und zum Entstehen der Untersuchung beigetragen.

⁹ Darauf weist Bauer (1998) zu Recht hin.

¹⁰ Vergleiche dazu KDZ-Studie (1999) 179.

¹¹ Vergleiche dazu Ausgliederungs-Handbuch (1998).

¹² Siehe ebendort.

- ¹³ Auch die im Amtsbeihilf zum Bundesfinanzgesetz 2000 (Beilage W) erstmals ausgewiesenen Zahlungsströme sind unvollständig und daher für Evaluierungen unbrauchbar.
- ¹⁴ Anteil vom Personalaufwand an der Betriebsleistung.
- ¹⁵ Mit dem neuen Bundesimmobiliengesetz wird ab 2001 eine Systemumstellung auf Eigentumsübertragung vorgenommen.
- ¹⁶ Die etwas niedrigere – aber immer noch im Durchschnitt zufriedenstellende – Eigenkapitalausstattung bei Schönbrunn ist insofern als adäquat zu beurteilen, als durch die Preisanhebung unmittelbar nach der Ausgliederung relativ rasch die Gewinnzone erreicht werden konnte.
- ¹⁷ Siehe dazu das Ausgliederungshandbuch (1998).
- ¹⁸ So jedenfalls stellt sich die Situation für externe Betrachter dar.
- ¹⁹ Siehe dazu ausführlich das Ausgliederungshandbuch (1998).
- ²⁰ Das BM für Finanzen hat die FGG mit einer Evaluierung der Ausgliederungen beauftragt. Über die Ergebnisse der mittlerweile vorliegenden Evaluierung ist in der Öffentlichkeit bisher nichts bekannt geworden.
- ²¹ Diese These vertritt Bauer (1998) 9. Auch Hill (1997) 6 vertritt die Auffassung, "daß der Gegensatz "privat versus öffentlich" keine Zukunft hat; vielmehr wird die Entwicklung vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat ... mit einer abgestuften staatlichen Verantwortung verbunden sein. Auf diese Weise geraten öffentlich-private Partnerschaften und Netzwerke mit privaten Unternehmungen stärker ins Blickfeld...".
- ²² Strasser (1998).

Literatur

- Arbeitsübereinkommen zwischen der SPÖ und der ÖVP über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung (Wien, 17. Dezember 1990).
- Ausgliederungs-Handbuch des Bundesministeriums für Finanzen (Wien 1998).
- Bauer, Helfried, Ausgliedern von Einrichtungen und Betrieben – ein Weg zu vermehrter Wirtschaftlichkeit öffentlicher Aufgabenerfüllung?, in: Gemeindezeitung 5 (1998) 9-12.
- Budgetprogramm der Bundesregierung für die Jahre 1996 – 2000, Bundesministerium für Finanzen (Wien, 10. September 1996).
- Bundesministerium für Finanzen, Controlling, Bericht des Bundesministers für Finanzen an den Nationalrat (Wien, September 2000).
- Geschäftsberichte der Bundes Immobilien Gesellschaft, diverse Jahrgänge.
- Geschäftsberichte der Österreichischen Donau- Betriebs-AG, diverse Jahrgänge.
- Geschäftsberichte der Austro Control GmbH, diverse Jahrgänge.
- Geschäftsberichte der Österreichischen Bundesforste AG, diverse Jahrgänge.
- Geschäftsberichte der Schloß Schönbrunn GmbH, diverse Jahrgänge.
- Hill, Hermann, Verwaltung im Umbruch, in: Speyerer Arbeitshefte 109 (1997).
- KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Effizienzsteigerung durch Aufgabenbereinigung und Verwaltungsoptimierung im Bundesstaat, Perspektivstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen (Wien 1999).
- Rossmann, Bruno, Sind Budgetausgliederungen ein Instrument für eine effizientere öffentliche Verwaltung?, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 35/1-2 (1995) 1-25.
- Strasser, Sepp, Voraussetzungen für erfolgreiche Ausgliederungen, Ausgliederungen in der öffentlichen Verwaltung (=unveröff. Manuskript, Beitrag zur Tagung der Management Ueberreuter am 18.6.1998).

Zusammenfassung

Die Frage, ob die Erledigung öffentlicher Leistungen durch Ausgliederungen effizienter erbracht werden kann als bei verwaltungsnaher Erledigung, wird in der Literatur kontroversiell diskutiert. Der vorliegende Artikel faßt die Ergebnisse einer Evaluierung von

fünf österreichischen Fallbeispielen zusammen. Die Analysen zeigen im Hinblick auf die wirtschaftliche *Performance* und die budgetäre Vorteilhaftigkeit ein gemischtes Bild. Es läßt sich die Schlußfolgerung ableiten, daß Ausgliederungen kein Allheilmittel zur Überwindung von Ineffizienzen, mangelhafter Kostentransparenz sowie Wettbewerbsfähigkeit darstellen. Die Zukunft der öffentlichen Leistungserbringung liegt daher nicht im Gegensatz "öffentlich versus privat", sondern in Reformstrategien, die sowohl zu verwaltungsnahen als auch "privatisierten" Lösungen führen können.

Die Glaubwürdigkeit der Federal Reserve Bank: Vertrauen zwischen Eliten

Martin Schürz

Der frühere Chefökonom der Weltbank, J. Stiglitz, staunte über den suggestiven Sog des unbestimmten Wortes *Glaubwürdigkeit*. Seine Erfahrungen als Vorsitzender des *Council of Economic Advisers* hatten ihn gelehrt, daß ökonomische Theorie und wirtschaftspolitische Praxis durch eine Kluft getrennt sind.

“A so-called foreign policy expert would claim with fervor that we must maintain our “credibility”. Surely, no one would dispute that. The issue was, what was the theory and evidence concerning the relations between particular actions and “credibility”, however that was defined. What credibility meant and how it was established seemed issues beyond rational inquiry.”¹

In wirtschaftspolitischen Debatten wird oft einem *Jargon der Glaubwürdigkeit* gehuldigt. Diesem dürfte die Überzeugung zugrunde liegen, daß Glaubwürdigkeit für die Wirtschaftspolitik wichtig sei und daß vorab ein Einverständnis existiere, was überhaupt darunter zu verstehen sei. Der Glaubwürdigkeitsjargon ist meist eng mit Überzeugungen neoliberaler Provenienz verwoben, so daß sich ein Ideologieverdacht unmittelbar aufdrängt.

Im vorliegenden Artikel wird anhand der Aufzeichnungen von Sitzungen des Entscheidungsgremiums der Fed, des Offenmarktausschusses (FOMC), für den Zeitraum 1987-1994 die Frage gestellt, “Glaubwürdigkeit gegenüber wem?” Geldpolitische Glaubwürdigkeit kann auf verschiedene soziale Agenten bezogen werden. Medien, Politik und Tarifpartner sind Referenzgruppen, die unterschiedliche Wahrnehmungsmuster und Interessen haben. Notenbanksicht und akademische Perspektive werden vermutlich divergieren.

Aus der Sicht der Zentralbank der USA, der Federal Reserve Bank (Fed) sind die Finanzmarktagenten ihre wichtigste Referenzgruppe. Anhand eines Fragebogens an die Chefökonominnen der Primärhändler der Fed soll geklärt werden, was *Fed-watchers* unter Notenbankglaubwürdigkeit verstehen. Ihre Wahrnehmung muß im Kontext gemeinsamer Interessen mit der Zen-

tralbank entschlüsselt werden. Unsere Hypothese ist, daß Glaubwürdigkeit nicht nur Resultat zeitkonsistenten Handelns ist, sondern Ergebnis sozialer Einflußfaktoren wie Vertrauen, Macht und Interessen.

1. Problemauswahl in der orthodoxen ökonomischen Literatur

"Theorists have lavished vastly too much attention on nonexistent time-consistency problems."

Ehemaliger Vize-Vorsitzender der Fed, Alan Blinder

Das Thema der Glaubwürdigkeit wird in der neoklassischen Literatur auf das Problem von Zeitkonsistenz eingeengt. Ein Zeitinkonsistenzproblem kann sich aus fehlenden Bindungen bei veränderten Anreizen ergeben.

Die akademische Literatur interessiert sich – beginnend mit der Arbeit von Kydland und Prescott (1977) – hauptsächlich für das Problem eines *inflationären bias*. Die Gesellschaft im allgemeinen und die Politik im besonderen hätten eine Inflationsneigung. Die Politik habe einen Anreiz, Geldpolitik zur kurzfristigen Stimulierung der Wirtschaft zu nutzen. Eine zu expansive Geldpolitik könne zwar kurzfristig Wirtschaftswachstum und Beschäftigung stimulieren, mittelfristig würden sich aber die Erwartungen der privaten Agenten anpassen und Löhne und Preise erhöht werden. Ergebnis sei ein höherer Inflationsanstieg ohne zusätzliches Wachstum oder steigende Beschäftigung.

Barro und Gordon (1983) untersuchten die Bedeutung von Reputation in wiederholten Spielen. Notenbank und private Akteure interagieren über mehrere Perioden. Unternehmer und Arbeitnehmer erreichen vorab eine Übereinstimmung hinsichtlich des Nominallohnes. Da angenommen wird, daß die Notenbank auch ein Beschäftigungsziel hat, haben die geldpolitischen Entscheidungsträger einen Anreiz, eine Überraschungsinflation herbeizuführen, um die Reallöhne zu senken. Daraus resultiert ein intertemporaler Zielkonflikt. Während in einem Einperiodenspiel die Notenbank die Tarifpartner mit einer Überraschungsinflation täuschen kann, gilt dies in einem Mehrperiodenspiel nicht mehr. Die Notenbank wird daher keine kurzfristigen realwirtschaftlichen Ziele anstreben, da sie ansonsten ihre Reputation schwächen würde.

Rogoff (1985) empfahl, das Glaubwürdigkeitsproblem durch die Wahl eines konservativen Notenbankers, der eine höhere Inflationsaversion hat als der Medianwähler, zu lösen.

Einer unabhängigen Notenbank könnten auch Anreize in Form von Verträgen zwischen dem Prinzipal (Regierung bzw. Gesellschaft) und der Zentralbank (Agent) gesetzt werden.² Walsh (1995) zeigt etwa, daß ein optimaler Vertrag die Entlohnung des geldpolitischen Entscheidungsträgers von der erzielten Inflationsrate bzw. Geldmengenentwicklung abhängig machen würde.

Folgen Zentralbanken in der Geldpolitik einer Regel, deren Nichteinhaltung mit Kosten für die Institution verbunden ist, dann sollte dies ihre Glaubwürdigkeit stärken.

Intuitiv wären eine Vielzahl von weiteren Anreizen denkbar, die eine Notenbank zu zeitinkonsistentem Verhalten bewegen könnten:

- Eine unabhängige Notenbank (mit einem ausschließlichen Preisstabilitätsziel) könnte einen *deflationary bias* haben und zu wenig zur Reduktion von Arbeitslosigkeit tun.³
- In einem deflatorischen Umfeld könnte es wichtig sein, die Inflationserwartungen der privaten Agenten zu erhöhen.
- In einer Finanzmarktkrise könnte die Bereitstellung von Liquidität notwendig sein, ungeachtet eines möglichen Risikos für das generelle Ziel der Preisstabilität.
- Eine unabhängige Notenbank könnte einen Anreiz haben, in der Praxis eine wenig transparente Geldpolitik zu verfolgen, mit dem Ziel, die Institution für jede Form von Kritik zu immunisieren.
- Der Strukturwandel erschwert eine systematische Geldpolitik. Prognosen, die auf Daten aus der Vergangenheit basieren, *Output-Gap*-Schätzungen und NAIRU-Berechnungen verlieren an Aussagegehalt für den geldpolitischen Entscheidungsfindungsprozeß. Ein erhöhter diskretionärer Ermessensspielraum verweist auf zahlreiche Anreizprobleme.
- In einem Umfeld liberalisierter Finanzmärkte, in welchem Finanzmarkterwartungen als geldpolitische Indikatoren an Bedeutung gewinnen, könnte ein zu enges Verhältnis von Finanzmarktakteuren und Notenbanken – das eine Kurzfristorientierung auf Kosten einer mittelfristigen Perspektive impliziert – problematisch werden.

Diese unvollständige Liste von Beispielen weist auf eine Vielzahl von Glaubwürdigkeitsproblemen hin. Diese reichen von konfligierenden geldpolitischen Zielen über divergierende Interessen der Entscheidungsträger bis zu einem hohen Grad an Unsicherheit in der geldpolitischen Entscheidungsfindung. In der orthodoxen akademischen Literatur fanden die der praktischen Geldpolitik inhärenten Probleme jedoch – im Gegensatz zur wirklichkeitsfernen Hypothese einer Überraschungsinflation – kaum Beachtung.

Da die Gewichtung der geldpolitischen Ziele der Output-Stabilisierung und Preisstabilität nicht direkt beobachtet werden kann, erscheint es interessant, die Wahrnehmung der Geldpolitik durch die Entscheidungsträger selbst in den Mittelpunkt einer Untersuchung zu rücken. Wie argumentieren die Mitglieder des Offenmarktausschusses untereinander? Wie wollen sie Glaubwürdigkeit für die Institution gewinnen, und was deuten sie als zentrale Glaubwürdigkeitsprobleme der Geldpolitik?

Wir untersuchen im ersten Teil des Artikels die Frage, welche Problemwahrnehmung im geldpolitischen Entscheidungsfindungsprozeß vorherrschte und welche Glaubwürdigkeitsprobleme sich für die Entscheidungsträger der Fed gestellt haben.⁴

Außer Zeitinkonsistenzproblemen können Fehlwahrnehmungen auf Grund asymmetrischer Informationen oder unvollkommener Rationalität der sozialen Agenten beim Glaubwürdigkeitserwerb eine Rolle spielen. Zudem sind möglicherweise soziale Einflußfaktoren wie Macht und Interessenstrukturen von Relevanz. Da unsere Ausgangsüberlegung ist, daß

Glaubwürdigkeit das Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels von Notenbank und relevanten sozialen Agenten ist, wird im zweiten Teil der Untersuchung die Wahrnehmung der US-Geldpolitik durch Finanzmarktagenten in den Mittelpunkt des Interesses gerückt.

2. Glaubwürdigkeit aus Sicht der Offenmarktausschußmitglieder⁵

Die normativen Empfehlungen der Glaubwürdigkeitsliteratur fanden in der Ausgestaltung der US-amerikanischen Geldpolitik nur geringe Resonanz. Zwar ist die Fed bereits seit 1913 eine unabhängige Institution, aber weder wurden explizite Anreize für die Entscheidungsträger gesetzt, noch verfolgt die Fed ein direktes Inflationsziel. Geldpolitische Regeln werden eher als Orientierungshilfen in der Diskussion denn als normative Vorgaben in der Entscheidungsfindung angesehen. Inflexible Regeln, die den diskretionären Ermessensspielraum einengen würden, sind im Entscheidungsgremium nicht beliebt.⁶

Aus den diversen internen Stellungnahmen der FOMC-Mitglieder kann der Diskussionsprozeß zur Glaubwürdigkeit der Geldpolitik nachgezeichnet und können Anschauungen und Überzeugungen destilliert werden.

Vorab kann festgehalten werden, daß laut FOMC-Aufzeichnungen im Zeitraum 1987-1994 niemals Argumente verwendet wurden, die auf eine *Inflationsneigung* der Mitglieder deuten würden.⁷ Der analytische Wert der Protokolle sollte aber nicht überschätzt werden.⁸ Die Aufzeichnungen enthüllen nicht die *wahren* Präferenzen geldpolitischer Entscheidungsträger. Sie geben auch nicht *das* Verständnis von Geldpolitik wieder.⁹ Individuen nehmen in Sitzungen strategische Positionen ein, und wichtige geldpolitische Fragen werden – wie aus den Aufzeichnungen belegbar – während des Mittagessens besprochen. Ein prädiskursiver Konsens hinsichtlich bestimmter Fragestellungen kann vermutet, aber nicht nachgewiesen werden. So wird etwa den Verteilungswirkungen der Geldpolitik weder in Stabsanalysen noch in der Diskussion Aufmerksamkeit geschenkt.

Ein einziges Mal in den Jahren 1987-1994 gab es im FOMC eine ausführliche Diskussion zur Frage der Notenbankglaubwürdigkeit.¹⁰ Prinzipiell argumentieren Notenbanker, daß Geldpolitik auf der Grundlage wissenschaftlicher Kriterien erfolge.¹¹ Die in den Wirtschaftswissenschaften prominente Theorie der rationalen Erwartungen mit ihrer Betonung von Glaubwürdigkeitseffekten sollte demnach den geldpolitischen Entscheidungsfindungsprozeß beeinflussen haben. Faust und Svensson (1997) behaupten explizit, daß dies bei der Fed mit einer gewissen Zeitverzögerung der Fall gewesen sei.¹²

Wenn es die ökonomischen Ideen wären, die die geldpolitischen Entscheidungen beeinflussen, dann müßte eine Notenbank nur den Empfehlungen der *mainstream*-Literatur folgen, um Glaubwürdigkeit auf den Finanzmärkten und bei der Bevölkerung zu erwerben.

Aus folgenden Gründen können die Notenbankstrategien zum Erwerb von Glaubwürdigkeit jedoch nicht einfach als Abbild hegemonialer ökonomi-

scher Ideen analysiert werden: Das Selbstverständnis der Entscheidungsträger divergiert von der Problemwahrnehmung der akademischen Literatur. Während die *scientific community* in ihren Empfehlungen auf institutionelle Bindungen, Regeln und Anreize zielt, gehen Notenbanker davon aus, daß der *track record*, d.h. geldpolitische Erfolge in der Vergangenheit, entscheidend sind für den Aufbau von Glaubwürdigkeit. Genauer formuliert ist es die Wahrnehmung des *track record* durch bestimmte soziale Agenten, wie Politik, Finanzmarktteilnehmer und Medien, welche die Offenmarktausschußmitglieder interessiert. Glaubwürdigkeit in ihrem Verständnis meint Reputation, die auf Basis einer als erfolgreich wahrgenommenen Geldpolitik erworben wurde. Die Offenmarktausschußvertreter vermuten, daß Glaubwürdigkeit ihre Politik erleichtert. Wenn die geldpolitischen Ziele und Strategien verstanden und akzeptiert werden und auch an ihre Umsetzung geglaubt wird, dann sollte dies die institutionelle Bedeutung einer Notenbank erhöhen, "*When a central bank's word is as important as its deeds, it pays to be believed*".¹³ Glaubwürdigkeit ist ein spezifisches Kapital, das in Krisensituationen verwendet werden kann.

Im Verständnis der FOMC-Mitglieder bezieht sich die Glaubwürdigkeit der Fed auf eine Vielzahl von geldpolitischen Zielen und entspricht daher nicht Reputation im Barro-Gordon-Modell, die über Inflationsaversion erreicht wird. Während die neoklassische Literatur sich analytisch auf Erfolge bei der Inflationsbekämpfung konzentriert, sahen die Entscheidungsträger der US-Notenbank auch den glaubwürdigkeitsfördernden Beitrag ihrer Politik bei der Vermeidung einer Rezession oder der Bekämpfung einer Finanzmarktkrise.

Eine Reihe von geldpolitischen Problemen der Fed Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre sollen demonstrativ angeführt werden. Danach wird untersucht, inwieweit Finanzmarktagenten diese Schwierigkeiten als Glaubwürdigkeitsprobleme interpretieren.

2.1 Die abnehmende Bedeutung von Prognosen in den neunziger Jahren

Generell gilt als zentrales Problem der Geldpolitik, daß nur ein beschränktes Wissen über makroökonomische Zusammenhänge vorhanden ist. Die US-Geldpolitik in den neunziger Jahren war aber nicht nur mit den klassischen Problemen unvollständiger Informationen, Modellunsicherheiten und Wirkungsverzögerungen konfrontiert, sondern die den Zinsentscheidungen inhärente Unsicherheit war weit größer als in akademischen Arbeiten modelliert. Reale Informationsprobleme in der Geldpolitik erfuhren erst spät Beachtung in der akademischen Literatur.¹⁴

Eine Geldpolitik, die idealiter zukunftsorientiert gestaltet wird, wäre auf Risiken für die zukünftige Inflationsrate fokussiert. In den neunziger Jahren hatten die internen Prognosen der Fed-Ökonomen, die für die sechswöchigen Sitzungen des FOMC vorbereitet wurden, jedoch generell einen Prognose-*bias*. Sie unterschätzten systematisch das zukünftige BIP-Wachstum und überschätzten den Inflationsanstieg.¹⁵ Der schwache Aussagegehalt von Prognosemodellen leitete über zu einem stärker induktiv orien-

tierten geldpolitischen Entscheidungsfindungsprozeß, der eine Vielzahl von aktuellen Inflationsindikatoren in den Mittelpunkt rückte.

Die Inflationsindikatoren haben jedoch weder zuverlässige Indikatoreneigenschaften noch besteht Fed-intern Übereinstimmung hinsichtlich ihrer Gewichtung in einem Indikatorenset. Eine konsistente Darstellung einer selbst – im strengen Sinn – nicht konsistenten Geldpolitik gegenüber der Öffentlichkeit wird damit zu einer sehr schwierigen Aufgabe.

Die Fed verfolgt eine geldpolitische *looking at everything*-Strategie, die ihr viel Spielraum in der Entscheidungsfindung und -begründung läßt. Es handelt sich um einen induktiven Suchprozeß mit einem sehr hohen Grad an Unsicherheit.¹⁶ Die zentrale Unterscheidung in der akademischen Glaubwürdigkeitsliteratur ist jene zwischen *rules and discretion*. Aus akademischer Sicht bleibt das Problem fehlender Bindung in der Geldpolitik ungelöst.

In den neunziger Jahren hat eine Reihe von FOMC-Mitgliedern Ansichten zur Geldpolitik entwickelt, die von konventionellen theoretischen Ansätzen zur Geldpolitik abweichen. Das Konzept einer *opportunistischen Disinflation* war nicht durch geldpolitische Theorie gestützt, sondern die Bezeichnung erfolgte in Referenz zur faktisch realisierten Geldpolitik.¹⁷ Vereinfachend formuliert, war in diesem Ansatz folgende geldpolitische Empfehlung angelegt: Wenn sich die Inflationsrate auf relativ niedrigem Niveau, aber über der Definition von Preisstabilität befand, sollten in der Geldpolitik trotzdem keine zinspolitischen Schritte gesetzt werden, sondern auf exogene Entwicklungen – wie etwa einen positiven Angebotsschock, eine unvorhergesehene Rezession – gewartet werden, um das gewünschte Inflationsergebnis zu erzielen. Bei beginnendem Inflationsdruck hingegen würde die Fed entschieden in ihrer Zinspolitik reagieren.

Sogar wenn es möglich ist, ex post eine Regel (etwa die Taylor-Regel) zu finden, welche die Geldpolitik der Fed beschreibt, ist es irreführend, daraus Aussagen zur Frage, wie die Fed Glaubwürdigkeit gewinnen kann, zu destillieren, da weder klar ist, ob die privaten Agenten die Regel bereits vorab kannten noch ob die Voraussetzungen zur Regeleinhaltung gegeben waren.¹⁸

Mishkin (1999) 37 kritisiert die geldpolitische Strategie der Fed als einen *just do it*-Ansatz, der durch die Konzentration auf die Person des Fed-Vorsitzenden einer Personalisierung der Geldpolitik Vorschub leiste und Inkonsistenzen mit demokratischen Prinzipien impliziere. "A just do it strategy suffers from a lack of transparency which both leads to confusion in the market place, a lack of accountability of the central bank, and a missed opportunity to focus the public and politicians on the need for a long-run orientation of monetary policy."

2.2 Ermessensspielraum bei der geldpolitischen Zielinterpretation

Die geldpolitischen Ziele des Humphrey-Hawkins-Act sind zahlreich, aber nur wenig detailliert. Es obliegt den Entscheidungsträgern des FOMC, zu

interpretieren, was "*maximum employment*" und "*stable prices*" in der Geldpolitik tatsächlich bedeuten.¹⁹ Die Auslegung der Ziele erfolgt in einem gesellschaftlichen Kontext widerstreitender Interessen. Wirtschaftspolitische Paradigmen, die sich im Zeitablauf ändern, und nicht zeitlose wissenschaftliche Wahrheiten markieren den Rahmen für geldpolitische Entscheidungen.

Ein zu einer bestimmten Zeit hegemoniales wirtschaftspolitisches Paradigma als einzig gültige Interpretation von gesetzlich festgelegten Zielen zu verstehen, ist wirtschaftspolitisch riskant. Eine prominente Auslegungsvariante von *maximum employment* in den 1990er Jahren war die sogenannte *non-accelerating inflation rate of unemployment* (NAIRU). Das NAIRU-Konzept ist ein wissenschaftliches Konzept, das aus einer Reihe von empirischen und theoretischen Gründen kritisiert werden kann.²⁰ Das Spezifikum der Fed-Politik war, daß "*the staff came with the NAIRU figures but fortunately we did not believe them*" (Alan Blinder, Gespräch 4.12.1999).

Die Zinsentscheidungen erfolgten demnach nicht auf Basis des aktuellsten Wissenstandes in der akademischen Ökonomie und nicht einmal auf Grundlage der internen ökonomischen Notenbankexpertise, sondern waren das Ergebnis der Einschätzungen der Entscheidungsträger. In Ökonomenkreisen wird die Zinspolitik auf Basis von Annahmen über die Reaktionsfunktion der Notenbank evaluiert.²¹ Wissenschaftliche Beobachter, die ihr Interesse auf ein regelähnliches Verhalten in den geldpolitischen Entscheidungen richten, können ex post ein Reaktionsmuster beschreiben. Orthodoxe akademische Theoretiker vermuten, daß Notenbanker verkappte Theoretiker sind. Die FOMC-Aufzeichnungen zeigen, daß dem nicht so ist. Die modellierten Verhaltensannahmen reflektieren nicht die spezifischen Charakteristika der Notenbankwelt. Die orthodoxe akademische Sicht verfehlt deshalb die Notenbankperspektive, die sich eher einer Ökonomik der Praxis erschließen würde.

Ein weiteres Beispiel einer unklaren Zielfestlegung und -interpretation sind die Ziele für monetäre Aggregate. Die Fed kündigt Zielbänder für M2 und M3 an, doch intern wurde dies Anfang der neunziger Jahre als eine Art unangenehme Pflichtübung angesehen, da die Geldmengenziele nur wenig Informationsgehalt für die tatsächliche geldpolitische Entscheidung hatten und nicht einmal in das Prognosemodell der Fed integriert sind.²²

2.3 Kontroversen zur Transparenz in der Geldpolitik und Bestreben nach institutioneller Geschlossenheit des FOMC

Transparenz kann als Instrument zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit verstanden werden, da durch die größere Offenheit des Agenten (Notenbank) auch stärkere Kontrollmöglichkeiten des Prinzipals (US-Kongreß bzw. Öffentlichkeit) impliziert sind.²³

Die Fed veröffentlicht keinen Inflationsbericht. Die FOMC-Mitglieder versuchen aber, den Finanzmarktagenten frühzeitig ihre qualitative Einschätzung zu möglichen geldpolitischen Entwicklungen zu geben. Die Vorberei-

tung und nachträgliche Begründung von Entscheidungen wurden zunehmend wichtiger, da Finanzmarktteilnehmer daraus Hinweise auf die zukünftige geldpolitische Ausrichtung gewinnen.

1999 war der sogenannte *bias-talk* in der Fed-Präsentation gegenüber der Öffentlichkeit eingeführt worden. Der *bias-talk* sollte insbesondere Finanzmarktagenten über die Präferenzen der geldpolitischen Entscheidungsträger hinsichtlich zukünftiger geldpolitischer Schritte informieren. Der *bias-talk* war von der Fed als ein weiterer Schritt zu mehr Transparenz in der Geldpolitik angekündigt worden. Den Marktteilnehmern sollte die der Geldpolitik inhärente Unsicherheit vermittelt werden. Ein wesentlicher Grund war aber in internen Entscheidungsabläufen des Offenmarktausschusses zu suchen. So war das Ziel, "*to bring everyone to a common position*".²⁴ Ein möglicher Dissens in der zinspolitischen Entscheidungsfindung sollte auf die Frage der Ausrichtung des *bias* begrenzt werden und sich nicht in einer Ablehnung der zinspolitischen Empfehlung des Vorsitzenden niederschlagen.

Transparenz steht demnach in keinem notwendigen Zusammenhang mit Glaubwürdigkeit. Einerseits kann Offenheit einfach als Instrument zur Erhöhung der Effizienz der Geldpolitik verstanden werden. "The constant guessing game about the Fed's intentions created by its close-mouthed approach creates unnecessary volatility in financial markets".²⁵ Andererseits kann Transparenz im Zusammenhang mit institutionellen Anreizen, sich vor Kritik zu schützen, gesehen werden. Aus dieser Perspektive gab es in den Offenmarktausschusssitzungen oft Diskussionen zum angemessenen Ausmaß an Transparenz der Geldpolitik. Die Debatten entzündeten sich an der Frage nach undichten Stellen innerhalb des Gremiums. Journalisten dürften manchmal an *Insider*-Informationen aus dem FOMC gelangt sein, und Greenspan bezieht die Themen Indiskretion und Glaubwürdigkeit explizit aufeinander:²⁶ "I have discussed this subject a number of times but just let me tell you that, as a best I can judge from feedback I'm getting from friends of ours, the *credibility* of this organization is beginning to recede and we're beginning to look like buffoons to some of them. If one readily translates what we heard here yesterday about how the *credibility* of this institution has major economic policy effects, one cannot fail to realize how important it is for us to have an organization which is not perceived to be discussing all sorts of confidential things to newspapers.... If we cannot be free and forward with our colleagues, then I think the effectiveness of this organization begins to deteriorate to a point where we will not have the ability to do what is required of us to do.... If we cannot function, the sole major economic policy instrument that this country has will not be able to function." (Transcripts 18./19.12 1989).

Meistens folgten die FOMC-Mitglieder den geldpolitischen Empfehlungen ihres Vorsitzenden. Weder der frühere Vorsitzende der Fed Paul Volcker noch Alan Greenspan unterlagen jemals in einer Abstimmung zu geldpolitischen Entscheidungen. Der Dissens bei den Abstimmungen im FOMC ging unter dem Vorsitz von Greenspan zurück. Der Vorsitz übt eine spezifi-

sche Form interner Autorität aus, die über verschiedene Kanäle wirkt. Die Aufzeichnungen indizieren, daß Greenspan die Diskussionen ob seines ökonomischen Wissens und der Organisationsstruktur des Ausschusses dominiert. Der Vorsitzende beginnt die geldpolitische Diskussionsrunde mit einer Empfehlung, der die Mehrheit der wahlberechtigten FOMC-Mitglieder folgt.

Ein inhaltlicher Konsens in der externen Begründung geldpolitischer Entscheidungen wird von den meisten FOMC-Mitgliedern angestrebt. Eine einheitliche Argumentation gegenüber der Öffentlichkeit wird als elementar für den Bestand und den Erfolg der Institution betrachtet. Im Selbstverständnis der geldpolitischen Entscheidungsträger dürfte eine einheitliche interne Positionierung als eine Art Substitut zu einer Regelbindung verstanden werden. Die freiwillige Selbstbindung an die Autorität des Vorsitzenden dient einem besseren Außenbild und soll die Glaubwürdigkeit der Institution festigen.

