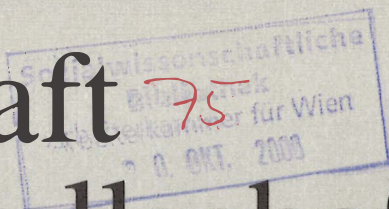


Wirtschaft und Gesellschaft



Inhalt

Editorial

Zur Lage auf den Arbeitsmärkten

Rainer Bartel

Wirtschaft, Gesellschaft
und Staat

Norbert Reuter

Das „Modell Niederlande“

Jakob Juchler

Der Transformationsprozeß
in der Slowakei

Vladimir Pankov

Die Wirtschaftsbeziehungen
EU – Rußland

F. Tödtling, A. Kaufmann

Regionale Innovations-
systeme in der EU

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

26. Jahrgang (2000), Heft 3

Inhalt

Editorial

Zur Lage auf den Arbeitsmärkten 323

Rainer Bartel

Quo vadimus. Grundgedanken zum Verhältnis von Wirtschaft, Gesellschaft
und Staat 329

Norbert Reuter

Das „Modell Niederlande“ oder: Von kurzfristigen Erfolgen und
langfristigen Gefahren. Eine empirische Analyse und innovations-
theoretische Interpretation 343

Jakob Juchler

Der Transformationsprozeß in der Slowakei. Auf Umwegen nach Europa? 367

Vladimir Pankov

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und Rußland 399

Franz Tödtling, Alexander Kaufmann

Regionale Innovationssysteme im europäischen Vergleich. Ergebnisse
des REGIS-Projekts 425

Bücher

Robert E. Goodin (Hrsg.), The Theory of Institutional Design; Jon Elster,
Claus Offe, Ulrich K. Preuss, Institutional Design in Post-Communist
Societies (Felix Butschek) 445

Egon Matzner, Monopolare Weltordnung. Zur Sozioökonomie der
US-Dominanz (Markus Marterbauer) 451

Josef Schmee, Erwin Weissel (Hrsg.), Die Armut des Habens.
Wider den feigen Rückzug vor dem Neoliberalismus (Michael Kollmer) 456

Erwin Weissel, Politik für Profiteure. Die politische Ökonomie des
Neoliberalismus (Kurt W. Rothschild) 460

Keith Cowling (Hrsg.), Industrial Policy in Europe. Theoretical Perspectives and Practical Proposals (Max Eibenstein)	462
Eric John Hobsbawm, Das Gesicht des 21. Jahrhunderts (Robert Schediwy) ..	465
H. V. Bowen, War and British Society 1688-1815 (Felix Butschek)	467
Materialien zu ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘	470

Unsere Autoren:

Rainer Bartel ist Dozent am Institut für Volkswirtschaft der Johannes Kepler Universität Linz.

Jakob Juchler ist Lehrbeauftragter an der Universität Zürich.

Alexander Kaufmann ist Assistent am Institut für Wirtschaftsgeographie, Regionalentwicklung und Umweltwirtschaft der Wirtschaftsuniversität Wien.

Vladimir Pankov ist Bereichsleiter am All-Russischen Forschungsinstitut für Außenwirtschaftsbeziehungen beim Ministerium für ökonomische Entwicklung und Handel der Russischen Föderation und Professor an der Lomonossow-Universität Moskau.

Norbert Reuter ist Privatdozent am Institut für Volkswirtschaftslehre der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen.

Franz Tödtling ist Professor am Institut für Wirtschaftsgeographie, Regionalentwicklung und Umweltwirtschaft der Wirtschaftsuniversität Wien.

Editorial

Zur Lage auf den österreichischen Arbeitsmärkten

Seit über einem Jahr verbessern sich die Arbeitsmarktdaten Österreichs in einem Ausmaß, welches auch die optimistischsten Prognosen deutlich übertrifft. Nach einem moderaten Beginn 1997 hat sich das Beschäftigungswachstum bis zur letzten Jahreswende auf gut 1 Prozent pro Jahr beschleunigt. Die Aktivbeschäftigung – ohne KarenzgeldbezieherInnen und Präsenzdienster –, eine Größe, die den Arbeitsmarkt im engeren Sinne erfaßt, entwickelte sich sogar noch besser. Bis Anfang 1999 nahm allerdings aufgrund des steigenden Arbeitsangebotes die Arbeitslosigkeit trotz der günstigen Beschäftigungsentwicklung noch weiter zu. Im 2. Quartal 1999 wurde auch hier die Trendwende erreicht: die Arbeitslosenzahlen sinken zunehmend. Dieser Rückgang hat inzwischen auch die sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes erfaßt; zuletzt im heurigen Jahr die älteren Arbeitslosen zwischen 50 und 60 Jahren. Für 2000 wird erwartet, daß die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl erstmals seit 1992 wieder unter 200.000 liegen wird.

Beschäftigungszuwächse

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, sind die Dienstleistungen seit Jahren Träger des Beschäftigungswachstums. Insbesondere die unternehmensbezogenen Dienstleistungen, sonstige öffentliche und private Dienstleistungen sowie das Gesundheitswesen hatten deutliche Zuwächse. Die Handelsbeschäftigung ist nur wenig ausgedehnt worden, ihre Zunahme fällt aber in absoluten Zahlen aufgrund der Größe dieser Wirtschaftsabteilungen durchaus ins Gewicht. Trotz der Einsparungsversuche stieg mit Ausnahme Wiens auch die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung; der Anstieg in den Bundesländern konnte den Rückgang in Wien mehr als ausgleichen. Insgesamt hat die öffentliche Verwaltung jedoch keine tragende Rolle für das Beschäftigungswachstum gehabt; der ausgewiesene Zuwachs dürfte weitestgehend darauf zurückgehen, daß ein Teil der Arbeitslosen in Schulungsmaßnahmen hier als beschäftigt zugerechnet wird. In einigen Technologiebereichen – Maschinenbau, Fahrzeugzulieferung und Chemie – expandierte 1999 auch die Beschäftigung in der Sachgüterproduktion. Dies konnte die Verluste in anderen Berei-

chen jedoch nicht ausgleichen – die Erholung der Beschäftigung in der Sachgüterproduktion 1998 war ein kurzer Ausreißer in der Abwärtsbewegung der neunziger Jahre. Im Sekundärsektor insgesamt führen hohe Produktivitätssteigerungen einerseits und notwendige Strukturbereinigungen andererseits zu Arbeitsplatzverlusten. Der Primärsektor stagniert abgesehen von vernachlässigbaren Schwankungen.

Hinter der unbestreitbar guten Entwicklung der meisten Aggregatdaten verbergen sich allerdings einige Probleme, die nach wie vor gelöst werden müssen.

Altersarbeitslosigkeit

Bei den über 60jährigen steigt die Arbeitslosigkeit derzeit noch immer leicht an, und durch die Anhebung der Frühpensionsgrenzen wird dieses Arbeitsmarktsegment zusätzlich unter Druck gesetzt.

Zum ersten Mal seit vielen Jahren kam es 1999 auf dem Arbeitsmarkt auch wieder zu einer demografischen Entlastung. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – zwischen 15 und 65 bzw. 60 Jahren – wird zwar nach den derzeit aktuellen Prognosen noch einige Jahre zunehmen, aber man muß berücksichtigen, daß bei den über 60jährigen die unselbständige Erwerbsquote in Österreich nur noch bei gut 6% liegt. Für die Entwicklung der unselbständigen Beschäftigung bzw. der Arbeitslosigkeit ist seit längerer Zeit eher die Altersgruppe von 15 bis 60 bzw. 55 maßgeblich. Da einige geburtenstarke Jahrgänge das Frühpensionsalter für Männer – nach der bisherigen Rechtslage – erreichen, ist die Zahl der Personen in dieser Altersgruppe seit dem letzten Jahr rückläufig. Durch das Sozialrechtsänderungsgesetz 2000 wird die Entlastung ab dem nächsten Jahr jedoch ins Gegenteil verkehrt, das Arbeitsangebot am oberen Rand des tatsächlichen Erwerbsalters wird markant ansteigen. Nach Expertenmeinung wird dieser Angebotsschock in erster Linie die Altersarbeitslosigkeit erhöhen, aber ein Teil des Anpassungsdrucks wird sich auch auf andere Altersgruppen verteilen. Die im internationalen Vergleich niedrigen österreichischen Erwerbs- und Beschäftigungsquoten älterer ArbeitnehmerInnen mögen – wie die OECD und die EU-Kommission immer wieder betonen – durchaus nicht unproblematisch sein, aber ein überfallsartiges Anheben des gesetzlichen Pensionsalters ohne beschäftigungspolitische Begleitmaßnahmen deutet nicht darauf hin, daß der derzeitigen Regierung die Lösung dieser Arbeitsmarktprobleme wirklich ein Anliegen ist.

Die Wichtigkeit der Einbeziehung der Sozialpartner bei arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Weichenstellungen wird nicht nur laufend von der EU-Kommission betont, sie war traditionell auch,

beispielsweise während der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft, fixer Bestandteil der Präsentation des "Erfolgsmodells Österreich" durch beide damalige Koalitionsparteien. Trotz teilweiser Identität der Akteure hat die neue Bundesregierung nun offensichtlich einen anderen Weg eingeschlagen, nämlich den der Zurückdrängung der Sozialpartner.

Verhaltene Entwicklung des Arbeitsvolumens

Die Verbesserung der Arbeitsmarktlage, wenn man in Personen bzw. Beschäftigungsverhältnissen rechnet, war allerdings von starken strukturellen Verschiebungen geprägt. Bis 1998 war die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze rückläufig. Das war mit ein Grund für das gleichzeitige Wachsen der Zahl der Beschäftigungsverhältnisse und der Arbeitslosen. Die Arbeitslosen suchten überwiegend Vollzeitarbeitsplätze, während die neuen Teilzeitarbeitsplätze aus der stillen Reserve besetzt wurden. Das Arbeitsvolumen stieg nur wenig. Erst 1999 ist auch die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze wieder gestiegen, was entscheidend für den Rückgang der Arbeitslosenzahlen gewesen sein dürfte. Es ist also zu einer Arbeitsneuverteilung gekommen, die einerseits die Flexibilität des österreichischen Arbeitsmarktes zeigt, aber zumindest teilweise auch unfreiwillig war. Der Zuwachs bei der Teilzeitbeschäftigung wurde fast zur Gänze von Frauen getragen. Probleme bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, insbesondere der Mangel an (finanzierbaren) Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Mobilitäts-einschränkungen engen den Entscheidungsspielraum arbeitssuchender Frauen oft beträchtlich ein.

Engpässe

In letzter Zeit ist wieder verstärkt von Engpässen auf dem Arbeitsmarkt die Rede: Die Arbeitslosen seien für die neu entstehenden Arbeitsplätze zu wenig qualifiziert. Auf den ersten Blick scheint die Statistik das zu erhärten: Nach den Jahresdaten 1999 des Arbeitsmarktservice waren in Österreich fast die Hälfte der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung. Die Arbeitslosen sind jedoch nur ein Teil des Personenkreises, welcher für Vermittlungen zur Verfügung steht.

Zunächst einmal sollte erwähnt werden, daß manche Arbeitgeber anscheinend nie geeignetes Personal finden können, egal wie hoch Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsfuktuation auch sein mögen – diese Art von 'Arbeitskräftemangel' ist hinlänglich bekannt. Wenn Aussagen über qualifikatorische Engpässe allerdings immer öfter und auch aus Fachkreisen zu hören sind, muß man sich mit dieser Frage auseinandersetzen.

Die Beschäftigung war 1999 jedenfalls nicht stabiler als in den Jahren zuvor: Mit knapp 717.000 Personen setzte sich der Trend zu steigender Betroffenheit von Arbeitslosigkeit leicht abgeschwächt weiter fort. Der Rückgang bei den Jahresdurchschnittsbeständen erfolgte ausschließlich über die Dauerkomponente. Es war also etwas leichter geworden, aus der Arbeitslosigkeit wieder abzugehen.

Die meisten der über 700.000 Betroffenen suchen wieder eine Beschäftigung. Zwei weitere Personengruppen, die jeweils etwa so groß sind wie der Jahresdurchschnittsbestand an Arbeitslosen, wechseln direkt von einem Beschäftigungsverhältnis in ein anderes bzw. treten (wieder) in den Arbeitsmarkt ein. Damit liegt das pro Jahr für Stellenbesetzungen mobile Arbeitsangebot bei weit über 1 Million Personen. Etwa 80% davon finden einen neuen Arbeitsplatz. Die Strukturen von Stichtagsbeständen repräsentieren Momentaufnahmen von Zuständen. Sie – und auch die Durchschnitte dieser Bestände – sind nicht "die Arbeitslosen" – das verfügbare Arbeitsangebot schon gar nicht. Die Strukturen der Anstellungsdauer, des Altersaufbaus und der Qualifikation sind keine geeigneten Bezugspunkte, wenn Aussagen über Arbeitsmarktprozesse gemacht werden sollen. Dafür müßten Bewegungsdaten zugrundegelegt werden.

Die Aussage, daß man geringqualifizierte Arbeitslose für viele der neuentstehenden Arbeitsplätze in den Bereichen Hochtechnologie und moderne Dienstleistungen in der verfügbaren Zeit und mit einem vertretbaren Aufwand nicht nachqualifizieren kann, ist zwar nicht ganz falsch, geht aber an dem Problem vorbei. Erhöhte Arbeitslosigkeit ist nur ein sichtbares Zeichen für den allgemeinen Mangel an Erwerbsmöglichkeiten. In der Phase der strukturellen Verfestigung von Arbeitslosigkeit kommt es im Beschäftigungssystem zu starken personellen Umschichtungen. Nach einer gewissen Suchzeit sind immer mehr Erwerbstätige bereit, auch Arbeitsplätze anzunehmen, für die sie eigentlich überqualifiziert sind. Damit wird der Mangel verschoben und konzentriert sich in den Problemgruppen des Arbeitsmarktes – das sind jene Menschen, deren persönliche Merkmale aus der Sicht von Personalverantwortlichen den geringsten Marktwert haben. Diese Merkmale sind aber nicht Ursache des Mangels an Arbeitskräfte-nachfrage, sondern sie bestimmen Zuordnungen.

Während der konjunkturellen Erholung verläuft die Beschäftigungsumschichtung in umgekehrter Richtung, aber wegen der unvermeidbaren Friktionen des Arbeitsmarktes treten dabei auch zeitweilig Engpässe in Teilmärkten auf. Man muß dem Arbeitsmarkt Zeit zur Erholung lassen und die Engpässe durch Schulung und Weiterbildung sowohl der Arbeitslosen als auch der Beschäftigten allmählich abbauen. In jedem längeren Aufschwung – so auch in die-

sem – erfolgt bei geeignetem Einsatz des beschäftigungs-politischen Instrumentariums eine Reintegration der Problemgruppen in beständigere Beschäftigungssituationen, und es zeigt sich, daß Marginalisierung nicht konjunkturunabhängig ist.

Resümee

Da sich mithin die Arbeitsmarktlage deutlich verbessert und die Ausfahren hohe Steigerungsraten aufweisen, können die von konservativer Seite und den internationalen Organisationen oft zitierten Rigiditäten des österreichischen Arbeitsmarktes nicht so gravierend zu sein. Die geforderten weiteren drastischen Einschnitte bei Löhnen, Kündigungsschutz und Arbeitslosenunterstützung waren offensichtlich für die Arbeitsmarkterholung keine notwendige Voraussetzung. Es sei aber zugestanden, daß es sich in Zeiten großer Arbeitsmarktprobleme anbietet, die Machtbalance auf den Arbeitsmärkten unter diesem Deckmantel neu zu verhandeln.

Die Konjunkturaussichten für die nächsten Jahre sind so günstig wie schon lange nicht mehr. Wenn jetzt keine unerwarteten Krisen auftreten und der rigide Sparkurs zur Budgetsanierung das Wachstum nicht zu sehr abschwächen wird, sollte sich die Arbeitsmarkterholung nach allgemeiner Fachmeinung auch in nächster Zukunft fortsetzen. Nachdem in den letzten Jahren noch intensiv erörtert wurde, daß die Arbeitsmarktlage in Österreich zwar erheblich günstiger sei als in den meisten anderen EU-Ländern, man sich aber vom Ideal der Vollbeschäftigung wohl auf lange Zeit verabschieden müsse, scheint diese Möglichkeit mit einem Mal wieder in greifbare Nähe zu rücken.

Für eine nachhaltige Verbesserung der Arbeitsmarktsituation ist es erstens wichtig, daß nicht jeder Aufschwung durch Maßnahmen der Makropolitik, insbesondere durch mangelnde internationale Koordinierung, gleich in der Anfangsphase wieder abgewürgt wird. Zweitens ist es erforderlich, daß die erfolgversprechenden Ansätze der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die in den letzten Jahren entwickelt worden sind, nicht abgebrochen, sondern fortgesetzt und notfalls intensiviert werden.

Egon Matzner

Monopolare Weltordnung

Zur Sozioökonomie der US-Dominanz

238 Seiten, 277 ÖS/38 DM/34,50 SFr, ISBN 3-89518-284-2

Das Ende der Sowjetunion hat die Logik der sozialen Situation, in der Menschen im Alltag und in der Öffentlichkeit handeln, weltweit grundlegend geändert. Die USA sind als Sieger im Systemwettbewerb nicht mehr durch eine andere Macht mit globaler Reichweite eingeschränkt. Ihre Wirtschaftsdoktrin, der "Washington-Consensus", wird seither weltweit durchgesetzt. Ihre mediale Hegemonie liefert dazu via CNN und MTV, über Hollywood und Coca Cola die alltägliche Begleitmusik.

Das Buch erörtert u.a. folgende Fragen.

Warum ist mit dem Verschwinden der Systemkonkurrenz in den demokratisch regierten Marktgesellschaften der Anreiz verloren gegangen, Arbeitslosigkeit, Armut und andere soziale Probleme durch Politik und Kooperation zu verringern?

Warum ist die Einführung der Marktwirtschaft in Osteuropa gescheitert oder nur unter grossen wirtschaftlichen Verlusten zustande gekommen? Wie hätte ein besserer Übergang gelingen können?

Warum gefährdet die weltweit durchgesetzte Geltung der Wirtschafts-Doktrin des "Washington-Consensus" die Entwicklung in den armen und reichen Ländern?

Auf welchen Grundlagen beruht die monopolare Machtentfaltung der USA? Verfügt die Europäische Union über die Ressourcen, die Macht der USA zu begrenzen? Wie steht die Idee des "Dritten Weges" zur US-Dominanz?

Gibt es theoretisch begründete und historisch geläuterte Utopien, die der monopolaren eine multipolare Weltordnung und dem Einerlei der herrschenden Wirtschafts-Doktrin einen "Post-Washington-Consensus" kultureller und institutioneller Vielfalt entgegensetzen?

Quo vadimus

Grundgedanken zum Verhältnis von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat

Rainer Bartel

„Die Weltwirtschaft ist – mit zwei Dritteln der Weltbevölkerung in Wachstumszonen – im Grunde gesund.“

Wolfgang Schüssel, in: Der Standard (23. 09. 1998) 5.

1. Ökonomische Grundfragen

Drei Grundfragen stellen sich angesichts des obigen Zitats:

Ist Wirtschaftswachstum gleichbedeutend mit Steigerung der Wohlfahrt (Lebensqualität)?

Wie steht es mit den Anreizmechanismen in der Gesellschaft im Hinblick auf das Ziel gesellschaftlicher Wohlfahrt?

Was wäre die Aufgabenstellung des Staates bei einer umfassend verstandenen Orientierung an der gesellschaftlichen Wohlfahrt?