Da die US-Geldpolitik nicht systematisch durchgeführt wird, kann sie auch nicht den Glaubwürdigkeitskriterien der Zeitkonsistenzliteratur genügen. Der Einschätzung, daß die Fed deswegen keine Glaubwürdigkeit habe, würde von einer Vielzahl von Beobachtern in den Medien, auf den Finanzmärkten und in Ökonomenkreisen selbst widersprochen werden.

Ein induktiver Entscheidungsfindungsprozeß, eine sich im Zeitablauf ändernde geldpolitische Zielinterpretation und Zielgewichtung stehen zwar offensichtlich in Kontrast zur Modellglaubwürdigkeit, aber nicht unbedingt im Widerspruch zur Notenbankglaubwürdigkeit in der Praxis.

Wie erwirbt eine Notenbank Glaubwürdigkeit in der Praxis? Eine Möglichkeit wäre anzunehmen, daß geldpolitische Erfolge in der Vergangenheit zur hohen Reputation der gegenwärtigen Geldpolitik geführt haben. Demnach würde die Glaubwürdigkeit der Greenspan-Fed auf den Erfolgen der Volcker-Fed bei der Bekämpfung der Inflation Anfang der 1980er Jahre basieren. Die Volcker-Fed hätte, dieser Hypothese folgend, eine Art *type-credibility* erworben. Indem sie nicht auf die realwirtschaftlichen Kosten ihrer Disinflationsstrategie geachtet hat, enthüllte sie ihre inflationsaversen Präferenzen. In einem der Tierwelt entlehnten Notenbankjargon formuliert: Der *Falke*, der Arbeitslosigkeit als *quantité négligeable* betrachtet, ermöglicht der *Taube*, eine ausgewogene, auf Preisstabilität und Beschäftigung achtende Geldpolitik durchzuführen.

Diese Hypothese von der notwendigen Härte, d.h. besonders ausgeprägten Inflationsaversion eines Zentralbankers kann aber nicht die anhaltend hohe Reputation der Greenspan-Fed in unterschiedlichen Problemlagen wie der Finanzmarktkrise 1987, den Bemühungen zu einer Rezessionsvermeidung Anfang der 1990er Jahre, einer Politik niedriger Realzinsen 1992 und 1993 und einer Inflationsgefahren vorbeugenden Geldpolitik 1994 erklären. Diese Annahme gibt auch keine Orientierung hinsichtlich der Frage, wie Glaubwürdigkeit ohne Bindung und explizite Anreize zu zeitkonsistentem Verhalten erworben wird.

Bei dieser zentralen Fragestellung wird die ökonomische Analyse meist durch ein geradezu mythisch anmutendes Vertrauen auf die Weisheit unab-

hängiger Experten ersetzt.²⁷ Während diskretionärer Ermessensspielraum im Feld der Politik von der akademischen Literatur nahezu einhellig als Quelle von Glaubwürdigkeitsproblemen angesehen wird, da damit eine Kurzfristorientierung verbunden ist, lautet die Beurteilung des Entscheidungsspielraumes unabhängiger Notenbankexperten vielfach anders. Ein hoher Grad an Unabhängigkeit in der Gestaltung der Geldpolitik sei ein Glaubwürdigkeitsindikator und daher Voraussetzung einer angemessenen monetären Ausrichtung.²⁸ Die Problemauswahl des inflationären *bias* kann aber nicht theorieimmanent begründet werden. Schließlich könnten sich die Zeitinkonsistenzprobleme verschoben haben, d.h. die neoklassische Effizienzargumentation stößt allein aus Konsistenzgründen an Grenzen. Die Vermutung, daß der inflationäre *bias* auch für eine unabhängige Notenbank das wichtigste Problem ist, hängt letztlich nur von nicht-thematisierten Überzeugungen ab.²⁹

Die institutionelle Ausgestaltung einer unabhängigen Notenbank kann aus einer Effizienzperspektive betrachtet werden, sie kann aber auch auf die Verteilungswirkungen von Geldpolitik und damit auf die zugrundeliegenden Interessen rekurrieren. Da *Modellglaubwürdigkeit* und *Notenbankglaubwürdigkeit* nur wenig inhaltliche Berührungspunkte miteinander haben, scheint es uns notwendig, letztere grundsätzlich anders zu untersuchen und uns auf die Wahrnehmung von Spielern (Finanzmarktagenten) und nicht von Beobachtern (akademische Ökonomen) zu konzentrieren. Wir argumentieren, daß sich die Anreizprobleme einer Notenbank im Zeitablauf verschieben können. Mögen es für eine abhängige Notenbank die Fehlansätze durch die Politik sein, so könnte für die unabhängige Fed ein zu enges Verhältnis zu Finanzmarktagenten eine Problemquelle sein.³⁰

3. Notenbankglaubwürdigkeit aus Sicht der Fed-watchers

"The Fed is a training-ground for Wall-Street."
(*Fed-watcher* Harris Ethan, Lehman and Brothers)³¹

Auf der Grundlage der Ergebnisse eines Fragebogens an die Chefökonom der Primärhändler von Staatsanleihen vom Herbst 1999 soll gezeigt werden, daß im Zentrum von Notenbankglaubwürdigkeit das Vertrauen zwischen Eliten steht.³²

Fed-watchers sind eine mächtige Referenzgruppe für die US-Notenbank. Einerseits geben die Chefökonom ihren Klienten Anlageempfehlungen und nehmen daher eine wichtige Stellung im monetären Transmissionsmechanismus ein. Andererseits sind die *Fed-watchers* ob ihrer ökonomischen Kompetenz und medialen Präsenz mögliche relevante Kritiker der Geldpolitik.

Der enge Kreis der hauptberuflichen *Fed-watchers* auf den Finanzmärkten ist relativ klein. Die Gruppe ist homogen, und viele haben Arbeitserfahrungen in ökonomischen Forschungsabteilungen der Fed. Keine andere Gruppierung in der amerikanischen Gesellschaft schenkt der Geldpo-

litik so viel an Aufmerksamkeit und investiert so viel an Ressourcen in die Analyse zukünftiger geldpolitischer Entscheidungen. Die *Fed-watchers* entwickeln eigene Inflationsprognosen und studieren Vorträge der FOMC-Mitglieder, um mögliche Änderungen in der geldpolitischen Ausrichtung seismographisch aufzuspüren. Sie analysieren auch die Sitzungsprotokolle des Offenmarktausschusses, damit sie einen möglichen zukünftigen Dissens innerhalb des Entscheidungsgremiums, der Auswirkungen auf zinspolitische Entscheidungen haben könnte, frühzeitig erkennen. *Fed-watchers* bilden gemeinsam mit den US-Notenbankern eine epistemische Gemeinschaft, "a professional group that believes in the same cause-and-effect relationships, truth tests to accept them and shares common values, its members share a common understanding of a problem and its solution".³³ Auf Grundlage gemeinsamer Interessen am Ziel der Preisstabilität und beträchtlicher Machtressourcen können sie hegemonial die geldpolitische Debatte prägen.

Da die Befragten zu den bestinformierten Fed-Kennern in den USA zählen, ist die Möglichkeit, daß es sich bei den *multiple-choice*-Antworten um Zufallsergebnisse handelte, minimal. Zudem waren die retournierten Fragebögen auch zumeist namentlich gekennzeichnet, und die interne Konsistenz in der Fragenbeantwortung war gewährleistet.³⁴

Zuerst wurde nach dem Begriffsverständnis von Glaubwürdigkeit gefragt.³⁵ Glaubwürdigkeit aus Sicht der *Fed-watchers* dürfte ein anderer Ausdruck für eine bei der Bekämpfung von Inflation erfolgreiche Geldpolitik sein. Es handelt sich um Vertrauen von Experten auf den Finanzmärkten in die Kompetenz von Notenbankexperten. Akademische Themen wie Anreize und Regeln schlagen sich in den Antworten nicht nieder. Im Gegenteil: "It is to the benefits of the chairman to keep rules uncertain, Greenspan can decide the rules of credibility on its own; once you have achieved credibility the incentives to rules decline. As credibility builds flexibility can be higher." (Gespräch mit Harris, Ethan S. Senior Vice President Lehman Brothers, 25.10.1999). Trotz unterschiedlicher Ansichten, was Notenbankglaubwürdigkeit genau bezeichnet, besteht Übereinstimmung, daß die Fed glaubwürdig ist.

Alan Blinder vertritt die aus gängiger Notenbankperspektive häretisch anmutende Meinung, daß die Jahre 1992 und 1993 mit niedrigen Realzinsen elementar für den Reputationsaufbau der Greenspan-Fed gewesen seien. Diese Sicht einer Geldpolitik, die gerade wegen – und nicht trotz – ihrer Orientierung an realwirtschaftlichen Zielen Reputation gewinnt, steht konträr zur neoklassischen Literatur, die Glaubwürdigkeit auf Bekämpfung von Inflation bezieht.

Die Wahrnehmung auf den Finanzmärkten läuft dieser These zuwider. Kein Finanzmarktanalyst nahm die Phase der niedrigen Realzinsen als glaubwürdigkeitserhöhend wahr. Im Gegenteil, so betonte etwa der ökonomische Experte von Lehman and Brothers, für eine Notenbank gelte das neoklassische Rezept, "*to be credible it must occasionally risk recession*". Eine niedrige Inflationsrate in der Vergangenheit wird als die herausragende Glaubwürdigkeitsdeterminante der Fed betrachtet.

Institutionelle Harmonie des Entscheidungsgremiums wird von Greenspan und anderen Offenmarktausschußvertretern als entscheidender Faktor zum Erwerb von Glaubwürdigkeit angesehen. Auch Alan Blinder erwähnte, daß er diese mögliche Determinante von Reputation in seinem Fragebogen 1999 vergessen habe. Ergebnis unserer Befragung ist, daß Finanzmarktökonom Harmonie im FOMC ohnehin für unbedeutend halten. In einem vom Vorsitzenden dominierten Ausschuß ist der inhaltliche Konsens bzw. Dissens vermutlich weniger wichtig, als dies Notenbanker vermuten.

Die *intellektuelle Fähigkeit des Vorsitzenden (analytische Strenge, Vertrautheit mit empirischer Evidenz)* war in Interviews mit Finanzmarktökonom mehrfach als Voraussetzung von Glaubwürdigkeit erwähnt worden. Diese Form von Vertrauen in die spezifische Kompetenz des Vorsitzenden wird auch in der Beantwortung als entscheidende Glaubwürdigkeitsdeterminante identifiziert. Verwandt damit ist ein *kontinuierliches Hinterfragen und Überprüfen konventionellen geldpolitischen Wissens*. Dies bestätigt die intuitive Überlegung, daß Glaubwürdigkeitsgewinne nicht auf Grund einer starren Regelbindung resultieren müßte, sondern vertrauensbasiert sein können.

Ein im Abschnitt 2 angeführtes Beispiel für Ermessensentscheidungen waren die wirtschaftspolitischen Zweifel der US-Notenbanker hinsichtlich des in den Wirtschaftswissenschaften hegemonialen Projekts der NAIRU. Aber auch die fehlende Berücksichtigung von monetären Aggregaten in der Entscheidungsfindung trotz gesetzlicher Zielvorgabe wurden angeführt. In der Beantwortung reiht fast ein Drittel der Befragten die Bereitschaft, konventionelles geldpolitisches Wissen zu hinterfragen, an die erste Stelle.

Diese Faktoren verweisen auf den diskretionären Ermessensspielraum, den das FOMC bei seinen Entscheidungen hat und nach Meinung der Finanzmarktexperten auch haben soll. Solange die Fed bei der Inflationsbekämpfung erfolgreich ist, dürfte ihr Vertrauen von den *Fed-watchers* entgegengebracht werden.

Die Mishkin-Kritik,³⁶ daß die Geldpolitik der Fed zu personenbezogenen erfolge, wird von den Befragten nicht geteilt. Eine deutliche Mehrheit der Antworten indiziert, daß es institutionelle Glaubwürdigkeit ist und nicht nur *Greenspan-Glaubwürdigkeit*. Zwischen dem medialen Greenspan-Kult und der Wahrnehmung durch Experten muß unterschieden werden.³⁷

Nur vereinzelt wird von den Finanzmarktökonom befürwortet, daß die Fed ein direktes Inflationsziel verfolgen solle. Einerseits dürfte ob der bereits etablierten Reputation eine Bereitschaft der *Fed-watchers* bestehen, den diskretionären Ermessensspielraum der Fed in der geldpolitischen Strategie zu akzeptieren. Andererseits wird die Geldpolitik mit der ihr inhärenten Unsicherheit von Finanzmarktanalysten praxisnäher wahrgenommen als von der akademischen Literatur.

Es besteht eine Form impliziter Kooperation zwischen Notenbank und *Fed-watchers*. Gemeinsame Interessen, informelle Kontakte und wechselseitig relevantes Wissen prägen die Beziehung. Glaubwürdigkeit handelt nicht nur vom Verhältnis von beobachtbaren zu unbeobachtbaren Variablen, sondern von gemeinsamen Interessen und wahrgenommener Macht.

Notenbanker gehen implizit davon aus, daß Glaubwürdigkeit primär Reputation auf Finanzmärkten bezeichnet. Die Fragebogenbeantwortungen bestätigen, daß dies umgekehrt auch von der Finanzmarktseite so wahrgenommen wird. Die FinanzmarktökonomInnen antworteten nahezu einhellig, daß Glaubwürdigkeit gegenüber den Finanzmärkten von vorrangiger Bedeutung für die Fed ist.³⁸ Die Tarifpartner hingegen – im akademischen Barro/Gordon Modell prominent plaziert – rangieren in der Reihung abgeschlagen. Die in Notenbankreden oft erwähnte *Öffentlichkeit* ist aus Sicht der *Fed-watchers* nicht von Bedeutung. Trotz der Sanktionsmöglichkeiten, die der US-Kongreß gegenüber der Fed besitzt, wird *Glaubwürdigkeit gegenüber der Politik* nur einmal an erster Stelle gereiht. Dies dürfte auch Ergebnis der Strategie des US-Kongresses in den 1990er Jahren sein, die Fed nicht öffentlich zu kritisieren.

Das in den US-Medien kolportierte Bild von Alan Greenspan ist das eines *Datenjunkys*. Die auf den ersten Blick unseriös anmutende Frage: Was glauben Sie, sind die drei Lieblingsindikatoren des Fed-Vorsitzenden Greenspan?, schien uns aus folgendem Grund wesentlich: Die Frage basiert auf einer weit verbreiteten medialen Darstellung der Geldpolitik der Fed und zielt auf die Spielregeln von Geldpolitik aus Sicht der Spieler und nicht nur aus Sicht der Beobachter. Die Unterschiede zwischen dem, was akademische Ökonomen für den korrekten Rahmen zur Analyse von Glaubwürdigkeit halten, und dem, was von Finanzmarktanalysten *Datenbeobachtung mit Greenspan* genannt wird, sind eklatant.

Mit zwei Ausnahmen nannten alle ChefökonomInnen tatsächlich drei Indikatoren. Dies kann entweder als Beleg dafür genommen werden, daß sie von ihren Medienkontakten her gewohnt sind, jede – sogar offensichtlich unsinnige – Frage zu beantworten oder aber, daß sie selbst an das Medien-Spiel zu den *Liebblingsindikatoren von Greenspan* glauben.

Es bestritt niemand, daß Greenspan Lieblingsindikatoren hat, aber es besteht keine Einigkeit, welche Variablen dies sind. Die Finanzmarktanalysten versuchen offensichtlich zu erraten, was Greenspan aktuell für einen wesentlichen Indikator hält, und dann dessen Gewicht in einem ebenfalls vermuteten Indikatorenset der Fed zu bestimmen. Genannt wird ein enorm breites Spektrum an möglichen Indikatoren, u.a.:

Beschäftigungskostenindex, Verbraucherpreisindex, Goldpreis und andere Güterpreise, Zahl der unselbständig Beschäftigten, Beschäftigungsbericht, Renditenkurve, Preise für Stahlschrott, USD-Wechselkurs, Kernindex der Erzeugerpreise, NAPM-Einkaufsmanager-Index, aktiv Arbeitssuchende, Unternehmens- und Produktrating, Deflator des privaten Verbrauchs (Kernwert), Arbeitskräfteangebot, Arbeitsmarktdruck, Lohnstückkosten.

Es wird auch vermutet, daß Greenspan Indikatoren heranzieht, die den Finanzmarktanalysten nicht bekannt sind, und erwähnt wird, daß sich die Gewichtung der aktuellen Indikatoren durch die Fed rasch ändern könne ("Glaubwürdigkeit der Produktivität geht über in Glaubwürdigkeit der Arbeitsmarktdruck"). Andere erwähnen, daß sich die Gewichtung

der Indikatoren so rasch ändere, daß die Frage nicht angemessen beantwortet werden könne.

Die Überlegung, daß Notenbank und Finanzmarktteilnehmer auf gemeinsamer Datenbasis *rationale* geldpolitische Entscheidungen bzw. Anlageentscheidungen treffen, ist wirklichkeitsfremd. Finanzmarktökonom konzentrieren sich vielmehr auf jene Daten, von denen sie annehmen, daß sie aktuell von den geldpolitischen Entscheidungsträgern hoch gewichtet werden. Die Finanzmarktanalysten verstehen unter *Datenbeobachtung mit Greenspan* ein *Ratespiel*.³⁹

4. Schlußfolgerungen

Unser Artikel hatte zwei Zielsetzungen: Erstens, hinsichtlich der Frage der Notenbankglaubwürdigkeit sollte ein ideologiekritischer Beitrag zu den normativen Empfehlungen der orthodoxen Zeitkonsistenzliteratur geleistet werden. Wird die perspektivische Komponente bei Problemwahrnehmungen beachtet, so können sich sowohl Problemauswahl als auch Lösungsvorschläge zur Glaubwürdigkeit beträchtlich voneinander unterscheiden.

Die orthodoxe akademische Literatur hält die Lösung des Zeitinkonsistenzproblems eines inflationären *bias* für die entscheidende Glaubwürdigkeitsdeterminante. Die geldpolitischen Entscheidungsträger der US-Notenbank hingegen halten die Bewältigung der jeweils aktuellen – auch realwirtschaftlichen – Probleme für die entscheidende Dimension ihrer Glaubwürdigkeit. Die *Fed-watchers* wiederum halten die dokumentierte Leistung der Fed bei der Inflationsbekämpfung für den wesentlichen Faktor zum Erwerb von Glaubwürdigkeit. Ihre Konzentration auf *Inflationsglaubwürdigkeit* stimmt zwar mit den Ansichten orthodoxer akademischer Experten überein, und es scheint so, als würden neoklassische Effizienzargumentation und Expertenmythologie eine seltsame Allianz eingehen. Der wesentliche Unterschied ist aber, daß die *Fed-watchers* am Anleihenmarkt die Notwendigkeit eines hohen diskretionären Ermessensspielraums der Notenbank einsehen. Im Gegensatz zu den akademischen Ökonomen haben sie gemeinsame Interessen mit der Notenbank und anerkennen die geldpolitischen Entscheidungen inhärente Unsicherheit. Erst die Ausnutzung des diskretionären Ermessensspielraums in einem unsicheren geldpolitischen Umfeld zeigt den *Fed-watchers*, mit welchem Typ von Notenbankern – Falke oder Taube – sie es zu tun haben.

Zweitens wollten wir zeigen, daß Anreizstrukturen einer Notenbank nicht nur gegenüber der Politik, sondern gegenwärtig primär gegenüber den Finanzmärkten problematisiert werden müssen. Das geldpolitische *Ratespiel* zwischen Fed- und Finanzmarktexperten hinsichtlich zukünftiger Zinsentscheidungen ist getragen von gemeinsamen Interessen hinsichtlich Preisstabilität. Die Finanzmarktagenten haben, spieltheoretisch formuliert, ein glaubwürdiges Drohpotential gegenüber einer Notenbank, die eine zu lockere Geldpolitik verfolgt. Sie stellen aber nicht sicher, daß Probleme wie eine zu restriktive Geldpolitik, eine arbiträre Zieldeutung und -gewichtung und eine Geldpolitik "aus dem Bauch" vermieden werden.⁴⁰

In der Wahrnehmung der geldpolitischen Entscheidungsträger der Fed werden die Finanzmarktteilnehmer klammheimlich zu einer Art *Prinzipal*, der die Performanz des *Agenten* (Notenbank) evaluiert und gegebenenfalls sanktioniert. Die *symbiotische Beziehung zwischen Wall Street und der Fed* (*Fed-watcher* E.S. Harris) impliziert demokratiepolitische Folgeprobleme. Für den rechtlich vorgesehenen *Prinzipal* (US-Kongreß bzw. letztlich die US-Bevölkerung) wird die Kontrolle der Leistung des *Agenten* (Notenbank) erschwert. Durch die implizite Kooperation von Fed und Finanzmarktagenten wird der geldpolitische Entscheidungsfindungsprozeß für den Prinzipal kaum nachvollziehbar. Aber nur wenn wir annehmen, daß Notenbanker eine im Finanzmarkt verborgene interessensfreie Wahrheit freilegen, wäre diese vertrauensbasierte Elitenkooperation unproblematisch.

Anmerkungen

¹ Stiglitz (1998) 5.

² Persson, Tabellini (1993).

³ Siehe Fischer (1994) 293.

⁴ Dies erfolgt auf Basis eines Studiums der Aufzeichnungen der Sitzungen des Offenmarktausschusses 1987-1994.

⁵ Die FOMC-Aufzeichnungen werden gemäß dem *Freedom of Information Act* fünf Jahre später veröffentlicht. Sie basieren auf Originalprotokollen, die mit dem Ziel angefertigt wurden, das FOMC-Sekretariat bei der Erstellung der Berichte zu den geldpolitischen Entscheidungen zu unterstützen. Die Aufzeichnungen wurden vom Sekretariat leicht modifiziert. In Fällen, wo der Aussagegehalt verlorengegangen wäre, wurden Wörter ergänzt. Offensichtliche Transkriptionsirrtümer wurden ebenfalls korrigiert. Die editierten Aufzeichnungen wurden nicht von den FOMC-Mitgliedern korrektur gelesen. Auslassungen betreffen vertrauliche Informationen zu Notenbanken, Unternehmen und Personen. Für einige Telephonkonferenzen existieren keine Aufzeichnungen (etwa für Oktober 1987, den Höhepunkt der Finanzkrise).

⁶ Vgl. Blinder (1998). Bereits der Soziologe Max Weber hatte bemerkt, daß soziale Agenten nur dann einer Regel folgen, wenn das Interesse an der Regeleinhaltung höher ist als jenes an einer Regelmäßsachtung. Diese Frage der zugrundeliegenden spezifischen Interessen von sozialen Agenten wird in der neoklassischen Zeitinkonsistenzliteratur vernachlässigt bzw. extrem simplifiziert.

⁷ Der frühere Vize-Vorsitzende des Federal Board of Governors der Fed, Alan Blinder, vertritt die Überzeugung vieler Notenbanker, daß Zentralbanker ohnedies quasi-intrinsisch eine Inflationsaversion haben und daher auch keiner Regelbindung oder besonderer Anreize bedürfen (Gespräch 4.12.1999).

⁸ Die FOMC-Protokolle wurden hinsichtlich des Notenbankverständnisses von Glaubwürdigkeit beginnend mit August 1987 – als Alan Greenspan den Vorsitz der Fed übernahm – bis Ende 1994 (das letzte Jahr, für welches bislang Protokolle freigegeben wurden) durchgesehen. Da das FOMC ein vom Vorsitzenden dominiertes Komitee ist, wurde den Äußerungen von Greenspan besondere Bedeutung beigemessen.

⁹ Dies kann illustriert werden anhand einer Aussage des früheren Vize-Vorsitzenden der Fed Corrigan bei einer FOMC-Sitzung im Juli 1992: "I'm a believer in what we do, not what we say."

¹⁰ Bei der Sitzung des FOMC am 18. Dezember 1989 gab es eine Präsentation der ökonomischen Fachabteilung zur Frage "*Eliminating inflation by 1995*". Im Zuge der Diskussion wurde eine Reihe von theoretischen und praktischen Fragen zur Notenbankglaubwürdigkeit angesprochen.

¹¹ Z.B. Blinder (1998).

¹² Zu einem Gegenargument siehe ebendort.

¹³ Ebd. 66.

¹⁴ Orphanides (1999).

¹⁵ Auch die Prognosen der Wall Street-Ökonomen folgten demselben Muster. FOMC-Aufzeichnung, 19. Mai 1992: Greenspan: "Our ability to forecast is awful. There are a lot of anachronisms sitting in our directive. Every time I read it I'm waiting for somebody somewhere to write a fun piece in some newspaper about the Federal Reserve directive."

¹⁶ So gibt es innerhalb der Fed divergierende Expertenmeinungen, welche Indikatoren für die geldpolitische Entscheidung wichtig sind. Es existieren zudem Hintergrundüberzeugungen, welcher Indikator von Greenspan gegenwärtig als Entscheidungsvariable besonders hoch gewichtet wird. Manche dieser Indikatoren wurden von Greenspan selbst neu konzipiert (z.B. die *quit rate* am Arbeitsmarkt).

¹⁷ Orphanides, Wilcox (1996).

¹⁸ Orphanides (1999) zeigt, daß die Anwendung einer Taylor-Regel mit jenen Daten, die den Entscheidungsträgern tatsächlich zur Verfügung standen, zu einem schlechteren Wohlfahrtsergebnis geführt hätte. Aus Interviews mit Finanzmarktanalysten gewann ich den Eindruck, daß *Fed watchers* erst dann die Frage eines regelähnlichen Verhalten der Fed berücksichtigen, wenn FOMC-Mitglieder explizit darauf hinweisen (z.B. David Jones, Aubrey G. Lanston).

¹⁹ Der frühere Vize-Vorsitzende der Fed Alan Blinder betonte, daß dies einen enormen Machtzuwachs für eine Notenbank bedeute, da sie sich damit de facto die Ziele selbst setzen kann (Gespräch 4.12.1999).

²⁰ Siehe etwa OECD (1998).

²¹ Andernfalls müßte man versuchen, die Zinsentscheidungen in ihrer Abhängigkeit von mächtigen sozialen Akteuren (Medien, Politik, Finanzmarktagenten usw.) zu untersuchen. Eine weitere, aber nur wenig überzeugende Möglichkeit wäre, einem Expertenmythos zu huldigen, der die Richtigkeit geldpolitischer Entscheidungen im weisen Sensorium der Bäume unabhängiger und inflationsfeindlicher Notenbanker begründet sieht.

²² Greenspan 2./3. Februar 1993: "I frankly don't think that whatever targets we agree to today are going to make the slightest difference in the way this Committee functions.... Well, we have a statute out there. If we didn't have the statute, I would argue that we ought to forget the whole thing (monetary target ranges)."

Lindsey (Governor): "Academic economists – it's almost a shock compared to what we are thinking – not only want us to focus more on M2 and nominal GDP but they actually have quarterly adjustment processes (they suggest) that we should look at what happened last quarter to determine what we should do with money next quarter. And that is so far from what we are talking about at this table.."

Greenspan: "And reality."

Lindsey: "And reality. But given that academic economists can be our most important constituency when times get tough, if we are moving that far out of the academic ranges we should be a little concerned".

Vice-chairman Corrigan: "I am also terribly concerned about throwing all these Ms out there. Now you pointed out, Mr Chairman, that that's what Arthur Burns did. Chairman Burns may have succeeded in confusing Congress but he may have confused himself".

²³ Geldpolitik wird in der akademischen Literatur vielfach als Vertragsbeziehung zwischen einem Prinzipal und einem Agenten modelliert: Der Prinzipal legt die Aufgaben des Agenten fest. Der Agent wählt die Instrumente zur Aufgabenerfüllung aus, und der Prinzipal überwacht die Vertragseinhaltung.

²⁴ Gespräch mit Dino Kos, Head of Foreign Exchange Operations, Fed New York.

²⁵ Mishkin (1999) 28.

²⁶ John Berry (Washington Post), einer der berühmtesten medialen *Fed-watchers*, hatte etwa 1989 Informationen zu den Inhalten einer Telekonferenz des FOMC.

²⁷ Siehe z.B. Clarida, Gali, Gertler (1999) 80.

- ²⁸ Grilli, Masciandoro, Tabellini (1991) schlußfolgern "... having an independent central bank is almost like having a free lunch; there are benefits but no apparent costs in terms of macroeconomic performance."
- ²⁹ Beispiel einer solchen in Analysen nichtthematisierten Überzeugung ist die Annahme, daß die Politik stärkere Fehlanreize für die Notenbankpolitik setzen kann als etwa Finanzmärkte.
- ³⁰ Siehe Blinder (1998).
- ³¹ Die Wall-Street-Jobs sind höher dotiert als die Anstellungen in der Fed, und Ökonomen wechseln generell von der öffentlichen Institution in die Privatwirtschaft und selten umgekehrt.
- ³² Primärhändler von Staatsanleihen sind Banken und Wertpapierhändler, die mit der Fed-New York direkt Offenmarktgeschäfte mit US-Staatsanleihen durchführen. Der Fragebogen wurde an 26 der 30 Primärhändler verschickt. Es wurden nur jene Primärhändler angeschrieben, die eine ökonomische Abteilung haben und damit die Voraussetzungen einer eigenen Prognosetätigkeit erfüllen. Die Rücklaufquote betrug 50%, und die Beantwortung erfolgte durch die jeweiligen Chefökonomien. Es handelt sich zwar um eine geringe Anzahl von Befragten, aber um eine sehr wichtige Referenzgruppe der Fed. Bei den anderen Primärhändlern konnte nicht erwartet werden, daß sie ihre geldpolitischen Erwartungen auf Basis eigener Prognosen und Analysen bilden, und daher wurden sie auch nicht befragt. Antworten mit Angabe der Anschrift kamen von ABN AMRO Inc., Aubrey G. Lanston & Co, Credit Suisse, First Boston Corporation, DAIWA Securities America Inc., Donaldson, Lufkin & Jenrette Securities Corp., Lehman Brothers Inc., Paribas Corporation, J.P. Morgan Securities Inc., Bank One Capital Markets Inc., Bank of America Securities Inc., Chase Securities Inc., Bears Stearns & Co Inc.
- ³³ Haas (1992) 55.
- ³⁴ D.h., wer beispielsweise Glaubwürdigkeit nur als Inflationsglaubwürdigkeit interpretierte, betonte konsistent die Phase der vorbeugenden Geldpolitik 1994 als besonders wichtig für den Glaubwürdigkeitserwerb.
- ³⁵ Die Ergebnisse werden auf die Vertrauensdimension fokussierend referiert. Für eine genaue Darstellung des Fragebogens und der Ergebnisse siehe Schürz (2000).
- ³⁶ Mishkin (1999).
- ³⁷ Nur Steven Ricchiuto, der Chef-Ökonom von ABN Amro Incorporated, vermutete, daß es die Glaubwürdigkeit des Vorsitzenden ist.
- ³⁸ Spieltheoretisch formuliert sind die Finanzmarktagenten überzeugt, daß sie ein *glaubwürdiges Drohpotential* gegenüber der Notenbank besitzen.
- ³⁹ Ansonsten würden sie im Analyse- bzw. *Deutungswettbewerb* gegen Händler, die sich auch als *Fed-watchers* versuchen, nicht bestehen. Bereits seit Beginn der 1990er Jahre ist die modellbasierte ökonomische Expertise für Anlageentscheidungen tendenziell unwichtiger geworden, und damit geht auch die unternehmensinterne Stellung der *Fed-watchers* gegenüber den Wertpapierhändlern zurück. McDonough (Fed New York) transcripts 6, October 1992: "In most of the firms the Fed watchers have become less important than the traders. And the traders very much look at psychology: they are getting more and more married to the black box which says that the past is the mirror of the future. So it has changed a great deal from the period when the Fed watchers and the economists in the big trading firms were really quite powerful."
- ⁴⁰ Zu einer spieltheoretischen Problematisierung der Verhältnisse von Notenbank und Finanzmärkten siehe Schürz, Jericha (2001).