Daß die Wirtschaft als Gesamtheit der Marktproduzenten insofern "gesund" ist, als das Welteinkommen im Regelfall von Jahr zu Jahr real zunimmt, ist einsichtig; Konjunkturzyklen sind längst zu Wachstumszyklen geworden; ein Wachstum nahe bei Null bedeutet schon eine (Beschäftigungs-)Krise. Tatsächlich ist die Sicht von Wachstumsschwäche als Krise nicht unberechtigt, benötigen wir auf Grund technisch-organisatorisch bedingten Produktivitätsfortschritts doch deutlich positives Wachstum, damit die Arbeitslosenquote nicht steigt.¹

2. Wohlstand oder Wohlfahrt als Orientierungspunkte von Wirtschaftspolitik

Die erste Problematik dabei ist, daß Datenaggregation Detailinformation verwischt; die beeindruckenden Ergebnisse der im Hinblick auf Gesamtproduktionsvolumen und kaufkräftiges Gesamteinkommen unerreicht leistungsfähigen Marktwirtschaft verdecken die relative Position individuel-

ler Personen, Gruppen, Regionen und Staaten. Die neueste Schlagwortkreation "*Glocalisation*" ("*Globalisation*" plus "*Localisation*") weist darauf hin, daß Produktionsstandortentscheidungen nicht nur globalisiert werden, sondern dabei Produktion (Einkommensentstehung) und – modifiziert durch interregionale Einkommenstransfers – Einkommensverwendung auch regional konzentriert werden (z.B. die "Wohlstandsbanane" London – Frankfurt – München oder der "*Winners' Club*" der wachsenden OECD-Wirtschaften). Ebenso geht bei Aggregation Information über die Qualität der Marktproduktion verloren – zumindest, wenn man nicht wohlinformierte KonsumentInnen und optimale Preise unterstellt, welche bei vollkommenem Marktwettbewerb die Wertschätzung der optimal informierten NachfragerInnen beim Kauf ausdrücken.

Zweitens besteht das Problem, daß der Konsum von Marktprodukten nicht die alleinige Quelle von Nutzen ist. Wohlstand läßt sich – zwar bedingt, aber doch noch vertretbar – durch quantitative Größen (wie Bruttoinlandsprodukt oder Volkseinkommen) ausdrücken. Insbesondere ist dies ein gangbarer Weg, wenn Haushaltsproduktion, ehrenamtliche Leistungserstellung (z.B. Sozialvereine, Nachbarschaftshilfe) und informelle Wirtschaft (Schwarzarbeit) hinzugeschätzt werden.

Doch Wohlfahrt als Ausdruck des Gesamtnutzens eines Kollektivs, der Lebensqualität in einer Gesellschaft oder einem Subsystem von ihr, umfaßt auch, und zwar nicht unwesentlich, qualitative, schwer faßbare Faktoren. So beinhalten etwa die "sozialen Indikatoren" des Österreichischen Statistischen Zentralamts neben materieller Wohlfahrt (Wohlstand) die immateriellen Komponenten Gesundheit, Bildung, Beschäftigung und Arbeitsbedingungen, Information und Kultur, Wohn- und Siedlungsqualität, soziale Sicherheit, persönliche Sicherheit und Rechtspflege. Selbst darin sind noch nicht die Umweltqualität und die effiziente Verwendung natürlicher Ressourcen berücksichtigt; Preise von Umweltgütern (Marktpreise ebenso wie politisch-administrative Preise in Form von Umweltabgaben) sind insofern nicht optimal, als sie entweder völlig fehlen oder langfristige Knappheiten nicht signalisieren und Ausrottung durch "Übererntung" nicht notwendigerweise verhindern.²

Im qualitativen Bereich der Wohlfahrt sind auch relative Positionen (Wohlfahrtsverteilungen über Personen, Gruppen, Regionen) für die Gesamtwohlfahrt erheblich. Und so unterscheiden sich Rangreihungen von Ländern nach der Wohlfahrt deutlich von jener nach dem Wohlstand; solche "*Rankings*" sind also je nach Verwendung entweder bloß quantitativer, kommerzieller oder aber auch qualitativer, gesellschaftlicher Bewertungskriterien verschieden.³ Zusätzlich ist dabei mitentscheidend und von Bedeutung, daß die Verteilung selbst quantitativer, marktbezogener Größen (wie die personelle Verteilung des Volkseinkommens oder Finanzvermögens) Einfluß auf die Gesamtwohlfahrt nimmt.

Endlich schließt sich der Problemkreis wieder, indem qualitative Wohlfahrt – etwa in Form einer eher gleichmäßigen Verteilung von Wohlstand – auf längere Sicht günstige Rückwirkungen auf die Entwicklung der Markt-

produktion und ihrer Leistungseinkommen hat. In diesem Zusammenhang fördert allerdings individuelles Wohlstandsdenken und -streben, wie es – anreizbedingt – für die Konkurrenzkämpfe auf den Märkten charakteristisch ist und zu einer tendenziell ungleichen Verteilung führt, eben nur den materiellen Teilbereich der Wohlfahrt (und diesen auch nur insgesamt bzw. im Durchschnitt), beeinträchtigt aber die immaterielle Wohlfahrtskomponente aus dem Umwelt-, Qualitäts-, Verteilungs- und sozialen Aspekt heraus.

Was die Qualität der Marktproduktion betrifft, kann Wettbewerb in übersteigerter Form den KonkurrentInnen auf dem Absatzmarkt den "Zwang zur Lüge" abverlangen, das heißt, Güterqualitäten und Handelskonditionen versprechen zu müssen, die nicht eingehalten werden können.⁴ Außerdem ist in dieser Hinsicht auch die aus dem individuellen Gewinnmotiv erzeugte Güterpalette danach zu hinterfragen, ob denn bestimmte marktgängige Güter auch sozial erwünscht sind,⁵ weil sie vielleicht auf Grund hoher Risiken oder Schäden für Mensch, soziales Zusammenleben und Natur die gesellschaftliche Wohlfahrt beeinträchtigen.

Obwohl also in der Ökonomie und anderen Sozialwissenschaften – mit Ausnahme extrem liberalistischer Positionen – weitgehend akzeptiert ist, daß Wohlstandsmaximum als Marktergebnis in der Regel nicht dem gesellschaftlichen Optimum (Wohlfahrtsmaximum) entspricht und daß auch die immaterielle Komponente von Wohlfahrt eine langfristige Bedingung für eine befriedigende Wohlstandsentwicklung ist, sind offizielle Statistiken und wirtschaftspolitische Konzepte eher auf Wohlstandsaggregate und -durchschnittsgrößen ausgerichtet. Kritische Überlegungen, die das Koordinationsversagen der Märkte als Ursache für das Auseinanderklaffen von Wohlstand und Wohlfahrt hervorheben, sind in der wirtschaftstheoretischen Debatte wie in der wirtschaftspolitischen Praxis allerdings ziemlich aus der Mode gekommen. Dadurch wird auch die Grundfrage nach dem Verhältnis von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat einseitig verkürzt behandelt und mit ihrem eigentlich typischen Inhalt in den Hintergrund gedrängt.

3. Individuum und Staat, Marktanreize, Wohlstand und Wohlfahrt

Überlegungen zum Verhältnis zwischen Individuum und Staat sind grundlegend geprägt durch das Spannungsfeld zwischen individueller Freiheit einerseits und allgemeiner Sicherheit und prinzipieller Gerechtigkeit andererseits. Anarchie bietet den Individuen maximale Freiheit, aber Sicherheit und Gerechtigkeit sind unter diesem Regime nur für einzelne, nur durch Macht (ökonomische Stärke, Reichtum) und nur unter relativ hohen Kosten im Vergleich zu einer kollektiven Ordnung zu erreichen. Selbst der ökonomische Liberalismus ist – allerdings aus den egoistischen Gründen einer Senkung der individuellen Kosten für wirtschaftliche Transaktionen – stets von der Voraussetzung einer gesellschaftlichen Ordnung ausgegangen. Jedoch das entscheidende Unterscheidungsmerkmal zwischen den gesellschaftlichen

Konzeptionen (Liberalismus versus Kommunitarismus) ist die in Theorie und Praxis angewandte Methodik: Sie folgt entweder dem Individualprinzip oder dem Gemeinwohlprinzip.

Auf der liberalen Seite der ökonomischen Wissenschaft steht der Nutzenindividualismus, also das Primat des weder wissenschaftlich faßbaren noch politisch zur Disposition stehenden Nutzens des souveränen Individuums. Methodisch wird die Summe der Individualnutzen mit der gesellschaftlichen Wohlfahrt gleichgesetzt. Diese utilitaristische Position betrachtet daher den Staat als eine Institution, die sehr ähnlich wie der Markt funktionieren soll. In diesem Sinn ist die beste Wohlfahrtspolitik daher eine, die durch Mehrheitsabstimmungen über die einzelnen staatlichen Projekte und ihre Finanzierung entschieden wird (Schlagwort: "der Staat als Supermarkt"). Denn es gibt in dieser Denkart zwar Gemeinschaftsangelegenheiten (staatliche Aufgaben) – das sind jene Kollektivregelungen, welche die Individualnutzensumme maximieren. Aber es existieren keine Gemeinschaftsanliegen (öffentliche Interessen), kein spezifisches Gemeinwohl,⁶ das über die Individualnutzensumme hinausgeht und die gesellschaftliche Wohlfahrt noch weiter erhöhen würde.⁷

Vom Gegenteil geht der systemtheoretische (sozialkonstruktivistische) Ansatz aus, der in heutiger Zeit als Kommunitarismus apostrophiert wird.⁸ Das spezifische Gemeinwohl wird als die Gesamtheit an öffentlichen "Gütern" (Interessen) gesehen. Diese werden vom Markt systematisch nicht produziert, weil das Anreizsystem einer Marktwirtschaft auf dem materiellen Eigeninteresse beruht, das den Individualnutzen maximiert. Öffentliche Güter kommen nicht zustande, gerade weil der Marktmechanismus funktioniert, und nicht weil der Marktwettbewerb unvollkommen wäre.⁹ Folglich muß der Staat öffentliche Güter wie Vollbeschäftigung, Konjunkturstabilität, Wachstumsoptimalität, Verteilungsgerechtigkeit, Umweltqualität etc. bereitstellen. Daran sind die Staatsaktivitäten konsequent auszurichten.¹⁰ Diese funktionelle, am Gemeinwohl, an der gesellschaftlichen Wohlfahrt orientierte Sicht des Staates ist längst nicht mehr neu,¹¹ wird aber seit der konservativen Gegenrevolution Ende der siebziger Jahre anders aufgefaßt: Regeln zur Begrenzung des diskretionären Staatshandelns gegenüber dem Individuum sind heutzutage von größerem Interesse als Überlegungen zur Optimierung der Staatstätigkeit.¹² Dieser Auffassungswandel ist dann vertretbar, wenn einzelwirtschaftliche Effizienz (Produktivitätsmaximum) als gesellschaftliches Wohlfahrtsmaximum angesehen wird.¹³

4. Das alte und das neue Bild von Wirtschaft und Politik, Unternehmertum und WirtschaftspartnerInnenschaft

4.1 Globale Konkurrenzierung und geänderte Interessenkoalitionen

Die neunziger Jahre waren ein Jahrzehnt der Individualisierung und Entsolidarisierung.¹⁴ Aufbereitet wurde diese Entwicklung durch die erhöhte Wettbewerbsintensität und die Globalisierung des Wettbewerbs. Diese

Phänomene nehmen – (zwischen-)staatlich unreguliert und unkoordiniert – wirtschaftlich bedrohliche Dimensionen an und werden von den Menschen auch so empfunden. Sie verstärken zum einen das Bestreben von Individuen, Regionen und nationalen Regierungen, sich gegenüber den anderen und auf Kosten der anderen möglichst stark zu positionieren, und ebenso die Bereitschaft, dabei makroökonomische Zusammenhänge und ihre Bedeutung für den allgemeinen Wohlstand und die gesellschaftliche Wohlfahrt zu übersehen. Die eingeeengte, auf dem Individualnutzen-Prinzip beruhende, individualistische bzw. nationalistische Sicht vertraut darauf, daß aus dem globalen Wettlauf um möglichst hohe Nettoexporte ein Positivsummenspiel entsteht (d.h. ein globaler Vorteil trotz national sehr unterschiedlicher Erfolge bzw. Mißerfolge). Dabei dominiert jedoch in der Praxis das "Schwarzfahrer-Verhalten" (*"beggar-thy-neighbour policy"*): Jeder Staat, der dazu nur irgendwie in der Lage ist, realisiert möglichst hohe Außenhandelsüberschüsse während er auf einen Zahlungsbilanzausgleich der anderen Staaten hofft, damit der globale Entwicklungsprozeß nicht durch Einkommens- und Kaufkraftungleichheiten gebremst wird. Je mehr Staaten aber 'schwarzfahren', indem sie ihre eigenen Nettoexporte unbedingt maximieren und darin auch erfolgreich sind, desto eher kann aus dem erhofften Positivsummenspiel ein Negativsummenspiel werden.¹⁵ So gesehen sind das Beispiel der dreißiger Jahre und die Mahnung der keynesianischen Analytiker noch heute aktuell und bilden ein Argument für die Regulierung des Welthandels, der ausländischen Direktinvestitionen und der globalen Finanzmärkte.¹⁶

Die globale Verschärfung des Wettbewerbs stärkt zum anderen auch die Bereitschaft der Individuen (selbst der ArbeitnehmerInnen), sich dem liberalen Dogma vom unbedingten Anpassungserfordernis an die Markt-"Gesetze" zu unterwerfen¹⁷ und einer Dumping-Politik hinsichtlich Löhnen, Arbeitsbedingungen, Sozialstandards und Umweltqualität zuzuneigen. So haben sich denn die BefürworterInnen der vollständigen individuellen Anpassung an die aus liberaler Sicht bestehenden Erfordernisse der Märkte als politisch erfolgreich erwiesen. Das Dogma wird zunehmend akzeptiert, daß die Märkte quasi naturgesetzmäßig funktionieren und die Politik nicht sinnvoll steuernd regulieren und intervenieren könne; gegen das "Naturgesetz" von Angebot, Nachfrage und Marktpreismechanismus könne wirtschaftspolitisch nicht erfolgreich agiert werden. Wenn sich aber die WirtschaftspolitikerInnen und Wirtschaftssubjekte den Marktkräften fügten, würde ohnehin das Wohlstandsmaximum realisiert, welches immer mehr mit dem Wohlfahrtsmaximum identifiziert wird. Die "Vermarktungsfähigkeit" von wirtschaftspolitischen Konzepten dürfte daher entscheidend durch die von der Bevölkerung subjektiv empfundene Bedrohlichkeit bzw. eingeschätzte politische Gestaltbarkeit der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (der Märkte und Marktergebnisse) geprägt werden.¹⁸ Zu solchen theoretischen Überlegungen paßt das empirische Bild von der Veränderung der wirtschaftlichen Bedingungen und Verschärfung der Problemstellungen vor rund dreißig Jahren und der darauffolgenden politischen Hinwendung zum

Konservatismus (Großbritannien, USA und BRD in den späten siebziger und Österreich in den mittleren achtziger Jahren) mit seinen neoliberalen Ausläufern in den neunziger Jahren.¹⁹

Einen Schritt in der Argumentationskette weiter zurück gehend, ortet Schulmeister (1998) den Grund für die weltweite Liberalisierungs- und Konkurrenzierungstendenz in einem Übergang eines impliziten (stillschweigenden) Kontrakts, und zwar weg von der Interessenallianz zwischen den InvestorInnen in Produktionskapital (Realkapital) und ArbeitnehmerInnen-schaft hin zu einem *"invisible handshake"* (einer Interessengemeinschaft) zwischen Produktionskapital- und Finanzkapital-InvestorInnen: Zuerst waren niedrige Zinsen und ein stabiles Preisgefüge als vordringlich für hohe Anlageninvestitionen, Produktion und Beschäftigung betrachtet worden. Weil aber dadurch Vollbeschäftigung erreicht und die ArbeitnehmerInnen-schaft zu sehr gestärkt worden war, folgte ein Strategie- und Allianzwechsel (ein Defektieren vom impliziten Kontrakt), was in die bis heute währende Interessenkoalition zwischen Finanz- und Realkapital-EignerInnen mündete: Hohe Zinsen und flexible, ja sogar volatile Preis- und (Wechsel-)Kursrelationen werden seither als Voraussetzung für eine "industrielle Reservearmee", niedrige Löhne, hohe Renditen und spekulative Vermögensgewinne ("Casino-Kapitalismus") angesehen.

4.2 WirtschaftspartnerInnenschaft versus Shareholder Value-Mentalität

Die Österreichische Wirtschafts- und SozialpartnerInnenschaft wird stets im Zusammenhang mit Austrokeynesianismus (frühe siebziger bis frühe achtziger Jahre) genannt – allerdings mit dem meist einseitigen Blick auf Preisniveau-Stabilisierung mittels Lohnzurückhaltung. Ergänzt wurde diese enge Sicht aber schon von Erich Streißler (1976), der die Kostenvorteile des sozialen Friedens und dessen Wachstumseffekte unterstreicht und eine ebenfalls kontrakttheoretische Sicht der Arbeitsbeziehungen entwickelt. Danach würden lohn- und streikpolitische Zurückhaltung zwecks Gewinnerhöhung gegen eine Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse über den Wachstumszyklus hinweg implizit "ausgetauscht". Herbert Walther (1984) verbindet die Ansätze der Preis- und Beschäftigungsstabilisierung: Die kurzfristigen Produktivitäts- und Gewinnschwankungen, die auf Grund einer Stabilisierung der Beschäftigung seitens der Unternehmen bei konjunkturellen Nachfrageschwankungen auftreten, wären durch die Vermeidung von Lohn- und Preisspiralen infolge von Schocks motiviert. Abgesehen davon kann das die Beschäftigung stabilisierende Unternehmensverhalten auch durch die Angst vor einer Verwirklichung des Wirtschaftsprogramms der SPÖ in Form einer Änderung der Entscheidungsverhältnisse in Richtung eines betrieblichen Mitbestimmungsrechts bei allen konstitutiven Unternehmensentscheidungen²⁰ begründet gewesen sein, was nach Ende der Alleinregierung nicht mehr zutraf.

Auch der Staat trug seinen Teil zum öffentlichen Gut Vollbeschäftigung bei, und zwar durch fiskalpolitische Maßnahmen (Beschäftigungspro-

gramme) und eine Vorreiterrolle der staatlichen Unternehmen in puncto Produktions- und Beschäftigungserhaltung, vor allem aber durch Unterlassungen (trotz konjunktureller Verschlechterung des Budgetsaldos erfolgten keine Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen, um die Güternachfrage nicht zu gefährden, sondern via automatische Stabilisation zu stützen). Die ökonomischen Voraussetzungen dazu waren vergleichsweise gut.²¹ Die Auffassung vom "Durchtauchen" sogar längerer Krisen war nicht nur wirtschaftspolitisch,²² sondern allgemein gesellschaftlicher Konsens.²³ Ferdinand Lacinas Aussage²⁴ deutet auf all diese Überlegungen zum Wirtschafts- und Staatsverhalten hin: "Die spezifisch österreichische Reaktion in diesen Rezessionsjahren (1974, 1975) kann zum Teil aus der Struktur der österreichischen Wirtschaft und Gesellschaft erklärt werden."