Literatur

- Barro, R.J.; Gordon, D.B., Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy, in: Journal of Monetary Economics 12 (1983) 101-121.
- Blinder, A., Central Banking in Theory and Practice (Cambridge, MA 1998).
- Clarida, R.; Gali, J.; Gertler, M., The Science of Monetary Policy: A New Keynesian Perspective (=NBER Working Paper 7147, Washington D.C. 1999).

- Faust, J.; Svensson, L.E.O., Transparency and credibility with unobservable goals (=NBER Working Paper 6452 Washington D.C. 1998).
- Fischer, S., The Costs and Benefits of Disinflation, in: de Beaufort Winjholds, J.A.H. u.a. (Hrsg.), A Framework for Monetary Stability (Doordrecht 1994).
- Grilli, V.; Masciandaro, D.; Tabellini, G., Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries, in: Economic Policy (October 1991).
- Haas, P., Knowledge, Power and International Policy Coordination in: Special Issue of International Organization 46/1 (1992).
- Kydland, F.E.; Prescott, E.C., Rules rather than discretion. The inconsistency of optimal plans, in: Journal of Political Economy 85 (1977) 473–491.
- Mishkin, F., International Experiences with Different Monetary Policy Regimes (=NBER Working Paper 7044, Washington D.C. 1999).
- OECD, The OECD Jobs Strategy: The policy implications of estimates of structural unemployment (=PAC/AFF/LMP (98) 5, Paris 1998).
- Orphanides, A., The Quest for Prosperity Without Inflation. Conference on Monetary Policy-Making under Uncertainty (ECB, Frankfurt/Main 1999).
- Orphanides, A.; Wilcox, D., The Opportunistic Approach to Disinflation (=Finance and Economics Discussion Paper Series, Federal Reserve Board No 96-24, 1996).
- Persson, T.; Tabellini, G., Designing Institutions for Monetary Stability, in: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 39 (1993) 53-84.
- Rogoff, K., The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target, in: Quarterly Journal of Economics 100 (1985) 1169-1190.
- Schürz, M., Symbolic Capital of the Fed During the Greenspan-Era (=paper presented at the SASE-Conference, London 2000).
- Schürz, M., Wirtschaftspolitische Problemlösungsfähigkeit in der WWU, in: Grande, E.; Jochtenfuchs, M. (Hrsg.), Wie problemlösungsfähig ist die EU (Baden-Baden 2000).
- Schürz, M.; Jericho, E., Should the ECB listen to financial markets? (= mimeo, Wien 2001).
- Stiglitz, J., Distinguished Lecture on Economics in Government. The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions, in: Journal of Economic Perspectives 12/2 (1998) 3-22.
- Walsh, C.E., Optimal Contracts for Central Bankers, in: American Economic Review 85 (1995) 150–167.

Zusammenfassung

In der orthodoxen akademischen Literatur wird Glaubwürdigkeit von Geldpolitik vielfach mit der Lösung eines Zeitinkonsistenzproblems hinsichtlich eines inflationären *bias* gleichgesetzt. Die Aufzeichnungen der Offenmarktausschußsitzungen der US-Notenbank von 1987 bis 1994 zeigen aber, daß die EntscheidungsträgerInnen auch den geldpolitischen Beitrag zur Bewältigung von konjunkturellen Problemen und Finanzmarktkrisen für eine entscheidende Dimension von geldpolitischer Glaubwürdigkeit halten. Die Ergebnisse eines Fragebogens an *Fed-watchers* am amerikanischen Anleihenmarkt deuten darauf hin, daß Glaubwürdigkeit nicht ein strikt zeitkonsistentes Verhalten der Notenbank verlangt, sondern aus Vertrauen von Eliten auf Basis wahrgenommener Erfolge in der Vergangenheit entsteht. Insbesondere demokratiepolitische Probleme der US-Geldpolitik bleiben ungelöst.

BERICHTE UND DOKUMENTE

Zwei Jahre Europäische Währungsunion – eine erste Erfahrungsbilanz¹

Gertrude Tumpel-Gugerell

Die Errichtung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ist das ehrgeizigste Projekt der EU seit dem Binnenmarkt und allen Unkenrufen zum Trotz bisher, wenn auch zwei Jahre ein sehr kurzer Beobachtungszeitraum sind, erfolgreich.

Selbst bei Abschluß und Ratifikation des Maastricht-Vertrages konnten wenige so recht glauben, daß man das, was man sich vorgenommen hatte, auch umsetzen würde. Heute, beinahe ein Jahrzehnt später und kurz vor Abschluß des Projekts mit der Einführung des Euro-Bargeldes, hat die Union das geschafft, was sie geplant hatte.

Mit der weitgehenden Umsetzung des Binnenmarktes und den seit den neunziger Jahren laufenden Vorbereitungen auf die Währungsunion ist Europa zu einer Zone der Stabilität geworden, und das nicht nur im Hinblick auf die Preisstabilität. Die Umrissse einer europäischen Fiskal-, Lohn- und Strukturpolitik sind in Ansätzen erkennbar, die Position des Euro auf den internationalen Finanzmärkten festigt sich zunehmend und trägt dazu bei, Europa im globalen Wettbewerb abzusichern.

Darüber hinaus begünstigt die monetäre Integration eine weitergehende politische und demokratische Integration der europäischen Staaten, wenn sie auch allein zu wenig Impuls darstellt.

Zunächst werden zwei Jahre Europäische Währungsunion unter verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet und dazu fünf Thesen aufstellt. Diese beziehen sich auf die Veränderungen, die mit der Einführung des Euro eingetreten sind und auf die Gründe für den Erfolg der Währungsunion. Abschließend werden drei wesentliche künftige Herausforderungen für die Währungsunion diskutiert.

Erste These: Der Euro ist ein neuer und stabiler Handlungsrahmen für die europäische Wirtschaftspolitik

Der Euro bedeutet zuerst und vor allem einen neuen und stabilen Handlungsrahmen für die europäische Wirtschaftspolitik und für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Dies ist mittel- und langfristig eine unerlässliche Voraussetzung für nachhaltiges Wachstum in der Union, ein Faktor, der erheblich zur Reduktion von Arbeitslosigkeit und Steigerung der Beschäftigung beitragen kann.

Noch in den neunziger Jahren haben Wechselkursschwankungen innerhalb der EU in Österreich zu einem Einbruch in der Konjunktur, im Tourismus und in verschiedenen Industriebranchen geführt. Diese Gefahr ist mit der gemeinsamen Währung endgültig gebannt.

Auch die gegenwärtige günstige Wirtschaftsentwicklung in Europa unterstreicht die These des neuen und stabilen Handlungsrahmens durch den Euro. Trotz einer Verschlechterung der interna-

¹ Mit Beiträgen von Isabella Lindner, Ingrid Bednar, Eva Jascha, Peter Mooslechner, Martin Schürz, Helmut Ettl.

tionalen Rahmenbedingungen ist im nächsten Jahr höchstens mit einer Wachstumsdelle (Projektion der EZB sagt 2,6-3,6% für 2001 und 2,5-3,5% für 2002 voraus) in der EU zu rechnen, die Inflation blieb trotz Ölpreisanstiegs niedrig, und fallende Ölpreise werden sich positiv auf Wachstum und Inflation auswirken (Veränderung des VPI im EU-Durchschnitt 2000 2,1%; OECD-Prognose für 2001 2,4% und für 2002 2,3%). Steuersenkungen in einigen Mitgliedstaaten werden ebenfalls gegen eine übermäßige Abschwächung der europäischen Wirtschaft wirken. Dies schlägt sich in einer weiteren Erholung am Arbeitsmarkt nieder. Die Arbeitslosenrate lag in der Europäischen Union im Jahr 2000 bei rund 8,4% und wird laut OECD-Prognose 2001 auf 7,6% und 2002 auf 7,1% zurückgehen.

Ein entscheidendes Element für den neuen und stabilen Handlungsrahmen der europäischen Wirtschaftspolitik ist die gemeinsame geldpolitische Strategie:

Zweite These: Die Entwicklung der geldpolitischen Strategie des Euro-Systems ist mit historischen Erfahrungen nicht zu vergleichen

Mit der gemeinsamen geldpolitischen Strategie hat das Euro-System unerforschtes Neuland betreten. Diese Strategie ist nicht mit historischen Erfahrungen zu vergleichen, wie sie beispielsweise die Bundesbank mit dem Geldmengenziel oder die OeNB mit dem Wechselkursziel gemacht hat.

Das Euro-System ist nach dem politischen Konsens im Vertrag von Maastricht in seiner Geldpolitik dem vorrangigen Ziel der Preisstabilität verpflichtet. Preisstabilität wird dabei als eine im Jahresabstand gemessene Preissteigerungsrate von unter 2% definiert. Aber nicht nur Inflation, sondern auch Deflation ist mit Preisstabilität unvereinbar,

deshalb auch die Festlegung einer *Preissteigerungsrate*.

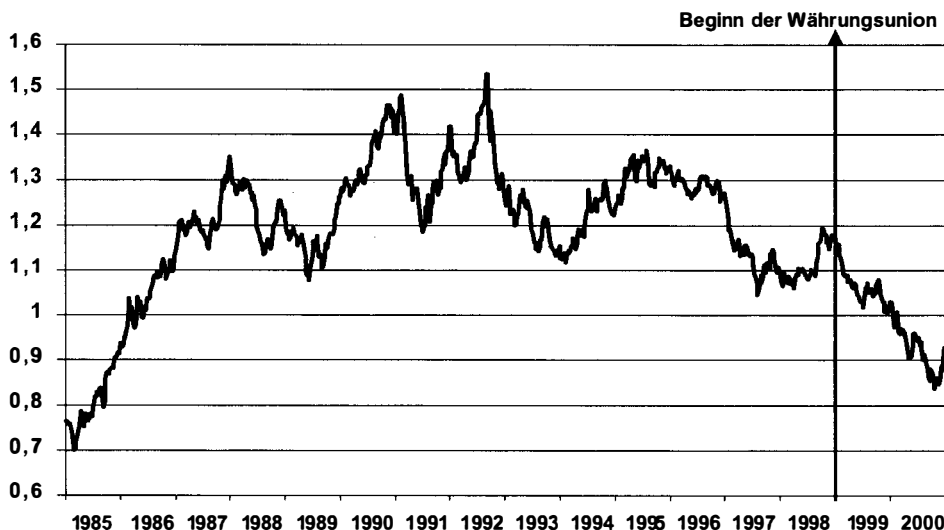
Geldpolitische Entscheidungen im EZB-Rat basieren immer auf der Beobachtung der Entwicklung im gesamten Euro-Gebiet und nicht auf jener von länderspezifischen Gegebenheiten im einzelnen. Die Entscheidungsfindung beruht auf dem so genannten "Zwei-Säulen-Modell", bei dem anhand von monetären als auch realwirtschaftlichen Faktoren – wie Geldmengenentwicklung, Importpreisen oder Leistungsbilanz – versucht wird, Risiken für die Preisstabilität abzuschätzen.

Für die Öffentlichkeit ist diese Strategie nicht immer leicht zu verstehen. Ihre Wirkungsweise ist gewiß nicht so einfach zu erklären, wie es etwa jene des Schilling-DM-Wechselkurses im Rahmen der Hartwährungspolitik der OeNB war. Aber auch dieses Konzept hat einige Jahre gebraucht, um Allgemeingut zu werden. Zwei Jahre sind eine zu kurze Zeit, um jene Glaubwürdigkeit aufzubauen, wie sie die Bundesbank mit ihrem Geldmengenziel erreicht hatte. Für eine erhöhte Glaubwürdigkeit der geldpolitischen Strategie ist daher einerseits ein noch längerer "Prüf-Zeitraum" und andererseits die Einführung des Euro-Bargeldes selbst erforderlich.

Letztere wird rasch zu mehr Vertrauen in der Öffentlichkeit führen. Denn Mißverständnisse, wie sie in den letzten Monaten immer wieder aufgetreten sind – ein schwacher Wechselkurs des Euro gegenüber dem US-\$ sei gleichbedeutend mit einem Wertverlust des Geldes –, können damit ausgeschaltet werden.

In der Öffentlichkeit wird die Diskussion zur Geldpolitik zeitweise von der Wechselkursentwicklung des Euro gegenüber dem US-Dollar beherrscht (siehe Abbildung 1). Gewiß hat der Euro seit seiner Einführung gegenüber dem Dollar an Wert verloren, dies ist aber historisch betrachtet nichts Ungewöhnliches, und seit Wochen ist wieder eine stetige Erholung des Euro-Wechselkurses gegen-

Abbildung 1: Euro – US Dollar – Wechselkursentwicklung
(auch historisch anhand des synthetischen Euro-Wechselkurses*)



*) Hochgerechnet anhand des US-Dollar/DM-Wechselkurses.

Quelle: Datastream

über dem US-Dollar zu beobachten. Die Bestimmungsgründe für Wechselkursbewegungen könnten ein eigenes Referat darstellen. Sie sind zeitweise auch von "Händlerpsychologie" und "Überschießen" charakterisiert. Ein Argument für den schwächeren Euro-Wechselkurs war bisher die Wachstumsdifferenz zwischen Europa und den USA. Aber auch Anlegervertrauen und die Rolle des Dollars als "safe haven" spielen eine Rolle, ebenso wie die Kommunikation und die Rezeption der Geldpolitik in den Medien.

Gerade in Österreich ist man dabei noch immer dem Modell einer kleinen, offenen Volkswirtschaft verhaftet, in dem Wechselkursentwicklungen naturgemäß eine viel bedeutendere Rolle spielen. Und die frühere geldpolitische Strategie hat dieser Tatsache Rechnung getragen, indem der Schilling an die Währung des wichtigsten Handels- und Wirtschaftspartners geknüpft war.

Das Euro-System aber verfolgt kein Wechselkursziel. Die Wechselkursentwicklung ist für die einheitliche Geldpolitik insofern von Bedeutung, als von ihr über steigende Importpreise Inflationseffekte auf den Euro-Raum ausgehen können. Dieser Effekt war während der Periode steigender Ölpreise immer wieder Gegenstand von Diskussionen in europäischen Gremien. Beim Euro-Raum handelt es sich aber um eine große, geschlossene Volkswirtschaft, die 1999 nur rund 14% ihres Sozialprodukts im Warenhandel mit Drittstaaten erwirtschaftete und nicht rund 31%, wie das für Österreich der Fall ist. Damit wird die Bedeutung des Euro-Wechselkurses gegenüber Drittwährungen wieder relativiert.

Die Architekten des Maastricht-Vertrages haben immer gewußt, daß die Konstruktion des institutionellen Rahmens für den Euro ausschlaggebend für den Erfolg der gemeinsamen geldpolitischen Strategie sein würde.

Dritte These: Erfolgreicher institutioneller Aufbau des Euro-Systems durch dezentrale Integration

Das Euro-System besteht aus der Europäischen Zentralbank (EZB) und den zwölf nationalen Notenbanken.

In den bisherigen Entscheidungen des Euro-Systems spiegelt sich recht gut wider, daß die nationalen Notenbankgouverneure im EZB-Rat europäisch denken und handeln. Abstimmungen erfolgen in der Regel mit einfacher Mehrheit und nach dem Prinzip "eine Person, eine Stimme". Dies bedeutet ein überproportionales Stimmgewicht für die kleineren Mitgliedstaaten. Notenbanken kleinerer Mitgliedstaaten, wie zum Beispiel die OeNB, haben im Eurosystem daher mehr geldpolitische Verantwortung übernommen, als das vor der Einführung des Euro vielfach der Fall war.

Bis dato wurden Entscheidungen aber immer konsensual gefaßt und es darf nicht übersehen werden, dass das Direktorium der EZB mit sechs Stimmen im EZB-Rat vertreten ist.

Beim Europäischen Rat in Nizza wurde auch die Frage der Anpassung des EZB-Rates an eine höhere Zahl von Mitgliedsländern erstmals erörtert und eine Ermächtigungsklausel zur Änderung beschlossen. Im Mittelpunkt steht die Frage, wieviele nationale Notenbankgouverneure und wieviele Direktoren in einem erweiterten Euro-System gleichzeitig stimmberechtigt sein sollen. Dies wird erhebliche Auswirkungen auf die Identifikation mit den Entscheidungen in der europäischen Geldpolitik haben. Und diese Frage wird möglicherweise noch zu regeln sein, bevor die ersten neuen Mitglieder aufgenommen werden.

Die nationalen Notenbanken haben im Euro-System keinesfalls ihre Existenzberechtigung verloren. Genau das Gegenteil ist der Fall. Denn man muß sich das Euro-System wie eine Holding, etwa die ÖIAG, vorstellen, in der einzelne Un-

ternehmen Produktions- und Ergebnisverantwortung haben. Beklagt wird bisweilen, daß die nationalen Zentralbanken großen Einfluß auf die Politik der EZB haben, umgekehrt diese aber zwar den Weisungen der EZB unterliegen, aber in vielen Fragen, insbesondere der Ressourcenausstattung autonom sind. Für das Euro-System impliziert dies, daß die Entscheidungen wohl zentral getroffen werden, die Umsetzung aber dezentral innerhalb der nationalen Notenbanken erfolgt. Dies führt unter anderem auch dazu, daß die nationalen Notenbanken erstmals unter einen bestimmten Konkurrenzdruck innerhalb des Euro-Systems geraten.

Die OeNB hat weiterhin zusätzliche und teilweise neue Aufgaben:

- Mitwirkung des Gouverneurs im EZB-Rat;
- Erstellung von volkswirtschaftlichen Analysen und von harmonisierten Statistiken, beispielsweise über den Finanzsektor, als Grundlage für die geldpolitischen Entscheidungen im EZB-Rat;
- Abwicklung der geldpolitischen Geschäfte mit den Banken;
- Devisenhandel und Management von Währungsreserven;
- Bereitstellung von zuverlässigen Clearing- und Zahlungsverkehrssystemen in Österreich mit Vernetzung innerhalb der EU;
- Druck und Ausgabe von Banknoten sowie Versorgung der österreichischen Wirtschaft und Bevölkerung mit Bargeld.
- Kommunikation zwischen dem Eurosystem und der österreichischen Wirtschaftspolitik und Bevölkerung;
- Unterstützung des BMF bei der Aufsicht über inländische Kreditinstitute;
- Mitwirkung an der internationalen währungspolitischen Zusammenarbeit und Beteiligung an internationalen Finanzinstitutionen, wie IWF und BIZ.

Wenn wir das Euro-System betrachten, müssen wir uns von Vergleichen mit

früher bestehenden nationalen europäischen Notenbanken lösen. Auch wenn sie nach ihrem Modell gestaltet worden ist, so ist das Euro-System keine europäische Bundesbank. Die Entscheidungen des Euro-Systems sind von großer Tragweite für die Union, und hier ist ein System im Entstehen begriffen, das etwas Neues sein wird.

Das Euro-System ist gewissermaßen *"work in progress"*, und zukünftige institutionelle Entwicklungen können nicht exakt abgeschätzt werden. Einerseits könnte sich das Euro-System zentralistischer entwickeln. Andererseits könnten sich aber auf Grund der Vorbereitung von Entscheidungen in Ausschüssen, in der Regel unter Vorsitz der EZB und unter Beteiligung aller nationalen Euro-Notenbanken, dezentrale Strukturen effizient weiterentwickeln.

Auch im Hinblick auf die Ergebnisse des Europäischen Rates von Nizza und der Regierungskonferenz ist gerade die dezentrale Weiterentwicklung im Interesse kleinerer EU-Mitgliedstaaten. Es ist davon auszugehen, daß bei einer Union mit 27 Mitgliedstaaten nicht alle Mitglieder in Gremien wie beispielsweise der Europäischen Kommission gleichzeitig vertreten sein können. Dann müssen aber zumindest die rechtzeitige Einbindung in den Informationsfluß und die Entscheidungsfindung sowie eine effiziente Aufgabenteilung sichergestellt werden.

Vierte These: Institutionelle Flexibilität und wirtschaftspolitische Koordination sichern das wirtschaftliche Gesamtergebnis

Kritiker haben vor Beginn der Währungsunion oft angemerkt, daß es den Beitrag des Euro zur Gesamtstabilisierung nicht geben und die Währungsunion aus wirtschaftlichen Gründen scheitern würde. Die Kandidaten für die Europäische Währungsunion würden

keinen optimalen Währungsraum bilden, das heißt ausreichend synchronisierte Konjunkturverläufe und Integration durch Handel aufweisen. Die politischen Entscheidungsträger von Maastricht hingegen gingen davon aus, daß die gemeinsame Währung die Stabilität insgesamt absichern würde.

Manche europäische Länder mögen vielleicht im vorhinein keine wirklich guten Kandidaten für eine Währungsunion gewesen sein, sind es aber im Laufe der wirtschaftspolitischen Vorbereitungsarbeiten – die immerhin acht Jahre dauerten – und durch ihre Mitgliedschaft in der Währungsunion geworden. Diese Überlegungen können allerdings auf die osteuropäischen Beitrittskandidaten und deren Bemühungen, Konvergenz zu erreichen, nicht so einfach übertragen werden.

Obwohl noch immer Unterschiede in den Konjunkturverläufen innerhalb des Euro-Raums beobachtet werden können, ist die reale Konvergenz der Wachstumsraten und der Arbeitslosenziffern ausgeprägt.

Im einheitlichen Währungsraum USA ist es durchaus möglich, daß in Kalifornien Hochkonjunktur herrscht, während in Ohio gerade die Talsohle durchlaufen wird. Auch in Österreich treten zwischen den einzelnen Bundesländern durchaus Gefälle im Wachstum auf.

Daß trotz vorhandener Unterschiede die Währungsunion zu einem Erfolg geworden ist, ist vor allem auf die Lern- und Anpassungsfähigkeit der Mitgliedstaaten und der Institutionen der Europäischen Union zurückzuführen. Allein die Tatsache, daß die WWU unterschiedliche Geschwindigkeiten zuläßt, ist ein Beispiel für diese Flexibilität.

Die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger haben weiters erkannt, daß eine wirtschaftspolitische Koordination in der Euro-Zone erforderlich ist, die über jenes Ausmaß hinausgeht, wie sie im Maastricht-Vertrag festgeschrieben ist:

Mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde – parallel zur Geldpolitik –

versucht, die Glaubwürdigkeit einer koordinierten Fiskalpolitik zu stärken.

Die nach wie vor hohe Arbeitslosigkeit in der EU unterminierte die Glaubwürdigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion als Ganzes. Im "Beschäftigungspakt" versuchte man deshalb, dem Problem Herr zu werden, in dem man nationale Beschäftigungsförderung über "*best practice*" – alle Mitgliedstaaten sollten voneinander lernen – koordiniert.

Um im globalen Standortwettbewerb zu bestehen, hat der Europäische Rat im März 2000 in Lissabon als strategisches Ziel der Strukturpolitik folgendes definiert: "...die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten, wissenbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen."

In der Euro-Gruppe, das sind die Finanzminister der Euro-Zone und der Präsident der Europäischen Zentralbank, sollen die Fiskalpolitik und die allgemeine Wirtschaftspolitik koordiniert werden. Es besteht die Absicht, wirtschaftspolitische Maßnahmen, zum Beispiel Steuerensenkungen oder die Qualität der öffentlichen Finanzen, in diesem Gremium ex ante zu erörtern.

Darüber hinaus wurde mit dem zweimal jährlich stattfindenden Makroökonomischen Dialog ein Forum geschaffen, um Vertreter von Finanzministerien, EZB, Kommission und Sozialpartnern zu einem regelmäßigen Meinungsaustausch zusammenzubringen.

Die Bedeutung des makroökonomischen Dialoges liegt in der Vermeidung von Konflikten zwischen Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik auf europäischer Ebene. Dies entspricht durchaus dem Verständnis und den Erfahrungen der österreichischen Wirtschaftspolitik, wenn auch der Dialog oberflächlicher ist, als er in Österreich angelegt war.

Es ist klar, daß viele dieser Maßnahmen noch weiterentwickelt und gelebt werden müssen. Die Grundlagen für die Erzielung eines entsprechenden *policy mix* in der EU sind jedenfalls geschaffen.

Fünfte These: Der Euro wird zu einem Stabilisator im internationalen Wirtschafts- und Finanzsystem

Unter den Bedingungen einer verstärkten weltweiten Integration in regionale Wirtschaftsblöcke trägt die Wirtschafts- und Währungsunion dazu bei, daß Europa dem erhöhten Wettbewerbsdruck im internationalen Wirtschafts- und Finanzsystem besser standhält. Dabei stehen wir der Herausbildung einer Triade gegenüber:

- Die EU erstellte laut IWF 1999 20,3% des Welt-BIP und wird im Rahmen der Erweiterung die Zone der Stabilität noch ausdehnen.
- Die USA produzieren rund 22% des Welt-BIP. Ihre wirtschaftliche Einflusssphäre erstreckt sich über die Freihandelszone NAFTA.
- Asien, das sich u.a. im Rahmen der ASEAN um mehr wirtschaftliche Integration bemüht und die europäische monetäre Integration mit großem Interesse verfolgt, trägt rund 29% zum Welt-BIP bei.

Mit dem Euro hat die Europäische Union zweifellos an internationalem wirtschaftlichen Einfluß gewonnen. Dies wird mittel- bis langfristig auch die Veränderung in der Zusammenarbeit im internationalen Wirtschafts- und Finanzsystem bestimmen. Die Europäische Union muß ihre wirtschaftspolitische Verantwortung beispielsweise in der Außenvertretung des Euro im Rahmen des Internationalen Währungsfonds auch gut koordiniert und nachhaltig wahrnehmen. Wir stehen erst am Beginn einer neuen europäischen "Identität".

Die internationale Rolle einer Währung wird von historischen Gegebenheiten,

dem wirtschaftlichen Gewicht des Währungsraums, der Struktur des Finanzmarktes sowie dem Vertrauen in den Wert der Währung bestimmt. Der Euro ist, was die genannten Bestimmungsfaktoren betrifft, durchaus auf dem Weg, sein internationales Gewicht noch zu verstärken.

Die internationale Verwendung einer Währung hat letztendlich auch wirtschaftliche Vorteile für einen Währungsraum: So gibt es Studien, daß die USA bis zu 0,4% des BIP auf Grund der international vorherrschenden Stellung des Dollars lukrieren können, und zwar über Seignorage-Gewinne und Liquiditätsprämien kurzfristiger Staatsanleihen auf Grund der hohen Marktliquidität. Die vorherrschende Stellung des Dollar als internationale Währung dürfte den Amerikanern die Finanzierung ihres Wachstums in den vergangenen Jahren erleichtert haben.

Das Potential des Euro entwickelt sich an den internationalen Finanzmärkten eigentlich gut. Überdeckt von den Wechselkursentwicklungen, erlangt der Euro zunehmend an Bedeutung als Ankerwährung.

So hatten Ende 1998 die Deutsche Mark, der französische Franc, der holländische Gulden und der private ECU zusammen einen Anteil von 14,5% an den weltweiten Währungsreserven. Der Euro konnte im ersten Quartal 2000 bereits einen Anteil von 16% aufweisen.

Der Euro wird auch zunehmend als Ankerwährung für die Wechselkurspolitik verwendet. So haben bereits über fünfzig europäische und afrikanische Länder Vereinbarungen, die ihre Landeswährung auf die eine oder andere Weise an den Euro binden. Insbesondere die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten orientieren ihre Währungen am Euro und damit an der Stabilitätspolitik der Europäischen Union. Sie gehen damit einen Weg, der durchaus den österreichischen Erfahrungen mit der Hartwährungspolitik vergleichbar ist.

Der europäische Geldmarkt war binnen kürzester Zeit nach der Einführung des Euro vollkommen integriert, und die Volatilität hat sich gegenüber jener auf den früheren nationalen Geldmärkte verringert. EONIA (für Tagesgeld) und EURIBOR (längere Laufzeiten) bilden eine gemeinsame Preisbasis für den europäischen Geldmarkt. Das moderne Zahlungssystem TARGET des Euro-Systems ermöglicht den schnellen Transfer von grenzüberschreitenden Zahlungen und bewegt ca. 41.000 Stk. (420 Mrd. Euro) pro Tag.

Auch die Integration des europäischen Kapitalmarktes wurde durch den Euro vorangetrieben. Der Anteil der Euro-denominierten Anleihen ist höher, als es die Summe der in Vorgängerwährungen denominierten Anleihen war. Ende 1999 wurden erstmals mehr Euro-Anleihen (41%) als Dollar-Anleihen (36,1%) emittiert. Auf der Finanzierungsseite wird der Euro damit zu einer ernstzunehmenden Konkurrenz für den Dollar. Weltweit wurden 1999 allerdings noch immer mehr als die Hälfte aller Veranlagungen in Dollar vorgenommen, in Euro etwa ein Fünftel.

Die Einführung des Euro und damit die Beseitigung des Wechselkursrisikos wirken aber auch wie ein Katalysator für die weitere Integration der europäischen Finanzmärkte. Ein effizienter, europaweiter Finanzmarkt ist eine zentrale Voraussetzung für die Nutzung des vorhandenen Wachstumspotentials und für die internationale Wettbewerbsfähigkeit Europas. Ein integrierter Kapitalmarkt fördert Direktinvestitionen in die EU und steigert somit die Produktivität von Kapital und Arbeit. Für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) eröffnet ein integrierter Kapitalmarkt neue Finanzierungsmöglichkeiten. Gerade in Europa sind es die KMU, die Arbeitsplätze schaffen, deren Innovationskraft aber vom Zugang zu Wagniskapital abhängig ist. Aber auch für bestehende Großunternehmen sollte die Eigenkapi-

talbeschaffung günstiger und leichter werden.

Drei zukünftige Herausforderungen

Was sind nun die Herausforderungen der Zukunft, und wo können Gefahrenmomente für die weitere Entwicklung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion liegen?

Ziel muß es sein, daß die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion auch weiterhin den Zusammenhalt des gemeinsamen "Hauses" Europa stärkt.