Lacina merkt dort aber auch an: "Viel an Verantwortung für die Unternehmungen und die Beschäftigung ist in dieser Zeit auf die politischen Instanzen abgewälzt worden." Unternehmen haben ihren Teil der Kontrakterfüllung auf den Staat abgeladen. Dieses Zurücktreten der Unternehmen von ihrer früheren beschäftigungspolitischen Mitverantwortung dürfte ein Beitrag zur Erklärung der substantiellen Erhöhung der Arbeitslosigkeit im Österreich der früher achtziger Jahren sein. Der implizite Kontrakt zwischen den Arbeitsmarktparteien wurde so stillschweigend gekündigt, wie er einst begründet worden war. Natürlich kann die sprunghafte Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation auch durch die – via Schilling/DM-Stabilisierung besonders effektive und schädliche – Hochzinspolitik der Deutschen Bundesbank und durch die auch sonst restriktive Wirtschaftspolitik im konservativ gewordenen Ausland erklärt werden: "Die austro-keynesianische Konzeption mußte nach Anfangserfolgen in Schwierigkeiten geraten, weil sie im Alleingang versucht wurde."²⁵

Immerhin fällt jedoch parallel zur Verdreifachung der Arbeitslosenquote und deren Beharren auf diesem hohen Niveau der Wandel im gesellschaftlichen Bild des Unternehmers auf: Zuvor war "der gute Unternehmer" jener gewesen, der seine MitarbeiterInnen – in Anlehnung an das doch so propagierte japanische System – langfristig halten kann. Heute ist "der gute Unternehmer" jener, der – in Anlehnung an das Image der US *Job Machine* in Form eines deregulierten, flexiblen Arbeitsmarktes ("*hire and fire*") – auf das Konzept des *Shareholder Value* in Gestalt kurzfristig orientierter Gewinnmaximierung setzt. Dabei konzentriert man sich auf die Strategie des *Lean Management* in der Variante der Personal(kosten)minimierung, also auf den Kostensenkungswettbewerb statt auf den durch unternehmensinternen Humankapitalaufbau fundierten Qualitäts- und Produktivitätswettbewerb von Firmen. Die Börsen honorieren *Down-sizing* statt *Up-grading*. Dieses neue, dem Ausland nachempfundene Idealbild, prägt die österreichische Wirtschaftsgesellschaft inzwischen nicht unwesentlich. Dies geschieht verblüffenderweise trotz der fehlenden Abstützung der meisten Unternehmen auf den Aktienmarkt sowie trotz der Arbeitskostenreduktion durch eine Senkung der Personalfuktuation und trotz der Produktivitätssteigerung, die sowohl durch hohe Löhne (Effizienzlohn-Theorie)²⁶ als auch durch firmen-

interne Personalentwicklung (Humankapital-Theorie)²⁷ gelingt. Offenbar zeigt sich darin die Präsenz von Marktversagen, nämlich einerseits auf Grund hoher Zeitpräferenz und folglich kurzfristiger (kurzsichtiger) Orientierung der Unternehmen,²⁸ andererseits infolge einer Fokussierung auf den Kostenfaktor Lohnsatz, der im Vergleich zum Kostensenkungsfaktor Produktivität und zum Nachfragefaktor Masseneinkommen leichter wahrnehmbar sein mag.

4.3 Der Staat als Firma

Schließlich ist im Gefolge der wirtschaftstheoretischen Entwicklung (Monetarismus, *Supply-side Economics*, Neue klassische Makroökonomie)²⁹ selbst im staatlichen Bereich die Hinwendung zum einzelwirtschaftlichen (betriebswirtschaftlichen) Handeln wie zum einseitig kostenorientierten Denken erfolgt (Thatcherismus, Reaganomics, *New Public Management*). Die Thematik und Herausforderung von Marktversagen im Bereich öffentlicher Güter (primär Arbeitslosigkeit und Einkommenspolarisierung) und externer Effekte (hauptsächlich Umweltkosten) erfährt eine abnehmende Anerkennung.³⁰ In der Terminologie der öffentlichen Finanzgebarungsgrundsätze ausgedrückt, erhält in der staatlichen Funktionsausübung das Kriterium der Sparsamkeit Vorrang gegenüber dem der Zweckmäßigkeit, so daß das auf volkswirtschaftlicher Ebene sinnvollerweise umfassende Konzept der Effizienz, wo Input und Output samt qualitativen und überbetrieblichen Belangen inkludiert sind, nur einseitig und verkürzt angewandt wird.

Dieser Auffassungswandel schlägt sich nicht nur in der Fiskal-, Privatisierungs- und (eingeschränkt) in der Deregulierungspolitik nieder, sondern gilt auch für die innere Organisation des öffentlichen Sektors: *New Public Management*³¹ ist im Grunde einzelwirtschaftlich orientiert und genügt als solches vorrangig dem Aspekt der Ressourcenminimierung im öffentlichen Sektor. So trägt dieses Konzept dazu bei, daß die volkswirtschaftliche, an der gesellschaftlichen Wohlfahrt gemessene Outputoptimierung gegenüber der bloß betriebswirtschaftlich ausgerichteten Inputminimierung zu kurz kommt,³² wie das Beispiel Neuseelands und seine gravierenden sozialen Begleiterscheinungen zeigen.³³ Schließt nämlich eine unter Budgetkonsolidierungszwang stehende Regierung einen Leistungserstattungsvertrag mit der Verwaltung ab, so tendiert sie, wie oben ausgeführt, zum "Kauf" von Gütern (Verwaltungsleistungen), die eher den greifbaren Charakter von privaten Gütern (mit gruppenspezifischen Vorteilen) haben, als zur Bereitstellung von schwerer faßbaren öffentlichen Gütern mit gleichmäßigerer Nutzenverteilungswirkung. Gerade im Bereich kollektiver Entscheidungen bedeutet dies eine unzureichende Erfüllung der Hauptfunktionen des Staates, nämlich der überbetrieblichen (metaökonomischen) Aufgaben.³⁴

In diesem Sinn ist die öffentliche Finanzwirtschaft eben keine Firma, welche bloß genau die von den einzelnen KundInnen nachgefragten Leistungen

befriedigt (Äquivalenzprinzip der Besteuerung).³⁵ Gemäß dem Äquivalenzprinzip wird durch Abstimmungen über die staatlichen Projekte samt ihrer Finanzierung entschieden. Dabei werden die StimmbürgerInnen gemäß ihrem Individualnutzen-Kalkül nur den unmittelbar für sie anfallenden Nutzen berücksichtigen und ihn bloß den privaten Kosten der Besteuerung gegenüberstellen, nicht aber den volkswirtschaftlichen Alternativkosten (den Kosten der Nicht-Realisierung von Projekten mit Öffentlichem-Gut-Charakter).

Die politische Entwicklung geht allerdings gerade in die Richtung der gerade skizzierten Phänomene: Zum einen sollen nach Aussage des neuen Wirtschaftskammer-Präsidenten die Staatsfinanzen mit Hilfe von Unternehmensberatungsfirmen saniert werden. Zum anderen wird im staatlichen Bereich das politisch-administrative Prinzip tendenziell durch das Marktprinzip in Form von immer mehr direkt-demokratischen, regionalisierten und personen- statt programmorientierten Wahlentscheidungen ersetzt. Dadurch mangelt es an Gemeinwohldenken, und die gesellschaftliche Wohlfahrt leidet darunter.

5. Resümee

Die offiziellen, laufenden Wirtschaftsdaten auf makroökonomischer Ebene, die auf Basis der am Markt produzierten und bewerteten Güter gewonnen werden, sind als aggregierte Größen für die Bewertung der gesellschaftlichen Wohlfahrt (Lebensqualität) irreführend. Neben einer weitgehenden Vernachlässigung der Nicht-Marktproduktion verbergen sie nämlich strukturelle und qualitative Detailinformationen (Verteilung, Ressourcenknappheiten, Güter- und Umweltqualität). Öffentliche Güter (Verteilungsgerechtigkeit, effiziente Ressourcenkonservation, gesellschaftlich wertvolle Gütereigenschaften, Umweltgüte etc.) sind als qualitative Komponente für die gesellschaftliche Wohlfahrt mitentscheidend, indem sie über den materiellen Wohlstand, über die quantitative Komponente hinausgehen. Gleichwohl werden Wohlstandsaggregate quantitativen Charakters und kommerziell-marktlicher Provenienz als wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Leistungs-, Problem- und Ziel-Kenngrößen verwendet, was per se schon Verteilungskonsequenzen hat.

Im System der Marktkonkurrenz zielt individuelles Wohlstandsstreben anreizbedingt hauptsächlich auf den materiellen Teilaspekt der Wohlfahrt ab, obwohl öffentliche Güter mit ihrem überwiegend qualitativen Charakter positive Rückkoppelungseffekte auf die langfristige Wohlstandsentwicklung haben. Dies unterscheidet die utilitaristische, liberalistische von der sozialkonstruktivistischen, kommunitaristischen Sicht der Wirtschaftsgesellschaft.

Die neunziger Jahre waren eine Ära der Individualisierung und Entsolidarisierung, Liberalisierung und Konkurrenzierung. Aus ökonomischer Perspektive ist dieser Gesellschaftstrend zum einen mit der Änderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Problemstellungen zu erklären, vor deren Hintergrund die WählerInnen zu den (rechten) Parteien mit jenen

(konservativen bis liberalen) wirtschaftspolitischen Auffassungen tendieren, von denen sie glauben, daß sie die wirtschaftlichen Herausforderungen besser meistern würden. Dabei kommt der "Vermarktung" von Theorien und Politiken besondere Bedeutung zu.

Zum anderen ergab sich eine Neuformierung der wirtschaftlichen Interessengemeinschaften: von den Allianzen SachkapitalinvestorInnen und ArbeitnehmerInnen versus FinanzkapitalinvestorInnen zu den Interessengemeinschaften Sach- und FinanzkapitalinvestorInnen versus ArbeitnehmerInnen. In der (Interessen-)Politik werden Begriffe wie "Firma Österreich" eingesetzt, um in der Diskussion, wie denn dem globalen Wettbewerb zu begegnen sei, (engstirnige) nationale Interessen ins Treffen zu führen, die nur verwirklicht werden könnten (und das vermutlich weder in wesentlichem Ausmaß noch auf längere Sicht), wenn die ArbeitnehmerInnen sich auf die weltweite Lohnsenkungs- und Arbeitsderegulierungs- und -flexibilisierungs-Konkurrenz einließen. Das fördert selbst die Bereitschaft der WirtschaftsteilnehmerInnen, sich auf Lohn-, Sozial- und Umwelt-Dumping einzulassen. So verstärkt sich auf globaler Ebene der Individualismus der Nationalstaaten, erhöht sich die Wettbewerbsintensität und dominiert das Streben nach Maximierung der Nettoexporte statt nach effizienter Bedarfsdeckung durch Importe. Aus mangelnder internationaler Kooperation in der Wirtschaftspolitik kann weltwirtschaftlich ein Negativsummenspiel werden.

Selbst auf kleinerer, nationaler Ebene, wo Kooperation noch leichter organisiert werden kann, ist der kooperative Ausgleich der Gruppeninteressen im Interesse des Gemeinwohls durch ein Defektieren der Unternehmen im Rahmen der österreichischen Wirtschafts- und SozialpartnerInnenenschaft (oder auch des deutschen Pakts für Arbeit) geschwächt worden. Die UnternehmerInnenenschaft erfüllt ihren Teil des "impliziten Kontrakts" nicht mehr so wie noch vor zwanzig Jahren. Das unternehmerische Idealbild einer Personalbindung an die Firma und Personalentwicklung innerhalb der Unternehmung wurde merklich durch jenes des *Shareholder Value* und *Lean Management* ersetzt. Alternative Erwägungen (Humankapital- und Effizienzlohn-Theorie) werden – der geringen Bedeutung des Aktienmarktes zum Trotz – gegenüber dem Konzept des *Shareholder Value* gering geschätzt.

Die wirtschaftstheoretische und -politische Entwicklung der vergangenen dreißig Jahre förderte den Einzug der individualistischen, einzelwirtschaftlichen Denk- und Handlungsweise selbst in den öffentlichen Sektor. Obwohl die funktionelle Finanzwissenschaft längst etabliert ist, nimmt in der Einschätzung durch Theorie und Politik die Bedeutung der öffentlichen Güter (Gemeinschaftsinteressen) ab, wodurch die Beachtung des Gemeinwohlaspekts geschwächt wird: Spezifisch öffentliches Interesse wird immer geringer eingeschätzt, so daß aggregierter (materieller) Wohlstand immer mehr mit gesellschaftlicher Wohlfahrt identifiziert wird.

Dies macht sich nicht nur im Bereich der Wirtschaftspolitik bemerkbar (Budgetkonsolidierung, Staatsquoten-Rückführung, Liberalisierung, Priva-

tisierung), sondern konsequent auch innerhalb des öffentlichen Sektors in Gestalt des *New Public Management*. Sogar der Staat wird nunmehr als Firma angesehen. Die immer mehr mittels direkt-demokratischer, lobbyistischer und personen- statt programmbezogener Instrumente artikulierte Nachfrage der Privaten nach staatlichen Leistungen und deren zweckgebundener Finanzierung (Äquivalenzprinzip) wird zu minimalen verwaltungswirtschaftlichen Kosten (*New Public Management*) statt volkswirtschaftlichen Kosten befriedigt wird. Programm-, Budget- und Politikoptimierung greifen analytisch immer weniger weit. Dadurch wird die überbetriebliche Aufgabenerfüllung des Staates vernachlässigt, und der quantitative wie der qualitative Outputaspekt staatlicher Aktivität kommen dabei systematisch zu kurz.

Anmerkungen

- ¹ Blanchard (1997).
- ² Bartel, Hackl (1994).
- ³ United Nations (1999).
- ⁴ Weizsäcker (1982).
- ⁵ Nowotny (1999).
- ⁶ Nowotny (1999).
- ⁷ Bartel (2000).
- ⁸ Honneth (1995).
- ⁹ Rothschild (1995).
- ¹⁰ Bartel (1995).
- ¹¹ Lerner (1943).
- ¹² Frey, Kirchgässner (1994).
- ¹³ Bartel (2000).
- ¹⁴ Naisbitt, Aburdene (1990).
- ¹⁵ Keynes (1943), Marterbauer (1998).
- ¹⁶ Bartel (2000).
- ¹⁷ Cohen (1988).
- ¹⁸ Bartel (2000).
- ¹⁹ Bartel (2000a).
- ²⁰ Ostleitner (1984).
- ²¹ Neck (1990).
- ²² Rothschild (1993).
- ²³ Lacina (1993).
- ²⁴ Ebendort 17.
- ²⁵ Seidel (1993) 149.
- ²⁶ Gordon (1993).
- ²⁷ Appelbaum (1979).
- ²⁸ Nowotny (1999).
- ²⁹ Gordon (1993).
- ³⁰ McMillan (1979), Ruffin (1996).
- ³¹ Beirat (1999), Rossmann (1997).
- ³² Bartel (2000).
- ³³ Rossmann (1999).
- ³⁴ Bartel (1995).
- ³⁵ Nowotny (1999).

Literatur

- Appelbaum, E., The Labor Market, in: Eichner, A.S. (Hrsg.), A guide to post-Keynesian economics (London, Basingstroke 1979).
- Bartel, R., Angemessene öffentliche Finanzkontrolle durch den Rechnungshof, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 36/1-2 (1995).
- Bartel, R., Volkswirtschaft und Staat als Firmen?, in: Kurswechsel 15/2 (2000).
- Bartel, R., Beschäftigungswunder?, in: WISO 23/1 (2000a).
- Bartel, R.; Hackl, F. (Hrsg.), Einführung in die Umweltpolitik (München 1994).
- Blanchard, O., Macroeconomics (Upper Saddle River, N.J., etc. 1997).
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hrsg.), Modernisierung des öffentlichen Sektors – Chancen und Grenzen von New Public Management (Wien 1999).
- Cohen, D., What caused the rise of conservatism – a French view, in: Economic Policy (1988).
- Frey, B.S.; Kirchgässner, G., Demokratische Wirtschaftspolitik (2. Aufl., München 1994).
- Gordon, R.J., Macroeconomics (6. Aufl., New York 1993).
- Honneth, A. (Hrsg.), Kommunitarismus (Frankfurt a.M., New York 1995).
- Keynes, J.M., Proposals for an International Clearing Union (London 1943); abgedruckt in: Grubel, H.G. (Hrsg.), World Monetary Reform (Stanford, London 1963).
- Lacina, F., Austro-Keynesianismus, in: Weber, F.; Venus, T. (Hrsg.), Austrokeynesianismus in Theorie und Praxis (Wien 1993).
- Lerner, A.P., Functional Finance and the Federal Budget, in: Social Research 10 (1943), übersetzt und abgedruckt als: Funktionale Finanzpolitik und Staatsschuld, in: Nowotny, E. (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung (Stuttgart, New York 1979).
- Marterbauer, M., Wege zur Vollbeschäftigung. Nationalstaatliche Modelle und die europäische Dimension (=WIFO-Vorträge Nr. 79, Wien 1998).
- McMillan, J., The Free-Rider Problem – A Survey, in: The Economic Record 55/2 (1979).
- Naisbitt, J.; Aburdeen, P., Ten New Discretions for the 1990's (New York 1990).
- Neck, R., Was bleibt vom Austrokeynesianismus?, in: BEIGEWUM, Memorandumsgruppe (Hrsg.), Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik (Wien, Bremen 1990).
- Nowotny, E., Der öffentliche Sektor (4. Aufl., Berlin etc 1999).
- Ostleitner, H., Die Budgetpolitik des Austro-Keynesianismus, in: Weber, F.; Venus, T. (Hrsg.), Austrokeynesianismus in Theorie und Praxis (Wien 1993).
- Rossmann, B., Leistungsmessung und Erfolgsmaßstäbe im öffentlichen Sektor, in: Wirtschaft und Gesellschaft 23/2 (1997) 171-192.
- Rossmann, B., Hat das Reformmodell Neuseeland Vorbildcharakter?, in: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1999).
- Rothschild, K.W., Kritik marktwirtschaftlicher Ordnungen als Realtypus, in: Streißler, E.; Streißler, A. (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen (Tübingen 1980).
- Rothschild, K.W., Austro-Keynesianismus aus ökonomischer Sicht, in: Weber, F.; Venus, T. (Hrsg.), Austrokeynesianismus in Theorie und Praxis (Wien 1993).
- Ruffin, R.J., Externalities, Markets, and Government Policy, in: Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review 3 (1996).
- Schulmeister, S., Der polit-ökonomische Entwicklungszyklus der Nachkriegszeit, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1 (1998).
- Seidel, H., Austro-Keynesianismus – revisited, in: Weber, F.; Venus, T. (Hrsg.), Austrokeynesianismus in Theorie und Praxis (Wien 1993).
- Streißler, E., Sozialpartnerschaft und Gewinne, in: Wirtschaftspolitische Blätter 23/4 (1976).
- United Nations, Human Development Report (New York, Oxford 1999).
- Von Weizsäcker, C.C., Regulierung – positive und normative Theorie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 118/3 (1982).
- Walther, H., Einige mikro- und makroökonomische Aspekte der Preisregelung durch die Paritätische Kommission, in: Abele, H.; Abele, A. (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik (2.Aufl., Wien 1984).

Zusammenfassung

Quantitative Wohlstandsmaße (z.B. das BIP) sind als wirtschaftspolitische Zielgrößen zu kritisieren. Die qualitativen Komponenten des umfassenderen, volkswirtschaftlich relevanten Begriffs gesellschaftliche Wohlfahrt werden dabei mißachtet: Öffentliche Güter wie Verteilungsgerechtigkeit, Vollbeschäftigung, Arbeitsplatz- und Umweltqualität werden jedoch vom Markt kaum produziert und würden eine entsprechende Wirtschaftspolitik erfordern. Doch auf Grund ihrer Analysemethodik und politischen Interessenlage nimmt die konservativ-liberale Wirtschaftswissenschaft und -politik auf solche wohlfahrtspolitischen Aspekte keine Rücksicht. Gerade in Zeiten der Entsolidarisierung propagiert sie den egoistischen, aber nicht ungefährlichen Wettbewerb auf globaler Ebene. Gleichzeitig ist ein Trend weg von wirtschaftspartnerInnenchaftlicher Zusammenarbeit hin zur *Shareholder*-Mentalität festzustellen. Schließlich wird der Staat als Firma angesehen – eine Sicht, die, wie die anderen aufgezeigten Tendenzen, wirtschaftspolitische Verantwortlichkeit und gesellschaftliche Wohlfahrt aushöhlt.

**„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

Das „Modell Niederlande“ oder: Von kurzfristigen Erfolgen und langfristigen Gefahren.