Die künftigen Herausforderungen liegen in drei Bereichen:

- erstens in der Realisierung einer europäischen Strategie für Wachstum und Beschäftigung (Vertiefung der wirtschaftspolitischen Koordination);
- zweitens in der erfolgreichen Integration der Beitrittskandidaten, zunächst in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und in einem weiteren Schritt in das Eurosystem selbst;
- drittens in der Sicherung der Stabilität des europäischen Finanzsystems.

Erste Herausforderung: Vertiefung der wirtschaftspolitischen Koordination

Das Projekt der europäischen Integration ist gewissermaßen "*work in progress*", und Stabilitätspolitik muß im gesamtpolitischen Zusammenhang gesehen werden. Eine strikte Trennung zwischen Geld-, Fiskal-, Lohn- und Strukturpolitik würde zu suboptimalen Ergebnissen für das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell führen.

Die Zielsetzung der Währungspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion wurde im Artikel 105 des Vertrags über die Europäische Union eindeutig festgelegt: "Das vorrangige Ziel des ESZB ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des

Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft ...".

Als weitere Ziele der europäischen Wirtschaftspolitik sind genannt: "eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens in der Gemeinschaft, ein beständiges, nichtinflationäres und umweltverträgliches Wachstum, einen hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern".

Die Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik bleibt aber im Ermessen der EZB-Ratsmitglieder und bedeutet keine "gesetzliche" Verpflichtung. Das Ziel der Vollbeschäftigung würde demnach an wirtschaftspolitischer Bedeutung verlieren, und Preisstabilität hat eine eindeutige Vorrangstellung.

Die akademischen Überlegungen hinter dieser Sicht sind bekannt: Geldpolitik hat keinen langfristigen Effekt auf realwirtschaftliche Größen wie Beschäftigung und Output. Geldpolitische Maßnahmen zugunsten kurzfristiger positiver Beschäftigungseffekte verpuffen wirkungslos und führen lediglich zu höherer Inflation. Auf der anderen Seite wirkt sich Preisstabilität günstig auf das langfristige Wachstum aus.

Konsequenterweise sieht das Trennungsmodell der Neoklassik klare Aufgabenteilungen für die einzelnen Politiken vor: Preisstabilität für die Geldpolitik und akkomodierende Maßnahmen für die Fiskal- und Lohnpolitik, unterstützt von einer auf die Beseitigung von Markt rigiditäten ausgerichteten Strukturpolitik.

Eine wirtschaftspolitische Koordinierung im Sinne einer aktiven ex-ante Konsenspolitik hinsichtlich eines bestimmten *policy mix* ist auf Grund der im Vertrag über die Europäische Union rechtlich festgelegten Unabhängigkeit des

ESZB nicht vorgesehen. Im Zusammenspiel der Wirtschaftspolitiken in der WWU ist damit vorab eine wirtschaftspolitische Asymmetrie angelegt. Der gesamtwirtschaftliche *policy mix* würde sich demnach primär als Ergebnis von isolierten Einzelbeiträgen verschiedener Politikfelder ergeben.

Die Wirtschafts- und Währungsunion gründet vorrangig auf Regelungen, die sicherstellen sollen, daß bestimmte nationale wirtschaftspolitische Verhaltensweisen, wie etwa eine inflationäre Lohnpolitik oder eine zu lockere Fiskalpolitik, unterlassen werden. So haben die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vorrangig disziplinierenden Charakter und sind Vorleistungen für die Geldpolitik.

Stabilitäts- und Wachstumspakt und Unabhängigkeit des ESZB mit striktem Preisstabilitätsauftrag stellen somit ein politisches Gegengewicht zu einem "förderativen Fiskaldezentralismus" dar. Die Abstimmung der verschiedenen Wirtschaftspolitiken bleibt auf die Bereiche der Fiskal-, Beschäftigungs- und Strukturpolitik beschränkt.

Stabilität sollte in der praktischen Wirtschaftspolitik der Europäischen Union künftig aber in einem breiteren Sinn verstanden werden können, denn die Politiken lassen sich in ihren Kompetenzen nicht eindeutig voneinander abgrenzen. Ein günstiger *policy mix* ergibt sich daher nicht automatisch als Summe der isolierten Aktivitäten der wirtschaftspolitischen Akteure.

Die genannten Politikbereiche sind miteinander verzahnt, und die strategischen Interaktionen zwischen den wirtschaftspolitischen Handlungsträgern in der Union machen eine wirtschaftspolitische Koordination unbedingt erforderlich.

So ist die EZB bei ihrer Zielerreichung von anderen Politiken abhängig, etwa vom Beitrag der Lohnpolitik. Andererseits benötigen auch Lohn- und Fiskalpolitik zur Erreichung ihrer Ziele die Un-

terstützung durch eine ausgewogene Geldpolitik. Studien belegen beispielsweise, daß Zentralbanken eine wichtige Rolle bei der Unterstützung des Aufschwungs nach einer Rezession haben können und Geldpolitik Effekte auf Beschäftigung und Wachstum hat.

Um diese Tendenzen zu einer stärker verzahnten wirtschaftspolitischen Koordination zu fördern, ist es auch erforderlich, daß die einzelnen Wirtschaftspolitiken ex ante zwischen den wirtschaftspolitischen Handlungsträgern dieser Politiken abgestimmt werden: beispielsweise im Bereich der Steuerpolitik, wo von einigen Finanzministern gefordert wird, fiskalische Maßnahmen im vorhinein in der Euro-Gruppe zu präsentieren und in ihrer unionweiten wirtschaftspolitischen Wirkung zu erörtern.

Stabilitätspolitik in Europa kann also nicht mehr nur im engen Zusammenhang mit der Stabilisierung des Preisniveaus gesehen werden. Die beabsichtigte Stärkung der Euro-Gruppe soll genau diesem Ziel dienen.

Zweite Herausforderung: Integration der Beitrittskandidaten

Der Europäische Rat in Nizza hat, was die Erweiterung betrifft, einige grundlegende Feststellungen getroffen: Es besteht die feste politische Absicht, dem Prozeß der Erweiterung mehr Schwung zu verleihen. Es gilt weiterhin der Grundsatz, daß der Zeitpunkt des Beitritts eines Landes von seinen eigenen Leistungen, beispielsweise von Fortschritten in der Wirtschaftspolitik, abhängt.

Mit dem Abschluß der Regierungskonferenz zur institutionellen Reform der Union und einem intensivierten Beitrittsprozeß wird die Union damit in die Lage versetzt, ab Ende 2002 neue Mitgliedstaaten aufzunehmen, die entsprechend vorbereitet sind. Der Europäische Rat

“verlieh der Hoffnung Ausdruck, daß sich diese Staaten bereits an den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament beteiligen können”. Die Beitrittskandidaten wurden aufgefordert, die erforderlichen Reformen fortzuführen und zu beschleunigen. (Für Österreich im übrigen interessant: Die Kommission wurde ersucht, für die Grenzregionen ein Programm zur Festigung ihrer wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit vorzuschlagen.)

Der Weg zu einer Euro-Einführung durch die Beitrittskandidaten ist klar vorgegeben: Sobald diese der EU beigetreten sind, sind sie Mitglieder der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion “mit einer Derogation/Ausnahme” und müssen die bekannten nominellen Konvergenzkriterien erfüllen, um den Euro einführen zu können. Nach dem Beitritt werden die Konvergenzfortschritte anhand von bereits jetzt vorgesehenen Koordinations- und Überwachungsinstrumenten geprüft. Die Voraussetzung zu einem Beitritt zum Euro ist also die strikte Erfüllung der Maastricht-Kriterien und die Prüfung der Nachhaltigkeit der erreichten Konvergenz.

Heute stehen die Beitrittskandidaten daher komplexen wirtschaftspolitischen Herausforderungen gegenüber, wobei sich letztere je nach der wirtschaftlichen Entwicklung des betreffenden Landes deutlich unterscheiden. Die Kandidaten müssen eine makroökonomische Stabilitätspolitik umsetzen, indem sie strukturelle Probleme in der Budgetpolitik bewältigen, ihre Inflationsraten auf ein akzeptables Niveau reduzieren, ihre Wechselkursentwicklung stabilisieren und die reale Konvergenz sowie den Institutionenaufbau vorantreiben.

Was die Euro-Einführung betrifft, stellt sich für diese Länder außerdem die Frage, wie rasch sie tatsächlich bereit und in der Lage sind, auf den Wechselkurs als Instrument ihrer Wirtschaftspolitik zu verzichten, ohne den Aufholprozeß unnötig zu belasten. So muß die tendenziell höhere Inflationsrate auf Grund unter-

schiedlicher Produktivitätsniveaus in “tradeables” und “non-tradeables” Sektoren berücksichtigt werden.

Es wird daher von den wirtschaftspolitischen Strategien der Beitrittskandidaten abhängen, wie rasch es diesen Ländern gelingen wird, nachhaltig nominelle Konvergenz zu erzielen und diese real abzusichern.

Die Strategie des Euro-Systems zielt derzeit jedenfalls darauf ab, den Beitrittskandidaten technische Unterstützung zu geben. Und das Euro-System wird auch an einem multilateralen Dialog mit den Beitrittskandidaten zu Stabilisierungspolitik und Stabilität des Finanzsystems teilnehmen.

Der Euro ist aber schon heute ein “Stabilitätsanker” für viele Beitrittskandidaten. Wie sich während der Asienkrise gezeigt hat, haben diese Länder bereits vom Beitrittsprozeß profitiert, weil sich die Ansteckungsgefahr als relativ gering herausgestellt hat.

In einigen Beitrittsländern besteht daher von verschiedenen Seiten der Druck, den Euro rascher einzuführen, als im Rahmen des Beitrittsprozesses vorgesehen ist. Dies würde allerdings gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten, was die Einführung der gemeinsamen Währung betrifft, verstoßen. Wie auch immer die weitere monetäre Integration und Zusammenarbeit verläuft, sie wird und muß immer davon bestimmt sein, daß die vertraglich festgelegten Ziele (Preisstabilität, Unabhängigkeit der Notenbank) und Prozeduren eingehalten werden.

Dritte Herausforderung: Stabilität des Europäischen Finanzsystems

Der europäische Finanzmarkt ist zwar bei weitem noch nicht vollständig integriert, aber die Einführung des Euro gibt dieser Integration neue Antriebskräfte. Sie führt aber auch zu erhöhtem systemischen Risiko, zumindest aus der Perspektive der Nationalstaaten. Diese Ent-

wicklung bedeutet verstärkte Herausforderungen in drei Bereichen:

- Der erhöhte Wettbewerbsdruck zwischen den europäischen Finanzinstituten führt in manchen Fällen zu exzessiver Risikoübernahme und fördert den Trend zu Fusionen und Strukturbereinigung.
- Die Ansteckungsgefahr in Krisensituationen zwischen den Finanzmarktteilnehmern ist gestiegen, beispielsweise durch die Bildung von Finanzkonglomeraten.
- Eine nicht ausreichende Beaufsichtigung von Finanzinstituten in der EU würde die Stabilität des Systems gefährden. Harmonisierte rechtliche Rahmenbedingungen und aufsichtsrechtliche Standards sind daher das Um und Auf eines europäischen Finanzbinnenmarktes.

Das europäische Finanzsystem war in den vergangenen Jahren von den unterschiedlichsten Entwicklungen geprägt.

So ist der Konsolidierungstrend der Banken aus Sicht der Bankenaufsicht grundsätzlich positiv zu sehen, da Zusammenschlüsse zu einer Verbesserung der Ertragslage führen können und somit der gesamte Bankensektor stabiler und liquider wird. Allerdings sind Banken dadurch auch Risiken ausgesetzt, die nicht mehr nur innerhalb der nationalen Grenzen ihren Ursprung haben.

Kritischer zu sehen sind jedoch Fusionen dann, wenn die zusammengesetzten Banken Größe und Einfluß erlangen, die im Krisenfall zu einem systemischen Risiko werden können. Hier muß das Regelwerk der Bankenaufsicht entsprechend weiterentwickelt und angepaßt werden.

Fusionen sind kompliziert und können unter Umständen sogar gefährlich für den Bestand des Unternehmens selbst sein. So wurde in Studien festgestellt, daß nur zwei von fünf Fusionen einigermaßen erfolgreich sind.

Die Entwicklung des bankendominierten Finanzsystems in Europa hin zu ei-

nem kapitalmarktorientierten Finanzsystem, vergleichbar dem der USA, ist nicht zu übersehen. Ein einheitlicher Wertpapiermarkt, der Emittenten und Anleger des ganzen Euro-Raums vereint, wird liquider, breiter und damit für Investoren attraktiver. Ein bankendominantes System ist hingegen von langfristig stabilen Beziehungen zwischen Banken und den von ihnen finanzierten Unternehmen geprägt. Die kann zu einer insgesamt stabileren Situation im Finanzsystem beitragen.

Es darf nicht übersehen werden, daß auch ein kapitalmarktorientiertes Finanzsystem letztendlich *moral hazard* (*"too big to fail, too systemic to fail"*) fördern kann. In Krisenzeiten könnte der Kapitalmarkt zusammenbrechen. Aktienpreise fielen, die Preise von Staatsanleihen stiegen (*"flight to quality"*). In der Folge würden Investoren aus dem Markt flüchten, was wiederum die Marktliquidität negativ beeinflusste.

Diese Situation konnte 1998 beobachtet werden, als LTCM, ein großer US Hedge Funds, beinahe kollabierte. LTCM hatte ein über sämtliche Finanzmärkte gestreutes Portfolio. Dadurch wurde der Aktienpreisverfall, der vom amerikanischen Markt ausging, auch auf andere Märkte übertragen. Je größer, liquider und offener der Kapitalmarkt also ist, desto instabiler kann er auch sein. Im Falle des LTCM Hedge Funds wurde ein Erste-Hilfe-Paket vom Privatsektor bereitgestellt, um Ansteckung in bereits weitgehend illiquiden Märkten zu verhindern. Wertpapiermärkte sind also nicht immer in der Lage, über ausreichend Liquidität zu verfügen, um systemische Risiken zu verhindern und Finanzmarktstabilität zu sichern. Krisen auf dem Wertpapier(Kapital)markt tendieren dazu, sich über das gesamte Währungsgebiet auszubreiten, während Banken Krisen oft lokal begrenzt werden können.

Insgesamt wäre für den Euro-Raum eine Kombination von Finanzierungsquellen sowohl über den Bankensektor

als auch über den Kapitalmarkt eine günstige Entwicklung. Das europäische Finanzsystem wäre weniger anfällig für sektorenspezifische Krisen, da alternative Finanzierungsquellen verfügbar wären.

Auf Grund dieser Entwicklungen und der katalytischen Wirkung des Euro auf die Integration des europäischen Finanzsystems beschäftigen sich wirtschaftspolitische Entscheidungsträger auf EU-Ebene wieder verstärkt mit der Finanzmarktaufsicht und den institutionellen wie rechtlichen Rahmenbedingungen:

➤ *Wertpapieraufsicht*

Der neueste Bericht der sogenannten Lamfalussy-Gruppe (Mandat des ECOFIN Rates), die eine weitergehende Regulierung des Wertpapiermarktes empfiehlt, identifiziert folgende Handlungsbereiche: Unterschiedliche Rechtsordnungen in den Mitgliedstaaten behindern die vollständige Integration des Wertpapiermarktes. Einheitliche Richtlinien für die EU müssen rasch umgesetzt werden.

Weiters gibt der neueste Fortschrittsbericht des Finanzdienstleistungsaktionsplans (FSAP) der Europäischen Kommission strenge zeitliche Vorgaben für die Umsetzung notwendiger Schritte vor. Der Aktionsplan wurde vom Europäischen Rat in Lissabon angenommen und sieht die Umsetzung bis spätestens 2005 vor. Auch dieser Bericht kommt zum Schluß, daß das jetzige Regulierungssystem zu langsam, zu starr sei und teilweise unklare Vorschriften enthalte.

➤ *Bankenaufsicht*

Wie bereits dargestellt, ist das europäische Finanzsystem nach wie vor vom Bankensektor dominiert, weshalb die Bankenaufsicht besonders gefordert ist, den neuen Herausforderungen eines integrierten europäischen Finanzmarktes entsprechend zu begegnen. Diverse internationale und europäische Gremien fördern den Erfahrungsaustausch und die ständige Fortentwicklung der bankenaufsichtlichen Regeln.

So überarbeitet zur Zeit der Basler Ausschuß für Bankenaufsicht bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich die 1988 eingeführten Eigenkapitalregeln für Banken. Ziel ist es, die Eigenkapitalvorschriften von 1988 an die neuen Marktgegebenheiten anzupassen. Die erforderliche Eigenkapitaldecke der Finanzinstitute soll stärker den tatsächlichen Kreditrisiken entsprechen. Ferner soll die Eigenkapitalausstattung eines Finanzinstituts unter Berücksichtigung des gesamten Risikoprofils einer Bank von den Aufsichtsbehörden geprüft werden (*"Supervisory Review Process"*).

Schließlich ist eine Erweiterung der Offenlegungspflicht vorgesehen, um die Disziplinierungskräfte des Marktes als Ergänzung zu den regulatorischen Anforderungen zu nutzen. Das Basler Regelwerk steht somit auf den Säulen Mindestkapitalanforderungen, *Supervisory Review Process* und Stärkung der Marktdisziplin durch mehr Transparenz.

Oftmals fließen in Bankaufsichtsregeln "Wall-Street-Wünsche" ein. Unterschiedliche Auffassungen zwischen Kontinental-Europa und den USA gibt es beispielsweise bei der Ermittlung des Mindesteigenkapitals im neuen, stark risikobezogenen Regelwerk. Hier sind amerikanische Banken im Wettbewerbsnachteil, weil die Bonität ihrer Kreditrisiken deutlich unter jener ihrer Konkurrenten in Europa liegt.

Auf europäischer Ebene befassen sich drei Foren mit bankenaufsichtsrelevanten Fragen: erstens das Banking Advisory Committee (BAC) der europäischen Kommission, welches sich v.a. mit gesetzlichen Regelungen der Bankenaufsicht in der EU beschäftigt. Österreichs Vertretung im BAC hat sich dafür eingesetzt, die größten Ungleichgewichte der Verhandlungen zwischen Europa und den USA im Rahmen des Basler Akkords auszugleichen. Innerhalb des ESZB gibt es zweitens das Banking Supervision Committee (BSC), dessen Hauptaufgabe die Untersuchung der ma-

kroprudenziellen Perspektive der Bankenaufsicht ist. Bereits seit 1972 besteht drittens eine *Groupe de Contact*, die den Informationsaustausch der täglichen Aufsichtstätigkeit vornimmt.

Alles in allem ist Europa in diesem Bereich noch rudimentär organisiert und deswegen weniger schlagkräftig.

➤ *Eine europäische Bankenaufsicht?*

Im Zentrum der Diskussion in Europa steht die Frage, ob eine europäische Bankenaufsicht notwendig und sinnvoll wäre. Darunter ist keinesfalls eine zentralisierte, gemeinsame Aufsicht zu verstehen, sondern die verstärkte Koordination und Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden.

Die bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen der Bankenaufsicht in Europa, die auf nationaler Zuständigkeit sowie bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit basieren, sind im Prinzip ausreichend. Obwohl die institutionellen Rahmenbedingungen der Bankenaufsicht national geprägt sind, gibt es harmonisierte Konzepte und Regeln, die auf Grund erlassener Richtlinien europaweit für den Bankensektor gelten. Einheitliche Definitionen, allgemeine Regeln zur Erstellung von Jahresabschlüssen, gegenseitige Anerkennung der Aufsichtspraktiken helfen, die Stabilität des Bankensektors gemeinsam zu fördern und im Krisenfall entsprechende Korrekturmaßnahmen einzusetzen.

In den meisten Ländern des Euro-Raums sind die nationalen Zentralbanken mit der Bankenaufsicht betraut oder zumindest involviert. Der Grund hierfür ist, daß Zentralbanken für die generelle Stabilität des Finanzsystems verantwortlich sind und im Falle einer Krise auch zu jenen zählen, die "Erste Hilfe" gewähren können. Die nationalen Aufsichtsbehörden kennen die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Bankensystems am besten. Auch in diesem Zusammenhang wäre eine einheitliche Bankenaufsichtsbehörde auf europäischer Ebene nicht angebracht. Hingegen

sind verstärkte und effizientere Kooperation und Koordination zwischen Banken und den einzelnen nationalen europäischen Bankenaufsichtern sehr wohl wünschenswert. Die Risiken machen nicht vor Grenzen halt, und die Größe und der Umfang der Kapitalmarktgeschäfte mancher Banken würden im Krisenfall die Stabilität des gesamten Systems gefährden. Hier sollte sich beispielsweise das Konzept eines *"lead supervisors"* bewähren.

Die Entwicklung von Finanzkonglomeraten sowie die Verflechtung zwischen allen Teilen des Finanzmarktes und der Finanzintermediäre erfordert eine sektorübergreifende Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen den zuständigen Aufsichtsbehörden: Wertpapier-, Versicherungs- und Bankenaufsichtsbehörden. Eine Allfinanzaufsicht, also eine Behörde, die alle drei Sektoren beaufsichtigt, entspricht noch nicht den mittelfristigen Erfordernissen. Zumindest für Österreich sollte als erstes die Bankenaufsicht gestärkt werden.

Abschließend seien nochmals die wesentlichen Anforderungen der Finanzmarktaufsicht für Europa kurz zusammengefaßt:

- Aufsichtsregeln für Marktteilnehmer, die den Marktgegebenheiten entsprechen und gleichzeitig die Stabilität des Finanzsystems untermauern.
- Die Organisationsform der Finanzmarktaufsicht sollte die Marktstrukturen widerspiegeln, das heißt im Moment verstärkter Informationsaustausch und Koordination zwischen den verschiedenen Aufsichtsbehörden in Europa.
- Aufsichtsregeln und -ausübung müssen harmonisiert werden, um das *"level playing field"* für alle Marktteilnehmer zu garantieren.

Schlußbemerkungen

Mit der Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung wurde unerforshtes Land betreten, niemand hat je zuvor ein monetäres Projekt in einer sol-

chen historischen Dimension und mit solch weitreichenden wirtschaftlichen Auswirkungen gewagt. Die Europäische Union war bisher erfolgreich und hat nun an der nachhaltigen wirtschaftlichen Sicherung dieses Erfolges zu arbeiten. Dies wird gelingen, wenn die wirtschaftspolitische Koordination vorangetrieben wird, um einen optimalen *"policy mix"* in Europa zu erreichen, wenn die Beitrittskandidaten erfolgreich in das Euro-Sy-

stem integriert werden, ohne daß die Stärke der gemeinsamen Währung beeinträchtigt wird, und wenn die Stabilität auf den europäischen Finanzmärkten ausreichend gesichert wird.

Der Euro ist wie ein Zauberlehrling, konzipiert als Kitt der politischen Integration. Nach der Umsetzung dieses ökonomischen Projekts ist es Zeit, wieder die Fragen nach der politischen Zukunft der Union zu stellen.

BÜCHER

Richtige Fragen – falsche Antworten

Rezension von: Shirley Burggraf, *The Feminine Economy and Economic Man. Reviving the Role of Family in the Post Industrial Age*, Perseus Books, Oxford 1999, 285 Seiten, Paperback, £ 10,50.

Das Problem

“The Feminine Economy and Economic Man – Reviving the Role of Family in the Postindustrial Age” – dieser Titel läßt aufhorchen. Man erwartet, daß hier aus feministischer Sicht an die Problematik herangegangen wird. Und tatsächlich, die erste These, die Burggraf aufstellt, teilt sie mit ihren Kolleginnen aus der feministischen Ökonomie: Die Wirtschaftswissenschaft und allen voran ihre liberalen und neoliberalen Protagonisten gehen vom rationalen Wirtschaftssubjekt aus, einem erwachsenen, produktiven Menschen, vorzugsweise einem Mann, der zu rationalen, wirtschaftlichen Entscheidungen fähig ist. Aber woher kommt dieser Mensch? Auch er mußte einmal geboren werden, in einem Wertesystem aufgezogen und befähigt werden, eigenständig Entscheidungen zu treffen. Und diese Reproduktions- und Erziehungsarbeit (von Burggraf eben mit *feminine economy* bezeichnet) wird von der traditionellen Ökonomie einfach vernachlässigt. Die informellen Wirtschaftsbereiche, die unbezahlte Familienarbeit, die hauptsächlich von Frauen verrichtet wird, dies sind Themenbereiche, die in der Mainstream-Ökonomie kaum Platz finden. In den vergangenen Jahren waren es hauptsächlich die Feministinnen, die hier geforscht haben. Dabei ist das Thema schon rein quantitativ nicht zu vernachlässigen. Die statistischen Alternativrechnungen zum BIP – in Österreich vor allem von Franz¹ – zeigen, daß die Wertschöpfung eines Landes dramatisch stiege, rechnete man die unbezahlte Reproduktionsarbeit mit ein.

Tatsache ist, daß Burggrafs Anlehnungen an den Feminismus mit dieser These auch schon beendet sind. Ihre weitere Problemsicht ist zwiegespalten: Einerseits ist sie eine rein marktwirtschaftliche Denkerin (mit den richtigen Anreizen wäre jedes gesellschaftliche Problem mittels Geld und Marktmechanismen zu lösen), andererseits idealisiert sie eine Wertewelt, die eigentlich nicht mehr den heutigen Gegebenheiten entspricht (diese Mischung aus Wirtschaftsliberalismus und Wertkonservatismus ist in Österreich ja nicht gerade unbekannt und stellt den ideologischen Unterbau der derzeitigen Regierung dar). Die Welt, die Burggraf beschwört, erinnert zu sehr an “Our Little Farm”, “Ärztin aus Leidenschaft” oder gar die “Waltons”: die Familie als Zentrum der Gesellschaft, deren Einfluß weit über die Erstprägung hinausgeht (in Burggrafs Vorstellung haben Umwelt oder Schule kaum einen Stellenwert in der Erziehungsarbeit). Diese Familie zeige Auflösungstendenzen, da Frauen lieber arbeiten gingen, als sich sorgend und pflegend der Familie zu widmen. Da Frauen heut-

zutage Zugang zu (fast) allen Berufssparten hätten, würden nur mehr die wenigsten von ihnen Lehrerinnen, und dies wäre in Burggrafs Augen eher eine negative Auslese. Ach, wo sind die Zeiten, wo die unbedarfteren Frauen ihr Auslangen mit Windelwechseln, Füttern und Keksebacken fanden, und die besten der Frauen zusätzlich zu diesen erfüllenden Tätigkeiten noch die Kinder der Nachbarschaft in Lesen, Schreiben und Rechnen unterrichteten! Heute gehen diese Frauen – wie egoistisch von ihnen – lieber in Wirtschafts- und Anwaltskanzleien. Aber Burggraf hebt den warnenden Zeigefinger: Frauen, die Karriere machen, haben eine geringere Chance, geheiratet zu werden!! Und was wäre eine Frau ohne ihren Traumprinzen. Karriere, Beruf, das können doch nur Ersatzbefriedigungen sein...

Doch damit diese Rezension nicht zu sehr in Zynismus abgeleitet, lassen wir Burggraf selbst die Problematik erklären:

"There is an emerging economic actor the world has never seen: a rational, independent, and informed female who understands the concept of opportunity cost and who can act accordingly. There is an economic woman, *femina economica*, who calculates the value of her time and talents in alternative roles and occupations and increasingly goes where the return are greatest, a female who follows the same market signals that men follow." (S. 22)

"As long as women have stayed in their traditional roles, the feminine economy and its functions could be ignored in discussions of public affairs, which is why there has been such a void in political and economic theory with respect to women's contributions. [...] Extending "the rights of man" to women is not just another expansion of the social contract to include another excluded group. It is instead a major revision of the contract as its original formulators understood it because it means that women's investment in reproduction can no longer be assumed – we are actually going to have to *talk* about it." (S. 42)

"Everywhere in our culture there is a commonsense perception that something valuable is missing for which no one can account. Even if the gross domestic product is going up, we feel that our standard of living and our true state of well-being have declined." (S. 11)

"Schools [...] have to do more for children because families are doing less; but the same trend that is taking mothers out of the home is also taking many of the best teachers out of the schools. Traditional caretakers are no longer to be found either at home or at school." (S. 13)

"We can wonder why it is that when *both* parents now work we feel so stressed and seem to have so little extra to show for it because we never counted what our mothers and grandmothers did when "Mother didn't work."" (S. 62)

"Where do the healthy, productive citizens society needs come from? They come from the parents who sacrifice sufficient fun and fortune to keep children alive and to give them the help and support they need to achieve their potential." (S. 50)

"In a world in which people are free to choose between caring and competitive roles, an economic system that disproportionately rewards the competitors and beggars the caretakers will eventually lose its ability to compete because resources are increasingly diverted away from society's basic function of providing a civilized context of human life." (S. 14)

Bevor wir zu den von Burggraf vorgeschlagenen Lösungsansätzen kommen, noch einige Bemerkungen zu dieser Problemsicht:

Die USA haben seit Anfang der neunziger Jahre ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum, das in den vergangenen Jahren auch von einem deutlichen Wachstum der Arbeitsproduktivität begleitet war. Ende der neunziger Jahre stieg die Wachs-

tumsrate der amerikanischen Arbeitsproduktivität, die in den siebziger und achtziger Jahren selten über 1% gelegen hat, auf im Durchschnitt 2,5% im privaten Sektor. Nun ist natürlich die Messung von Arbeitsproduktivitäten ein statistisches Problem – wird BIP/Erwerbsperson oder BIP/Arbeitsstunde gerechnet, ist es überhaupt sinnvoll, von Arbeitsproduktivitäten zu sprechen, oder sollte nicht besser die Gesamtfaktorproduktivität berechnet werden etc.? Tatsache ist jedenfalls, daß kein ersichtlicher Einbruch der amerikanischen Wirtschaft und ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu konstatieren ist, der mit einer Steigerung der Frauenerwerbsquote in Zusammenhang gebracht werden könnte. Die nebulos vorgebrachte Befürchtung, daß irgend etwas Wertvolles fehle, erscheint mir doch etwas zu mager.

Möglicherweise erlebt Burggraf den Trend zu häufigerer Kinderlosigkeit als Problem. Dieser hat mehrere Gründe (Andrew Hacker (2000) nennt dafür unter anderem das offenere Entstehen für die eigene Homosexualität, aber auch die exorbitant hohen College-Kosten, die abschreckend wirken), sollte aber auch nicht überbewertet werden, da er nach Bevölkerungsgruppen sehr unterschiedlich ist. In den vergangenen Jahren erlebten die USA sogar wieder eine Geburtenzunahme, die vor allem durch die hohe Geburtenzahl der Hispano-Amerikaner bedingt ist (jede Frau im gebärfähigen Alter gebärt ca. 2,98 Kinder). Es wird ja hoffentlich nicht so sein, daß Burggraf die Tatsache, daß seit Anfang der siebziger Jahre die "weiße" Bevölkerung Geburtenraten unter der Reproduktionszahl (notwendig zur Reproduktion wären 2,11 Geburten pro Frau, die "Weißen"⁷² hatten aber nur 1,85) hat und damit schrumpft, als bedrohlich empfindet...