Eine empirische Analyse und innovationstheoretische Interpretation

Norbert Reuter

1. Die Niederlande: Vom Schreckens- zum Vorbild

In den letzten Jahren machte das Wort vom niederländischen „Beschäftigungswunder“ die Runde,¹ während in den gar nicht so weit zurückliegenden 1980er Jahren niemand auf die Idee gekommen wäre, die Niederlande auch nur hinsichtlich einzelner Aspekte ihrer wirtschaftlichen Entwicklung für bewunderungswürdig zu erklären. Selbst der damalige christdemokratische Ministerpräsident Ruud Lubbers hatte noch 1989 in einer Rede an der Universität Nimwegen die wirtschaftliche Lage der Niederlande in äußerst dunklen Farben gemalt. Seine Analyse gipfelte in dem damals hohe publizistische Wellen schlagenden knappen Urteil: „Unser Land ist krank“.² Die von der OECD standardisierten Arbeitslosenquoten³ waren Anfang der 1980er Jahre von 6% auf 9,7% angestiegen und verharrten auch in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre deutlich oberhalb von 7%, so daß die deutsche Entwicklung in dieser Phase vergleichsweise vorteilhaft war. Nur in den Jahren 1984 und 1985 hatten hier die Arbeitslosenquoten – ebenfalls nach OECD-Angaben – die 7%-Marke überschritten, waren dann aber zügig unter die 5%-Marke gefallen.⁴ Vor diesem Hintergrund galten die Niederlande der 1980er Jahre noch als abschreckendes Beispiel für einen „Weg in die Massenarbeitslosigkeit“.⁵

Auch hinsichtlich der anderen im Vordergrund stehenden ökonomischen Leistungskennziffer, der Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsproduktes (BIP), lagen die Niederlande der 1980er Jahre nicht vor Deutschland (vgl. hierzu und zu den folgenden Ausführungen die Tabelle 1 über die wichtigsten ökonomischen Kennziffern und ihre Veränderung). Durchschnittlich betrug das reale BIP-Wachstum in der ersten Hälfte der 1980er Jahre 1,3%, in der zweiten Hälfte 3,1%, während die entsprechenden Ziffern für Deutschland mit 1,1% zunächst knapp unter, dann aber mit 3,4% über den

niederländischen Werten lagen. Insgesamt stieg das reale BIP in den Niederlanden zwischen 1980 und 1985 um 6,5% (pro Kopf um 4,0%), bis 1990 um weitere 16,5% (pro Kopf um 13%). Die Vergleichsdaten für Deutschland liegen für den ersten Zeitraum mit einer BIP-Steigerung von 5,8% leicht unter den niederländischen, pro Kopf mit 6,8% aber bereits deutlich darüber. In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre verzeichnete das Wachstum in Deutschland mit 18% bzw. knapp 14% auch pro Kopf deutlich höhere Werte.⁶

Tabelle 1: Ökonomische Kennziffern der Niederlande und Deutschlands*

	Land	1980–1985	1985–1990	1991–1995	1995–1998
Erwerbstätige	NL	–2,7%	11,8%	4,7%	8,6%
	D	–1,7%	7,1%	–3,8%	–1,2%
Arbeitsvolumen	NL	–7,2%	9,4%	1,2%	6,4%
	D	–4,9%	2,2%	–4,4%	–1,9%
BIP real	NL	6,5%	16,5%	8,5%	10,9%
	D	5,8%	18,0%	5,3%	4,4%
BIP/Kopf real	NL	4,0%	13,0%	5,8%	8,9%
	D	6,8%	13,8%	2,8%	5,3%

* ab 1991 Gesamtdeutschland.

Quellen: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998) 308, Tab. 1* u. 312, Tab. 3*; Ders. (1999) 214, Tab. 1* u. 218, Tab. 3* (eigene Berechnungen).

Diese für die Niederlande bis dahin auch im europäischen Vergleich in keiner Weise herausragende Entwicklung änderte sich erst in den neunziger Jahren: Die nach OECD standardisierten Arbeitslosenquoten sanken ab den frühen neunziger Jahren mit nur kurzer Unterbrechung – 1993 und 1994 war sie noch einmal bis auf 7,1% angestiegen – auf 4,0% in 1998.⁷ Da die Arbeitslosenquote 1999 weiter auf 3,5% gefallen ist, wird zwischenzeitlich sogar von der vollbeschäftigten niederländischen Wirtschaft gesprochen.⁸ Auch die Wachstumsraten besserten sich deutlich. Im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 1994 lagen sie bezogen auf das reale BIP in den Niederlanden bei 2,5%, von 1995 bis 1999 sogar bei durchschnittlich 3,2%. Im gleichen Zeitraum hatte sich die Arbeitslosenquote im zwischenzeitlich vereinten Deutschland von unter 5% auf knapp 10% mehr als verdoppelt. Gleichzeitig fielen die Wachstumsraten des BIP sukzessive unter die niederländischen. Zwischen 1990 und 1994 lag das durchschnittliche reale BIP-Wachstum mit 2,8% nur noch knapp über dem niederländischen, von 1995 bis 1999 jedoch mit durchschnittlich 1,6% deutlich darunter. Während das reale BIP in den Niederlanden zwischen 1991 und 1995 um 8,5% anstieg (5,8% pro Kopf), von 1995 bis 1998 sogar um 10,9% (8,9% pro Kopf), liegen die Zahlen für Deutschland für den Zeitraum 1991 bis 1995 mit nur 5,3%

(2,8% pro Kopf) und 4,4% (5,3% pro Kopf) für den Zeitraum 1995 bis 1998 deutlich darunter.⁹

Bereits diese ersten empirischen Ergebnisse zeigen eine sich in den 1990er Jahren deutlich verbessernde Dynamik der niederländischen Wirtschaft sowohl im Vergleich zur vorangegangenen Dekade, als auch im direkten Vergleich mit Deutschland. Dennoch waren es vor allem die Erwerbstätigenzahlen, die dazu beigetragen haben, daß ab 1995 neben den USA, Neuseeland und Großbritannien auch die Niederlande zum Vorbild für andere Länder erklärt und fortan vielfach von einem holländischen "Wunder" gesprochen wurde.¹⁰ Während zwischen 1980 und 1985 noch ein gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungsabbau von 5,19 Mio. auf 5,05 Mio. Beschäftigte (-2,7%) zu verzeichnen war, hatte sich die Beschäftigung in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre stabilisiert. 1990 betrug sie 5,64 Mio. und wies damit bereits ein Plus von fast 12% gegenüber 1985 und immerhin noch ein Plus von 8,8% gegenüber 1980 auf. Bis 1998 stieg die Beschäftigung mit 6,59 Mio. sogar auf einen historischen Höchststand (+30,4% gegenüber 1985 und immer noch +14% gegenüber 1991).¹¹ In Deutschland hatte sich die Beschäftigung zunächst ähnlich entwickelt: Zwischen 1980 und 1985 war ebenfalls ein Rückgang von 27,1 Mio. auf 26,6 Mio. Beschäftigte zu verzeichnen, der mit minus 1,7% sogar noch weniger stark ausgefallen war als in den Niederlanden. Der Anstieg der Beschäftigung bis 1990 (altes Bundesgebiet) auf 28,5 Mio. Beschäftigte lag allerdings bereits deutlich unter dem der Niederlande (+7% gegenüber 1985; +5,3% gegenüber 1980). Während die Beschäftigung in den 1990er Jahren in den Niederlanden ihre höchsten Zuwachsraten zu verzeichnen hatte, nahm sie im vereinigten Deutschland ab, nämlich von 37,8 Mio. 1991 auf nur noch 35,9 Mio. im Jahr 1998 (-5%), was eine Wachstumsdifferenz von immerhin 19 Prozentpunkten gegenüber den Niederlanden bedeutet.¹²

Die Entwicklung des Arbeitsvolumens, also der Gesamtheit der geleisteten Arbeitsstunden pro Jahr, weist in die gleiche Richtung: In den Niederlanden nahm das Arbeitsvolumen zwischen 1980 und 1985 noch um 7,2% ab (von 8,06 Mrd. auf 7,48 Mrd. Stunden), stieg dann aber bis 1990 um 9,4% auf 8,19 Mrd. Stunden an, bis 1998 sogar auf 8,94 Mrd. Stunden (+7,7% gegenüber 1991).¹³ In der Bundesrepublik dagegen war der dekadensübergreifende Trend eines abnehmenden Arbeitsvolumens vorherrschend: Im Zeitraum 1980 bis 1985 nahm es mit minus 4,9% (von 47,2 Mrd. Std. auf 44,9 Mrd. Std.) zwar in geringerem Maße ab als im vergleichbaren Zeitraum in den Niederlanden, erreichte dann aber bis 1990 mit nur 45,9 Mrd. Std. oder plus 2,2% gegenüber 1985 nicht einmal mehr das Niveau von 1980. Auch nach der Vereinigung setzte sich der Trend eines abnehmenden Arbeitsvolumens fort. Wurden 1991 im vereinten Deutschland noch 59,2 Mrd. Arbeitsstunden geleistet, waren es 1998 mit 56,1 Mrd. Arbeitsstunden 5,2% weniger, während das Arbeitsvolumen der Niederlande in diesem Zeitraum um fast 8% zulegte, so daß hier ein niederländisch-deutsches Wachstumsgefälle von rund 13 Prozentpunkten zu verzeichnen war.¹⁴

2. Ursachen des wirtschaftlichen Umschwungs

In der ökonomischen Ursachenanalyse galten die Erfolge des "Poldermodells", um den von den Niederländern selbst geprägten Begriff zu benutzen,¹⁵ zunächst als Beleg dafür, daß angebotspolitische Maßnahmen – insbesondere Lohnzurückhaltung, Sozialstaatsabbau, Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen – den Königsweg zu mehr Wachstum und Beschäftigung darstellten.¹⁶ Hiermit war stets der Hinweis verbunden, daß derartige Maßnahmen auch und gerade mit Blick auf die deutsche Entwicklung erfolgversprechend seien. Es entspann sich ein bis heute anhaltender Diskurs über die Ursachen des holländischen Erfolgs und die sich daraus ergebenden wirtschaftspolitischen Konsequenzen. Während zunächst das "Poldermodell" als beispielhaft auch für die deutsche Wirtschaftspolitik herausgestellt wurde, haben in jüngster Zeit skeptischere Einschätzungen zugenommen,¹⁷ und zwar sowohl hinsichtlich der Übertragbarkeit als auch mit Blick auf die langfristigen Folgen für die Niederlande selbst.

2.1 Sozioökonomische Rahmenbedingungen

Für den Beschäftigungserfolg der 1990er Jahre in den Niederlanden läßt sich eine Reihe von Gründen anführen. Von besonderer Bedeutung ist das traditionell korporatistisch organisierte Verhandlungssystem. Bis in die 1960er Jahre hinein galt die niederländische Gesellschaft als "versäult", bestehend aus den vier Säulen Katholiken, kalvinistische Protestanten¹⁸, Sozialisten und Liberale. Aufgrund der Dominanz dieser einflußreichen, jeweils große Bevölkerungsgruppen repräsentierenden "*pressure groups*" hatte sich ein auf Anhörung, Beratung und Verhandlung beruhendes Kommunikations- und Koordinationssystem institutionalisiert, was für Günther Schmid "wahrscheinlich die wichtigste Erklärung für die niederländische Erfolgsgeschichte darstellt."¹⁹

Die Notwendigkeit, Kompromisse zu finden, hat für die Niederlanden also eine lange historische Tradition.²⁰ Heute dominieren vor allem zwei Gremien den sozioökonomischen Diskurs, der "Sozialökonomische Rat" (Sociaal-Economische Raad, SER) und die "Stiftung der Arbeit" (Stichting van de Arbeid, SvdA) den Sozial- und Wirtschaftsbereich. Ohne deren Beteiligung und Gutachten wurden Regierungsentscheidungen nicht getroffen bzw. konnten im Falle des SER nicht getroffen werden. Während die 1945 auf gemeinsame Initiative der Sozialpartner gegründete und paritätisch besetzte "Stiftung der Arbeit" vor allem für die Lohnpolitik zuständig war und ist, bildet der 1950 gegründete und drittelparitätisch aus Arbeitgebern, Gewerkschaftsvertretern und unabhängigen, von der Regierung ernannten Experten bestehende SER nach wie vor das oberste Beratungsgremium der Regierung, auch wenn die Konsultationen seit 1994 auf freiwilliger Basis erfolgen.²¹ Bis dahin war die Regierung gesetzlich verpflichtet, vor der Umsetzung wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungen ein Gutachten des SER als dem "Spitzenorgan der niederländischen Wirtschaft"²²

einzuholen. Auch wenn die Regierung schon damals nicht an dessen Empfehlungen gebunden war, prädisponierten einvernehmliche Gutachten de facto in hohem Maße das Regierungshandeln.²³

Beide Institutionen haben über die Jahre hinweg maßgeblich dazu beigetragen, ein in Deutschland kaum vorstellbares produktives Vertrauensklima zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften zu schaffen, so daß wirtschaftliche und soziale Probleme frühzeitig diskutiert werden konnten und gemeinsam nach einer für alle Seiten tragbaren Lösung gesucht werden konnte.²⁴

2.2 Die Entwicklung der Arbeitskosten

Für die gegenwärtige Entwicklung in den Niederlanden ist besonders der aus der "Stiftung der Arbeit" hervorgegangene "Akkord van Wassenaar" aus dem Jahr 1982 von Bedeutung. Dieser Vertrag zwischen Regierung und Sozialpartnern begründete eine "*Renaissance der bilateralen Zusammenarbeit der Sozialpartner*",²⁵ obwohl er lediglich allgemeine, allerdings von Arbeitgebern und Gewerkschaften gemeinsam getragene Absichtserklärungen enthielt, die inhaltlich sehr stark an den Zielkatalog im deutschen "Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" aus dem Jahr 1967 erinnern.²⁶ Erst Mitte der neunziger Jahre wurde seine große strategische Bedeutung erkannt. Rückblickend gilt er als die "Mutter aller Abkommen"²⁷ und als Auslöser des niederländischen Modells. Mit dem Wassenaar-Vertrag wurde eine Phase anhaltender Lohnzurückhaltung seitens der Gewerkschaften bei gleichzeitig starker Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung eingeleitet. Obwohl die Lohnstückkosten in den Niederlanden aufgrund dieser korporatistisch vereinbarten Lohnzurückhaltung deutlich langsamer anstiegen als im Ausland, griff die Regierung 1993 noch einmal in die Lohnverhandlungen ein, und verordnete für 1994 einen Lohnstopp. Um das von der Regierung mit höchster Priorität verfolgte Ziel einer Senkung der Arbeitskosten im internationalen Vergleich durchzusetzen, wurden darüber hinaus auf ihren Druck hin in verschiedenen Branchen neue Niedriglohngruppen eingerichtet.²⁸ Auch wenn in den achtziger Jahren Einschnitte bei den Sozialleistungen und beim Mindestlohn nicht verhindert werden konnten, blieben die Koppelung der Sozialleistungen an die allgemeine Lohnentwicklung sowie der gesetzliche Mindestlohn jedoch grundsätzlich in Kraft, was die Zustimmung der Gewerkschaften zu den Maßnahmen erleichtert haben dürfte.²⁹

Als Folge dieser Maßnahmen stiegen die Lohnstückkosten in den Niederlanden deutlich langsamer als bei ihren wichtigsten Handelspartnern.³⁰ Im Zeitraum 1980 bis 1996 ergab sich ein Anstieg der Lohnstückkosten in den Niederlanden um 27%, während sie im gleichen Zeitraum in Westdeutschland um 48% zunahmen.³¹ Da Anfang der 1980er Jahre der Wechselkurs des Gulden an die Deutsche Mark gekoppelt worden war, wurde durch die unterschiedliche Entwicklung bei den Lohnstückkosten als Folge der anhaltenden niederländischen Lohnzurückhaltung – und nicht etwa als Folge ef-

fizienterer Produktionsverfahren – bis heute eine kontinuierliche reale Abwertung des Gulden gegenüber der DM um ein Sechstel gegenüber 1980 erreicht.

Die Lohnzurückhaltung als "Hollands wichtigste Waffe im internationalen Wettbewerb", wie sie 1995 im niederländischen "Zentralen ökonomischen Plan" explizit bewertet wurde,³² schlug sich unmittelbar in einer kräftigen Steigerung der Außenhandelsüberschüsse nieder:³³ Während das Saldo der niederländischen Handelsbilanz in den letzten Jahren der 1970er Dekade noch negativ war, wuchsen die Exporte in den folgenden Jahren erheblich schneller als das BIP. Machten die Exporte von Waren und Dienstleistungen im Jahr 1980 bereits 43% des BIP aus, steigerte sich dieser Wert bis zum Jahr 1998 auf beachtenswerte 63%. Der Saldo der Handelsbilanz erreichte 1995 mit rund 22 Mrd. US-Dollar seinen vorläufigen Höhepunkt. Im Vergleich zum Beginn der 1980er Jahre hatte sich damit der Anteil des Exportüberschusses am holländischen BIP von rund drei auf 6,7% mehr als verdoppelt.³⁴ Allerdings – auf die Gründe wird noch zurückzukommen sein – ist seit dieser Zeit der Saldo der Handelsbilanz wieder rückläufig.³⁵

2.3 Die Umverteilung der Erwerbsarbeit

Die durch eine relative Senkung der Arbeitskosten ermöglichte Aktivierung der Handelsbilanz stellt die wesentliche Ursache des höheren Wirtschaftswachstums etwa im Vergleich zu Deutschland in den 1990er Jahren dar. Während hier das reale Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum 1991 bis 1998 um 9,9% zulegte, stieg es in den Niederlanden um 20,3%, obwohl die Binnennachfrage in Deutschland mit 9,4% fast genauso stark wie das BIP gestiegen war, während sie in den Niederlanden mit 17,8% deutlich unter dem BIP-Zuwachs lag.³⁶

Der auf Kostenentlastung der Unternehmen beruhende Exportboom kann allerdings nur zum Teil den starken Anstieg der Erwerbstätigkeit und die deutliche Reduzierung der Arbeitslosenquote in den Niederlanden erklären.³⁷ Wie bereits dargestellt, erhöhte sich die Erwerbstätigkeit im Zeitraum 1991 bis 1998, also der Zeitspanne, in der die Arbeitslosigkeit deutlich zurückging, um rund 14%. Zwar stieg auch das Arbeitsvolumen, jedoch mit nur 7,7% im gleichen Zeitraum deutlich geringer. Hieraus folgt, daß weder die Ausweitung der Teilzeitarbeit noch die Ausweitung des Arbeitsvolumens infolge steigender Exporte und höheren Wirtschaftswachstums die niederländische Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt *alleine* erklären kann.³⁸ Würden niederländische Beschäftigte noch die gleichen durchschnittlichen Arbeitszeiten leisten wie im Jahr 1980, hätte das um 880.000 Stunden höher liegende Arbeitsvolumen von 1998 statt der tatsächlichen 1,4 Mio. lediglich zusätzliche 562.000 Arbeitsplätze eingebracht. Die Zahl der Erwerbstätigen hätte nicht von 5,19 auf 6,59 Mio., sondern lediglich auf 5,75 Mio. steigen können, oder anders ausgedrückt: 840.000 niederländische Beschäftigte verdankten ihren Arbeitsplatz im Jahre 1998 keinem durch Lohnzurückhaltung forcierten Wachstum, sondern einer hohen Beschäftigungs-

elastizität als Folge des Anstiegs der Teilzeitarbeit. 57% aller in den 1990er Jahren in den Niederlanden geschaffenen Stellen waren Teilzeitarbeitsplätze, so daß heute die Niederlande mit fast 40% Teilzeitbeschäftigten gegenüber einem EU-Durchschnitt von 16% unangefochtener Spitzenreiter in Europa sind.³⁹ Aufgrund des um immerhin 15% geringeren Stundenanteils pro Kopf und Jahr⁴⁰ bezogen auf das Jahr 1998 bedarf es in den Niederlanden derzeit nur rund 82.000 Vollzeitarbeitsplatz-Äquivalente, um rund 100.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen.⁴¹

Wie ist dieser starke Anstieg der Teilzeitarbeit zu erklären? Offensichtlich existierten in den Niederlanden spezifische Bedingungen, die eine derartige Zunahme nicht nur ermöglicht, sondern sogar gefördert hatten, wofür das Abkommen von Wassenaar beispielhaft steht: Der Einlösung des Versprechens dauerhafter Lohnzurückhaltung seitens der Gewerkschaften stand augenscheinlich die Einhaltung der erklärten Absicht der Arbeitgeber gegenüber, betriebliche und organisatorische Umstrukturierungen derart vorzunehmen, daß Teilzeitstellen in erheblichem Ausmaß entstanden. Die niederländischen Arbeitgeber haben offensichtlich erkannt, daß Teilzeitarbeitsplätze auch in ihrem Interesse liegen, da sie häufig effizienter als Vollzeitarbeitsplätze sind und auch in hohem Maße den gewachsenen Flexibilitätsanforderungen entsprechen.⁴²

Allerdings hilft auch das beste Teilzeitangebot nichts, wenn dieses nicht auch den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entspricht. Hier scheinen sich die Niederländerinnen und Niederländer deutlich vom europäischen Durchschnitt zu unterscheiden, zumal die hohe Teilzeitquote weitgehend ohne staatliche Subventionen oder eine gezielte Gesetzgebung zustande kam.⁴³ Für van Paridon, Mitglied des wissenschaftlichen Rates für die Regierungspolitik der Niederlande, spiegelt sich hierin "die allmähliche Verschiebung der individuellen Präferenzen in der niederländischen Gesellschaft zwischen Arbeiten (und Geld verdienen) und Freizeit (und Kinderbetreuung) wider."⁴⁴ Gleiches weiß der Wertewandelforscher Ronald Inglehart zu berichten. Seinen Untersuchungen nach gehören die Niederlande heute zu den Ländern, in denen postmaterialistische Lebensstile am stärksten verbreitet sind.⁴⁵ Bereits 1928 hatte John Maynard Keynes (1883–1946) die Frage gestellt, wie in nicht allzuferner Zukunft des Menschen "Freiheit von drückenden wirtschaftlichen Sorgen zu verwenden (...) ist, die Wissenschaft und Zinseszins für ihn gewonnen haben, damit er weise, angenehm und gut leben kann."⁴⁶ Die Niederländer scheinen zu den ersten Industrieländern zu gehören, die diese Frage im Sinne Keynes' beantworten, nämlich durch eine wachsende Freizeitpräferenz.

Auch die OECD konstatiert in ihrem jüngsten Länderbericht über die Niederlande, daß "the rapid development of part-time work has also reflected the preference of employees."⁴⁷ Unter Hinweis auf Umfragen von Eurostat wird diese Aussage konkretisiert: Danach würden nur 6% der Teilzeitbeschäftigten über 25 Jahren lieber Vollzeit arbeiten, was einen wesentlich geringeren Prozentsatz im Vergleich zu anderen EU-Ländern darstellt.⁴⁸ Andere geschlechtsspezifische Untersuchungen zeigen, daß 30% der teil-

zeitbeschäftigten Männer und 7% der teilzeitbeschäftigten Frauen lieber Vollzeit arbeiten würden, gleichzeitig aber 15% der Männer und 35% der Frauen, die Vollzeit beschäftigt sind, lieber Teilzeit arbeiten würden.⁴⁹ Van Paridon zieht daher den Schluß, daß es in der EU kein Land gibt, "wo so viele Arbeitnehmer weniger Stunden arbeiten wollen, und zugleich so viele Leute, die mit ihrer Teilzeitarbeit zufrieden sind."⁵⁰

Offensichtlich ist der Wunsch nach wie auch die Akzeptanz von Teilzeitarbeit in den Niederlanden vergleichsweise hoch ausgeprägt. Der Blick auf die Beschäftigungsquote (Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) wie die Erwerbsquote (Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter), die sich beide Mitte der 1980er Jahre mit nur knapp über 50% bzw. rund 57% noch deutlich unter der anderer Industrieländer befanden, bietet hierfür eine Erklärung. In Deutschland etwa lagen beide Quoten in dieser Zeit um gut 10%punkte höher.⁵¹ Dieser Unterschied ist vor allem auf die in dieser Phase niedrige Erwerbsarbeitsnachfrage niederländischer Frauen zurückzuführen, eine Folge des lange Zeit vorherrschenden Einflusses der konfessionellen Versäulung. Aus traditionellen Gründen verbot es sich lange Zeit für (verheiratete) Frauen, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Ihre gesellschaftliche Aufgabe lag vor allem in der Kindererziehung und der Besorgung des privaten Haushalts.⁵² Als der Einfluß der Kirchen nachließ, scheiterte der Berufswunsch der Frau zunächst daran, daß infolge der mangelnden Nachfrage in der Vergangenheit für Familien mit kleinen Kindern keine ausreichenden Möglichkeiten der Kinderbetreuung (Kinderkrippen, Aufenthaltsmöglichkeiten in der Schule etc.) bestanden.⁵³ Als dann ab Mitte der 1980er Jahre vermehrt Teilzeitarbeit angeboten wurde, wozu die kräftige Expansion des Dienstleistungssektors beitrug, setzte sich in vielen Familien ein neues Erwerbsarbeitsmodell mit neuer Aufteilung von Hausarbeit und Kindererziehung einerseits und Erwerbsarbeit andererseits durch. Für viele Frauen bot sich durch die Teilzeitbeschäftigung des Mannes erstmals institutionell die Möglichkeit, selbst Erwerbsarbeit aufzunehmen. Auf diese Weise konnten Frauen ihr Bedürfnis nach Erwerbsarbeit verwirklichen, wobei die geringere Arbeitszeit des Mannes – wegen der zusätzlichen Erwerbstätigkeit der Frau – nicht mit Einbußen beim Haushaltseinkommen erkaufte werden mußte.

In der Folge stiegen sowohl die Erwerbs- als auch die Beschäftigungsquote kräftig an. 1998 lag letztere bereits gleichauf mit der deutschen bei knapp 62%, und auch die Erwerbsquote hat sich mit nun knapp über 64% kontinuierlich bis auf 4 Prozentpunkte der deutschen (gut 68%) angenähert.⁵⁴ Die Tatsache, daß in den Niederlanden in der Tat ein anderes Erwerbsarbeitsmodell vorliegt, zeigt die erwähnte EU-weit höchste Teilzeitbeschäftigungsquote, die nicht allein Folge weiblicher Beschäftigungsverhältnisse ist: Ende der 1990er Jahre waren auch 17% der niederländischen Männer teilzeitbeschäftigt, während es im EU-Durchschnitt nur etwas über 5% sind.⁵⁵ Hierzu hält Kleinfeld mit Blick auf die Niederlande fest: "Zählten 1975 noch 85 Prozent aller verheirateten Männer zur Gruppe der Alleinverdiener, so hat sich dieser Anteil bis 1994 auf 50 Prozent vermindert. Heu-

te sind 56 von 100 niederländischen Frauen berufstätig.”⁵⁶ Besonders in den 1980er und 1990er Jahren hat die Zahl der Doppelverdienerhaushalte stark zugenommen. Laut jüngstem OECD-Bericht über die Niederlande wiesen 1983 nur etwa 10% der Haushalte zwei Erwerbstätige auf, während 1994 bereits 67% aller Haushalte Doppelverdienerhaushalte waren.⁵⁷ Der Doppelverdienerhaushalt im Sinne der Vereinbarung von Familie und Beruf für Frauen und Männer, gehört anders als noch zu Anfang der 1980er Jahre heute zur niederländischen Normalität.

Das vielzitierte niederländische “Modell der eineinhalb Arbeitsplätze pro Haushalt” bedeutet also nicht, daß die Männer in aller Regel wie in anderen Ländern Vollzeit und die Frauen Teilzeit arbeiten, sondern meint, daß mit dem Anstieg der weiblichen Berufstätigkeit gleichzeitig eine Reduzierung des männlichen Arbeitskräfteangebots einherging,⁵⁸ so daß 1,5 Haushalts-vollzeittäquivalente heute zunehmend zwischen den erwerbstätigen Haushaltsmitgliedern relativ gleich aufgeteilt sind. Einzelne Autoren führen den nach dem Wegfall konfessioneller Bindungen durch den Wechsel in Teilzeitarbeit bei den Männern ermöglichten starken Anstieg der Erwerbsarbeit von Frauen auf eine “kulturelle Differenz” zu anderen Ländern zurück, die sich in einem grundsätzlich partnerschaftlicheren Rollenverständnis äußere, dessen Wurzeln bis ins 17. Jahrhundert zurückreichten.⁵⁹

Neben der “nachholenden Entwicklung” bei der Erwerbsbeteiligung, welche die starke Expansion der Teilzeitarbeit in den 1980er und 1990er Jahren ermöglicht und befördert hat, sind aber auch arbeits- und sozialrechtliche Maßnahmen zu erwähnen. Auch wenn es keine systematische Förderung von Teilzeitarbeit gab, sind doch sukzessive Benachteiligungen von Teilzeitbeschäftigten abgebaut worden. So sehen Tarifverträge heute in aller Regel die proportionale Bezahlung von Teilzeitarbeit vor. Auch bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, beim gesetzlichen Mindestlohn, bei der Arbeitslosenversicherung sowie beim Kündigungs- und Mutterschaftsschutz gibt es keine Unterschiede zur Vollzeitarbeit mehr.⁶⁰ Von vielen Beobachtern wird auch das in den Niederlanden bestehende System einer beitragsunabhängigen Grundrente als wesentlicher Faktor gewertet, der die Hürde zum Überwechseln von Vollzeit in Teilzeit senkt.⁶¹ Diese weitgehende arbeits- und sozialrechtliche Gleichsetzung von Teilzeit- und Vollzeitarbeitsplätzen hat das ohnehin schon vergleichsweise positive Image von Teilzeitarbeit in den Niederlanden weiter gefördert.⁶²

2.4 Sozialstaatliche Maßnahmen und aktive Arbeitsmarktpolitik

Vergleichsweise hohe Wachstumsraten, die zu einer Erhöhung des Arbeitsvolumens geführt haben, und die weltweit höchste Teilzeitquote bzw. die weltweit geringsten durchschnittlichen Arbeitszeiten je Erwerbstätigen stellen zweifellos die wesentlichen Erklärungsfaktoren für den starken Rückgang der Arbeitslosigkeit in den Niederlanden dar.⁶³ Allerdings dürfen zwei weitere wichtige Faktoren nicht übersehen werden, die das Bild einer sich selbst tragenden ökonomischen Dynamik nicht unerheblich korrigie-

ren. Hierzu gehört zum einen die in hohen Zahlen zu Buche schlagende Inaktivierung des Erwerbspersonenpotentials durch anerkannte Invalidität, von Günther Schmid als „»malthusianischer« Ansatz” der Arbeitsumverteilung bezeichnet,⁶⁴ und zum anderen der konsequente Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor allem durch den niederländischen Sozialminister Melkert (sog. Melkert-Jobs) in den 1990er Jahren.

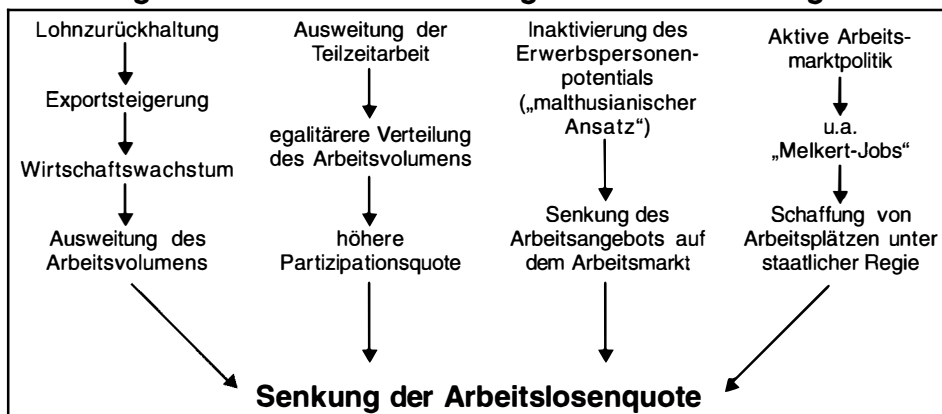
Die Hürde für die Anerkennung von Invalidität mit der Folge der Frühverrentung liegt in den Niederlanden trotz verschiedener Maßnahmen der Regierung in den 1990er Jahren, die Frühverrentung zu erschweren,⁶⁵ bis heute sehr niedrig. Die Beschäftigungsquote älterer Menschen in den Niederlanden gehört weiterhin zu den niedrigsten in der OECD, die Ausgaben für Invalidität mit nahezu 5% des BIP gleichzeitig zu den höchsten. Während 1980 noch 60% der Männer zwischen 55 und 65 gearbeitet haben, waren es Ende der 1990er Jahre nur noch rund 40%.⁶⁶ Mit Blick auf die Arbeitslosigkeit verweist die OECD in ihrem jüngsten Länderbericht über die Niederlande auf diesen Schwachpunkt des niederländischen Modells: „As noted in previous Surveys, the abnormally high incidence of disability stands out as the weak spot of the Dutch welfare system, entailing detrimental effects on the country's market performance. (...) Clearly, the disability scheme has played a special role in the Netherlands as a cushion for unemployment.”⁶⁷ Hier liegt auch der Grund, warum die „erweiterte Arbeitslosenquote”, also die Summe aus Arbeitslosen, Erwerbs- und Berufsunfähigen, Sozialhilfeempfängern, Frühverrenteten und Personen in subventionierter Beschäftigung, seit 1985 bei rund 27% verharzt,⁶⁸ während die nach OECD standardisierte Arbeitslosenquote – wie eingangs erwähnt – mittlerweile die 5%-Marke deutlich unterschritten hat. Für Deutschland lag die breite Arbeitslosenquote im Jahr 1996 – trotz deutscher Vereinigung – bei nur 22%,⁶⁹ während die standardisierte Arbeitslosenquote aber oberhalb von 9% verharzt.

Hinsichtlich der den Ersten Arbeitsmarkt entlastenden aktiven Arbeitsmarktpolitik, die bis zur Schaffung eines öffentlichen Beschäftigungssektors reicht, sind vor allem vier Programme (Melkert I bis VI) zu nennen.⁷⁰ Melkert I lief bis Ende 1998 und war auf die Schaffung von 40.000 regulären Dauerarbeitsplätzen für Langzeitarbeitslose im öffentlichen Sektor gerichtet; Melkert II suchte durch auf längstens zwei Jahre befristete finanzielle und steuerliche Anreize private und öffentliche Arbeitgeber zur Einstellung schwer vermittelbarer Arbeitsloser zu bewegen, wobei die Entlohnung max. 120% des gesetzlichen Mindestlohns und die Förderprämie höchstens 6.000 Gulden pro Jahr betragen durften (lief ebenfalls 1998 aus); Melkert III und IV sind bis Ende 2000 vorgesehen; Melkert III fördert die Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten durch Sozialhilfeempfänger, wobei die Sozialhilfe als Lohn weitergezahlt wird; Melkert IV schließlich subventioniert die Beschäftigung schwer vermittelbarer Langzeitarbeitsloser im Bereich haushalts- und personenbezogener Dienstleistungen in Privathaushalten. Für ältere Menschen, für die eine Umschulung nicht mehr sinnvoll erscheint, konnten seit 1990 über 14.000 zusätzliche Stellen im öffentlichen Sektor

bereitgestellt werden. Insgesamt wurden durch öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Jahr 1997 ca. 169.000 Vollzeitarbeitsplatz-äquivalente geschaffen.⁷¹ Da auch in diesem Bereich eine hohe Teilzeitquote besteht, dürften weit über 200.000 Personen ihren Arbeitsplatz den einzelnen arbeitsmarktpolitischen Programmen verdanken, eine angesichts von knapp 400.000 registrierten Arbeitslosen im Jahr 1997 bemerkenswert hohe Zahl. Erklärte Absicht der niederländischen Regierung bleibt es, Langzeitarbeitslose durch aktive Beschäftigungspolitik wieder in Beschäftigung zu bringen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen auch in den kommenden Jahren weitere Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor und durch staatliche Zuschüsse in der privaten Wirtschaft geschaffen werden.

Zusammenfassend erweist sich der niederländische Weg aus der Arbeitslosigkeit als ein Mix aus angebots- und nachfragetheoretischen Konzepten (vgl. hierzu die folgende Abb. 1).

Abbildung 1: Der niederländische Weg aus der Arbeitslosigkeit



3. Analyse des niederländischen Wegs aus der Arbeitslosigkeit

3.1 Zur Bedeutung einzelner Maßnahmen

Die empirische Analyse des niederländischen „Beschäftigungswunders“ vermittelt kein einheitliches Bild. Einerseits beruhen die Beschäftigungserfolge auf einem vergrößerten Arbeitsvolumen, das auf eine erfolgreiche ökonomische Performance hinweist. Hierfür ist in erster Linie die anhaltende relative Entlastung der niederländischen Wirtschaft von Lohnkosten verantwortlich, was steigende Exportüberschüsse ermöglicht und auf diesem Wege zu höheren Wachstumsraten geführt hat. Andererseits sind für die niedrigen Arbeitslosenquoten aber auch nichtökonomische Faktoren verantwortlich. Hierzu gehört in erster Linie die hohe Teilzeitquote in den Niederlanden, die das Ergebnis einer Mischung aus kulturellen Besonderheiten und korporatistischen Übereinkünften ist und sich in der Realität in einer

gleichmäßigeren Verteilung der Erwerbsarbeit auf die einzelnen Haushalte zeigt. Dies wurde als das niederländische "Modell der eineinhalb Arbeitsplätze pro Haushalt" beschrieben.

Neben dieser spezifisch niederländischen Verteilung des Arbeitsvolumens auf vergleichsweise viele Köpfe hat auch das traditionell umfangreiche staatliche und sozialstaatliche Engagement mit dazu beigetragen, daß die nach OECD-Richtlinien standardisierten Arbeitslosenquoten in den Niederlanden heute auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau liegen. Neben der immer noch hohen Zahl an Frühverrentungen ist hierfür die aktive Arbeitsmarktpolitik verantwortlich, die nicht davor zurückschreckt, Dauerarbeitsplätze für besonders betroffene Personengruppen entweder mit Hilfe umfangreicher staatlicher Subventionen in der Privatwirtschaft oder sogar direkt unter staatlicher Regie im öffentlichen Dienst zu schaffen. Auf die trotz bereits erfolgter Einsparmaßnahmen nach wie vor hohe Bedeutung des niederländischen Sozialstaats verweisen die niederländischen Ausgaben für Sozialleistungen, die heute mit rd. 30% des BIP im europäischen Vergleich nach wie vor eine Spitzenposition einnehmen.⁷² Dies zeigt, daß ein leistungsfähiger Sozialstaat kein Hindernis für eine hohe Wettbewerbsfähigkeit, eine niedrige Arbeitslosenquote und eine beachtliche Wachstumsdynamik darstellen muß.⁷³

3.2 Die Frage der Übertragbarkeit

Von besonderer Bedeutung für die niederländische Arbeitsmarktentwicklung in den 1990er Jahren war vor allem die Lohnzurückhaltung und die enorme Ausdehnung der Teilzeitarbeit. Diese beiden Aspekte sind es auch, die in der Öffentlichkeit inhaltlich mit dem "Poldermodell" verbunden werden, so daß sich insbesondere hierauf Fragen nach der Übertragbarkeit konzentrieren.

Die Ausdehnung von Teilzeitarbeit, die im Kern nichts anderes als Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich bedeutet, wird immer wieder als wesentliche Bedingung zur Beseitigung vorhandener Arbeitslosigkeit genannt. Allerdings sind die Möglichkeiten, durch die Ausweitung von Teilzeitarbeit Arbeitslosigkeit abzubauen, sehr verschieden. In Deutschland beispielsweise kann kaum mit einer vergleichbaren Entwicklung gerechnet werden. Zum einen bestehen grundsätzliche kulturelle Differenzen hinsichtlich der Einstellung zu Voll- und Teilzeitarbeit. Die geringere Akzeptanz von Teilzeitarbeit bei männlichen Arbeitnehmern in Deutschland läßt darauf schließen, daß selbst bei einer deutlichen Ausweitung des Angebots an Teilzeitarbeitsplätzen dieses kaum, jedenfalls nicht in einem mit den Niederlanden vergleichbaren Umfang, von bisher Vollzeit arbeitenden Männern nachgefragt würde.