Eine dritte Möglichkeit, warum sich Burggraf Sorgen macht, könnte die Finanzierungs- und Sozialversicherungskrise sein. Diese wird von Burggraf konkret angesprochen: Es gäbe zu wenig produktive ArbeitnehmerInnen der jüngeren Generation, um das System aufrechtzuerhalten und überhaupt – wie kämen Familien dazu, mit hohen Investitionen in die eigenen Kinder Pensionszahler für die Allgemeinheit groß zu ziehen? Die Tragweite dieses Problems kann angesichts der oben zitierten Geburtenentwicklung in Frage gestellt werden, dennoch entwickelt Burggraf daraus ihren markantesten Lösungsvorschlag, die Familiendividende.

Lösungsvorschlag Nummer 1: Die Familiendividende

Anstelle des derzeitigen Umlageverfahrens in der Pensionsversicherung schlägt Burggraf eine Familiendividende vor: Eltern erhalten direkt die Pensionsversicherungsbeträge ihrer Kinder. Die derzeit 12,4% an Beiträgen werden in einem personalisierten, am Kapitalmarkt platzierten Pensionsfonds angelegt. Mit Pensionsantritt erhalten die Eltern eine aus dem Fondsvermögen und den weiter anfallenden Zahlungen versicherungsmathematisch berechnete Pension. Je besser die Kinder also verdienen, um so besser ist die Pension der Eltern. Gute, belohnenswerte Eltern sind also diejenigen, die gut verdienende Kinder hervorbringen.

Die Berechnungen Burggrafs, deren Crux meines Erachtens darin liegt, daß kontinuierlich steigende Einkommensströme angenommen werden (wehe den Eltern, deren Managersohn einmal nur auf sein Fixum gesetzt wird, weil die Unternehmensaktien gerade im Keller sind!), ergeben, daß Eltern, die zwei vollverdienende Kinder haben, sich deutlich gegenüber dem derzeitigen Pensionssystem verbessern, Eltern aber, die ein Kind haben, das gut verdient und eines, das aufgrund eigener Betreuungspflichten ein unregelmäßiges Einkommen hat, sich nur dann verbessern, wenn ein realer Zinssatz von mehr als drei Prozent angenommen wird.

Zur Vervollständigung des Modells, da ja doch einige Fragen offen bleiben: Personen, die kinderlos bleiben, müssen sich privat versichern. Da Burggraf annimmt, daß

die Einkommensströme der Kinder zeitlich über die Lebenserwartung der Eltern hinausgehen, legt sie fest, daß diese überschüssigen Gelder in einem Sozialfonds gehortet werden, der allfällige soziale Schieflagen ausgleichen soll.

Abgesehen von der Berechnung, deren Annahmen zu tendenziös sind (da jegliche Unterbrechungen und Unregelmäßigkeiten ausgeblendet bleiben), wirft Burggrafs Vorschlag eine Reihe von weiteren Fragen auf:

Zuallererst muß die Frage gestellt werden, ob erfolgreiche Erziehung am Einkommen eines Kindes gemessen werden kann. Eltern wollen meiner Erfahrung nach eigenständige und starke Menschen heranziehen, die möglichst glücks- und liebesfähig sind. Dafür taugt das Erwerbseinkommen aber nur sehr bedingt als Indikator. Kreativität und soziales Engagement von Kindern müssen in diesem Modell eher unterdrückt werden, während Börseninstinkt und Geschäftssinn (meist verbunden mit einer gewissen Rücksichtslosigkeit) gefördert werden sollten.³ Wollen wir in so einer Welt leben?

Bis auf den etwas nebulösen Sozialfonds spricht Burggraf nicht davon, was passiert, wenn ein Kind behindert ist oder wenn gar ein Kind stirbt. Das ist eben in ihren Augen Geschäftsrisiko! Ich nenne das schlicht und einfach zynisch!

Weiters ist es ökonomisches Allgemeinwissen, daß höhere Bildung am freien Markt nicht kreditfinanzierbar ist, da die Risiken für die Geldleiher zu unwägbar sind. Burggraf ignoriert diese *Tatsache*, wenn sie das gesamte Risiko der Erziehung eines Kindes von Geburt bis Antritt der Erwerbstätigkeit auf die Eltern abwälzt. Denn während der Phase der Kindererziehung soll es ja keine finanzielle Unterstützung geben, erst nach erfolgreicher "Investition" gibt es die "Gewinne". Dies ist wohl auch der Grund, warum Burggraf annimmt, daß die Familiendividende keinen Mengeneffekt erzeugen wird, also nicht pronatal wirken würde, die Dividende wird niemals so hoch sein wie die Gewinne, die für Kinderlose abfallen, wenn sie ihr "überschüssiges" Einkommen statt in Kinder direkt am Kapitalmarkt anlegen.

Besonders absurd erscheint damit für mich die Logik, daß Elternschaft am besten dadurch belohnt wird, zwei gut verdienende Kinder ohne jegliche (einkommensschmälernde) Betreuungspflichten zu haben. In so einem Modell kann die Zukunft der Familie wohl auch nicht liegen!

"The major message that a parental dividend would send would be that a wise investment of time and resources in children has social and economic value." (S. 73)

"The legal system has no means of punishing parents for not being very nurturing or supportive, for not going to PTO meetings and teachers conferences, for not enforcing reasonable rules on their children, for not helping with homework, for not being willing to help with college tuition, and so on. Our economic system, however, has the flexibility to reward positive behavior by giving parents a claim on the results." (S. 73)

"Denial of parental dividends to grossly irresponsible parents would be a practical way to start putting teeth into society's demand for parental responsibility." (S. 72)

"Compared with many kinds and degrees of parental neglect, any system that encourages the rearing of healthy, productive, honest, and hard working citizens would be a considerable improvement." (S. 74)⁴

"Really bad parents are likely to have a lonely old age devoid of the love and affection that a good relationship with their children could provide." (S. 75)

Lösungsvorschlag Nummer 2: Stärkere Verpflichtungen aufgrund der Ehe

Ohne juristische Kenntnisse des US-amerikanischen Eherechts zu haben, erscheinen mir die Überlegungen Burggrafs zu allfälligen Verbesserungen desselben doch ebenfalls sehr traditionsverbunden und im Endeffekt das patriarchale Machtgefüge verstärkend.

Zunächst hält sie ein emotionsgeladenes Plädoyer gegen Kinder von Alleinerziehenden (hier werden sogar die *drill sergeants* der Armee zitiert, die feststellen, daß die Kinder aus zerbrochenen Familien eines der größten Probleme darstellten, da sie passiv wären und nicht gewöhnt, Abmachungen einzuhalten). Aus diesem Grund überlegt Burggraf zur Verschuldensfrage bei der Scheidung zurückzukehren. Ehepartner sollten sich nicht mehr so ohne weiteres aus der Ehe verabschieden können. Wie so oft hat dieses Problem aber zwei Seiten: Natürlich sollen Elternteile auch die Verantwortung für die von ihnen gegründete Familie wahrnehmen, andererseits sollten unhaltbare Verträge nicht zu Fesseln werden, sondern auch gelöst werden können. Beziehungen, die unerträglich geworden sind, auch wenn keine offizielle Eheverfehlung vorliegt, sind als Vorbild für Kinder sicher schädlicher als klare Verhältnisse nach einer Scheidung.

Jedenfalls verlangt Burggraf aber neben der Alimentierung von Kindern auch die Alimentierung des kinderbetreuenden Elternteils. Hier hat sie sicherlich nicht ganz unrecht, daß im Rahmen einer Familie die Opportunitätskosten einer reduzierten Erwerbstätigkeit beiden Elternteilen angerechnet werden sollten. Und die Forderung, daß Elternteile stärker dazu angehalten werden müssen, sich um die von ihnen in die Welt gesetzten Kinder auch tatsächlich zumindest materiell zu kümmern, ist ebenfalls berechtigt. Es bleibt nur dahingestellt, ob der Burggraf'sche Vorschlag einer Familiendividende dafür die notwendigen Anreize böte. Ein Vater, der aus Verantwortungslosigkeit seine Familie verläßt oder gar einer, der Frau und Kinder mißhandelt, wird kaum durch das Versprechen eines materiell gesicherten Alters anders handeln. Und gesetzliche Regelungen, die ein Aussteigen aus der Ehe härter bestrafen, werden hier auch nicht viel helfen, da dies nur zu weiteren Aggressionen auf der einen und Abhängigkeiten auf der anderen Seite führt.

Besonders irritierend an dem Kapitel über Eheverträge und -verpflichtungen sind aber die Argumente, mittels derer Burggraf ihr Plädoyer für die Notwendigkeit eines besseren Eheschutzes unterstützt:

"... for many women independence isn't enough. [...] Women also want love and homes and families." (S. 140)

"Given that sexual promiscuity of all forms is a community health risk [????? Anm. d. Aut.] and given that care of the aging is going to be an enormous economic problem in coming decades, domestic partnerships that commit to sexual fidelity and to carrying their share of the caretaking load would seem to have something valuable to offer society." (S. 142)

"Restoring incentives for parents to teach their children the value of marriage and to do things such as set curfews and stay up nights until their teenagers are home has a better chance of accomplishing the goal of influencing sexual behavior than any difficult-to-enforce, after-the-fact abortion law." (S. 143)

Lösungsvorschlag Nummer 3: Bildungsschecks

Nur kurz will ich auf Burggrafs dritten Vorschlag eingehen, die Schulreform. Hier argumentiert sie bekannt neoliberal und fordert die Einführung von Bildungsschecks, um das Bildungsniveau zu heben. Ihre Argumentation ist dahingehend, daß standardisierte öffentliche Bildungsinstitutionen niemals den unterschiedlichen Werten und Bedürfnissen der Familien gerecht werden könnten. Daher solle es jeder Familie frei stehen, sich die Schule zu suchen, die den Familienwerten am ehesten entspricht.

Burggraf erwartet Reformen sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite. Zuzustimmen wäre ihr sicherlich bei der Forderung, daß der Wunsch nach gut

qualifizierten LehrerInnen nur erfüllt werden kann, wenn diese LehrerInnen auch marktgerechte Gehälter beziehen. Dies ist auch ein Anliegen, daß in der derzeitigen Bildungspolitik in Österreich stört: Man kann nicht erwarten, daß qualifizierte LehrerInnen engagiert ihre Arbeit verrichten, wenn sie dauernd Kürzungen ihres laufenden Einkommens und ihrer Projektarbeiten erleben und gleichzeitig eine Kultur der Neidgenossenschaft gegen sie wirksam wird.

Auf der Nachfrageseite fordert Burggraf eben *vouchers*. Dem Einwand, daß *vouchers* eine Elitenförderung darstellten, während die Gefahr bestünde, daß einkommensschwächere soziale Schichten in Ghettoschulen abgedrängt würden, begegnet Burggraf erstaunlich zynisch:

"There is already a very wide gap, however, between the ideal and the reality because our education system is in fact highly segregated by economic class." (S. 159)

"Phantom equality creates enormous frustration by confusing issues and by casting blame on people for not taking advantage of something that doesn't really exist." (S. 161)

Schwierige Kinder, mit denen die eigenen Eltern nicht fertig würden, müßten eben in private militärähnliche Schulen geschickt werden ("tough kids need tough teachers"). Und ansonsten könne man der Mittelklasse ja nicht zumuten, sich mit den Problemen armer Familien und deren Kinder auseinanderzusetzen.

Abgesehen vom moralischen Aspekt ist aus ökonomischer Sicht eine derartige Analyse nur zulässig, wenn man von unbegrenzten Budgetmitteln ausgeht – *vouchers* für die einen und problemangepaßte Schulprojekte für die anderen. Da aber im Bildungsbereich genauso wie in allen anderen sozialen Bereichen der Verteilungskampf hart ist, ist anzunehmen, daß eine derartige Bildungspolitik auf Kosten der Schwächeren ginge.

Wo hat Burggraf recht?

Trotz aller hier geäußerten Kritik an den Burggrafschen Vorschlägen bleiben doch einige Punkte in ihrer Analyse, die zur Diskussion aufgegriffen werden sollten.

Auch wenn es schon häufig geäußert wurde, ist es eine Tatsache, daß die Wirtschaftswissenschaft die Rolle der Familie zu sehr vernachlässigt. Die sozialen Umbrüche, die aufgrund der steigenden Erwerbstätigkeit der Frauen eingetreten sind, werden viel zu wenig berücksichtigt. Noch immer wird angenommen, daß eine nicht weiter definierte *black box* namens Familie rationale Wirtschaftssubjekte hervorbringt. Und auch in der Politik wird zwar in Sonntagsreden der Stellenwert der Familie immer wieder hervorgehoben, tatsächlich erleben wir aber derzeit beispielsweise in Österreich eine Reprivatisierung der Familie – die Gesellschaft habe sich in innerfamiliäre Belange (sei es nun bei der Wahl der Kinderbetreuungsform oder sei es bei der Obsorge für die Kinder) nicht einzumischen. Familien werden somit in entscheidenden Fragen im Regen stehen gelassen und erleben das Leitbild der glücklichen, harmonischen Familie zunehmend als Leidbild. Sie können den von Werbung, Seifenoperen und eben auch teilweise Politik vorgezeichneten Bildern nicht gerecht werden. Und da helfen reine Geldleistungen nur begrenzt.

Und ein zweiter Punkt der Burggrafschen Analyse erscheint mir überdenkenswert. In der Informationsgesellschaft wird Humankapital immer wichtiger. Zwar wissen wir heute, daß nur ein kleinerer Teil der sogenannten Informationsjobs tatsächlich hochqualifizierte Arbeit bedeuten, dennoch werden sprachliche, logische und soziale Kompetenzen vergleichsweise wichtiger, da hier der Austausch von Kapital für Arbeit schwieriger ist. Und dieses Humankapital muss auch geschaffen werden. Hierfür (wie für vieles andere) taugt der Fernseher nur ganz mangelhaft als Erziehungsmittel, son-

dem es bedarf engagierter Eltern, LehrerInnen und anderer Betreuungspersonen. Und da stehen nicht nur die USA vor großen Problemen, sondern auch in Europa hat das öffentliche Bildungswesen noch nicht wirklich die Antwort auf die neuen Anforderungen gefunden. Und Kürzungsmaßnahmen, die in erster Linie Integrationsprojekte und ähnliches treffen werden, helfen wenig, Defizite, die innerhalb der Familien auftreten, zu kompensieren.

Zusammenfassende Überlegungen

In manchen Abschnitten wirkt die Burggraf'sche Analyse durchaus feministisch angehaucht:

"The fact that women's roles in procreation and their investment in human development (ie., the feminine economy) have been omitted from virtually all recognized models of capitalist economies is neither an historical accident, an oversight, nor simply a problem of measurement. It is, instead, the result of a time-honored judgement by the most influential thinkers in the Western tradition, the same judgement that denied women the right to vote for so long." (S. 39)

Im Endeffekt schiebt Burggraf aber doch auch die Familienpflichten wieder den Frauen zu. Das äußert sich bereits im Begriff der *feminine economy*, aber auch in der Tatsache, daß sie von der Familie nur im allgemeinen spricht, nicht aber auf die einzelnen darin agierenden Personen (Männer, Frauen, Kinder) Bezug nimmt.

Problematisch muß in diesem Zusammenhang auch die implizite Verantwortung gesehen werden, die Burggraf den Familien auferlegt. Ihre Ausführungen stützen sich nämlich auf die Hypothese, daß es zu hundert Prozent in der Verantwortung der Eltern liegt, ob das Kind ein verantwortungsvoller, "ordentlicher" Erwachsener wird. Das bedeutet eine Überforderung der Familien. Jeder kennt Fälle, wo aufopfernde, umsorgende Eltern Kinder haben, die entweder in der Leistungsgesellschaft nicht bestehen oder die ins Drogenmilieu abgerutscht sind oder noch schwerwiegendere Probleme haben. Niemand kann hier die Verantwortungen genau zuordnen, ebensowenig wie bis heute geklärt ist, was eigentlich eine "richtige" Erziehung ist. Burggraf will aber hier die gesamte Last auf die Familien abladen, was nicht nur blauäugig ist, sondern auch an dem bewährten Rezept vorbeigeht, daß gewisse individuelle "Erziehungsfehler" durch ein öffentliches Bildungswesen ausgeglichen werden können:

"There is no individual in the whole educational process, other than the parent, who can be held responsible when a particular child doesn't achieve to his or her potential." (S. 148)

Worauf Burggraf überhaupt nicht eingeht, ist die Frage, wer Familien eigentlich während der Phase unterstützen soll, wo die Kinder klein sind. Das Problem der Armutsgefährdung während der Erziehungsphase wird durch Modelle eines vorgeblich gesicherten Alters ja nicht gelöst. Hier sind bekanntlich massive Unterstützungen notwendig, sowohl im Geld- als auch im Sachleistungsbereich. Burggraf rechtfertigt ihr Vernachlässigen dieses Problems mit einer etwas mageren Argumentation:

"There is no practical amount of government assistance that can begin to match more than a small fraction of the costs of bearing and rearing a child in today's economy." (S. 62)

"While many families would undoubtedly say that some help is better than none, any subsidy of manageable size is going to have only a marginal effect on the family's economic equation." (S. 84)

Dieser Argumentation ist nicht zuzustimmen. Natürlich kann es keinen gießkannenartigen Transfer an alle geben, der die Kinderkosten auch nur annähernd abdeckt.

Dieser soll ja bekanntlich auch nur (für Österreich zuletzt im VfGH-Urteil 1999 veröffentlicht) den gesellschaftlich zu rechtfertigenden horizontalen Ausgleich bringen. Zusätzlich dazu bedürfen aber spezielle Problemlagen auch spezieller Unterstützung. Problemgruppen wie Familien mit arbeitslosen Elternteilen, Alleinerziehende, MigrantInnenfamilien, Mehrkinderfamilien etc. brauchen eigene bedarfsorientierte finanzielle Unterstützungen.

Neben den Geldleistungen brauchen Familien aber auch Sachleistungen und familiengerechte Rahmenbedingungen. Die notwendigen Sachleistungen haben vor allem mit Kinderbetreuung und Bildungswesen zu tun, die notwendigen Rahmenbedingungen müssen vor allem auf dem Arbeitsmarkt geschaffen werden. Die Verantwortung der Unternehmen für ein familienfreundliches Klima wird mindestens so leicht übersehen wie die Rolle der Familie in der Wirtschaft. Neben Geld ist nämlich das wichtigste Gut für Familien die Zeit.⁵ Der Schluß, daß die Probleme beseitigt wären, wenn nur mehr ein Elternteil arbeitet, ist aus bekannten Gründen unzulässig. Wichtiger wäre es, während der Zeiten der intensiven Kinderbetreuung (und diese reichen bis in die Pubertät hinein), die Arbeitszeiten beider Elternteile so zu reduzieren, daß partnerschaftliche Familienmodelle möglich wären, ohne die materielle Situation weiter zu beeinträchtigen. Recht auf Teilzeitarbeit sollte daher nicht nur im geschützten Bereich, sondern auch in der Privatwirtschaft möglich sein, und Einkommen aus Teilzeitarbeit aufgrund von Kinderbetreuung könnte durch staatliche Transfers aufgebessert werden. Natürlich sind auch derartige Vorschläge eingehend zu diskutieren, wenn aber den Familien tatsächlich die Priorität eingeräumt werden soll, wie in diversen politischen Absichtserklärungen nachzulesen ist, dann müssen für ein hinkünftiges gleichberechtigtes Familienmodell derartige Vorschläge weitergedacht werden. Es ist anzunehmen, daß derartige Diskussionen in EU-Europa mehr Widerhall finden als in den USA, in bezug auf die Familie könnte der *benchmarking*-Prozeß aber auch einmal bedeuten, daß die USA sich etwas von Europa abschauen können.

Abschließend sei eine Beurteilung von Karine Moe (einer Ökonomeprofessorin am Macalester College in Minnesota) in ihrer Rezension⁶ des Buches wiedergegeben, die auch die Begründung für mich war, eine so ausführliche Besprechung zu schreiben.

"I recommend this book, not because I agree with her premises or with her conclusions, but because I believe her arguments are thought-provoking. I assigned this book as reading to a senior, undergraduate labor economics course. The book provoked a stimulating discussion of the role of parents and society in the raising of children."

Agnes Streissler

Anmerkungen

¹ Franz hat in seinen Arbeiten für das Jahr 1992 für Österreich berechnet, daß nach vorsichtigster Schätzung das erweiterte BIP um 44%, nach weitester Schätzung sogar um 125% stiege, würde man die im System of National Accounts nicht erfaßte Arbeit in Haushalt und Familie einrechnen. Der Frauenanteil, der am "normalen" Volkseinkommen etwa 29% beträgt, stiege in dieser erweiterten Berechnung auf bis zu 52%.

² Hacker spricht tatsächlich von "White", "Asian", "Black" und "Hispanic" Bevölkerungsgruppen. Um seine Zahlen daher richtig widerzugeben, wird die politisch inkorrekte Bezeichnung "Weiße" verwendet.

³ Zur Frage, wie fair es ist, wenn Anwaltseltern im Alter besser dastehen als beispielsweise Eltern von SozialarbeiterInnen, sagt Burggraf lapidar: "Changing our society's priorities for art versus expensive cars or for social workers versus bond traders is a

worthy agenda, but there is a limit to the number of agenda that can be laid on the family." (S. 80)

⁴ Klingen hier nicht Assoziationen an die "Braven und Anständigen" an?

⁵ Sirianni und Negrey (2000) fordern zusätzlich zur feministischen Forderung nach gleichem Lohn für gleichwertige Arbeit auch eine feministische Zeitpolitik, die alternative Arbeitszeitmodelle für Frauen und Männer unterstützt, um Gleichberechtigung am Arbeitsmarkt und bei der Familienarbeit zu erreichen.

⁶ Moe (1998).

Literatur

Feminist Economics 6/1 (März 2000), Special Issue on Children and Family Policy.

Folbre, Nancy, Who Pays for the Kids? Gender and the Structures of Constraint (London 1994).

Franz, Alfred, Familienarbeit und Frauen-BIP, in: Österreichische Studien zur amtlichen Statistik (Wien 1996).

Hacker, Andrew, Who Needs Kids?, in: The New York Review of Books 48/19 (30. November 2000).

Moe, Karine, A Review of The Feminine Economy and Economic Man, in: Feminist Economics 4/2 (1998).

Sirianni, Carmen; Negrey, Cynthia, Working Time as Gendered Time, in: Feminist Economics 6/1 (2000).

Der Dienstleistungsstandort Wien und die Wirtschaftspolitik

Rezension von: Josef Schmee, Michael Mesch (Hrsg.), Dienstleistungsstandort Wien. Beschäftigung – Innovation – Wettbewerbsfähigkeit, Peter Lang Verlag, Frankfurt/M. u.a. 2000, 299 Seiten, öS 600.

Obwohl die Bedeutung Wiens als Industriestandort spätestens seit den sechziger Jahren deutlich abgenommen hat, beschäftigte sich die regionalwirtschaftliche Forschung bisher verhältnismäßig wenig mit dem tertiären Sektor, sieht man von den "klassischen" Einzelhandelsstudien und einer Begleitstudie zur Förderungsinitiative "Qualifizierte Mitarbeiter"¹ aus den späten achtziger Jahren einmal ab. Erst in den letzten Jahren intensivierte sich im Zuge der veränderten geopolitischen Lage das Interesse an der Standortqualität Wiens im Zentrenwettbewerb und die damit verbundene Frage nach der Ausstattung mit überregionalen Diensten. Auch die Bedeutung produktionsnaher Dienstleistungen wurde in letzter Zeit eingehend thematisiert. Es lag daher nahe, in einer einschlägigen Studie, die von der AK Wien beauftragt wurde, sich dem Problemfeld "Dienstleistungsstandort Wien" näher zu widmen. Die Publikation entstand im Rahmen des Forschungsschwerpunktes "Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor" der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Studie finden sich im vorliegenden Band abgedruckt, wobei die Herausgeber in einer Einleitung den Rahmen der Untersuchung abstecken (Michael Mesch) bzw. wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen aus den Ergebnissen ziehen (Josef Schmee).

Als zentrale Beiträge können die Abschnitte über "Regionale Effekte der Tertiärisierung in Österreich", "Wiens Tertiärsektor im europäischen Städtevergleich" und "Wie innovativ sind Wiens Dienstleistungsunternehmen?" von Peter Mayerhofer angesehen werden, die in Richtung mittelfristig zu erwartender wirtschaftspolitischer Optionen aufschlußreiche Ergebnisse liefern. Nicht ganz von ungefähr ertet Mayerhofer bei einer grundsätzlich positiven Einschätzung der Qualität des Dienstleistungsstandortes wirtschaftspolitische Defizite, die einer Spezialisierungsstrategie im Rahmen des internationalen Wettbewerbs bisher im Weg standen. Er plädiert für ein längst fälliges Abrücken von der traditionellen Industriestandortfokussierung und eine Wirtschaftspolitik, die innovative Milieus schafft, aus denen sich neue tertiäre Leitsektoren entwickeln können. Daß in diesem Zusammenhang eine Intensivierung der kommunalen Bildungspolitik – Stichwort Fachhochschulen – wertvolle Impulse geben könnte, liegt auf der Hand. Mayerhofer warnt vor einer bloßen Orientierung an etablierten überregionalen Zentren – wie etwa London, Frankfurt/M. oder Mailand – und spricht sich für eine Betonung der vorhandenen Stärken aus. Daß diese insbesondere in der Osteuropa-Kompetenz liegen, belegt jeder Blick auf die Wiener Außenhandelsstatistik eindrucksvoll.

Neben den erwähnten "Strategie"-Beiträgen finden sich in dem Sammelband einige Abschnitte, die einen Überblick über die Arbeitsmarktsituation in Wien unter besonderer Berücksichtigung des hohen Tertiärisierungsgrades geben. Besonders verdienstvoll ist in diesem Zusammenhang das Kapitel über geringfügig Beschäftigte in Wien von Karl Wörister. Er konstatiert überproportionale Anteile an geringfügig Beschäftigten in Wien im Gesundheits- und Sozialbereich, hingegen unterdurchschnittliche Anteile im Bereich der produktionsnahen Dienste. Die-

ser Befund zeigt in aller Deutlichkeit die Notwendigkeit der von Peter Mayerhofer urgieren wirtschaftspolitischen Orientierung an produktionsnahen Diensten, weil diese offensichtlich überwiegend Jobs aus dem primären Segment des Arbeitsmarktes generieren. Ob eine solche Wirtschaftspolitik allerdings die "Sockelarbeitslosigkeit" im Bereich der älteren und/oder Langzeitarbeitslosen abbauen hilft, ist eine andere Frage. Ebenso wie geringfügig Beschäftigte werden in Zukunft auch außerhäusliche soziale Dienste für ältere Menschen an Bedeutung für den Wiener Arbeitsmarkt gewinnen. Johanna Ettl widmet sich in einem Beitrag diesem wachsenden Segment persönlicher Dienste. Ihr Befund läßt wenig Zweifel, daß ohne entsprechende Förderung aus öffentlichen Budgets eine Zweiklassengesellschaft älterer Menschen in den kommenden Jahren unausweichlich wäre.

In seinen abschließenden wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen versucht Josef Schmee zu einer Operationalisierung und Konkretisierung der Ergebnisse der Studie zu kommen. Er betont die Notwendigkeit, komplexe Unternehmerdienste stärker in der kommunalen Förderlandschaft zu verankern, sich also weg von der Förderung der traditionellen Gewerbelandschaft zu bewegen. Weiters schlägt er Maßnahmen zur Intensivierung der Kooperation in der Ostregion vor – Regionalbeirat, "Regionalentwicklungsausschüsse", Regionalkongreß

etc. –, die der Vertiefung einer gemeinsamen wirtschaftspolitischen Strategie in der Agglomeration Wien dienen sollen. Inwieweit diese Kooperationsformen angesichts der föderalen "Kleinkrämerie", die sich in Österreich seit Jahrzehnten etabliert hat, realistische Optionen darstellen, stellt Schmee selbst in Frage. Für die von ihm vorgeschlagenen strukturpolitischen Maßnahmen gilt das jedoch nicht, bedürfen sie ja nicht unbedingt einer wirtschaftspolitischen Kooperation in der Ostregion. Vielmehr könnte die bloße Verlagerung von Förderungsschwerpunkten und die Schaffung von Rahmenbedingungen eine höhere Exportorientierung produktionsnaher Dienste begünstigen. Die "Drehscheibenkompetenz" dürfte für die mittelfristige Performance der Wiener Ökonomie in jedem Fall ein wesentliches Kriterium darstellen. Daß eine solche Strategie freilich ein klares (wirtschafts-)politisches Bekenntnis zu einer Osterweiterung der Europäischen Union ohne allzu restriktive Übergangsregelungen bedingt, welches derzeit in Ostösterreich nicht unbedingt zum politischen Repertoire zu gehören scheint, liegt auf der Hand.

Andreas Weigl

Anmerkung

¹ Fehr-Duda, Helga, Urbane Dienstleistungen. Chancen für die städtische Wirtschaftsförderung (Regensburg 1989).

Digitale Ökonomie

Rezension von: Michael Latzer (Hrsg.),

Mediamatikpolitik für die Digitale
Ökonomie. eCommerce, Qualifikation
und Marktmacht in der

Informationsgesellschaft, Studien-Verlag,
Innsbruck u.a. 2000, 362 Seiten, öS 448.

Der vorliegende Band 6 der Reihe ‚Beiträge zur Medien- und Kommunikationsgesellschaft‘ des Innsbrucker Studien-Verlags wurde von Michael Latzer, dem stellvertretenden Leiter der Forschungsstelle für institutionellen Wandel und europäische Integration (IWE) an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften in Wien herausgegeben. Im Mittelpunkt steht die gegenwärtig – unter verschiedenen Bezeichnungen – diskutierte Entwicklung in Richtung ‚Informationsgesellschaft‘, wofür die Europäische Union bekanntlich eine politische Strategie skizziert hat.

Zentrales Ziel der von einem Projektteam der obengenannten Forschungsstelle durchgeführten Studie sei es, so der Herausgeber im Vorwort, die ‚Mediamatik‘ und die ‚Digitale Ökonomie‘ mit ihren Charakteristika zu erfassen und den sich ergebenden politischen Reformdruck sowie die notwendigen Reformschritte und Strategien zu analysieren. Es sollen der institutionelle Wandel von der Telekommunikations- und Medienpolitik in Richtung einer integrierten Mediamatikpolitik untersucht und förderliche institutionelle Rahmenbedingungen für die Entfaltung der Digitalen Ökonomie gefunden werden.“ (S. 9)

Die Informationsgesellschaft sehen *Latzer* und *Schmitz* in ihrem konzeptuellen und theoretischen Beitrag (Kapitel 2) „durch das sich neu formierende gesellschaftliche Kommunikationssystem der Mediamatik und durch die Veränderung

des Wirtschaftens in Richtung Digitale Ökonomie gekennzeichnet“. (S. 29)

Unter ‚Mediamatik‘ – eine Wortschöpfung aus Media und Telematik – versteht Latzer ein Kommunikationssystem, welches das Produkt aus einer Kombination der technischen, ökonomischen und politischen Trends der Digitalisierung, Liberalisierung, Konvergenz und Globalisierung im Kommunikationssektor sei. Schon seit den achtziger Jahren finden zwei Konvergenzprozesse statt: Dabei ist der erste Konvergenzschritt in Richtung Telematik eng mit der Digitalisierung und der Liberalisierung im Telekommunikationssektor verbunden. Im zweiten Schritt in Richtung Mediamatik kommt die Digitalisierung des ebenfalls liberalisierten Mediensektors hinzu.