Außer dieser auf unterschiedlichen kulturellen Traditionen beruhenden Hürde, die einer den Niederlanden vergleichbaren Beschäftigungselastizität entgegensteht, läßt aber ein anderer Umstand wesentlich stärker an der Möglichkeit einer deutschen Teilzeittoffensive, damit einer Senkung der Arbeitslosenquote über eine andere Verteilung der Erwerbsarbeit bei gleichen

Stundensätzen, zweifeln. Wie bereits erwähnt konnte in den Niederlanden der Rückgang des Einkommens männlicher Erwerbstätiger infolge des Übergangs in Teilzeitarbeit durch den starken Anstieg der Erwerbstätigkeit der Frau aufgefangen werden. Auf diese Weise konnten die Haushaltseinkommen nicht nur stabilisiert, sondern die Einkommenslage insgesamt sogar verbessert werden.⁷⁴ Voraussetzung war, daß sich in den Niederlanden die Erwerbsbeteiligung der Frauen zunächst auf einem sehr niedrigen Stand bewegte. Das weibliche Erwerbspersonenpotential konnte daher aktiviert werden, um bei zunehmender Teilzeitarbeit des bislang männlichen Alleinernährers die Einkommensreduktion zu kompensieren. Vergleichbare Bedingungen einer solchen "nachholenden Entwicklung" bestehen in Deutschland jedoch nicht. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen bewegt sich hier seit langem auf hohem Niveau, so daß die Entscheidung, von Voll- in Teilzeitarbeit überzuwechseln, kaum wie in den Niederlanden durch Steigerung der Erwerbsbeteiligung der Frauen kompensiert werden kann. Der Übergang in Teilzeitarbeit wäre unter den spezifisch deutschen Bedingungen also in wesentlich stärkerem Maße mit wirtschaftlichen Nachteilen, mit einer Verschlechterung des Status quo für den betroffenen Haushalt verbunden. Dies stellt ein wesentliches Hemmnis für die Ausweitung von Teilzeitarbeit dar, so daß der Schluß naheliegt, daß unter den spezifisch deutschen Rahmenbedingungen eine gleichmäßigere Verteilung des Arbeitsvolumens auf das Erwerbspersonenpotential nicht wie in den Niederlanden durch Teilzeitangebote und Teilzeitarbeitsplätze erreicht werden kann.

Um eine den Niederlanden vergleichbare Verteilung der Erwerbsarbeit zu erzielen, bliebe allerdings die Möglichkeit, stärker auf das Instrument einer *allgemeinen* Arbeitszeitverkürzung zu setzen. Aber auch hierfür scheinen die objektiven Bedingungen in Deutschland schlechter als in den Niederlanden zu sein. Will man nicht dem Beispiel Frankreichs folgen und eine Wochenzeitbegrenzung auf gesetzlichem Weg erzwingen, setzt eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung eine tarifliche Regelung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern voraus. Die Tatsache, daß in Deutschland ein "Bündnis für Arbeit" in Form eines "Runden Tisches" auf dem Weg der Selbstorganisation schnell gescheitert war,⁷⁵ und es nach der letzten Bundestagswahl erst auf Initiative der Politik wieder zustande kam, zeigt zur Genüge, daß keine den niederländischen Verhältnissen vergleichbare Kommunikationsstrukturen bestehen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmer sich vielmehr traditionell in feindlichen Lagern gegenüberstehen und weniger Kooperation als Konfrontation und Mißtrauen das wechselseitige Verhältnis prägt. Nicht zu unterschätzen ist in dem Zusammenhang auch die unterschiedliche Größe der beiden Länder: Während 1998 in Tarifverhandlungen in den Niederlanden die Interessen von weniger als sechs Mio. beschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer berücksichtigt werden mußten, waren es in Deutschland mit knapp 32 Mio. über fünfmal so viel.

Auch der andere von den Niederländern beschrittene Weg zum Abbau der Arbeitslosigkeit ist mit Blick auf Deutschland eher skeptisch zu bewerten. Lohnzurückhaltung stellt grundsätzlich keine wirtschaftliche Leistung

eines Landes im eigentlichen Sinne dar, sondern ist der einfachster Weg, sich internationale Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. "Einfach" ist dieser Weg deshalb, weil ihn jedes Land grundsätzlich beschreiten kann, unabhängig von seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die vom Bildungssystem, von der Infrastruktur, der Innovationsfähigkeit etc. abhängt. Je größer ein Land und sein Weltexportanteil ist, desto eher muß es zudem damit rechnen, daß andere Länder zur Wahrung der eigenen Exportposition in gleicher Weise mit einer "*beggar my neighbour*"-Politik zu reagieren gezwungen werden, so daß der Wettbewerbsvorteil und die Aktivierung der Handelsbilanz nur von kurzer Dauer sein wird.⁷⁶ Entsprechend stellt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) fest: "Marktanteils-gewinne durch reale Abwertung (...) kann aber weder für Europa als ganzes noch für ein großes Land oder gar die 'économie dominante' [gemeint ist Deutschland, N.R.] aufgehen."⁷⁷

Würde Deutschland, dessen Ausfuhren 1997 absolut etwa dreieinhalb mal so hoch waren wie die niederländischen und dessen Anteil am Weltexport 9,4% im Vergleich zu 3,6% im Fall der Niederlande betrug, über relative Lohnzurückhaltung versuchen, seine Wettbewerbsposition zu verbessern, provozierte die hierdurch induzierte Abschwächung der Konjunktur in den "Verliererländern" gleichgerichtete Reaktionen, so daß die Gefahr eines internationalen Lohnsenkungswettlaufs entstünde.⁷⁸ Im Ergebnis würde sich die relative Position der einzelnen Länder im internationalen Wettbewerb nicht verbessern, die Gefahr innerer sozialer Spannungen allerdings verschärfen bzw. erst hierdurch hervorgerufen, womit sich eine derartige Strategie langfristig als Bumerang erweisen würde.⁷⁹

3.3 Der niederländische Weg aus der Sicht der Innovationstheorie

Unter dem Blickwinkel der Übertragbarkeit auf andere Länder verliert das niederländische Modell bereits einiges an Glanz. Aus innovations-theoretischer Sicht birgt es langfristig sogar schwerwiegende Gefahren für die niederländische Wirtschaft selbst. Diese Erkenntnis geht auf Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) zurück. Mit seinem Namen ist die systematische Analyse der Ursachen und der Bedeutung von Innovationen für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes verbunden.⁸⁰ Wie Schumpeter vor allem in seiner "Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung" ausgeführt hat,⁸¹ hängt eine erfolgreiche wirtschaftliche Evolution entscheidend davon ab, ob und inwieweit es einer Gesellschaft gelingt, eine umfassende Innovationstätigkeit zu generieren, die vorhandenen technologischen Möglichkeiten zu erweitern und auszuschöpfen und umfangreiche Ressourcen für Forschung und Entwicklung bereitzustellen.⁸² Etwas knapper formuliert, läßt sich mit dem Innovationsforscher Alfred Kleinknecht festhalten, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes langfristig davon bestimmt wird, inwieweit es in der Lage ist, seine Arbeitsproduktivität im Vergleich zur internationalen Konkurrenz zu steigern. Die grundlegende These, die heute im Rahmen der neo-schumpeterianischen Analyse vertreten wird,

ist, daß eine vergleichsweise zurückhaltende Lohnentwicklung vergleichsweise niedrige Zuwächse der Arbeitsproduktivität zur Folge hat, so daß sich aus kurzfristigen Erfolgen langfristige Strukturkrisen entwickeln können.⁸³ Niedrige Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität resultieren aus einer langsameren Geschwindigkeit bei der Einführung arbeitssparender Prozeß-techniken als Folge eines relativ niedrigeren Lohnkostendrucks. Diesen *vintage-approach* faßt Kleinknecht wie folgt zusammen: "Dank der mäßigen Lohnsteigung können Unternehmer länger warten, bevor sie alte Jahrgänge von Investitionsgütern durch neue und produktivere ersetzen."⁸⁴ Im Vergleich zu anderen Ländern ergibt sich hieraus ein relativ veralteter Kapitalstock. Diese Entwicklung hält Kleinknecht mit Blick auf die niederländische Politik anhaltender Lohnzurückhaltung für die eigentliche Gefahr. Die von ihm als Beleg angeführten jährlichen Wachstumsraten der Wertschöpfung je Arbeitnehmer sind jedoch allenfalls ein erster Hinweis, da gerade in den Niederlanden eine vergleichsweise hohe Reduktion der durchschnittlichen Arbeitszeit pro Erwerbstätigen stattgefunden hat, so daß sich ein Teil des niedrigeren Pro-Kopf-Wachstums der Wertschöpfung schlicht mit dem Arbeitszeitfaktor erklären läßt. Aussagefähiger ist in diesem Zusammenhang die Wertschöpfung je Arbeitnehmerstunde, also die Stundenproduktivität. Die Berechnungen von Stille auf Basis des Arbeitsvolumens bestätigen jedoch die These Kleinknechts insbesondere für die 1990er Jahre: "Von 1991 bis 1996 hat in den Niederlanden die Beschäftigung durchschnittlich um 1,3% pro Jahr zugenommen, während sie in der Bundesrepublik um 1,1% im Jahresdurchschnitt zurückgegangen ist. Der gegenüber dem Zeitraum zuvor stärkere Beschäftigungsanstieg in den Niederlanden ist vor allem mit einem langsameren Anstieg der Stundenproduktivität verbunden gewesen."⁸⁵ Diese Entwicklung setzte sich auch in den folgenden Jahren fort. Trotz der weltweit geringsten Beschäftigungsquote älterer Menschen in den Niederlanden, woraus eigentlich eine hohe Stundenproduktivität resultieren müßte, lag auch 1997 das Wachstum der Stundenproduktivität in Deutschland mit 2,2% deutlich über dem der Niederlande mit nur 1,6%. Für 1998 ist der Abstand zwar kleiner, das deutsche Wachstum der Stundenproduktivität liegt mit 1,3% aber weiterhin über dem der Niederlande mit nur 1,2%.⁸⁶

Zur Begründung des Produktivitätswachstumsgefälles läßt sich auch auf ein zweites Element der Schumpeterschen Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung zurückgreifen, nämlich auf das Konzept der "schöpferischen Zerstörung". Mit "schöpferischer Zerstörung" beschrieb Schumpeter jenen Prozeß, der Altes zerstört, damit Neues entstehen kann. Solange alte Strukturen, Produktionsverfahren oder Industrien gegenüber neuen die Oberhand behalten, wird die evolutionäre Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft gebremst.⁸⁷ Kleinknecht identifiziert Lohnzurückhaltung als einen wesentlichen Faktor, der alte Strukturen dadurch erhält, daß sie unverdientermaßen wettbewerbsfähig bleiben: "De facto schützt die Lohnzurückhaltung die technologisch rückständigen Betriebe: Die Wahrscheinlichkeit sinkt, daß sie durch Innovatoren wegkonkurriert werden."⁸⁸ Der von Schumpeter als

entwicklungsnotwendig erachtete Prozeß der "schöpferischen Zerstörung" wird auf diese Weise gebremst, mit für Kleinknecht gravierenden Folgen: "Damit sinkt die durchschnittliche Unternehmerqualität. Die Zunahme des Anteils der Unternehmer mit mittelmäßigen und schlechten Qualifikationen führt auf Dauer zu einem Verlust an wirtschaftlicher Dynamik, Wettbewerbsfähigkeit und Innovationspotential."⁸⁹ Horst Hanusch, einer der führenden Protagonisten der neo-schumpeterianischen Forschungsrichtung in Deutschland, warnt gerade vor diesem Hintergrund vor einer Politik der Lohnzurückhaltung: "Nehmen wir als Beispiel den Vorschlag der Lohnzurückhaltung, der heute bei uns so ausgiebig diskutiert wird. Aus der Sicht der Neoklassik würde sich diese Maßnahme für die deutsche Volkswirtschaft im Ganzen als effektiv und empfehlenswert darstellen. Aus schumpeterianischer und evolutionärer Sicht hingegen, wird sie sich genau dann als kontraproduktiv, nämlich als langfristig beschäftigungsschädigend herausstellen, wenn man sie in Sektoren implementiert, in denen Innovationen eine bedeutende Rolle spielen."⁹⁰ Hieraus folgt, daß etwa die Aufkündigung von Flächentarifverträgen, eine Forderung, die immer wieder als Mittel zur Schaffung von Arbeitsplätzen erhoben wird, sich auf längere Sicht kontraproduktiv auswirken würde. Eine tarifliche Regelung, die hinsichtlich der Lohnsteigerung zwischen Unternehmen mit höheren und niedrigeren Gewinnen differenziert, käme de facto der Einführung einer Steuer auf Innovationen gleich. Diejenigen Unternehmen, die weniger oder nicht innovativ sind, würden durch geringere Lohnkosten faktisch belohnt, so daß gesamtwirtschaftlich wegen eines geringeren Investitionsdrucks mit einer zurückgehenden Investitionstätigkeit zu rechnen ist. Insofern resultiert aus schumpeterianischer Sicht eine grundsätzlich andere Einschätzung flexibler, betriebsbezogener Löhne, als sie sich z.B. aus neoklassischen Grenzproduktivitätsüberlegungen ergibt.⁹¹

Die bisherigen Ausführungen zum *trade off* zwischen Innovationsgeschwindigkeit und Lohnzurückhaltung lassen sich durch nachfrage-seitige Überlegungen ergänzen. Auf Jacob Schmookler (1918–1967) geht die zwischenzeitlich in mehreren jüngeren empirischen Untersuchungen für Frankreich, die Niederlande, die Schweiz und Großbritannien bestätigte Hypothese zurück,⁹² daß Nachfragewachstum und Innovationsrate positiv korreliert sind.⁹³ Theoretisch läßt sich dieser Zusammenhang damit erklären, daß bei einem kräftigen Wachstum der Nachfrage und in Erwartung eines Anhaltens dieses Trends sich das Risiko für Innovatoren reduziert, weil zum einen bessere Absatzmöglichkeiten für neue Produkte bestehen, und zum anderen sich ihre Innovationsaufwendungen in kürzerer Zeit amortisieren. Daraus resultiert eine über die Keynes'sche Theorie hinausgehende gesamtwirtschaftliche Bedeutung einer wachsenden effektiven Nachfrage: Während seit Keynes nachfrageinduzierte Akzelerator- und verstärkende Multiplikatoreffekte im Hinblick auf Investitionen bekannt sind, kann aus dem *demand-pull*-Effekt Schmooklers darüber hinaus auf eine positive Beeinflussung von Innovationen durch eine wachsende Nachfrage geschlossen werden.

Sowohl aus angebots- als auch aus nachfragetheoretischen Überlegungen lassen sich somit langfristig zu Buche schlagende Risiken einer Politik der Lohnzurückhaltung, wie sie die Niederlande verfolgt, benennen:

- 1.) (angebotsseitig): Lohnzurückhaltung birgt die Gefahr eines gebremsten Produktivitätswachstums, da der Druck auf die Unternehmer, zu innovieren und neue Produktionsverfahren einzusetzen, sinkt. Alte Strukturen werden hierdurch tendenziell konserviert. Diese Schlußfolgerung ergibt sich aus der an Schumpeter anknüpfenden Innovationsforschung.
- 2.) (nachfrageseitig): Lohnzurückhaltung hat wegen unmittelbarer Auswirkungen auf die Massenkaukraft nicht nur negative Auswirkungen auf die Investitions-, sondern auch auf die Innovationstätigkeit. Diese Schlußfolgerung ergibt sich aus der auf Keynes und Schmookler zurückgehenden Investitions- und Innovationsforschung.

4. Vorbild Niederlande?

Die Analyse des niederländischen Wegs aus der Arbeitslosigkeit zeigt, daß die Niederlande kein ex ante ausgearbeitetes "Modell" im eigentlichen Sinne des Wortes verfolgt haben. Vielmehr läßt sich eine Fülle von Einzelmaßnahmen und spezifischen, von der Politik nicht oder nur schwer beeinflussbaren Entwicklungen beobachten, die eher einem "patchwork"-Muster⁹⁴ gleichen und ihre Licht- und Schattenseiten haben. Insofern geht der Versuch einer Beurteilung des "niederländischen Modells" an der Realität vorbei. Seriöserweise lassen sich nur einzelne Maßnahmen in ihrer Wirkung beschreiben und bewerten.

Am positivsten ist zweifellos die niederländische Verteilung des Erwerbsarbeitsvolumens zu beurteilen. Aufgrund niedriger Pro-Kopf-Arbeitszeiten können in den Niederlanden heute so viel Menschen wie in keinem anderen Land an der vorhandenen Erwerbsarbeit partizipieren, und wie Umfragen zeigen, scheint dies auch – zumindest bislang – den Bedürfnissen der Beschäftigten in hohem Maße zu entsprechen. Eine weitere Ausdehnung der Teilzeitarbeit dürfte aber wegen des erreichten hohen Niveaus zunehmend an Grenzen stoßen,⁹⁵ zumal weitere Reduktionen des Haushaltseinkommens immer weniger über zusätzliche Beschäftigung von Haushaltsmitgliedern kompensiert werden können. Jüngste Ergebnisse für 1999 und Prognosen für 2000 und 2001 deuten bereits auf einen wieder stärkeren Anstieg der Löhne im Vergleich zum langfristigen Durchschnitt hin.⁹⁶ Damit dürfte sich der Innovationsdruck zwar wieder erhöhen. Da dies aber zu Lasten der Exportpreise einerseits und der Arbeitskräftenachfrage andererseits geht, droht dem "Poldermodell" dann ein neuerlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit.

Neuer sozialer Sprengstoff beinhaltet auch der von der OECD angemahnte und von der Regierung angestrebte Abbau der hohen verdeckten Arbeitslosigkeit. Angesichts der hiermit zusammenhängenden vergleichsweise hohen Sozialstaatsquote wird die Regierung sich entscheiden müssen, welchen Umfang an Sozialausgaben sie bereit ist, in Kauf zu nehmen,

um die Arbeitslosenquote gering zu halten und den sozialen Frieden zu gewährleisten. Von dieser Entscheidung hängt letztlich auch die Entwicklung der niederländischen aktiven Arbeitsmarktpolitik (u.a. Melkert-Jobs) ab, die in der jüngeren Vergangenheit gerade für Langzeitarbeitslose eine dauerhafte Beschäftigungsperspektive eröffnet hatte. In jedem Fall wird das korporatistische Verhandlungssystem zwischen Unternehmern, Gewerkschaften und Regierung auf neue Belastungsproben gestellt werden.

Insgesamt spricht einiges für die Annahme, daß die spezifischen Faktoren, die in der Vergangenheit eine vergleichsweise positive Entwicklung in den Niederlanden unterstützt und angetrieben haben, zunehmend an Bedeutung und/oder Dynamik verlieren. Dafür kommen erst längerfristig wirksam werdende Faktoren des beschrittenen Weges wegen zeitlicher Verzögerungen vermehrt zum Tragen, die auf einer bei anhaltender Lohnzurückhaltung dauerhaften Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts und einer Abnahme der Innovationsdynamik beruhen. Sollten sich diese Prognosen auf der Basis der Theorien von Schumpeter, Keynes und Schmookler bewahrheiten, könnte es sein, daß genauso schnell, wie die Niederlande zum Vorbild für andere Länder erklärt wurden, sie wieder zum Modell dafür werden, welche Wege andere Länder vermeiden sollten. In jedem Fall werden die Niederlande auf absehbare Zeit ein interessantes Untersuchungsobjekt für Fragen bleiben, die das Verhältnis von Markt und Staat einerseits und ökonomischer Theorie und Praxis andererseits betreffen.

Anmerkungen

¹ Vgl. u.a. Visser, Hemerijck (1998); Schmid (1997); Van Paridon (1998) 76.

² Zitiert nach Kleinfeld (1998) 130.

³ Anteil der Arbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen.

⁴ Vgl. OECD (1999) 242, Tab. 22.

⁵ Vgl. Kleinfeld (1998) 138; Schrader (2000) 89.

⁶ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998) 308, Tab. 1* u. 312, Tab. 3*, eigene Berechnungen.

⁷ OECD (1999) 242, Tab. 22.

⁸ Vgl. Kuntze (2000) 39 u. 44.