Und als ‚Digitale Ökonomie‘ wird eine Wirtschaft verstanden, die am Ende eines Transformationsprozesses steht, der durch die zunehmende Vernetzung aller Bereiche der gesamtwirtschaftlichen Aktivität ausgelöst wird, wodurch der Großteil der Wirtschaft von zunehmenden Skalenerträgen, Netzeffekten und positiven Rückkoppelungseffekten zwischen letzteren geprägt sein wird.

Die digitale Wirtschaft spielt sich in Informationsnetzwerken ab. Informationen und Netzwerke besitzen ungewöhnliche Eigenschaften, die wesentliche Auswirkungen auf die Produktionsprozesse und Marktstrukturen haben:

* Zunehmende Skalenerträge: Die Kosten der Produktion von Informationsgütern konzentrieren sich zum einen auf die Erstellung des Originals und zum anderen auf die Errichtung von Netzen. Vielfältigung und Verbreitung des Produkts sind nahezu kostenlos. Und auch die Auslastung und Instandhaltung der Netzwerke verursacht vergleichsweise niedrige variable Kosten. Der Anteil fixer Kosten (versunkene Kosten!) ist somit sehr hoch, und die Durchschnittskosten fallen endlos.

* Netzeffekte: Da jeder Punkt im Netz mit mehreren anderen Punkten verbun-

den ist, vergrößert sich der Wert der Netzverwendung für alle Teilnehmer exponentiell; Metcalfes Gesetz: $V=n*(n-1)$.

- * Zunehmende Skalenerträge und Netz-externalitäten verstärken einander wechselseitig, was als positive Rückkoppelung bezeichnet wird. Derartige Verläufe sind das Gegenteil der Prozesse mit negativer Rückkoppelung, die in traditionellen Märkten unterstellt werden.
- * Dem Faktor Zeit kommt große Bedeutung für die Marktstruktur zu, denn fast alle Informationsgüter verlieren relativ rasch an Wert; neue Information verdrängt alte Information.
- * Die Risiken der Projekt- und Produktentwicklung sind in der digitalen Wirtschaft sehr hoch. Erstens besteht Unsicherheit darüber, welche der Produkte bei den Konsumenten Anklang finden. Und zweitens stellen Investitionen, um eine hohe Medienpräsenz eines neuen Produkts zu erreichen, versunkene Kosten dar. Somit stehen einer Vielzahl von mit großen Verlusten verbundenen Projekten sehr wenige erfolgreiche gegenüber, bei welchen eine bestimmte kritische Masse erreicht und das Wachstum aufgrund der positiven Rückkoppelungseffekte selbsttragend wird.
- * Temporäre Monopole: Bei fallenden Durchschnittskosten übernimmt jenes Unternehmen, welches den größten Output hat, den ganzen Markt. Der Netzeffekt wandelt oft schon geringe Tempovorteile bei der Marktdurchdringung in Marktbeherrschung um. Es entsteht ein „natürliches Monopol“. Allerdings erleichtert und beschleunigt der Wertverfall von Informationsgütern den Angriff auf die bestehenden Monopole und macht sie zu temporären Erscheinungen.
- * Wettbewerb um Märkte: Da Monopolisten diese Dynamik kennen, investieren sie systematisch in potentielle zukünftige Monopolgüter. Dadurch entste-

hen Entscheidungssituationen, die nicht auf einen Markt, sondern auf den Vergleich zwischen mehreren Märkten gerichtet sind. Wettbewerb findet tendenziell somit nicht mehr *in* Märkten, sondern *um* Märkte statt.

In der Folge befassen sich im Rahmen des dritten Kapitels drei Beiträge mit ausgewählten Aufgabebereichen für die Mediamatik-Politik:

Schmitz behandelt Maßnahmen, die der Förderung des elektronischen Handels zwischen Unternehmungen und Verbrauchern (B2C) dienen: Schaffung eines allgemeinen rechtlichen Rahmens (z.B. Regelung einer elektronischen Signatur), Konsumentenschutz, Datenschutz, Besteuerung elektronischer Umsätze, Sicherheit elektronischer Zahlungssysteme, Teilnahme von Klein- und Mittelbetrieben. In diesem Zusammenhang ist auch die empirische Studie über den elektronischen Einzelhandel in Österreich anzuführen, deren Ergebnisse *Latzer* und *Schmitz* im Kapitel 4 darlegen.

Wörter untersucht die qualifikatorischen Anforderungen an die Beschäftigten im österreichischen Mediamatik-Sektor sowie die entsprechenden Aus- und Weiterbildungsangebote.

Just schließlich diskutiert Bestimmungen des Wettbewerbsrechts für Medien und Telekommunikation, Herausforderungen für die Wettbewerbspolitik durch die Konvergenz zur Mediamatik sowie die Legitimation staatlicher Eingriffe.

Im abschließenden Kapitel faßt der Herausgeber die Schlußfolgerungen der vorgelegten Untersuchungen für die österreichische Mediamatik-Politik zusammen.

Zweifelloos handelt es sich bei der vorliegenden Publikation um einen sehr wichtigen Beitrag zur Diskussion um die Entwicklungstendenzen der digitalen Ökonomie in Österreich und die daraus resultierenden Herausforderungen für die Politik. Es ist zu hoffen, daß der

Band unter Beratern und Entscheidungsträgern im Bereich der Wirtschafts-, Rechts-, Medien- und Bil-

dungspolitik Verbreitung und Beachtung findet.

Michael Mesch

Wirtschaft & Umwelt

Die Zeitschrift
für Umweltpolitik.
Wir schreiben, was
Menschen & Umwelt
bewegt. In der Politik.
Im Betrieb. Im Leben.
Alle drei Monate neu.
Ein Jahr Wirtschaft &
Umwelt kostet S 100,-.
Für AK-Mitglieder
ist die Zeitschrift
kostenlos. Rufen Sie
an. Bestellen Sie
Ihr Gratis-Probeheft.



AK

01/501 65-2424

Zur politischen Ökonomie der Finanzmärkte

Rezension von: Jörg Huffschnid,
Politische Ökonomie der Finanzmärkte,
VSA Verlag, Hamburg 1999, 246 Seiten.

Das vorliegende Buch ist leicht verständlich geschrieben und offenbar als Einführung in die Finanzmärkte gedacht. Die Zusammenhänge werden sehr gut erklärt, wobei anschauliche Beispiele eine große Rolle spielen. Eingeschobene Literaturhinweise (auch auf *websites*) erhöhen den Wert dieser Publikation.

Die Hauptthese Huffschnids ist, daß über die Liberalisierung der Finanzmärkte der Grundkonsens der Nachkriegszeit, der aus gutem Grund – wie die Krise der dreißiger Jahre und ihre Folgen zeigten – vom Vorrang der Vollbeschäftigung getragen war, demontiert wurde. Hinter der Herrschaft der Finanzmärkte steht „ein ganzes Projekt gesellschaftlicher Gegenreform“ (S. 177). Deren Liberalisierung und Deregulierung waren „Wesentliche Hebel“ für das „konservative roll-back“ (S. 142f). Das umverteilungspolitische Ziel der Finanzmarktliberalisierung wird durch eine lange, wenn auch keineswegs erschöpfende Liste der Finanzkrisen seit dem „Ausbruch“ der durch die unregulierten Euromärkte verursachten Schuldenkrise der Entwicklungsländer veranschaulicht (S. 147). Wie Stiglitz¹ anhand des Savings & Loans-Debakels in den USA ausführt, das inflationsbereinigt ein Vielfaches der Verluste der Großen Depression betrug, würde dieses – als Prozentsatz des BIP gemessen – keinen Platz unter den 25 größten internationalen Bankkrisen seit den frühen achtziger Jahren erreichen. Das bedeutet, daß es im Schnitt mehr als eine solche bedeutende Krise pro Jahr gab – Effekte neoliberalen Han-

delns, die einfach offiziell verdrängt werden. Bedenkt man, daß es auch außerhalb des Finanzsektors kostspielige Verluste durch Deregulierung gab – die großen Verluste der britischen Landwirtschaft durch den Rinderwahnsinn, der nach dem Abbau „unnötiger“ Sanktionsbestimmungen durch die Regierung Thatcher ausbrach, sind nur das bekannteste Beispiel –, so kann das Festhalten an dieser Politik trotz kostspieliger Flops als Indiz für die Stärke der hinter dieser Umverteilungspolitik stehenden Interessen gesehen werden.

Die These, daß die gegenwärtigen Bedingungen auf den Kapitalmärkten politisch geschaffen wurden, wird recht überzeugend belegt. Huffschnid weist dies unter anderem auch am Beispiel der europäischen Integration nach. Im Jahre 1972 wurde eine Richtlinie des Ministerrats erlassen, die die Mitglieder verpflichtete, geeignete Instrumente für Kapitalverkehrskontrollen bereitzustellen (S. 224). Der EWG-Vertrag sah Liberalisierung nur insoweit vor, als dies für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist. Dies – ebenso wie der Umstand, daß Artikel VIII der IWF-Statuten Kapitalverkehrskontrollen durchaus erlaubt – kontrastiert deutlich mit der gegenwärtigen Politik. Ein verselbständigter Finanzsektor muß daher wieder in gesellschaftliche Reproduktionsprozesse eingebunden und auf seine wesentliche Aufgabe, die externe Finanzierung von Investition und Produktion, reduziert werden.

Der Autor verknüpft die Frage der Kapitalmobilität mit der Frage der Demokratie. Huffschnid (S. 110) formuliert pointiert, daß das Fehlen von Demokratie der Garant für den Goldstandard bei uneingeschränkter Kapitalmobilität gewesen sei. Mit dem allgemeinen Wahlrecht und mehr Demokratie sei es damit zu Ende gegangen, da eine politisch erstarkte Bevölkerung auch andere, mehr in ihrem Interesse gelegene Ziele durchsetzen konnte. Aus der Wachstumsperiode der

Nachkriegszeit folgert der Autor, daß Kapitalverkehrskontrollen das Bindeglied zwischen stabilen Wechselkursen und Demokratie seien und stellt die wohl rhetorische Frage, ob die schrittweise Wiederherstellung der Kapitalmobilität die schrittweise Abschaffung dieser bedeute. Somit läßt sich das Zähmen der Kapitalmärkte auch als Wiederherstellung der Demokratie verstehen.

Tatsächlich kann man den antidemokratischen Charakter neoliberaler Reformen leicht belegen, wobei in den Industrieländern internationale Verträge eine bedeutende Rolle als Instrument der Durchsetzung dieser Optionen spielen, während in den Entwicklungsländern, die wegen ihrer Überschuldung unter dem Diktat der Bretton Woods-Institutionen stehen, Liberalisierung und Deregulierung meist aufgrund des äußeren Diktats dieser Institutionen erfolgte.

Mit erstaunlicher Offenheit spricht dies der Jahresbericht 1998 der WTO aus, einer Organisation, die sich gerne als Hilfe zur Durchsetzung „notwendiger“ Reformen präsentiert, selten jedoch so deutlich:

“Finally – and perhaps most importantly – the WTO can help provide the response to the central government challenge of our new global age: the fact that governments answer mainly to national constituencies, while increasingly the economic system must answer to global needs. The experience of the WTO, and the way it works via binding commitments reached by consensus, gives some guidance as to how these systemic gaps might be bridged.”²

Die WTO präsentiert sich explizit als Instrument zur Verhinderung demokratischer Entscheidungen gegen den Neoliberalismus und zur Zurückdrängung der Demokratie. Entgegen dem Wählerwillen sollen Maßnahmen durchgedrückt werden, indem man sich durch internationale Verträge bindet. Durch Übernahme internationaler Verpflichtungen – beispielsweise im Rahmen der WTO-Verträ-

ge – kann die demokratische Kontrolle durch den Hinweis neutralisiert werden, nationale Gesetze und Normen müßten sich jenen internationalen Verpflichtungen unterordnen, die man gerade selbst unterzeichnet hat. Die Maastricht-Kriterien der EU spielen eine ähnliche Rolle. Zwar sind die gewählten Werte in keiner Weise objektiv begründbar, noch haben sie die ursprünglichen Erwartungen in die äußere Stabilität des Euros gerechtfertigt, wie die Entwicklung des Wechselkurses zeigt, doch sie sind gut gewählt, um die Finanzierung keynesianischer Maßnahmen der Arbeitsplatzschaffung zu verhindern. Erstmals wurde auch eine Geldbuße für keynesianische Politik eingeführt. Ein kurzer Hinweis auf die bemerkenswerte Arbeit Kaleckis,³ der die Verdrängung des Keynesianismus durch die heute zu beobachtende neoliberale Politik bereits im Jahre 1943 voraussagte, da keynesianische Vollbeschäftigungspolitik die sozialen Machtbeziehungen längerfristig radikal zugunsten der Arbeitnehmer verändere, hätte die Argumentation Hufschmids gut untermauert. Auch Rodriks⁴ Überblicksartikel zu Politikreformen im *Journal of Economic Literature* würde sich hier gut einfügen, der eine Vorliebe der Ökonomen konstatiert, Reformen wie die neoliberalen autoritär durchzuziehen – auch wenn sie es meist als politisch unkorrekt fänden, dies zu artikulieren –, da diese offenbar in Demokratien nicht mehrheitsfähig seien. Geht man von der Grundprämisse der Ökonomie aus, daß Individuen sich rational für Maßnahmen zu ihrem Vorteil entscheiden, bedeutet dies logisch, daß der Neoliberalismus der Mehrheit nicht zum Vorteil gereicht.

Die Frage drängt sich auf, warum diese Gegenreform so widerstandslos zu einer Zeit erfolgen konnte, als der Arbeiterbewegung formal bestens ausgebildete Führungskader in einem größeren Ausmaß als je zuvor zur Verfügung standen bzw. warum auch führende Funktionäre sozialdemokratischer Parteien

neoliberale Politik betreiben. Dies ist eine eminent interessante Frage, auf die Hufschmid leider nur sehr kursorisch eingeht, vielleicht auch um den Rahmen seines Buches nicht zu sprengen. Warum fehlte es Gewerkschaften und Arbeiterbewegung an „überzeugenden Alternativkonzeptionen ... und an der politischen Energie“ (S. 99), gegen den Paradigmenwechsel Widerstand zu leisten? Hufschmid weist darauf hin, daß internationale Liberalisierung – ganz im Sinne der WTO – der nationalen Deregulierung vorausgegangen sei. Doch warum war dies zu einem Zeitpunkt möglich, als viele wichtige Länder sozialdemokratisch regiert wurden? Man könnte fast fragen, ob tatsächlich das Sein (in Form des außen getragenen Nadelstreifs) das innere Bewußtsein bestimme. Wie Hufschmid zeigt, hätte es empirische Argumentationshilfen gegeben – etwa den Verweis auf die deutlich höheren Wachstumsraten zur Zeit interventionistischerer Wirtschaftspolitik (fünfziger und sechziger Jahre) oder die Reihe kostspieliger Flops, die meist durch Steuergeld – manchmal in gigantischen *bail-out*-Aktionen – saniert wurden.

Der Autor formuliert dies öfter knapp, anschaulich und scharf. So ist der Satz „Die Vorbereitung auf die Europäische Währungsunion war also zugleich ein Beitrag zur Vorbereitung der asiatischen Finanzkrise“ (S. 161) sehr treffend. Durch die Austeritätspolitik in Europa überschüssiges Kapital suchte natürlich neue Anlagemöglichkeiten und fand diese vor 1997 in Asien. Auch die Mexikokrise 1994-5 geht im übrigen auf neoliberale Deregulierung zurück, da institutionelle Investoren erst nach regulatorischen Änderungen, vor allem einer Senkung der Anlagemindeststandards, ihr Geld in Mexiko anlegen konnten. Sowohl im Falle Asiens als auch Mexikos erfolgten die Anlagen mit Ermunterung und unter Beifall der OECD-Regierungen und vor allem der multilateralen Finanzinstitutionen. Dabei ist bemerkenswert,

daß die „Weltbank“ spätestens seit 1990 wußte, wie sich solche Krisen aufbauen. In diesem Jahr hatte nämlich ihr Operations Evaluation Department eine sehr treffende Analyse der chilenischen Liberalisierungskrise 1982 verfaßt, die die Fehler unangebracht rascher Liberalisierung genau darlegte, wie die Bank stolz nach der Asienkrise bekanntgab.⁵ Man kannte das Problem schon Jahre vor der Asienkrise und mußte daher wissen, daß sich diese aufbaute. Die Frage, warum man die asiatischen Staaten nicht warnte, sondern den Kapitalzufluß ermutigte, wird allerdings nicht beantwortet. Die Erwartung eines *bail-outs* durch öffentliches Geld – wie auch von der OECD nach der Mexiko-Krise expressis verbis in Aussicht gestellt – könnte ein Grund hierfür sein. Die Möglichkeit, endlich auch die asiatischen Tiger neoliberalen Reformen zu unterwerfen, ein anderer.

Zweifellos sind Krisen auch unter dem Aspekt der Anreizstruktur zu sehen. Der von Hufschmid angeführte Fall des LTCM Hedgefonds, der von zwei Ökonomenobelpreisträgern, die ihre Theorien praktisch umsetzten, in den Bankrott geführt wurde, zeigt dies sehr gut. Laut *Time* (5. Oktober 1998, S. 61) wurden der Chef des Fonds und seine Partner zwar entmachtet, aber „huge management fees that the partners had collected could still leave some ahead of the game by tens of millions of dollars“. Mikroökonomisch stellt dies eine fatale Anreizwirkung dar, Krisen zu produzieren. Der Autor hätte zur Schärfung seiner Argumentation auf diesen Aspekt des LTCM-Debakels hinweisen können. Diese Art von *moral hazard* findet sich auch bei den anderen Krisen, wo Gelder ohne genauere Prüfung vergeben wurden – eine Nachlässigkeit, die wohl nur durch das Vertrauen auf den neoliberalen Grundsatz, Profite privat zu lukrieren und Verluste zu sozialisieren, erklärt werden kann.

Hufschmid schlägt die Beschränkung, Entschleunigung und Stabilisie-

rung der Finanzmärkte vor, um diese wieder in den Dienst der Produktion von Gütern und Dienstleistungen zu stellen. Regionalisierte Währungsfonds und Währungsverbände – auch in Form eines „geschützten europäischen Finanzraumes“ – Bardepots für Kapitalimporte, die Tobinsteuer, Maßnahmen gegen *off-shore*-Zentren, aber auch Investitionslenkung zugunsten erwünschter Aktivitäten werden vorgeschlagen. Letzteres soll mit einem System differenzierter Mindestreserven erreicht werden, das beispielsweise Kredite für ökologische Sanierungsmaßnahmen gegenüber Investitionen in der Autobranche begünstigt. Manche Maßnahmen, vor allem das Verbot des OTC-Handels, dürften allerdings nur schwer durchzusetzen sein. Sehr gut wird im Anhang über Kapitalverkehrskontrollen (S. 219ff) ein Überblick über bestehende Möglichkeiten des Eingriffs geboten, die – wie Huffs Schmid ausführt – in der Öffentlichkeit nicht etwa geißelt, sondern verschwiegen werden. Er schließt daraus, daß Neoliberale verhindern wollen, daß diese als rechtlich zulässige Optionen der Wirtschaftspolitik erkannt und zur Absicherung höherer Beschäftigung und größerer sozialer Gerechtigkeit gegen die Attacken der Finanzmärkte eingesetzt werden. Überzeugend argumentiert der Autor, daß eine dauerhafte Kapitalflucht aus einem Wirtschaftsraum wie der EU angesichts weltweiter Kapitalüberschüsse „eine absurde Vorstellung“ (S. 169) sei. Er weist auch darauf hin, wie leicht Maßnahmen gegen Steuerparadiese und *off-shore*-Zentren möglich wären, zumal viele nicht unabhängig, sondern Kolonien europäischer Staaten sind.

Allerdings ist der Schluß Huffschmids, wenn es irgendwo Chancen für eine neue Kontrolle der Finanzmärkte gäbe, dann in Europa (S. 212), zumindest diskutierbar. Sowohl die derzeitige extrem neoliberale Politik – die Europäische Zentralbank ist beispielsweise monetaristischer als die Fed – als auch der

höflich als „Demokratiedefizit“ bezeichnete Abbau der Demokratie in der EU, deren Gesetzesnormen nicht parlamentarisch, sondern durch die Exekutivgewalt (Ministerinnen und Minister) hinter verschlossenen Türen und im Geheimen erlassen werden, lassen den Schluß, daß ein „Projekt gesellschaftlicher Gegenreform“, eine Demokratisierung der Wirtschaftspolitik gerade von der EU ausgehen könne, zumindest als wagemutig erscheinen. Die geradezu panische Angst der EU vor Volksabstimmungen – in denen das Volk ja auch anders entscheiden kann als es „soll“ – untermauern eher eine Sichtweise im Sinne Rodriks: ein Aufzwingen von Politik, die in demokratischer Entscheidung nicht mehrheitsfähig wäre. Außer der Hoffnung des Autors scheint es keine Gründe zu geben, gerade von der EU Abhilfe zu erwarten, zumal die nationalen Bevölkerungen durch die Konstruktion der EU keinerlei Möglichkeit haben, demokratische Verantwortung der Entscheidungsträger auch einigermaßen durchzusetzen.

Leider hat das Buch auch einige wenige kleine Fehler bzw. mißverständliche Formulierungen, die an sich nicht ins Gewicht fallen – insbesondere nicht die Argumentation des Autors abschwächen –, aber auf die im Hinblick auf Leser, die mit der Materie nicht sehr vertraut sind und denen man dieses Buch sehr empfehlen möchte, hingewiesen werden muß. H.D. White, der US-Verhandler in Bretton Woods, war beispielsweise nicht US-Finanzminister (S. 106). Im Beispiel der *Calls* ist die Gebühr (DM 27,90) nicht pro Aktie, sondern für das Aktienpaket zu verstehen, sofern der berechnete Gewinn stimmt, syndizierte Kredite ist kein Synonym für Verbriefung (S. 75). Auf Seite 104 könnte der Eindruck entstehen, daß die WTO zumindest weitgehend die Realisierung der ITO (International Trade Organisation) sei, obwohl der WTO völlig andere wirtschaftspolitische Konzeptionen zugrunde liegen. Abgesehen von diesem klei-

nen, doch nötigen Caveat kann das Buch uneingeschränkt empfohlen werden. Es ist zu hoffen, daß es eine große Leserschaft findet.

Kunibert Raffer

Anmerkungen

¹ Stiglitz, Joseph, More Instruments and Broader Goals: Moving toward the 'Post-Washington Consensus' (=WIDER Annual Lectures 2, UN University 1998, <http://www.wider.unu.edu/stiglitz.htm>).

² WTO, Annual Report 1998, Vol.1 (Genf 1998) 4.

³ Kalecki, Michał, Political Aspects of Full Employment, in: derselbe, Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy, 1933-1970 (Cambridge 1971) 138ff; Erstpublikation dieses Artikels 1943.

⁴ Rodrik, Dani, Understanding Policy Reform, in: Journal of Economic Literature XXXIV/1 (1996) 9ff.

⁵ IBRD, 1998 Annual Review of Development Effectiveness (OED, Task Manager: Robert Buckley, Washington DC 1999) 2ff.

Die Europäisierung der amtlichen Statistik

Rezension von: Norbert Rainer (Hrsg.), Österreichs Statistik in der Europäischen Integration, Österreichische Studien zur amtlichen Statistik, Band 2, Verlag Österreich, Wien 1999, 489 Seiten, öS 560.

Der vorliegende Band (der zweite dieser Reihe) bietet Einblick in die österreichische (amtliche) Statistik. Intention ist die exemplarische und schwerpunktbezogene Darstellung von Neuerungen, die sich aufgrund der "Europäisierung" der amtlichen Statistiken ergeben. Die geänderten Anforderungen der gesetzlich festgelegten Berichterstattung an Eurostat sind verbunden mit der Schaffung neuer Erhebungsapparate und methodischer Verfeinerungen auf nationaler Ebene.

Die Darstellungsbereiche beziehen sich sowohl auf historische als auch auf systematische Aspekte. Selbstverständlich können im Rahmen einer kurzen Besprechung nicht alle 29 Beiträge der vorliegenden Publikation behandelt werden.

Wozu benötigt die EU nun Statistiken? Dazu gibt es zwei grundsätzliche Antworten:

Erstens benötigt sie Statistiken als Beitragsbemessungsgrundlagen für die EU-Eigenmittel, und zweitens benötigt sie Statistiken für makro- und sozioökonomische Analysen. Damit ist implizit auch schon der Raster und die Ausrichtung skizziert, der allen EU-relevanten Statistiken zugrunde liegt. Zwar sind obige Zwecke teilweise auch schon in der "Vor-EU-Zeit" verfolgt worden, aber in derart stringenter Form sind sie erst nach dem Beitritt 1995 verpflichtend geworden.

Kernstück jeder für Vergleichszwecke konstruierten Statistik ist die ihr zugrun-

de liegende Klassifikation. Klassifikationen lassen sich vieldimensional gestalten. N. Rainer (*Das Europäische System der integrierten Wirtschaftssystematiken*) charakterisiert eingehend die Wirtschaftszweig-, Güter- und die funktionalen Systematiken sowohl nach ihrer Genese als auch nach ihrer Intention. Für nahezu alle Klassifikationen zeichnen nicht-europäische Urheber verantwortlich (v.a. UN). Die Adaptierung für europäische Zwecke bzw. deren strikte normative Wirkung zeigt aber die Handschrift der Europäischen Union (und seiner Vorgängerorganisationen). Dies geht soweit, daß Statistiken, die Wirtschaftszweige (z. B. Land- und Forstwirtschaft, Sachgütererzeugung, Herstellung von Textilien usw.) enthalten, nach NACE¹ erstellt werden müssen, selbst bei ausschließlich innerstaatlicher Verwendung. Aber nicht nur die klassifikatorischen Vorgaben sind bestimmt, auch der wirtschaftliche Dynamisierungsprozeß macht sich bei der Wartung bzw. der Revision von Klassifikationen bemerkbar. Unangenehm ist dies, wenn durch ein eng gestaltetes Vorschriftenkorsett die Ressourcen zur Wartung solcher Klassifikationen einer starken permanenten Bindung unterliegen.

Mit dem umfassenden primärstatistischen Erhebungsapparat "Konjunkturerhebungen" (Stichprobenerhebungen) befaßt sich J. Hameseder (*Die EU-Konjunkturerhebungen und ihre Implementierung in die nationale amtliche Statistik*). Dabei wird auf die enge Verflechtung von nationaler Notwendigkeit und europäischer Verpflichtung solcher Erhebungen eingegangen. Sowohl die zeitliche Dimension der Überführung nationaler Erhebungen in EU-konforme als auch die sachliche Dimension, die sich vielfach in der Erweiterung und Detaillierung des bestehenden Rechtsbestandes ausdrückt, sind Gegenstand von EU-Regulierungen. Vorkenntnisse – zumindest bezogen auf die nationalen alten Konzepte – erleichtern das Verständnis

der neuen EU-Methodik. Zwei Erhebungskonzepte stehen im Vordergrund: die Erhebung über die Güterproduktion (Erhebungsperiodizität ist das Kalenderjahr) und die Erhebung von Merkmalen im Sinne der Gemeinschaftsstatistiken über den Konjunkturverlauf (Periodizität ist das Quartal bzw. der Kalendermonat). Zentrale Rechtsnorm bildet die VO (EG) Nr. 1165/98 des Rates. Sie ist nunmehr Grundlage für EU-harmonisierte Konjunkturstatistiken in den Wirtschaftsbereichen Industrie, Bauwesen, Einzelhandel und Reparatur sowie andere Dienstleistungen. Kennzeichen dieser neuen Basisstatistiken ist die Ausweitung des Merkmalkataloges für Zwecke der Konjunkturbeobachtung auf EU-Ebene. Die in Anhängen zur Rahmenverordnung aufgelisteten Konjunkturindikatoren reichen von den Produktionsindizes über Umsatzindizes, Indizes der Auftragseingänge, der Arbeitsvolumina, Baukosten bis zu den Erzeugerpreisindizes – um nur eine Auswahl zu treffen. Damit sind vielschichtige Analysemöglichkeiten geschaffen, insbesondere kann längerfristig mit einer verbesserten Wirtschaftsprognostik gerechnet werden. Sehr restriktive Vorgaben sind hinsichtlich der Fristen für die Datenübermittlung an Eurostat zu befolgen. Grundsätzlich gilt das Prinzip: Schnelligkeit vor Genauigkeit.

Thematisch eng verbunden mit den Konjunkturerhebungen sind die *EU-Leistungs- und Strukturhebungen und ihre Umsetzung in Österreich* (W. Vanicek, J. Hameseder). Sie sind inhaltlich vergleichbar mit den früheren *„Nichtlandwirtschaftlichen Bereichszählungen“* (BZ 1976, 1983, 1995). Im Rahmen der BZ 1995 erfolgte die letzte Vollerhebung, sie fungierte als wichtige Bezugsgröße beim Übergang auf das ESS² (VGR-Datenevaluierung, Basis für Stichprobenerhebung, UBR-Überprüfung³ usw.). Ab 1995 (Berichtsjahr) wurden die Daten aber im Rahmen der *EU-Leistungs- und Strukturhebungen* nur mehr als Stichprobe erhoben.

Im Beitrag *SNA⁴ 1993 – ESVG 1995: Die revidierten Systeme der VGR* widmet sich A. Franz den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), und zwar in bezug auf die Regelwerke, die die modernen VGR weitgehend determinieren. Die Betrachtung reicht von den ersten UN-Konzepten bis zum für die EU-Mitgliedstaaten verbindlichen *Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995*. Der zunehmende Komplexitätsgrad und die damit verbundenen Vor- und Nachteile vermitteln einen unmittelbaren Einblick in die praktische „Welt“ der VGR. Die Reglementierungsabsicht seitens der EU findet auch im ESVG 95 ihren starken Niederschlag. Sie ist zwar in vielen Fällen eine konkrete Arbeitsanleitung, der teilweise apodiktische Charakter läßt aber andererseits kaum Spiel für nationale Gestaltung. Es wäre aber nicht richtig, von einem starren System zu sprechen, denn die Grundstruktur läßt sich in einer Art Modulbauweise an neue Entwicklungen und Anforderungen anpassen. An dieser Stelle sollte auch auf die in der selben Reihe erschienene Publikation von A. Franz *„Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Das Statistische System der Makroökonomie, ÖSTAT Nr. 1, Wien 1994“* verwiesen werden, die zu obigem Beitrag von A. Franz eine empfehlenswerte und detaillierte Ergänzung darstellt.

Bereits die Konzepte des ESVG 79 finden unmittelbare Anwendung bei der Berechnung des Bruttonationalproduktes zu Marktpreisen (BNP) (N. Rainer, W. Stübler – *Die Anwendung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen in Österreich*). Das BNP stellt im Rahmen des Systems der Eigenmittel der Gemeinschaften die Berechnungsbasis für eine Eigenmittelquelle dar. Begleitend zum ESVG 79 im engeren Sinn gibt es eine Reihe von Kommissionsentscheidungen, die genaue Definitionen zu einzelnen ESVG-Bestimmungen geben. Beispielfhaft zu er-

wähnen sind hier die Definitionen über die Produktionssteuern, die Subventionen, die Wohnungswirtschaft, die hinterzogene Mehrwertsteuer usw. Weiters sind aufgrund von Kommissionsvorbehalten die einzelnen Länder zu nachhaltigen Verbesserungen ihrer Datenbasis angehalten. Dies drückt sich in den länderspezifischen Vorbehalten und den Querschnittsvorbehalten aus. Die Wichtigkeit dieser Forderungen ist evident und kann mit den Stichworten Konvergenzkriterien, Struktur- und Regionalfonds, Eigenmittel der EU, Mehrwertsteuereigenmittel, vierte Einnahmequelle usw. charakterisiert werden. Die Verordnung Nr. 2223/96 des Rates (ESVG-Verordnung) hat die Einführung des ESVG 95 (Anhang A) zum Ziel. Integraler Bestandteil dieser Verordnung ist auch der Anhang B mit seinen umfassenden Meldeverpflichtungen (Tabellenspezifikation, Periodizitäten etc.). Für Österreich bedeuten die neuen Anforderungen erhöhten Mehraufwand, da teilweise – bis zur Vollimplementierung des ESVG 95-Systems – verschiedene Datenkörper parallel erstellt werden müssen. Es ist das Ziel, bis zum Jahre 2005 eine EU-weite Vergleichbarkeit der VGR-Daten herzustellen.

Der vorliegende Band stellt die wichtigsten Tätigkeitsfelder der amtlichen

Statistik unter dem Aspekt der EU-Anforderungen dar. Man kann aber davon ausgehen, daß es sich hier nicht um Endversionen handelt, sondern daß das ESS mehr als jemals zuvor ein dynamisches geworden ist.

Die besonderen Vorteile dieses Bandes liegen im umfassenden Informationsgehalt und der ausgewogenen Themenwahl. Vielfach lassen sich die tabellarischen und graphischen Darstellungen für den Benutzer als Erstinformation verwenden. Als Nachteil erscheint die fallweise auftretende Durchbrechung der textlichen Gebundenheit durch die ausgiebige Zitierung von Rechtsnormen. Der zunehmende Reglementierungswillen seitens der EU-Institutionen findet hierin offenbar seine unausweichliche Entsprechung.

Reinhold Russinger

Anmerkungen

¹ NACE – Nomenclature générale des activités économique dans les communautés européennes (Wirtschaftsaktivitätsklassifikation).

² ESS – Europäisches Statistisches System.

³ UBR – Unternehmens- und Betriebsregister.

⁴ SNA – System of National Accounts.

Kulturhistorisch faszinierend

Rezension von: Kenneth McRobbie, Kari Polanyi Levitt (Hrsg.), Karl Polanyi in Vienna. The Contemporary Significance of the Great Transformation, Black Rose Books, Montreal u.a. 2000, 346 Seiten.

In gewissem Sinn liefert die jüngste österreichische Geschichte einen Beleg für Karl Polanyis vielleicht berühmtesten Ausspruch: "Laissez faire wurde geplant".

Die Bevölkerung war sich keineswegs im klaren, mit ihrem Votum im Oktober 1999 gegen das hoch regulierte System der großen Koalition und Sozialpartnerschaft abgestimmt zu haben – auch wenn dies etwa von Sprechern der Industriellenvereinigung sofort behauptet wurde. In der Folge kam es aber zu einer überfallsartigen Beschleunigung der bereits bestehenden Tendenz, "wohlerworbene Rechte" etablierter Interessengruppen und Verbände zugunsten erhöhter wirtschaftlicher Effizienz und globalisierter Wirtschaftsorganisationen und -philosophien zurückzustutzen, sowie zu Budgetreformen, die in diese Richtung wirken.

Diese Entwicklung hatte vordergründig nichts Naturwüchsiges, der Aspekt strategischer politischer Planung war sogar recht offenkundig (etwa bei der brutalen Beschleunigung des Defizitabbaus, offenbar, um rechtzeitig vor den nächsten Wahlen wieder Wahlgeschenke verteilen zu können).

Polanyis Ausspruch "schillert" freilich in etwas orakelhafter Weise: Auch geplante Maßnahmen können ja durchaus einer "spontanen Entwicklung" und einem historischen Wellenphänomen entsprechen, Ermüdungstendenzen wirtschaftlicher und politischer Organisationen widerspiegeln beziehungsweise von

"aufsteigenden" sozialen Schichten inspiriert sein.

Betrachtet man etwa die Krise der verstaatlichten Industrie, andere gemeinwirtschaftliche Firmenzusammenbrüche und Veränderungen im Umfeld Österreichs, den durch vielfältige technische Innovationen bedingten Abbau der Medien- und Telekommunikationsmonopole, den Druck der EU in Richtung mehr Wettbewerb etc., dann erscheint es durchaus "natürlich", daß eine ehrgeizige Politikerriege, die wenig zu verlieren hat, gegenüber gealterten regulativen Strukturen mit dem internationalen Trend auf radikale Vermarktlichung setzt.

Karl Polanyis Hauptwerk "The Great Transformation" ist, wie Friedrich von Hayeks "Weg in die Knechtschaft", erstmals 1944 erschienen. Polanyis Denken entsprach aber, wie M. Cangiani, einer der Beiträger des Symposiums, das an das 50jährige Jubiläum des Erscheinens erinnern sollte, feststellt, viel mehr dem Geist der damaligen Zeit als jenes von Hayek.

Das heißt freilich auch, daß Polanyis Buch für den modernen Bobachter ziemlich "gealtert" erscheint:

Die ein wenig nostalgische Erinnerung an den "hundertjährigen Frieden" von 1815 bis 1914 und sein relativ freizügiges Wirtschafts- und Währungssystem; die Überzeugung, der Versuch der Wiedereinsetzung dieses Systems nach dem Ersten Weltkrieg habe nicht funktioniert und über die Weltwirtschaftskrise zum Aufstieg der Faschismen geführt; der historische Blick auf "Aufstieg und Niedergang der Marktwirtschaft" und die Vorstellung, daß umfassende Planung nötig sei, aber unter demokratischer Kontrolle, daß "Arbeit, Boden und Geld" jedenfalls "dem Markt entzogen werden müßten":

Das alles paßt sehr in die Zeit um das Ende des Zweiten Weltkriegs, als bekanntermaßen ja sogar die deutsche CDU auf Verstaatlichung setzte und Vertreter der linken Mitte allerorts Laissez faire für überholt ansahen.

Heute dagegen sieht die Welt ziemlich anders aus, und ob Polanyi auf diese Situation die richtigen Antworten hat, erscheint ein wenig fraglich.

Das Symposium von 1994 zu Ehren Polanyis im Wiener Renner-Institut, dessen – englischsprachiges – Resümee nun, mit einiger Verspätung, erschienen ist, litt natürlich unter dieser Tatsache, daß Polanyis Vision von 1944 heute "ein wenig alt aussieht". Die Vorstellungen umfassender demokratischer Wirtschaftsregulation waren ja schon unter der britischen Labour-Regierung der ersten Nachkriegszeit gescheitert – der Wohlfahrtsstaat hielt sich länger. Aber: nicht zuletzt unter amerikanischer "Beratung" setzten sich wirtschaftsliberale Strukturen in Europa über Marshallplan, EWG-Gründung etc. immer weiter durch – und erwiesen sich gegenüber den weiter existierenden Planungsmodellen realsozialistischen Typs auch als spektakulär erfolgreicher.

Natürlich wurde auch dieses erneuerte Laissez faire "geplant": Der Liberalisierung der Warenströme folgte die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, und an dieser hatten die großen Finanzzentren in den USA und Europa natürlich primäres Interesse (wie etwa Eric Helleiner und Fred Block in ihren Aufsätzen im vorliegenden Buch ausführen). Auch der weltweite Abbau des Wohlfahrtsstaates ist natürlich durch das Interesse großer Unternehmen mitbedingt, die etwa in der privatisierten Kranken- und Pensionsvorsorge neue attraktive Märkte erobern wollen.

Gegen diese aktuellen Zeittendenzen unter mehr oder weniger intensiver Berufung auf Karl Polanyi "anschreiben" zu wollen – wie es etliche Beiträge dieses Bandes versuchen – ist ein etwas undankbares Geschäft, zumal es eben um die "Contemporary Significance" seines Hauptwerks nicht sehr gut bestellt ist (wie das etwa Michele Cangiani offen mit den Worten zugibt: "Hayek's thesis ... was the better qualified to prevail, since

it better accorded with the universal capitalism supported by the USA – despite the fact that the hypothesis of perfect competition was unrealistic." (S. 38)).

Mit ein Problem der ökonomischen Beiträge des Bandes ist es auch, daß sie aus 1994 stammen und offenkundig auch kaum aktualisiert wurden. Der mittlerweile erzielte Transformationsstand in Ostmitteleuropa, die Hochkonjunktur der Clinton-Ära oder die Asienkrise kommen einfach nicht vor.

Was die Transformationsproblematik Osteuropas betrifft, seien hier einige kleine Anmerkungen zum Aufsatz Jan Kregels gemacht: Dieser betont (S. 108ff) die Bedeutung von Polanyis Gedanken für die "Agenda Group", die die Rolle des Staates bei der möglichst reibungslosen Transformation des realsozialistischen Systems hervorhob, und zwar im Sinne des (demokratischen) politischen Systems als Verzögerer und Puffer für allzu radikalen sozialen Wandel. Gerade das längere Polanyi-Zitat, mit dem Kregel seinen kurzen Beitrag eröffnet, belegt aber, wie wenig Polanyi hier konkret beizutragen hat, weil es in der Aussage gipfelt: "Diese obsolete Marktmentalität ist nach meiner Sicht das Haupthindernis einer realistischen Einschätzung der Probleme der kommenden Ära". ("This obsolete market mentality is, as I see it, the chief impediment to a realistic approach to the economic problems of the oncoming era." - S. 108). Polanyi meint hier natürlich den Extremoliberalismus seiner Zeit, und Kregel wendet das Zitat gegen Jeffrey Sachs und Co, aber die Denunziation von Marktmentalität an sich setzt einen ganz schiefen Akzent. Beim Transformationsprozeß im Osten geht es ja, kurz gesagt, gerade um den Wiederaufbau von rechenhafter Marktmentalität, die eben *nicht* obsolet ist, sondern nur in einem industrialisierten System "asiatischer Despotie" auf Jahrzehnte gewaltsam zurückgedrängt wurde. Überall dort, wo diese Zurückdrängung bloß partiell erfolgreich war, wo also

der kalkulierende Erwerbsgeist seine soziale Basis nie ganz verloren hatte – also etwa in den fortgeschritteneren ehemaligen Satellitenstaaten oder dem erst 1944 in die Sowjetunion integrierten Baltikum – kann sich diese erneut vordringende Marktmentalität auf breitere gesellschaftliche Kräfte stützen (wobei die "kapitalistische Emigration" etwa im Falle Polens, Ungarns, Tschechiens und des Baltikums eine ähnlich wichtige Vermittlerrolle spielt wie das Auslandschinesentum in China). Die Rolle des demokratischen Staates als "sinnvoller Bremser" im Sinne Polanyis wird hier übrigens durchaus ausgeübt, etwa was die jahrelangen Verzögerungseffekte beim Abbau defizitärer Staatsbetriebe betrifft.

Die Sowjetunion selbst war aber dadurch gekennzeichnet, daß hier seit dem Ende der NEP-Periode beinahe vollständige "Tabula rasa" in bezug auf jenes marktliche Denken gemacht wurde, das – trotz seiner "sozialen Gefühllosigkeit" und Borniertheit – als großer ökonomischer Fortschrittsmotor der Neuzeit anzusprechen ist.

Dieses Marktdenken mit seiner harten Leistungsmoral ist von Karl Polanyi (und vielen anderen Intellektuellen seiner Zeit) voreilig zu Grabe getragen worden, muß aber im postsowjetischen Rahmen völlig neu aufgebaut werden.

Nirgendwo sonst wurde die Agrarkollektivierung so brutal und radikal durchgeführt wie in der Sowjetunion, (die viel spätere und kaum agroindustriell verfestigte chinesische Kollektivierung erlaubte etwa eine produktivitätssteigernde Rückgabe des Landes an die Bauernfamilien als erste Stufe einer massiven De-Facto-Privatisierung). Nirgendwo sonst wurde privates Gewinnstreben derart konsequent als "Spekulantentum" diskreditiert und kriminalisiert. Nirgendwo sonst war auch der Widerstand der Führung gegen den modernisierenden Einfluß des Auslandskapitals so ausgeprägt: Man vergleiche etwa die Unfähigkeit und den Unwillen der Sowjetunion

und ihrer größeren Nachfolgestaaten, "Sonderwirtschaftszonen" chinesischer Art einzuführen.

Angesichts der akuten Krise eines derart erstarrten, moderaten Reformkräften keinen Raum gebenden staatswirtschaftlichen Systems einen überhasteten "Zerschlagungskurs" zu fahren, erscheint für dessen innere wie äußere Gegner nahezu selbstverständlich – auch wenn die sozialen Konsequenzen kurzfristig äußerst betrüblich sein mögen. Hier geht es wohl nicht nur, wie Kregel meint, um die "ökonomistische Täuschung" eines Jeffrey Sachs, sondern um die bewußte und unumkehrbare Zerstörung der Grundlagen einer bis an die Zähne gerüsteten, dabei aber sklerotisierten und ineffizienten Despotie, die jahrzehntelang jedes nicht konforme Denken und Handeln im Keim erstickt hatte. Diese Zerstörung mag von Strategen wie Brzezinski auch bewußt intendiert worden sein, und Leute wie Sachs hatten hier vielleicht die objektive Funktion von Erfüllungsgehilfen. Der Zusammenbruch der hyperzentralisierten Hierarchien und das daraus resultierende Führungsvakuum haben aber jedenfalls erst die Möglichkeiten eines dauerhaften, im Sinne Polanyis gedämpften Modernisierungsschubes in Ostmitteleuropa geschaffen.

Man mag also die Meinung vertreten, daß es um die "*contemporary significance*" der Thesen Polanyis heute nicht allzu gut bestellt ist. In kulturhistorischem Sinn allerdings erweist sich das Werk "Karl Polanyi in Vienna" als wahre Fundgrube. Allein der zweite Teil des Werkes, der den farbigen Persönlichkeiten Karl Polanyis und seiner Frau Ilona Duczynska gewidmet ist, ist es schon wert, sich mit diesem Buch zu beschäftigen.

Karl Polanyis Lebensweg eines brillanten jungen Mannes aus kultiviertem bürgerlich-jüdischen Haus hat etwa exemplarischen Charakter: vom linken Studenten über die Bewunderung des

„roten Wien“ (als Auslandsredakteur des „Österreichischen Volkswirtes“) bis hin zur späten akademischen Etablierung in den USA durch die damals sehr zeitgeistige „Great Transformation“ läuft hier ein „modellhaftes“ Intellektuellenleben ab.

Ähnliches gilt auch für seine Frau Ilo-na Duczynska. Die rebellische Tochter aus polnischem Militäradel scheint bis ins hohe Alter Gefallen an „Husarenstücken“ behalten zu haben: Sie hatte als junges Mädchen vor, den ungarischen Ministerpräsidenten Graf Tisza zu erschießen, war Mitarbeiterin Karl Radeks bei der Vorbereitung des Komintern-Kongresses von 1920, schmuggelte in einer Zahnpastatube Diamanten für die Exilanten der ungarischen Räteregierung nach Wien, schrieb für linke Zeitschriften und organisierte nach 1934 einen illegalen Radiosender des Schutzbundes (der aber nur selten und auf kleinem Gebiet zu hören war). Letztlich schrieb diese „romantische Revolutionärin aus gutem Haus“ auch ihr „großes Buch“ (typischerweise gegen die allzu „etatistische“ Schutzbundkonzeption Alexander Eiflers als „Gegenarmee“ und parteinehmend für General Körners realistischere, aber im Zeitkontext chancenlose Konzeption eines guerillaartigen Kleingruppenwiderstandes gegen eine faschistische Machtergreifung (vgl. Pfabigan S. 265ff).

Duczynskas Interesse für Emiliano Zapata, für die Pariser Studentendemonstrationen und Castros Kuba, ihr Einsatz für den RAF-Terroristen und Dichter Peter-Paul Zahl und ihre konspirativen Schmuggelfahrten zugunsten linker ungarischer Dissidenten haben in ihrem durchlaufenden „*radical chic*“ etwas Romanhaftes (und zugleich nicht ganz Ernstzunehmendes). Diese jugendlich bewegte alte Dame von offenbar umwerfendem Charme konnte zuletzt auch auf ein exemplarisches Leben einer „Nobellinken“ im 20. Jahrhundert zurückblicken.

Die ihr gewidmeten Artikel u.a. von Kenneth McRobbie, Barbara Striker und György Konrád zählen jedenfalls zu den

faszinierendsten Passagen dieses Bandes. Hier wird an einem Beispielsfall die typische Rolle von Dissidenten der Oberschicht in den großen sozialen Bewegungen des Jahrhunderts thematisiert.

Karl Polanyi war zweifellos der „ruhigere“ des ungleichen Paares. Aber auch seine Biografie, der sechs Artikel gewidmet sind, hat etwas Exemplarisches. Ilo-na Duczynska beschreibt, nicht ohne sozial analytischen Tiefblick, das Familienmilieu. Der Vater Mihaly Pollacsek, gebürtig aus dem ungarisch-galizischen Grenzland, studierte bereits in den 1870er Jahren an der technischen Hochschule in Zürich und später in Edinburgh: Die schottische puritanische Ethik sollte ihn ein Leben lang prägen. Er wurde zeitweilig zum Industriekapitän, residierte an der noblen Adresse Andrassy ut 2 – lehnte aber stets die Allüren der ungarischen „*Gentry*“ und der dieser nacheifernden Teile des jüdischen Großbürgertums ab. Pollacsek verweigerte stolz die Abkehr vom Judentum und die Magyarisierung seines Namens (die aber seine Kinder vollzogen). Das Bauunternehmen des Vaters brach um 1900 (nach Duczynska infolge enormer Konventionalstrafen aufgrund eines verregneten Sommers) zusammen, aber der verarmte Patriarch blieb ungebrochen in seiner Redlichkeit und seinem Puritanismus.

Karl Polanyi, geboren 1886, hatte aus den Jahren des Reichtums ein wertvolles Kapital an Bildung geerbt. 1908 war er den „Sozialistischen Studenten“ beigetreten, später wurde er der erste Präsident des Budapester Galilei-Kreises. Der strebsame Student und spätere Anwalt war ein Freund von Georg Lukács, scheint sich aber vom System der Räteregierung weitgehend ferngehalten zu haben (wiewohl er Lukács am 2.5.1919 geschrieben hatte, er trete der Partei bei). Die Übersiedlung nach Wien erfolgte laut Duczynska im Juni 1919 krankheitsbedingt.

In Wien verkehrte der genesene Polanyi aber in kommunistischen Emigran-

tenkreisen, lernte da auch die Duczynska kennen und begeisterte sich bald als einziger "roter" Redakteur des "Österreichischen Volkswirt" für die Aufbauleistungen des sozialdemokratischen Wien. Sein zuweilen etwas "propheten- und rhapsodenhaftes" Auftreten ist auch in seinem Hauptwerk erahnbar (nicht immer zum Besten der Analyse). Als der 1933 nach England und dann in die USA emigrierte Gelehrte 1947 aufgrund seiner "Great Transformation" eine Gastprofessur an der Columbia University erhielt, eröffnete ihm auch seine mitreißende Lehrtätigkeit eine späte Universitätskarriere. Die Übersiedlung der Familie nach Kanada wurde durch die 1947 erfolgte Landesverweisung der Duczynska aus den USA ("als früheres Mitglied der ungarischen KP") bedingt.

Es sind vor allem diese letzten 100 Seiten des umfangreichen Werks "Karl Polanyi in Vienna", die seinen Reiz ausmachen: jene Passagen, welche das Zeitkolorit des Autors, seiner Frau und seines Werkes deutlich machen - bis hin zu Richard Bermanns Schilderung der Redaktionskonferenzen des "Österreichischen Volkswirt" in der Porzellangasse 27 (eine Übersetzung eines im

"Volkswirt" von 1928 erschienenen Originalbeitrags).

Gewisse Grundgedanken von Karl Polanyi, wie jener der sozialen Einbindung des Marktmechanismus, werden - spätestens im Gefolge einer größeren ökonomischen Krise - sicher wieder stärker diskutiert werden. Dann werden wohl auch Polanyis Warnungen vor den "Gefahren planetarer Interdependenz" (assoziiert mit globaler Marktexpansion) und seine Plädoyers für regionalisiertere Wirtschaftssphären wieder mehr gehört werden (vgl. Björn Hettne S. 60ff).

Ob Polanyis Hauptwerk längerfristig jene Bedeutung hat, die ihm der Kreis um die Organisatoren der Wiener Konferenz von 1994 geben möchte, wird die Zukunft entscheiden. Mitherausgeber Kenneth McRobbie zeigt hier sehr schätzenswerte Nüchternheit (S. 85ff), vor allem was das rhapsodische Element bei Polanyi betrifft. Tatsache ist, daß aus dem Anlaß des Fünfzig-Jahr-Jubiläums der "Great Transformation" ein Buch entstanden ist, das den Zeithintergrund, der mitteleuropäische Intellektuellen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bewegte, in exemplarischer Weise beleuchtet.

Robert Schediwy

Deutsche Wirtschaftsgeschichte im Überblick

Rezension von: Michael North (Hrsg.),
Deutsche Wirtschaftsgeschichte. Ein
Jahrtausend im Überblick, Verlag C.H.
Beck, München 2000, 530 Seiten,
öS 569.

Dieser Überblick über die letzten tausend Jahre wirtschaftlicher Entwicklung in Deutschland, ein Sammelband aus sechs Beiträgen, zeichnet sich sowohl durch seine außergewöhnliche Konzeption als durch seinen inhaltlichen Ansatz aus.

Wie der Herausgeber Michael North (Universität Greifswald) in seinem Vorwort festhält, verfolge die Publikation zum einen den Zweck, "auf dem neuesten Forschungsstand die deutsche Wirtschaftsentwicklung des vergangenen Jahrtausends in einem Band" zu komprimieren und damit dem "Wunsch nach einer übersichtlichen Darstellung für Historiker und Ökonomen" zu entsprechen. Zum anderen verknüpft das Buch "erstmalig die jüngste deutsche Wirtschaftsgeschichte mit den langfristigen Entwicklungen zwischen Mittelalter und Neuzeit". (S. 11)

Was den wirtschaftshistorischen Ansatz anbelangt, so berücksichtigen die Autoren in hohem Maße die kulturellen, sozialen und institutionellen Rahmenbedingungen. "Die vorliegende Darstellung bietet, indem sie monokausale Erklärungen vermeidet, vielfältige Interpretationen und Hypothesen zur deutschen Wirtschaftsgeschichte." (S. 12)

Überzeugend ist auch die Konzeption des Werkes, sowohl was die Gliederung des gesamten Sammelbandes als auch die Gliederung der einzelnen Beiträge betrifft.

Fünf Beiträge befassen sich mit einzelnen Phasen der deutschen Wirtschaftsgeschichte: Stuart Jenks (Universität Erlangen) behandelt Hoch- und Spätmittelalter ("Von den archaischen Grundlagen bis zur Schwelle der Moderne"), Michael North den Zeitraum 1450 bis 1815 ("Von der atlantischen Handelsexpansion bis zu den Agrarreformen"), Dieter Ziegler (Hannah-Arendt-Institut in Dresden und Universität Bochum) das 'lange 19. Jahrhundert' ("Das Zeitalter der Industrialisierung"), Gerold Ambrosius (Universität Siegen) die Zwischenkriegszeit und die beiden Weltkriege ("Von Kriegswirtschaft zu Kriegswirtschaft") und schließlich Harm G. Schröter (Universität Bergen) die Nachkriegszeit einschließlich der neunziger Jahre ("Von der Teilung zur Wiedervereinigung").

Hinzu kommt – und das ist eine Besonderheit dieses Bandes – eine Längsschnittanalyse von Rainer Metz (Universität St. Gallen), welche die säkularen Trends darstellt und interpretiert.

In den fünf Epochenbeiträgen wird eine einheitliche Grobgliederung im großen und ganzen durchgehalten. Der erste Abschnitt trägt jeweils den Titel "Der Mensch in seiner Zeit". Hier werden räumliche Aspekte, demographische Entwicklungen, die Kommunikationssituation sowie die "Grundlagen der Wirtschaft" beleuchtet. Jenks etwa befaßt sich unter dieser Überschrift mit dem Wandel der Herrschaft, der Natur des Lebenswesens, den Revolutionen der kaufmännischen Praxis und der Aufwertung des kaufmännischen Berufs.

Der zweite Abschnitt ("Wirtschaft") bietet jeweils einen Überblick über die sektoralen Entwicklungen. Michael North beispielsweise thematisiert Landwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen, und unter dem Punkt "Gewerbe" im einzelnen Protoindustrialisierung und Gewerbelandschaften, gewerbliche Großbetriebe, Handwerk, Verlag und Manufakturwesen.

Der dritte Abschnitt konzentriert sich jeweils auf "Wirtschafts- und Sozialpolitik". Dieter Ziegler etwa behandelt hier die Reformen des frühen 19. Jahrhunderts, die Gewerbeförderung, Glanz und Elend des Wirtschaftsliberalismus sowie die Entstehung des modernen Interventionsstaates.

Ein vierter Abschnitt zieht jeweils eine Bilanz und enthält einen Ausblick.

Das Gliederungskonzept wurde jedoch so flexibel gehandhabt, daß jeder der fünf Autoren eigene epochenspezifische Schwerpunkte setzen konnte. Die mehr oder weniger einheitliche Gliederung der Epochenbeiträge bietet den großen Vorteil, daß das Buch nun auf zweierlei Art gelesen werden kann: Erstens steht jeder der fünf chronologischen Beiträge für sich selbst, und zweitens kann der Sammelband auch im Hinblick auf die säkularen Trends in einzelnen Bereichen gelesen werden.

Metz behandelt im abschließenden Beitrag die langfristigen Trends der Bevölkerung, der gesamtwirtschaftlichen Produktion von Sachgütern und Dienstleistungen, der Produktionsfaktoren, des technischen Fortschritts und des sektoralen Strukturwandels.

Im 10. Jahrhundert begann in Europa eine Periode erhöhten Bevölkerungswachstums, die u.a. in der Binnenrodung und in der Ostsiedlung sowie den Kreuzzügen zum Ausdruck kam. Die stärkste Zunahme erfolgte von der Mitte des 12. bis zur Mitte des 13. Jahrhunderts, in der Phase hochmittelalterlicher Wirtschaftsexpansion. Doch schon vor der verheerenden Pestwelle, die ab 1347 den Kontinent heimsuchte, mehrten sich die Anzeichen einer relativen Überbevölkerung. Nimmt man die Bevölkerungszahl Deutschlands um 1340 mit 14 Mio. an, so wurde dieser Stand erst um 1550 wieder erreicht.

Ein grundlegender Umschwung der Bevölkerungsentwicklung fand gegen Ende des 15. Jahrhunderts statt, wiederum beruhend auf einer wirtschaftlichen

Wachstumsphase. Vor allem in den ersten zwei Dritteln des 16. Jahrhunderts wuchs die Bevölkerung stark an. Aber auch mit diesem Anstieg vermochte die landwirtschaftliche Produktion nicht Schritt zu halten. Und der Dreißigjährige Krieg verursachte in Deutschland Bevölkerungsverluste im Ausmaß von 30 bis 40 Prozent. Der Stand von 1620 (ca. 17 Mio.) wurde vermutlich erst um 1750 erneut erreicht!

Ein neuerlicher wirtschaftlicher Aufschwung begann in Deutschland bereits um die Wende vom 17. zum 18. Jahrhundert. Das Bevölkerungswachstum beschleunigte sich in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, was zu einer steigenden Massenverelendung führte und weite Teile Deutschlands in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts an den Rand einer Überbevölkerungskrise brachte. Abgeschwächt wurde der Bevölkerungsdruck in dieser Zeit durch die Auswanderung nach Übersee.

Die drohende Malthusianische Krise konnte erst durch die Industrialisierung, die in den 1840er Jahren zum Durchbruch gelangte, endgültig abgewendet werden. Von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg wuchs die deutsche Bevölkerung schneller als je zuvor und danach. Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf der Bevölkerung beschleunigte sich von durchschnittlich 0,7% p.a. 1820-70 auf 1,6% p.a. 1870-1910.

Die Zeit von 1914 bis 1949 war außergewöhnlich, wurde geprägt von zwei Weltkriegen, zwei Inflationsperioden und einer Depression. Über den Gesamtzeitraum lag das durchschnittliche BIP-Wachstum pro Kopf bei lediglich 0,7% p.a.

Die 'goldene Zeit' der wirtschaftlichen Nachkriegsexpansion währte bis zum ersten Ölpreisschock. Von 1950 bis 1973 betrug die durchschnittliche Wachstumsrate der Pro-Kopf-Produktion nicht weniger als 4,9%. Die Wachstumsrate der Jahre 1973-89 lag immer noch deut-

lich über jener des späten 19. Jahrhunderts.

Die Abbildung auf Seite 456 führt die gravierenden Verschiebungen in der sektoralen Struktur der Erwerbstätigkeit Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert vor Augen. Waren um 1800 noch fast zwei Drittel der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft tätig, so betrug der entsprechende Anteil vor dem Ersten Weltkrieg nur mehr rund 35%. Schon im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts übertraf der Anteil des sekundären Sektors (verarbeitendes Gewerbe und Industrie, Bergbau, Energie- und Wasserversorgung) erstmals jenen des primären. Ab etwa 1880 beschleunigte sich auch die Beschäftigungszunahme im tertiären Sektor.

Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte sich der Beschäftigungsrückgang in der Land- und Forstwirtschaft besonders rasch fort. War 1950 noch jeder vierte Er-

werbstätige im primären Sektor beschäftigt, so war es in den neunziger Jahren nur mehr jeder dreißigste. Der Erwerbstätigenanteil der Sachgüterproduktion erreichte in der ausgeprägten Hochkonjunkturphase Anfang der siebziger Jahre im alten Bundesgebiet mit nahezu 50% seinen höchsten Wert. Seitdem hat diese Quote kontinuierlich abgenommen; gegenwärtig ist etwa ein Drittel der Erwerbstätigen im sekundären Sektor beschäftigt. Der Anteil des Dienstleistungssektors endlich hat sich seit Anfang der fünfziger Jahre fast verdoppelt, von etwa einem Drittel auf rund zwei Drittel.