⁹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999) 214, Tab. 1* u. 218, Tab. 3*, eigene Berechnungen. Die zwischenzeitlich vorliegenden vorläufigen Daten für das Jahr 1999 dokumentieren ein noch größeres Wachstumsgefälle. Von 1994 bis 1999 stieg das reale BIP in den Niederlanden um 17,1% (13,9% pro Kopf), während es im gleichen Zeitraum in Deutschland mit 8,5% (7,7% pro Kopf) ungefähr nur halb so groß war.

¹⁰ Vgl. hierzu u.a. Volz (1998) 115; Kleinfeld (1998) 122.

¹¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999) 214, Tab. 1*.

¹² Vgl. ebd.

¹³ Allerdings hatte das Arbeitsvolumen erst 1991 wieder den Wert aus den frühen 1970er Jahren erreicht.

¹⁴ Entwicklung des deutschen Arbeitsvolumens nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Entwicklung des niederländischen Arbeitsvolumens nach Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg.

¹⁵ Die Bezeichnung "Poldermodell" geht auf die interessenübergreifende Zusammenar-

beit unterschiedlichster gesellschaftlicher Gruppen beim Eindeichen, Entwässern und Urbarmachen von Poldern (deichreifes oder eingedeichtes Marschland) zurück.

¹⁶ Vgl. Kleinfeld (1998) 122.

¹⁷ Vgl. hierzu aktuell W.O. (2000) 29.

¹⁸ Im Protestantismus ist zwischen der von Luther und der von Calvin geprägten Richtung zu unterscheiden. Der Calvinismus förderte keine hierarchische Gesinnung wie das Luthertum, was sich bereits an der calvinistischen Kirchenorganisation zeigt. Insofern unterstützte er viel eher eine demokratische, auf Egalität ausgerichtete Gesinnung. Vor allem aber war Calvin Luthers Abneigung gegen Einkommen aus kaufmännischer Tätigkeit fremd. Vgl. hierzu u.a. von der Dunk (1998) 37f.

¹⁹ Schmid (1998) 109.

²⁰ Vgl. von der Dunk (1998) 36f.

²¹ Vgl. Kuntze (2000) 42; Visser, Hemerijck (1998) 125f.

²² Kleinfeld (1998a) 197.

²³ Vgl. hierzu Moraal (1994) 2 u. 11; Kleinfeld (1997) 46.

²⁴ Dies bestätigt ein Mitarbeiter der internationalen Abteilung des Niederländischen Gewerkschaftsbundes (FNV), wenn er festhält: "Wichtig ist (...), daß das tiefe Mißtrauen, das unsere ausländischen Kollegen häufig gegenüber den Arbeitgebern und Politikern hegen – und das möglicherweise auf Gegenseitigkeit beruht – in unserem Land nicht vorhanden ist. Man könnte sagen, daß wir in den Niederlanden nicht so sehr eine andere Gewerkschaft, sondern eher andere Arbeitgeber und andere Politiker haben! Gemeinsam haben wir das Stadium des 'prisoners' dilemma' hinter uns gelassen." In: Wagenmans (1998) 112f. Vgl. zur Bedeutung des Konsenses in der niederländischen Gesellschaft auch Visser, Hemerijck (1998) 23.

²⁵ Kleinfeld (1998a) 199.

²⁶ Vgl. Kuntze (2000) 39.

²⁷ A.R. Kan, Chefunterhändler und Vorsitzender der Arbeitgeberverbände von 1991 bis 1996 in einer Rede zum fünfundzwanzigsten Jahrestag der Holländischen Vereinigung für Arbeitsbeziehungen. Zitiert nach Visser, Hemerijck (1998) 113.

²⁸ Vgl. Kleinfeld (1998) 127.

²⁹ Vgl. ebd. 141. Zu den Entwicklungen in den achtziger Jahren siehe: Mesch (1991) insbes. 468ff.

³⁰ Nach Berechnung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) stiegen aufgrund dieser tarifpolitischen Maßnahmen die Lohnstückkosten wechsellkursbereinigt im Ausland, repräsentiert durch 18 Industrieländer, bis 1996 um 20% stärker als in den Niederlanden. Vgl. Pohl, Volz (1997) 260.

³¹ Vgl. Schmid (1998) 99. Für den industriellen Sektor der Niederlande errechnete die holländische Zentralbank (De Nederlandsche Bank, DNB) zwischen 1983 und 1995 eine Stagnation bei den Lohnstückkosten, während für Deutschland ein Anstieg von 2,6% ausgewiesen wurde. Vgl. hierzu Visser, Hemerijck (1998) 44.

³² Vgl. Centraal Planbureau (1995) 268.

³³ Vgl. hierzu Pohl, Volz (1997) 260; Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (1997) 864.

³⁴ Vgl. zur Bedeutung des Exports für die niederländische Wirtschaft auch Stille (1998) 308.

³⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999) 226, Tab. 7*.

³⁶ Vgl. ebd. 218, Tab. 3*.

³⁷ Vgl. Pohl, Volz (1997) 261.

³⁸ Vgl. hierzu auch Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (1997) 837 u. 864.

³⁹ Vgl. Kleinfeld (1998) 135; Visser, Hemerijck (1998) 142; OECD (1998) 5.

⁴⁰ Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit in den Niederlanden betrug bei 47 Arbeitswochen 1998 29 Stunden, in Deutschland dagegen noch 33,2 Stunden; dies entspricht pro Jahr und Erwerbstätigen in den Niederlanden durchschnittlich 1.355 Std. gegenüber 1.563 Stunden in Deutschland.

- ⁴¹ Vgl. Kleinfeld (1998) 133.
- ⁴² Vgl. Van Paridon, K. (1998) 82.
- ⁴³ Vgl. Kleinfeld (1998) 135.
- ⁴⁴ Van Paridon, C.W.A.M. (1998) 103.
- ⁴⁵ Vgl. Kleinfeld (1998a) 176.
- ⁴⁶ Keynes (1998) 122.
- ⁴⁷ OECD (1998) 36.
- ⁴⁸ Vgl. ebd.
- ⁴⁹ Vgl. Kunner, Praat, de Voogd-Hamelink, Wetzels (1997); Visser, Hemerijck (1998) 61f.
- ⁵⁰ Van Paridon, K. (1998) 83.
- ⁵¹ Vgl. Stille (1998) 296.
- ⁵² Vgl. van Paridon, K. (1998) 82; Kleinfeld (1998a) 204.
- ⁵³ Vgl. Stille (1998) 297; Visser, Hemerijck (1998) 56; van Paridon, K. (1998) 82.
- ⁵⁴ Vgl. Stille (1998) 296; IAB (1997) 5.
- ⁵⁵ Vgl. Schmid (1997) 311.
- ⁵⁶ Kleinfeld (1998) 136.
- ⁵⁷ Vgl. OECD (1998) 36f.
- ⁵⁸ Vgl. van Paridon, K. (1998) 83.
- ⁵⁹ Huggett weist beispielsweise darauf hin, daß die Niederlande zu den ersten Nationen gehörte, die nicht nur Jungen, sondern auch Mädchen eine kaufmännische Ausbildung ermöglichte. Er erwähnt auch, daß die heute übliche Sitte, anlässlich von (offiziellen) Festmahlen Männer und Frauen abwechselnd am Tisch zu platzieren, holländischen Ursprungs ist. Vgl. Huggett (1982) 57ff. Vgl. hierzu auch Schmid (1997) 311f.; Stille (1998) 297.
- ⁶⁰ Bis 1993 war z.B. noch ein Gesetz in Kraft, das Beschäftigungsverhältnisse von weniger als einem Drittel der normalen Arbeitswoche von der Anwendung der Mindestlohnbestimmungen und den entsprechenden Sozialversicherungsansprüchen ausschloß. Vgl. Visser, Hemerijck (1998) 68.
- ⁶¹ Vgl. Kleinfeld (1998) 137; Stille (1998) 297 u. 304.
- ⁶² Vgl. Visser, Hemerijck (1998) 66.
- ⁶³ Vgl. IAB (1997) 6.
- ⁶⁴ Vgl. Schmid (1998) 108.
- ⁶⁵ Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die seit 1992/93 eingeführten strengeren Zugangskriterien, niedrigere Leistungen in bestimmten Fällen, mehr Kontrollen und eine Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen für die Aufnahme von Arbeit. Vgl. Volz (1998) 118.
- ⁶⁶ Vgl. van Paridon, K. (1998) 83. "Von den niederländischen Arbeitnehmern zwischen 55 und 64 Jahren steht nur rund ein Viertel noch in einem Arbeitsverhältnis (resp. 42% aller 50-64jährigen und 17% bei den 60-64jährigen)." In: Kleinfeld (1998a) 202.
- ⁶⁷ OECD (1998) 82.
- ⁶⁸ Vgl. ebd. 34; siehe auch Schrader (2000) 93ff.
- ⁶⁹ Vgl. Schmid (1997) 314.
- ⁷⁰ Vgl. hierzu Kleinfeld (1998) 138f.; Schrader (2000) 102ff.
- ⁷¹ Vgl. ebd. 102.
- ⁷² Mit den skandinavischen Ländern liegen die Niederlande deutlich über dem EU-Durchschnitt von derzeit 28,4%. Vgl. hierzu Statistisches Bundesamt (1999) 118, Tab. 13.2; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2000) Tab. 9.18.
- ⁷³ Vgl. auch o.V. (1999) 133; Stille (1998) 305. Allerdings darf auch nicht übersehen werden, daß die Niederlande wegen ihres Erdgasvorkommens als eine Art "OPEC-Staat" über zusätzliche Einnahmen verfügt. Gerade in den 1970er und 1980er Jahren konnten Defizite im Haushalt immer wieder durch Einnahmen aus dem Erdgasverkauf ausgeglichen werden. Anfang der 1990er Jahre wurde zur Sicherung der langfristigen Erdgasvorräte jedoch eine drastische Reduzierung der Fördermenge beschlossen. In der Höchstförderphase machten Erlöse aus dem Erdgasverkauf rund 15% der gesamten staatlichen Einnahmen aus, heute ist es nur noch die Hälfte. Vgl. Kleinfeld (1998a) 189.
- ⁷⁴ Vgl. van Paridon, K. (1998) 91.

- ⁷⁵ Im November 1995 hatte der IG Metall-Vorsitzende Klaus Zwickel ein "Bündnis für Arbeit" vorgeschlagen, das aber wegen unüberbrückbarer Gegensätze bereits im folgenden Jahr als gescheitert beendet wurde.
- ⁷⁶ Vgl. hierzu auch Kleinknecht (1998) 29, Flassbeck (2000) 85 u. 88.
- ⁷⁷ Pohl, Volz (1997) 260.
- ⁷⁸ Vgl. Stille (1998) 310.
- ⁷⁹ "Eine Übernahme dieser Strategie durch ein großes Land wie Deutschland würde eine »Abwertungsspirale« in Gang setzen, an deren Ende alle Länder schlechter dastünden als am Anfang." In: Schmid (1998) 111, Fn. 3. Vgl. hierzu auch grundsätzlich die Argumentation von Krugman (1996) 37-49.
- ⁸⁰ Vgl. hierzu jüngst Hanusch (2000), insbes. 62ff.
- ⁸¹ Vgl. Schumpeter (1964) insbes. 99ff.
- ⁸² Vgl. Hanusch (2000) 66.
- ⁸³ Vgl. auch Schmid (1997) 328.
- ⁸⁴ Kleinknecht (1999) 222.
- ⁸⁵ Stille (1998) 307. Vgl. auch IAB (1997) 5.
- ⁸⁶ Eigene Berechnungen auf Basis von Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), des Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg und des deutschen Sachverständigenrates.
- ⁸⁷ Vgl. Schumpeter (1964) 322.
- ⁸⁸ Kleinknecht (1999) 223.
- ⁸⁹ Ebd.
- ⁹⁰ Hanusch (2000) 67.
- ⁹¹ Vgl. auch Kleinknecht (1999) 226.
- ⁹² Für die Schweiz, Frankreich, die Niederlande und Deutschland stehen seit einiger Zeit große Datensätze aus Innovationsumfragen zur Verfügung. Mit Hilfe multivariater Verfahren konnte der Einfluß der Nachfrage auf die Innovationstätigkeit bestätigt werden, wobei allerdings Fragen über den ursächlichen Zusammenhang aufgrund des Querschnittscharakters des zugrundeliegenden Materials noch nicht abschließend geklärt werden konnten. Für die Schweiz vgl. Arvanitis, Hollenstein (1996) 13-62; für Frankreich vgl. Crépon, Duguet, Kabla (1996) 63-98; für die Niederlande vgl. Brouwer, Kleinknecht (1996) 99-124; für Deutschland vgl. Felder, Licht, Nerlinger, Stahl (1996) 125-142. Für Großbritannien liegt eine Zeitreihenanalyse vor, die zeigt, daß Veränderungen des Nachfragewachstums den Veränderungen der Innovationsrate vorausgehen. Vgl. Geroski, Walters (1995) 916-928.
- ⁹³ Vgl. Schmookler (1976).
- ⁹⁴ Diese Charakterisierung findet sich bei Kleinfeld (1998) 125.
- ⁹⁵ Vgl. Schmid (1997) 317.
- ⁹⁶ Vgl. Kuntze (2000) 41 u. 44f.

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1997, in: DIW-Wochenbericht 64/44 (1997) 809-870.
- Arvanitis, Spyros; Hollenstein, Heinz, Industrial Innovation in Switzerland: A Model-based Analysis with Survey Data, in: Kleinknecht (1996) 13-62.
- Brouwer, Erik; Kleinknecht, Alfred, Determinants of Innovation: A Microeconomic Analysis of Three Alternative Innovation Output Indicators, in: Kleinknecht (1996) 99-124.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Taschenbuch 1999. Arbeits- und Sozialstatistik (Bonn 2000).
- Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan (Den Haag 1995).
- Crépon, Bruno; Duguet, Emmanuel; Kabla, Isabelle, Schumpeterian Conjectures: A Moderate Support from Various Innovation Measures, in: Kleinknecht (1996) 63-98.
- Felder, Johannes; Licht, Georg; Nerlinger, Eric; Stahl, Harald, Factors Determining R&D

- and Innovation Expenditure in German Manufacturing Industries, in: Kleinknecht (1996) 125-124.
- Flassbeck, Heiner, Lohnzurückhaltung für mehr Beschäftigung? Über eine zentrale Inkonsistenz im jüngsten SVR-Gutachten, in: Wirtschaftsdienst 80/2 (2000) 84-89.
- Fricke, Werner (Hrsg.), Jahrbuch Arbeit + Technik 1996. Zukunft der Industriegesellschaft (Bonn 1996).
- Fricke, Werner (Hrsg.), Jahrbuch Arbeit + Technik 1999/2000. Was die Gesellschaft bewegt (Bonn 1999).
- Geroski, P.A.; Walters, C.F., Innovative activity over the business cycle, in: Economic Journal 105 (1995) 916-928.
- Hanusch, Horst, Die treibenden Kräfte in modernen Volkswirtschaften. Zum 50. Todestag von Joseph Alois Schumpeter, in: Wirtschaftsdienst 80/1 (2000) 60-68.
- Huggett, F.E., The Dutch Connection (Den Haag 1982).
- IAB, Kann Deutschland von den Niederlanden lernen?, in: IAB kurzbericht 12 (1997).
- Keynes, John Maynard, Wirtschaftliche Möglichkeiten für unsere Enkelkinder (1930), in: Reuter (1998) 115-127.
- Kleinfeld, Ralf, Das niederländische Modell. Grundzüge und Perspektiven einer Modernisierung des Sozialstaats. Studie im Auftrage der Enquete-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" des Landtags Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf 1997).
- Kleinfeld, Ralf, Was können die Deutschen vom niederländischen Poldermodell lernen?, in: Scherrer, Simons, Westermann (1998) 121-145.
- Kleinfeld, Ralf: Niederlande-Lexikon. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, in: Müller (1998a), 115-231.
- Kleinknecht, Alfred, Löhne rauf für den Fortschritt, in: Die Zeit 47 (1998) 29.
- Kleinknecht, Alfred, Innovationsschwäche: Die Kehrseite der Niedriglohnstrategie in den Niederlanden, in: Fricke (1999) 218-228.
- Kleinknecht, Alfred (Hrsg.), Determinants of Innovation: The Message from New Indicators (Houndmills, London 1996).
- Krugman, Paul, Wettbewerbsfähigkeit: Eine gefährliche Wahnvorstellung (1994), in: Fricke (1996) 37-49.
- Kunnen, R.; Praat, W.C.M.; de Voogd-Hamelink, A.M.; Wetzels, C.M.M.P., Trendrapport aanbod van arbeid (=OSA rapport, Den Haag 1997).
- Kuntze, O.-E., Niederlande, in: ifo Schnelldienst 53/5-6 (2000) 37-47.
- Mesch, Michael, Einkommens- und Wirtschaftspolitik in den Niederlanden 1976-1990, in: Wirtschaft und Gesellschaft 17/4 (1991) 459-486.
- Moraal, D., Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildung für Arbeitslose in den Niederlanden (=Diskussionspapier des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, FS 194/204, Berlin 1994).
- Müller, Bernd (Hrsg.), Vorbild Niederlande? Tips und Informationen zu Alltagsleben, Politik und Wirtschaft (Münster 1998).
- o.V., Editorial. Der Sozialstaat als Wirtschaftsfaktor, in: Wirtschaft und Gesellschaft 25/2 (1999) 133-137.
- OECD, Economic Surveys 1997-1998: Netherlands (Paris 1998).
- OECD, Wirtschaftsausblick 66 (Paris 1999).
- Pohl, Reinhard; Volz, Joachim, Die Niederlande: Beschäftigungspolitisches Vorbild?, in: DIW-Wochenbericht 64/16 (1997) 259-263.
- Reuter, Norbert, Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität. Wirtschaftspolitische Leitbilder zwischen Gestern und Morgen. Mit Texten zum Thema von John Maynard Keynes und Wassily W. Leontief (Marburg 1998).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Vor weitreichenden Entscheidungen. Jahresgutachten 1998/99 (Stuttgart 1998).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wirtschaftspolitik unter Reformdruck. Jahresgutachten 1999/2000 (Stuttgart 1999).
- Scherrer, Peter; Simons, Rolf; Westermann, Klaus (Hrsg.), Von den Nachbarn lernen. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa (Marburg 1998).

- Schmid, Günther, Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland, in: *Leviathan* 25/3 (1997) 302-337.
- Schmid, Günther, Können wir von den Niederlanden lernen? Ein Vergleich des niederländischen und des deutschen Beschäftigungssystems, in: Müller (1998) 97-113.
- Schmookler, Jacob, *Invention and Economic Growth* (1966) (Cambridge, London 1976).
- Schrader, Klaus, Das "niederländische Modell": Ein Patentrezept für Vollbeschäftigung?, in: *Die Weltwirtschaft* 1 (2000) 89-116.
- Schumpeter, Joseph A., *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus* (1911), 6. Aufl. (Berlin 1964).
- Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1999 für das Ausland* (Wiesbaden 1999).
- Stille, Frank, Der niederländische Weg: Durch Konsens zum Erfolg, in: *Mitteilungen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31/2 (1998) 294-311.
- Van Paridon, C.W.A.M., Das Modell Holland – Ein neues Wirtschaftswunder?, in: Scherrer, Simons, Westermann (1998) 100-110.
- Van Paridon, Kees, Modell Holland. Erfahrungen und Lehren aus der niederländischen Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Müller (1998) 75-96.
- Visser, Jelle; Hemerijck, Anton, *Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden* (Frankfurt a.M., New York 1998).
- Volz, Joachim, Können die Niederlande ein beschäftigungspolitisches Vorbild für Deutschland sein?, in: Scherrer, Simons, Westermann (1998) 115-120.
- von der Dunk, Hermann, Die Liberalität der Niederlande. Merkmale und Entwicklung in historischer Perspektive, in: Müller (1998) 31-54.
- Wagenmans, Willy, Arbeitsverhältnisse als ein "Win-Win Game". Das Konsensmodell in den Niederlanden, in: Scherrer, Simons, Westermann (1998) 111-114.
- W.O., Niederlande. Die Beschäftigungsperformance trägt, in: *ifo Schnelldienst*, 53/18 (2000) 29.