Metz veranschaulicht die säkularen Trends mit einer Vielzahl von Grafiken. Bedauerlich ist, daß es unterlassen wurde, in einem Anhang die zugrundeliegenden Tabellen abzudrucken. Dieses kleine Manko sollte dem Erfolg dieses Übersichtswerks jedoch keinen Abbruch tun.

Martin Mailberg

Der unbekannte Nachbar

Rezension von: Roland Schönfeld,
Slowakei. Vom Mittelalter bis zur
Gegenwart, Verlag Friedrich Pustet,
Regensburg 2000, 288 Seiten, öS 321.

Am 1. Jänner 1993 wurde die Trennung der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik vollzogen, die Slowakei war wieder ein unabhängiger Staat. Im Dezember 1999 erfolgte auf dem Gipfeltreffen in Helsingfors die Nachnominierung der Slowakischen Republik für die erste Runde der Osterweiterung der Europäischen Union. Rund ein Jahr später, am 14.12.2000, konnte die Slowakische Republik der OECD beitreten. Damit tat der junge Staat einen weiteren großen Schritt in Richtung EU-Aufnahme.

Unter allen Nachbarländern ist die Slowakei wohl jenes, über das die Wissensdefizite hierzulande am größten sind. In der nächsten Zeit wird sich die Diskussion über die Vor- und Nachteile der EU-Osterweiterung intensivieren. All jene LeserInnen, die sich über die wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der Slowakei im 19. und 20. Jahrhundert einen Überblick verschaffen wollen, haben nun mittels des vorliegenden Bandes aus der Reihe ‚Ost- und Südosteuropa‘¹ des Verlags Friedrich Pustet die Gelegenheit dazu.

Mehr als tausend Jahre lang, nämlich von 907 bis 1918, befanden sich der Landstrich zwischen dem westlichen Karpatenbogen, der March und der Donau, ‚Oberungarn‘ genannt, sowie dessen Bewohner – Slowaken, Deutsche, Magyaren – im Herrschaftsbereich des Königreichs Ungarn. Der Name ‚Slowakei‘ als geographischer und politischer Begriff tauchte erstmals im Jahre 1849 in einer Petition an den Kaiser in Wien auf.

Nach der katastrophalen Niederlage des ungarischen Heeres gegen die osmanischen Invasoren im Jahre 1526 bei Mohács zerfiel Ungarn in drei Teile: Die Osmanen kontrollierten Mittel- und Südungarn. In Siebenbürgen fanden ungarische Magnaten zeitweilig eine Basis für ihre Unabhängigkeitsbestrebungen. Im habsburgischen Machtbereich lagen nur ein Teil Westungarns sowie das oberungarische Gebiet. Dieser Tatsache verdankt die heutige slowakische Metropole Bratislava/Praha ihren Aufstieg: Von 1531 bis 1848 war Praha (ungar. Pozsony) die Hauptstadt des habsburgischen Ungarns.

Unter der ungarischen Krone wurde den Slowaken niemals der verfassungsmäßige Status einer eigenen Nation – wie etwa den Kroaten – zugestanden. Bis 1918 hatte die slowakische Bevölkerung keinen Landtag, der ihre Interessen gegenüber dem König hätte vertreten können. Und der slowakische Adel bekannte sich zur ungarischen Nation.

Das nationale Erwachen der Slowaken erfolgte erst Ende des 18. Jahrhunderts. Die slowakische Nationalbewegung, welche die Sprache als Merkmal nationaler Identität des slowakischen Volkes betonte, wurde zunächst vor allem von Geistlichen getragen. Ihre Literatursprache verdanken die Slowaken Ludovít Štúr, der 1846 eine slowakische Sprachlehre veröffentlichte.

Ab den 1830er Jahren verstärkte sich auf alle nationalen Minderheiten in den Ländern der Stephanskronen der Magyarisierungsdruck. In Reaktion darauf formulierten die Führer der slowakischen Volksgruppe im Mai 1848 erstmals ein Autonomieprogramm. Nicht zuletzt wegen der wirtschaftlichen Not der Bauern fanden die nationalen Parolen starken Widerhall. Die ungarische Regierung verhängte das Kriegsrecht über Oberungarn, worauf der in Wien gegründete Slowakische Nationalrat im September zum Aufstand aufrief. Diese nationale Erhebung brach jedoch rasch zusammen.

Mit dem österreichisch-ungarischen Ausgleich von 1867 endeten die slowakischen Hoffnungen, mit Unterstützung des Wiener Hofes Verbesserungen zu erreichen. In der Folge machten die Magyaren in den ‚Ländern der ungarischen Krone‘ den nationalen Einheitsstaat zum Regierungsprogramm. Eine wirksame politische Repräsentanz im ungarischen Parlament blieb dem slowakischen Volk versagt. Aber der Großteil der zumeist bäuerlichen slowakischen Bevölkerung widerstand dem Assimilierungsdruck.

Innerhalb der ungarischen Reichshälfte gehörte das von Slowaken bewohnte Gebiet zu den wirtschaftlich rückständigen Regionen. Am ökonomischen Aufschwung Ungarns in den letzten Jahrzehnten der Monarchie partizipierte Oberungarn unterdurchschnittlich. Nach der Schätzung David Goods² betrug das BIP pro Kopf der Slowakei (in den heutigen Grenzen, in US-\$ aus dem Jahre 1980) 1870 48,1% des entsprechenden Wertes für Österreich (ebenfalls in den heutigen Grenzen) und 1910 56,8%.

Um die Jahrhundertwende lebten noch mehr als zwei Drittel der Bevölkerung von der Landwirtschaft. Achtzig Prozent der bäuerlichen Betriebe bewirtschafteten weniger als sechs Hektar. Ein Drittel der land- und forstwirtschaftlichen Fläche Oberungarns gehörte ungarischen Magnaten. Die wirtschaftliche Misere war die Ursache für die starke Auswanderung nach Übersee – mehr als 600.000 Slowaken zwischen 1889 und 1914!

Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs entstand die Hoffnung, nach einer Niederlage der Monarchie das ungarische Joch abzuschütteln und einen unabhängigen Nationalstaat zu gründen. Gemeinsam mit Tomas Masaryk und Edvard Benes gründete der slowakische Politiker Milan Stefanik im Exil in Paris den ‚Nationalrat Böhmischer und Slowakischer Länder‘. Diese Exilanten propagierten die Idee einer unabhängigen und vereinten Tschecho-Slowakei. Das Ende Mai 1918 in Pittsburgh getroffene Ab-

kommen zwischen tschechischen und slowakischen Organisationen versprach den Slowaken – zumindest gemäß ihrer Lesart – eine Form der territorialen Selbstverwaltung. Der Wille zum gemeinsamen Staat entsprang der Vorstellung, als etwas größere Einheit die Unabhängigkeit gegenüber feindlichen Nachbarn leichter wahren zu können.

Doch die im Oktober 1918 ins Leben gerufene Tschecho-Slowakei erfüllte die Hoffnungen der Slowaken nicht. Die Republik war ein Vielvölkerstaat: 7,3 Mio. Tschechen und 2,5 Mio. Slowaken standen 3,3 Mio. Deutsche und 720.000 Ungarn gegenüber. Die Sorge um die Integrität des Staates ließ die von Tschechen dominierte Regierung in Prag zögern, dem Streben der Slowaken nach politischer Autonomie nachzugeben. Der zentralistisch verwaltete Einheitsstaat galt als sicherste Verteidigung gegen die irredentistischen Aspirationen der Nachbarn. Staatspräsident Masaryk und andere führende tschechische Politiker verfochten die Fiktion einer tschechoslowakischen Nation: Eine eigenständige slowakische Nation existiere nicht, der Unterschied bestehe nur im kulturellen Entwicklungsstand.

Im Februar 1920 verabschiedete die Nationalversammlung die Verfassung der Republik im Namen der „Tschechoslowakischen Nation“, was von vielen Slowaken als Provokation gewertet wurde. Den Wünschen der Slowaken nach einem verfassungsrechtlichen Sonderstatus gab die Staatsführung nicht nach, da sie fürchtete, ähnliche Bestrebungen der deutschen und der ungarischen Minderheit herauszufordern. Erst 1927, als die Slowakische Volkspartei erstmals in die Regierungskoalition eintrat, wurde die Slowakei eine eigene Verwaltungseinheit mit einem Landtag, dessen Befugnisse allerdings sehr eingeschränkt waren. Von der erhofften Autonomie konnte keine Rede sein.

Das wirtschaftliche Entwicklungsgefälle zwischen Böhmen, Mähren sowie

Schlesien einerseits und der Slowakei andererseits nahm in der Ersten Republik eher noch zu. Vom gemeinsamen Markt und von den Maßnahmen der Prager Regierung zur Liberalisierung der Wirtschaft profitierten die hochindustrialisierten Zentren der tschechischen Länder viel mehr als die schwache Industrie der Slowakei, die bis dahin von der ungarischen Regierung durch allerlei Regulierungen vor ausländischer Konkurrenz weitgehend abgeschirmt worden war. Ein Prozeß der Deindustrialisierung setzte in der Slowakei ein. 1930 waren dort nur 19,4% der arbeitsfähigen Bevölkerung in der Industrie beschäftigt gegenüber 42,1% in den tschechischen Ländern. Die Slowakei blieb somit ein überwiegend agrarisches Land mit technisch rückständigen bäuerlichen Betrieben. Ende der zwanziger Jahre waren 31,7% der Höfe in den tschechischen Ländern elektrifiziert, jedoch nur 1,9% in der Slowakei! Der katastrophale Verfall der Agrarpreise in der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre traf die Slowakei besonders hart. Die slowakischen Nationalisten hatten infolgedessen wenig Mühe, Argumente für ihre Behauptung einer wirtschaftlichen "Kolonisierung" ihrer Region zu finden. Schon Anfang der dreißiger Jahre rückte die Slowakische Volkspartei, die stärkste slowakische Partei, mehr und mehr vom Bekenntnis zum gemeinsamen Staat ab.

Von März 1939 bis April 1945 existierte bekanntlich eine „unabhängige“ Slowakei, die tatsächlich jedoch nichts anderes war als ein Satellitenstaat des Dritten Reiches.

Nach einem kurzen demokratischen Zwischenspiel übernahmen die Kommunisten 1948 die Macht in der Tschechoslowakei und gaben der Republik eine dem sowjetischen Modell nachgebildete Verfassung. Aus dem Einflußbereich einer totalitären Großmacht gerieten Tschechen und Slowaken in den Einflußbereich einer anderen totalitären Großmacht.

In der im Mai 1948 beschlossenen Verfassung der Volksdemokratie wurde die in der demokratischen Phase festgelegte, stark eingeschränkte Stellung der slowakischen Selbstverwaltungsorgane – Nationalrat als Parlament und Ausschuß der Beauftragten als Landesregierung – noch gemindert. Sie dienten eigentlich nur zur Vorzeigezwecken. Die Kommunisten argumentierten, mit dem "Sieg der Arbeiterklasse" seien die Bedingungen aufgehoben, die eine organisatorische Selbständigkeit der Slowakei erforderten.

Wie schon die Erste Republik, so war auch das kommunistische Regime nicht bereit, die von Prag ausgehende zentralistische Kontrolle über das ganze Land zugunsten eines föderalen Arrangements, das den Wünschen der Slowaken entgegengekommen wäre, zu lockern. Die Föderalisierung, welche die Regierung Husák nach der Besetzung der Tschechoslowakei durch Warschauer Pakt-Truppen im neuen Verfassungsgesetz im Oktober 1968 festschreiben ließ, stand nur auf dem Papier, denn de facto wurde die Macht nicht von den verfassungsmäßigen Organen, sondern von der Kommunistischen Partei ausgeübt. Deren Überzeugung, nationale Aspirationen ließen sich durch wirtschaftliche Modernisierung und Verbesserung des Lebensstandards zufriedenstellen, erwies sich als falsch. Obwohl die Slowakei gegenüber den tschechischen Ländern in wirtschaftlicher Hinsicht aufholte, blieb die nationale Frage ungelöst.

In der Arbeitsteilung des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ war der Tschechoslowakei vor allem die Rolle eines Lieferanten von Kapital- und Rüstungsgütern zugewiesen. Insbesondere in der Slowakei erfolgte eine starke Forcierung der Schwerindustrie. In der Region Martin wurde ein Zentrum der Stahl-, Schwermaschinen- und Rüstungsindustrie aus dem Boden gestampft. Mit zeitweilig rund 60.000 Beschäftigten war das Schwermaschinen-

kombinat ZTS der größte Arbeitgeber der Slowakei.

Die Wirtschaftsstruktur des Landes änderte sich in den fünf Jahrzehnten kommunistischer Herrschaft drastisch. Waren 1948 noch 59,8% der slowakischen Arbeitskräfte in der Landwirtschaft beschäftigt, so sank deren Anteil bis 1989 auf 12,6%. Der Beitrag der Slowakei zum Nationaleinkommen nahm in diesem Zeitraum von 19,2 auf 30,3% zu, ihr Anteil an der Industrieproduktion von 13,5 auf 29,5%. Die Unterschiede zwischen den tschechischen Ländern und der Slowakei im Konsumstandard verschwanden in den achtziger Jahren weitgehend.

Diese Erfolge waren allerdings nur relative. Wie den anderen Planwirtschaften Osteuropas, so gelang auch der Tschechoslowakei der Übergang vom extensiven zum intensiven Wirtschaftswachstum nur mangelhaft. Die Revolution der Informations- und Kommunikationstechniken setzte viel zu spät ein, und die inflexible Wirtschaftsordnung war unfähig, die erforderlichen ständigen Anpassungen an den technischen Fortschritt vorzunehmen. War die Industrie der tschechischen Länder vor dem Ersten Weltkrieg und auch noch in den zwanziger Jahren im internationalen Maßstab hochmodern und leistungsfähig, so geriet die tschechoslowakische Wirtschaft in den siebziger und achtziger Jahren gegenüber den führenden Industriestaaten hoffnungslos ins Hintertreffen.

Nach 1989 machten der Slowakei die einseitige Industrialisierung zugunsten von Schwer- und Rüstungsindustrie und die Vernachlässigung der Produktion von Konsumgütern, der Landwirtschaft sowie insbesondere auch der intermediären Dienstleistungen schwer zu schaffen.³ Dem Land war eine Wirtschaftsstruktur aufgezwungen worden, die mehr den Zielen der Sowjetunion als der Modernisierung der slowakischen Wirtschaft diene. Diese ungünstige Struktur war mit ausschlaggebend für die – im Ver-

gleich mit den anderen MOEL – besondere Schärfe der Transformationskrise: Das BIP pro Kopf (zu laufenden Kaufkraftparitäten) der Slowakei fiel gemäß einem von OECD und EUROSTAT durchgeführten Vergleich von 47,2% des entsprechenden österreichischen Niveaus im Jahre 1990 auf 35,5% 1993. Nach diesen Angaben setzte in den Folgejahren ein langsamer Wiederannäherungsprozeß ein; 1997 wurde ein Wert von 41,8% erreicht.

Für die Trennung der Slowakei von Tschechien waren auch ökonomische Aspekte wichtig. Nach den Wahlen im Juni 1990 entbrannte ein heftiger Streit über die Kompetenzverteilung zwischen der Zentralregierung in Prag und der Landesregierung in Preßburg. Nur mit Mühe einigte sich die Bundesversammlung der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik im Dezember 1990 auf ein Kompetenzverteilungsgesetz. "Die Stimmung unter der slowakischen Bevölkerung, die sich von der tschechischen Mehrheit wie bisher bevormundet und geringschätzig behandelt fühlte, verschlechterte sich zusehends." (S. 215) Der Populist Meciar wußte den nationalen Antagonismus geschickt zu nutzen. Die ungünstige Wirtschaftsentwicklung in der Slowakei lieferte ihm Argumente gegen die Transformationspolitik der Prager Führung und zugunsten einer verlangsamten Entstaatlichung der slowakischen Wirtschaft: Ende 1992 betrug die Arbeitslosenrate in der Slowakei mehr als 10%, in den tschechischen Ländern nur 2,5%. Fast neun Zehntel der ausländischen Direktinvestitionen flossen nach Böhmen und Mähren. Unter der slowakischen Bevölkerung verstärkte sich der Eindruck, die sozialen Kosten der Prager Wirtschaftspolitik würden zu ihren Lasten verteilt. Vor diesem Hintergrund verhandelten nach den Wahlen im Juni 1992 Klaus und Meciar als Ministerpräsidenten der Tschechischen bzw. der Slowakischen Republik über die Bildung einer Bundesregierung, die keiner von bei-

den mehr wollte. Bereits am 17. Juli 1992 erklärte das Parlament in Preßburg die Slowakei zum souveränen Staat.

Diese anschaulich und verständlich geschriebene Darstellung – die erste deutschsprachige Gesamtschau slowakischer Geschichte – ist all jenen, die sich für den längerfristigen Hintergrund der Entwicklung dieses östlichen Nachbarn interessieren, uneingeschränkt zu empfehlen.

Martin Mailberg

Anmerkungen

¹ Eine Besprechung der Bände Ekkehard Völkl "Rumänien" und Hans-Joachim Härtel, Roland Schönfeld "Bulgarien" ist im Heft 4 (1999) von WuG erschienen.

² Good, David F., The Economic Lag of Central and Eastern Europe: Evidence from the Late Nineteenth-Century Habsburg Empire (=Working Papers in Austrian Studies 93-7, University of Minnesota, Minneapolis 1993).

³ Zur ökonomischen und politischen Entwicklung der Slowakei ab 1989 siehe: Juchler, Jakob, Der Transformationsprozeß in der Slowakei. Auf Umwegen nach Europa?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 26/3 (2000) 367-398.

„**Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft**“ sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

-
- | | |
|-------------|---|
| Heft 1-51: | vergriffen |
| Heft 52: | Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Oktober 1994 |
| Heft 53: | Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehranfängern; Sept. 1994 |
| Heft 54: | Saisonale Muster von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich; September 1994 |
| Heft 55: | Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jänner 1995 |
| Heft 56: | vergriffen |
| Heft 57: | Anmerkungen zum Verhalten börsenemittierender Unternehmen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht; Juni 1995 |
| Heft 58: | Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung – Empirische und konzeptionelle Probleme; Oktober 1995 |
| Heft 59: | Entwicklung und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft; Dezember 1995 |
| Heft 60: | Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dez. 1995 |
| Heft 61: | Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation unselbständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996 |
| Heft 62: | 75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer; Juni 1996 |
| Heft 63: | Vermögen, Erben und Erbschaftssteuer in Österreich; Februar 1997 |
| Heft 64: | Das EU-Budget; April 1997 |
| Heft 65: | Internationaler Wettbewerb: Herausforderung für Lohn- und Beschäftigungspolitik; Mai 1997 |
| Heft 66-67: | vergriffen |
| Heft 68: | Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997 |
| Heft 69: | vergriffen |
| Heft 70: | Beschäftigungstendenzen im österreichischen Dienstleistungssektor 1971–97; Juli 1998 |
| Heft 71: | Die Risiken der Deflation und Wege zu ihrer Vermeidung; Februar 1999 |
| Heft 72: | Das österreichische Gesundheitswesen; April 1999 |
| Heft 73: | Entwicklungen bei Sozialleistungen in den 90er Jahren; Okt. 1999 |
| Heft 74: | Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion; November 1999 |
| Heft 75: | Einfluß des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit; Oktober 2000 |
| Heft 76: | Der Wirtschaftsbereich Kultur und Unterhaltung und seine Rolle im Wiener Arbeitsmarkt; November 2000 |
| Heft 77: | Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im tertiären Sektor Wiens in den achtziger und neunziger Jahren; November 2000 |
| Heft 78: | Bildungserträge; März 2001 |
-

Eigentümer, Verleger, Herausgeber und Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien;
alle: 1041 Wien, Prinz Eugen-Straße 20-22, Postfach 534

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 4**

Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor

Günther Chaloupek, Michael Mesch (Hrsg.)

Henning Klodt

Die Beschäftigungsentwicklung im deutschen Dienstleistungssektor:
Tendenzen und Ursachen.

Dick Brus, Satar Alladin, Yvonne Bernardt, Theo Dunnewijk
Employment in the Dutch Market Services Sector. An Input-Output
Decomposition Study.

Michael Mesch

Die Beschäftigung im österreichischen Dienstleistungssektor 1987–97:
Tendenzen und Ursachen.

Peter Brenner

Österreichs Beschäftigungsstruktur im Wandel: Sektoren und Berufe.

Lorenz Lassnigg

Bildungswesen und Qualifikation in der Dienstleistungsgesellschaft

Heinz Handler

Regulierungen im Dienstleistungssektor

Wien 1998, 110 Seiten, öS 198,–

Bestellungen bei: Verlag ORAC, 1014 Wien, Graben 17,
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: verlag@Orac.at

Arbeitsplatz-Potential Dienstleistungssektor



Michael Mesch (Hrsg.)
im Auftrag der Kammer für
Arbeiter und Angestellte für Wien.
**Neue Arbeitsplätze in Österreich –
Die Beschäftigungsentwicklung im
österreichischen Dienstleistungssektor**
1998. 342 Seiten, Brosch..
ATS 420,- DM 57.70 sFr 52.-
ISBN 3-214-06496-7

Das bietet Ihnen das Buch:

Entwicklungen gegliedert nach Branchen und Bereichen
Analysen der Verschiebungen, in zahlreichen Tabellen und
Abbildungen dargestellt
Verschiebungen in Österreich im internationalen Vergleich

MANZ WIRTSCHAFT

MANZ Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Kohlmarkt 16, 1014 Wien,
Bestellservice: (01) 531 61555, Fax: (01) 531 61 455.
eMail an bestellen@MANZ.co.at und im Internet unter www.MANZ.at

Konkurrenz und Kooperation

Interdisziplinäre Zugänge zur Theorie der Co-opetition

Herausgegeben von Stephan A. Jansen und Stephan Schleissing

254 Seiten, 350 ÖS/48 DM/43,5 SFr, ISBN 3-89518-309-1

Konkurrenz und Kooperation, zwei scheinbar unvereinbare Gegensätze, können mächtige Verbündete sein. Co-opetition lautet die Formel, die beides – auf freilich paradoxe Weise – ins Verhältnis setzt. Soziologische, spieltheoretische und institutionenökonomische Perspektiven kommen hier ebenso zu Wort wie Ansätze aus dem Bereich der Wirtschaftsethik oder Soziobiologie.

Transkultureller Dialog

Herausgegeben von Sigrun Caspary und Kazuma Matoba

191 Seiten, 321 ÖS/44 DM/40 SFr, ISBN 3-89519-310-5

Dieser Sammelband stellt eine dialogische Auseinandersetzung mit dem Thema „transkultureller Dialog“ dar, an der Ökonomen, Philosophen, Soziologen, Kommunikationswissenschaftler und Japanologen beteiligt sind. Im Zentrum steht die Frage, wie man über kulturelle Restriktionen der Handlungskompetenzen hinweg mit „Fremden“ umgehen kann.

Georg Simmels Philosophie des Geldes

Herausgegeben von Jürgen Backhaus und Hans-Joachim Stadermann

298 Seiten, 423 ÖS/58 DM/52,5 SFr, ISBN 3-89518-279-6, Register

Der vorliegende Band beleuchtet die „Philosophie des Geldes“ aus Sicht der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Gegenwart ebenso wie historische Bezüge deutlich gemacht werden. Dadurch werden Anknüpfungspunkte nachgewiesen, die Simmels Einsichten für Kritiker und Nachfolger seiner Lehre mit Gewinn nutzen können.

Josef Schmee/Andreas Weigl (Hrsg.)

Wiener Wirtschaft 1945–1998

Geschichte – Entwicklung – Perspektiven

1999, 236 Seiten. Brosch.,
533,-/ATS – 79,-/DM – 64,-/sFr
ISBN 3-631-33739-6

Wie kaum eine andere Metropole erlebte Wien in den Jahren seit 1989 eine grundlegende geopolitische Neupositionierung. Diese blieb nicht ohne Folgen auf den Strukturwandel, den die Wiener Wirtschaft nach 1945 durchlebt hatte und der die Performance der urbanen Ökonomie lange Zeit prägte. Die Beiträge dieses Bandes beleuchten die langen Linien dieses Wandels ebenso wie die Zäsur der neunziger Jahre und die mit Ost-Öffnung, EU-Beitritt Österreichs und EU-Erweiterung verbundenen Chancen und Herausforderungen. Ziel des Bandes ist es, einen handbuchartigen Überblick über Grundzüge der Entwicklung der Wiener Wirtschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu geben.

- ◆ Arbeitsort Wien. Die Entwicklung der Wiener Wirtschaft nach 1945 aus dem Blickwinkel der Betriebs- und Arbeitsstättenzählungen (*Gerhard Meißl*)
- ◆ Wien ist anders (?) Spezialisierung und Entwicklungschancen einer nun internationalen Stadtregion (*Peter Mayerhofer*)
- ◆ Von der Vollbeschäftigung in die Krise – Der Wiener Arbeitsmarkt seit 1945 (*Josef Schmee/Andreas Weigl*)
- ◆ Das Innovationssystem Wiens und Ansatzpunkte für technologiepolitische Strategien (*Josef Fröhlich/Helmut Gassler*)
- ◆ Längerfristige Trends und Perspektiven des Wiener Tourismus (*Andreas Weigl/Josef Schmee*)
- ◆ Personelle Einkommensentwicklung und -verteilung in Wien 1945–1997 (*Andreas Weigl*)
- ◆ Arbeitsverdienste von unselbständig Beschäftigten in Wien: Eine Kohortenbetrachtung für den Zeitraum 1972 bis 1997 (*Hedewig Lutz*)
- ◆ Stadterneuerung in Wien. Zur Ökonomisierung eines sozialpolitischen Projektes (*Peter Moser*)

PETER LANG – Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt/M–Berlin–New York–Paris–Wien.

Dr. Lukas Stärker

Arbeits- und Sozialrecht für die Praxis

2., aktualisierte und erweiterte Auflage

Hier finden Sie sämtliche Bereiche des Arbeits- und Sozialrechts, mit denen oft auch Nichtjuristen im Rahmen ihrer täglichen Arbeit befasst sind, in kompakter Form:

- Individual- und Kollektivarbeitsrecht
- Probleme bei Lohn- und Gehaltspfändung
- Arbeitnehmerschutzrecht
- Betriebspensionsrecht
- Probleme bei Insolvenz des Dienstgebers
- Wichtige sozialversicherungsrechtliche Fragen aus Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen- und Pensionsversicherung



Orac kompakt

Wien 2001, 392 Seiten, brosch.

Preis S 590,- / DM 80,80 / sfr 80,80

Rest.-Nr. 79.06.02, ISBN 3-7007-1973-6

Die verständliche Aufbereitung, zahlreiche Beispiele, viele Tabellen und Übersichten sowie Checklisten und Muster erleichtern den Zugang zu dieser komplexen Materie.

In der 2. Auflage wurden bereits das Arbeitsrechtsänderungsgesetz (ARÄG 2000), das Sozialrechtsänderungsgesetz 2000 (SRÄG 2000), das Sozialversicherungs-Änderungsg (SVÄG 2000) sowie das Budgetbegleichungsgesetz 2001 berücksichtigt.

In jeder Buchhandlung – oder direkt beim Verlag: Graben 17, 1010 Wien,
Fax: (01) 534 52-141, Tel.: (01) 534 52-0, www.orac.at, bestellung@orac.at

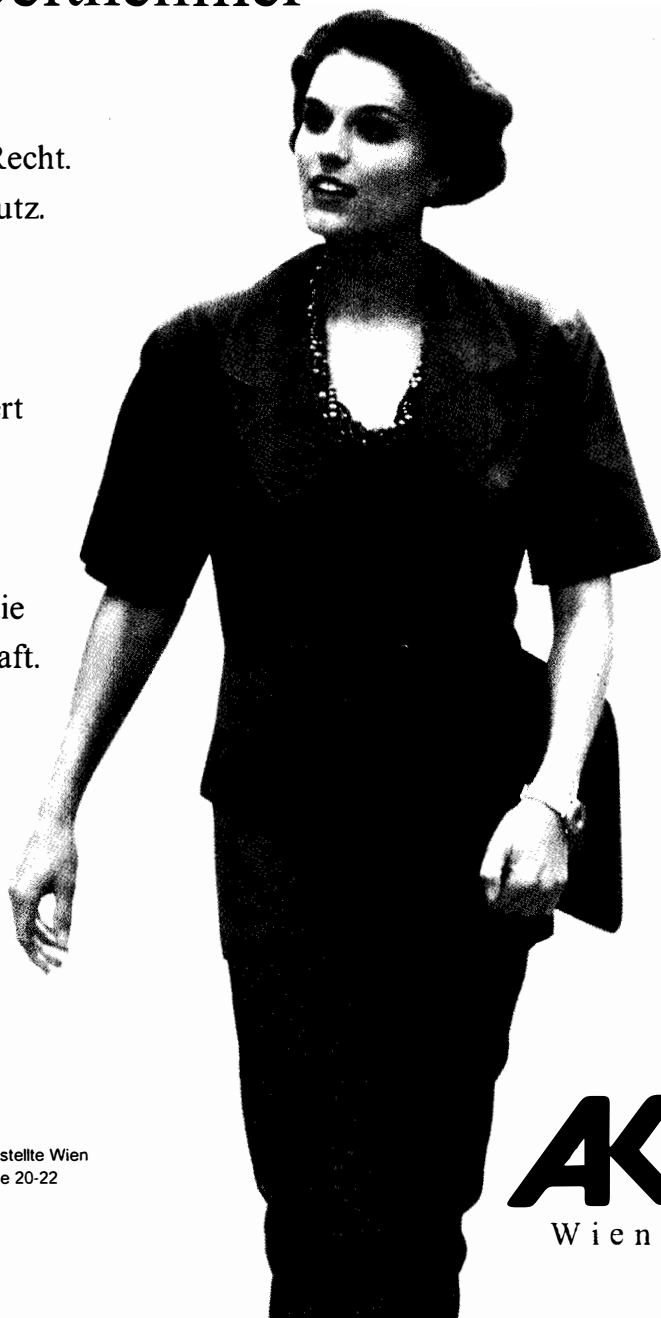
**Ihr Verlag für Steuern,
Recht und Wirtschaft.**

Verlag
Orac

Aktiv für Sie

Eine starke Interessenvertretung für alle Arbeitnehmer

- Die AK schafft Recht.
- Die AK gibt Schutz.
- Die AK bildet.
- Die AK sichert
das soziale Netz.
- Die AK verhindert
Preistreiberei.
- Die AK schützt
die Umwelt.
- Die AK sichert die
Sozialpartnerschaft.



Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien
1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22
Tel.: 501 65-0

AK
Wien