Zusammenfassung

Das vielzitierte niederländische "Beschäftigungswunder" der 1990er Jahre läßt sich weder mit ausschließlich angebots- noch allein mit nachfragetheoretischen Konzepten erklären. Maßgebend für die positive Entwicklung auf dem niederländischen Arbeitsmarkt ist ein pragmatischer *Policy-Mix*, der sich im wesentlichen aus den Komponenten Lohnzurückhaltung, Ausweitung der Teilzeitarbeit, sozialstaatlich bedingte Reduzierung des Erwerbspersonenpotentials und aktive Arbeitsmarktpolitik zusammensetzt. Die wichtigsten Ergebnisse der Analyse sind: 1.) Umfassendes (sozial)staatliches Engagement steht nicht im Widerspruch zu einer positiven wirtschaftlichen Performance. 2.) Der niederländische Beschäftigungserfolg beruht zu einem wesentlichen Teil auf spezifischen, nicht übertragbaren Faktoren. 3.) Aus innovationstheoretischer Perspektive werden Risiken für die Entwicklung der niederländischen Wettbewerbsfähigkeit erkennbar.

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 Fritsche, 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

Der Transformationsprozeß in der Slowakei. Auf Umwegen nach Europa?

Jakob Juchler

1. Einleitung

Die Slowakei wird im Westen eher wenig beachtet. Dabei hat gerade sie von allen ostmitteleuropäischen Ländern nach der Wende den turbulentesten Entwicklungsweg eingeschlagen. Dies hängt vor allem mit der Trennung von Tschechien und deren Folgen zusammen.¹

Im folgenden Beitrag wird versucht, ein Gesamtbild des bisherigen Transformationsprozesses und seiner inneren Dynamik nachzuzeichnen. Zuerst werden die wichtigsten wirtschaftlich-sozialen Entwicklungen behandelt, danach die politischen Entwicklungslinien aufgezeigt. Den Abschluß bildet ein kurzes Fazit mit einigen Vergleichen zu den Nachbarländern sowie einem Ausblick auf die Zukunft.

2. Die wirtschaftliche Entwicklung

2.1 Die Ausgangsbedingungen vor der Trennung

Um den Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklungen verständlich zu machen, ist es unumgänglich, kurz auf die Ausgangsbedingungen vor der staatlichen Unabhängigkeit einzugehen. In der Tschechoslowakei war es durch den fehlenden Reformwillen des orthodoxen Regimes zu einem abrupten Übergang gekommen – ähnlich wie in der DDR, so daß nach der "samtenen" Revolution vom November 1989 der politische Umbau vordringlich war. Die Umstellung der Wirtschaft ging man hingegen zögerlich an. Es fehlte der unmittelbare Reformdruck, da sich die wirtschaftliche Situation nicht so dramatisch wie etwa in Polen präsentierte. So setzte sich erst nach den Wahlen ein relativ „radikaler“, neoliberal orientierter Kurs durch, der vor allem in der tschechischen Teilrepublik Unterstützung fand und am 1. Januar 1991 in Kraft gesetzt wurde. Das Reformprogramm umfaßte insbesondere eine Preisliberalisierung, Erhöhungen von staatlich kontrollierten Preisen mit einem massiven Subventionsabbau, weitgehende interne Konvertierbarkeit der Währungen mit einem stark abgewerteten fixen Wechsel-

kurs, hohe Zinsen, Liberalisierung des Außenhandels sowie eine weitgehende Privatisierung der Wirtschaft.

Die Auswirkungen des Reformprogramms waren in beiden Teilrepubliken grundsätzlich ähnlich (vgl. Tabelle 1 im Anhang). Sie beinhalteten einen deutlichen Rückgang des Bruttoinlandproduktes – 1991-1992 rund 20% –, einen starken Rückgang der Reallöhne sowie eine hohe Anpassungs-inflation mit einer nachfolgenden Stabilisierung. Deutlich ungünstiger entwickelte sich aber in der Slowakei, vor allem aufgrund der rückständigeren Wirtschaftsstruktur, die Arbeitslosigkeit – Ende 1991 schon 11,8%, Ende 1992 10,4%. In Tschechien resultierte nur eine relativ geringe Zunahme auf 4,1% bis Ende 1991 und eine Abnahme auf 2,6% bis Ende 1992. Auch der Außenhandel und die Budgetlage hatten sich in der Slowakei weniger vorteilhaft entwickelt, wobei die Slowakei allerdings von einer Umverteilung der gesamtstaatlichen Mittel profitierte. Die Unzufriedenheit mit der allgemeinen Entwicklung und der Wirtschaftslage waren entsprechend größer als in Tschechien. Dies betraf auch die "große" Privatisierung. Bereits Ende 1991 war in beiden Teilrepubliken im Rahmen einer ersten Welle eine Massenprivatisierung mit einem Voucher- bzw. Couponssystem gestartet worden. Die "kleine" Privatisierung wurde in beiden Ländern schon 1992 weitgehend beendet.²

Die Slowakei startete also zwar mit einigermaßen ähnlichen wirtschaftlichen Bedingungen in die Unabhängigkeit wie Tschechien, wies aber spezifische Handicaps auf, nicht zuletzt aufgrund des historisch bedingten generellen Rückstandes und der einseitigen Industrialisierung während der sozialistischen Phase. Das Bruttosozialprodukt pro Kopf war 1992 nur etwa einen Zehntel geringer als in Tschechien, aber die Wirtschaftsstruktur gestaltete sich um einiges ungünstiger. So entfielen z.B. rund 65% der tschechoslowakischen Waffenindustrie auf die Slowakei, die ausländischen Direktinvestitionen pro Kopf betrugen nur ein Viertel. Die erwähnte höhere Arbeitslosigkeit und die größeren Finanzprobleme stellten weitere Belastungen dar. Als kleineres Land mit nur gut 5 Millionen Einwohnern war es auch von Tschechien in verschiedener Hinsicht abhängig gewesen, gerade in bezug auf den Außenhandel. Über die Hälfte der Industrieproduktion ging in die tschechische Teilrepublik, nur rund ein Viertel der tschechischen in die Slowakei. So lag die Befürchtung nahe, daß die Trennung für die Slowakei große Probleme mit sich bringen würde. Unklar war auch, wie sich der wirtschaftspolitische Kurs entwickeln würde. Die Slowakei tendierte unter ihrem starken Mann, Premierminister Meciar, zu einer Richtungsänderung. Meciar hatte die Wahlen vom Juni 1992 mit zugkräftigen nationalen Parolen und dem Versprechen gewonnen, eines Kurswechsel zu einer sozialen und staatsinterventionistischen Politik zu vollziehen, eine Orientierung, die auch mehrheitlich von der Bevölkerung geteilt wurde.

2.2 Die erste Phase der Transformation (1993-1995) – starke Rezession und schnelle Erholung

Die Entwicklung in den ersten Monaten nach der Teilung schien die Befürchtungen zu bestätigen und die offiziellen zweckoptimistischen Prognosen zu widerlegen. Die Trennungsfolgen waren einschneidender als erwartet, wobei das vorschnelle Ende einer gemeinsamen Währung bereits im Februar 1992 besonders ins Gewicht fiel. Die wirtschaftlichen Daten des ersten Quartals waren alles andere als ermutigend. In der Slowakei stieg die Arbeitslosenrate bis Ende März auf 12,0%. Zahlreiche Unternehmen waren vom Bankrott bedroht. Die neue slowakische Währung geriet schnell unter Abwertungsdruck. Im Juli nahm die Nationalbank eine Abwertung von 10% vor. In der zweiten Jahreshälfte wurde vermehrt eine aktivere staatliche Wirtschaftspolitik propagiert, mit direkten Investitionshilfen und Anreizen für inländische und ausländische Investoren, obwohl weiter an einem stabilitätsorientierten Kurs festgehalten wurde. Dieser war bereits im Winter eingeleitet worden, vor allem unter dem Druck der schlechten Finanzlage und des Internationalen Währungsfonds. Im Sommer wurde auch die Mehrwertsteuer angehoben, um das Budgetdefizit einzudämmen. Die Wirtschaftslage blieb 1993 trotz einzelner Verbesserungen kritisch (vgl. Tabelle 1). Ende des Jahres betrug die Arbeitslosenrate bereits 14,4%. Für 1993 wurde der Rückgang des BIP mit 5%, die Inflation mit 23% und das Budgetdefizit mit 7% des BIP angegeben. Handelsbilanz und Zahlungsbilanz waren ebenfalls deutlich defizitär. Versprochene soziale Verbesserungen wurden nicht realisiert. Die Ausgaben für Soziales waren bereits im Budget gekürzt worden, die Reallöhne fielen um 6%. Es war denn auch nicht überraschend, daß in einer Umfrage im Dezember 1993 58% der Befragten angaben, daß ihr Lebensstandard sich im letzten Jahr verschlechtert habe, nur 13%, daß er sich verbessert habe.³ Auch die strukturellen Umstellungen wurden durch Konflikte um die weitere Privatisierungspolitik behindert. Die Regierung wollte bei der zweiten Welle die traditionellen Standardmethoden des Verkaufs und der Ausschreibung forcieren, die Coupons-Privatisierung hingegen zurückstutzen. Die offizielle Privatisierung kam denn nur langsam voran. Ende 1993 betrug der offiziell registrierte Anteil des Privatsektors knapp 40% des BIP, wenn man den Genossenschaftssektor – rund 14% des BIP – mitberücksichtigt; 1992 waren es 32% gewesen.

1994 gelang es, wie in den meisten andern osteuropäischen Staaten, eine makroökonomische Wende zu vollziehen. So begann die Industrieproduktion bereits ab dem ersten Quartal wieder zu steigen, die Inflationsrate ging – wenn auch mit Schwankungen – zurück. Die Arbeitslosenrate sank zwar nur für kurze Zeit und stieg bis Ende Jahr wieder auf 14,8% an; sie blieb damit aber trotzdem noch unter den anfänglichen Erwartungen. Die Wachstumsrate des BIP betrug 4,9%, deutlich mehr als im favorisierten Tschechien mit nur 2,6%. Auch die Inflation blieb mit 13% deutlich unter dem Vorjahreswert, genauso wie das Budgetdefizit mit 3,7%. Die wirt-

schaftliche Wende hing vor allem mit der verbesserten ausländischen Nachfrage zusammen. Die Exporte stiegen 1994 um über 20%, was im Zusammenspiel mit einer Importzunahme von nur 4% zu einer positiven Handels- und Leistungsbilanz führte. Die bescheidene Importzunahme war dabei durch eine restriktive Fiskalmaßnahme mitbedingt. Die Regierung Meciar hatte noch kurz vor ihrem Fall im März eine Importsteuer von 10% für Konsumgüter verfügt. Der restriktive Kurs wurde von der neuen Regierung Moravcik verschärft. So wurden härtere Budgetausgleichsmaßnahmen getroffen, um das Defizit unter 4% des BIP zu drücken, wie es vom IWF für die Gewährung von Beistandskrediten verlangt worden war.⁴

Die Privatisierung war auch 1994 Gegenstand heftiger Konflikte. So ließ Meciar kurz vor seinem Fall noch 45 Firmen privatisieren, z.T. an ihm politisch nahestehende Personen und Unternehmen. Die Nachfolgeregierung ließ einige problematische Fälle rückgängig machen und beschleunigte das Privatisierungstempo. Sie weitete auch die populäre Coupons-Privatisierung aus, die im September begann. Bis Ende November ließen sich über 90% der berechtigten Bürger und Bürgerinnen sowie 166 Investmentfonds registrieren. Von der neuen, Mitte Dezember ihr Amt antretenden Meciar-Regierung wurde das Programm aber wieder ausgesetzt. Trotz dieser Turbulenzen nahm der Privatsektor deutlich zu, nach offiziellen Angaben auf 58% des BIP. Das Engagement des Auslandskapitals hielt sich allerdings in engen Grenzen. 1994 waren mit rund 185 Millionen \$ zwar etwas mehr Direktinvestitionen getätigt worden als 1993, aber mit insgesamt 552 Millionen war der Gesamtbetrag immer noch bescheiden. Die Direktinvestitionen pro Kopf betrugen denn auch nur 1/3 jener in Tschechien.⁵ Im Zuge der wirtschaftlichen Erholung nahmen die Reallöhne deutlich um 8% zu, ohne allerdings zu einer wirklich spürbaren Verbesserung der materiellen Lage zu führen. In einer Umfrage von Anfang Januar 1995 gaben mit 47% zwar etwas weniger Leute als vor einem Jahr an, ihr Lebensstandard habe sich in den letzten 12 Monaten verschlechtert, aber nur 13% perzipierten eine Verbesserung. Diese Resultate widerspiegeln auch die zunehmende soziale Differenzierung, die durch eine Anfang 1994 durchgeführte Reduktion der Spitzensteuersätze bei der Einkommensteuer gefördert wurde.

1995 bestimmte Meciar's zweite Regierung die Wirtschaftspolitik, die sich durch den Einbezug der linkspopulistischen ZRS noch heterogener präsentierte. Es gab erneut keinen klar ersichtlichen wirtschaftspolitischen Kurswechsel, obwohl Meciar im Wahlkampf Versprechungen gemacht hatte, nun soziale Anliegen ins Zentrum zu stellen. Meciar unterstützte die restriktive Geldpolitik der Nationalbank und setzte vorerst die Priorität auf eine Sanierung des Budgetdefizites. So wurden Forderungen der Gewerkschaften zurückgebunden. Trotz der beschleunigten wirtschaftlichen Erholung verbesserten sich die Reallöhne 1995 nur um 4%, obwohl die Löhne zu den tieferen in Mitteleuropa gehörten.⁶ Die mit dem IMF abgemachte Einhaltung eines Budgetdefizites von maximal 3% wurde unterboten. Der gesamte Staatshaushalt verzeichnete sogar zum ersten Mal eine leicht positive Bilanz. Durch die weiterhin günstigen Außenhandelsbedingungen und die ver-

mehrte Inlandsnachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern war das Wachstum des BIP mit 7% deutlich höher ausgefallen als 1994. Zusammen mit Polen gehörte die Slowakei damit zu den Spitzenreitern in Europa. Auch die Inflation fiel mit knapp 10% etwas geringer aus als im Jahr zuvor, so daß sich die makroökonomischen Ergebnisse über Erwarten positiv präsentierten. Allerdings hatte sich die Arbeitslosenrate nur wenig zurückgebildet und blieb mit 13,1% Ende des Jahres immer noch hoch.

Für Auseinandersetzungen sorgte die Privatisierungspolitik. Anfang September setzte die Regierungskoalition weitreichende Änderungen durch. So wurde die zweite Coupons-Privatisierung gestoppt bzw. in eine andere Form überführt. Die Couponsinhaber sollten fünfjährige Staatsobligationen von 10.000 Kronen erhalten, die sie später für Käufe von Aktien ihrer eigenen Firmen oder von Aktien aus dem staatlichen Privatisierungsfond einsetzen können sollten. Dazu wurde ein neues Gesetz über die Staatsinteressen bei Unternehmungen verabschiedet, das rund 25 Unternehmen in staatlicher Hand beließ und rund 40 weitere Betriebe als strategisch wichtige, teilprivatisierte Betriebe mit speziellen staatlichen Kontrollrechten definierte. Damit verstärkte die Regierung ihren spezifischen Privatisierungskurs: Einerseits präferierte sie direkte Verkäufe, vor allem an das Management, z.T. auch an die Angestellten zu günstigen Bedingungen durch staatliche Kredite oder verminderte Aktienpreise.⁷ Andererseits strebte sie durch die dominierende Stellung des nationalen Privatisierungsfonds direkten Einfluß auf die Wirtschaft an. Damit konnten Meciar und seine Gefolgschaft eine zunehmende Kontrolle ausüben, sowohl durch den unmittelbaren Staatseinfluß wie durch die entstehenden persönlichen Bindungen. Dies lief auf eine Dominanz von Patronagerelationen hinaus, auf eine Art "Klientelkapitalismus", wie er sich, wenngleich etwas weniger ausgeprägt, auch in anderen osteuropäischen Ländern entwickelte. Umfragen zeigten, daß die von Meciar's Regierung eingeschlagene Privatisierungspolitik auf weniger Zustimmung stieß als die ihrer Vorgängerin. Im Dezember 1995 gaben nur 6% an, sie sei richtig, 28% meinten, sie sei teils richtig, teils falsch, und 40%, sie sei falsch. Die entsprechenden Zahl für die Moravcik-Regierung hatten noch 11% richtig und nur 16% falsch gelautet.⁸ Durch die Auseinandersetzungen hatte sich das Privatisierungstempo verzögert. 1995 wurden nach offiziellen Angaben nur gut weitere 7% des BIP vom privaten Sektor übernommen. Nicht zuletzt aufgrund der Privatisierungspolitik blieb auch das Interesse der ausländischen Investoren weiterhin gering. Bis Ende 1995 wurden nur 181 Millionen \$ Direktinvestitionen getätigt, unwesentlich mehr als im Vorjahr.⁹

Insgesamt ergab sich für die erste Phase der Transformation eine über Erwarten positive Bilanz. Allerdings waren Strukturschwächen nicht zu übersehen. Die Restrukturierung der Unternehmen war im Rückstand, und zwar noch deutlicher als in Tschechien. Slowakische Unternehmen waren stark verschuldet. Die Nettoverschuldung betrug 1995 23% des BIP, deutlich mehr als in Tschechien und Ungarn. Fast die Hälfte der Unternehmen kam ihren finanziellen Verpflichtungen nicht ordnungsgemäß nach, gut 40%

der Kredite galten als gefährdet. Die Arbeitsproduktivität in der Industrie hatte zwar 1993-95 zugenommen, war aber weniger schnell gewachsen als in Ungarn, Polen und Slowenien. Ein weiteres Handicap war die immer noch stark auf die Schwerindustrie ausgerichtete Branchenstruktur, wobei eine starke Exportabhängigkeit der Industrie bestand. 1995 wurden über 43% der Industrieproduktion exportiert, wobei nicht einmal ein halbes Dutzend Firmen für den Großteil des Exporterfolges verantwortlich waren.¹⁰

2.3 Die zweite Phase der Transformation (1996-1999) – Abgleiten in eine erneute Krise

Die wirtschaftlichen Entwicklungstendenzen von 1996 zeigten an, daß das slowakische "Wirtschaftswunder" deutliche Risse bekommen hatte. Zwar war die Wachstumsdynamik mit 6,6% immer noch hoch, und die Inflationsrate bildete sich mit weniger als 6% weiter zurück. Auch die Reallöhne zeigten mit über 7% die zweithöchste Wachstumsrate seit der Wende. Das hohe Wachstum war aber nur mit stark angestiegenen Staatsausgaben (insbesondere für Infrastrukturinvestitionen), einer Erhöhung der Lagerbestände und einer stark zunehmenden Verschuldung erreicht worden.¹¹ Erstmals gab es eine deutlich negative Zahlungsbilanz, die mit über 11% bedrohliche Ausmaße angenommen hatte (vgl. Tabelle 1). Verantwortlich dafür war vor allem ein enormes Außenhandelsdefizit, nachdem in den beiden Vorjahren jeweils noch ein leichter Überschuß resultiert hatte. Vor allem das Defizit mit Rußland, von dem die Slowakei bezüglich Rohstofflieferungen und Energieimporten abhängig war, hatte zugenommen. Zudem war die Exportstruktur zu stark durch Halbfabrikate dominiert, und der relative Konkurrenzvorteil durch billigere Löhne war in manchen Branchen zurückgegangen, nachdem die Löhne stärker als die Produktivität gestiegen waren. Auch die Arbeitslosenrate blieb mit 12,8% Ende des Jahres relativ hoch. Über die Hälfte aller Firmen (im Nicht-Finanzbereich, mit über 25 Beschäftigten) verzeichnete Verluste; der Anteil der Firmen ohne Zukunftschancen wurde selbst von offiziellen Stellen auf 20% geschätzt, gleich wie der Anteil prosperierender Firmen. Erschwerend kam hinzu, daß die direkten Auslandsinvestitionen mit 183 Millionen \$ wiederum nur gleich viel zunahmen wie in den beiden Vorjahren, obwohl die ostmitteleuropäischen Länder insgesamt stark zulegen konnten.¹²

Auch die eingeschlagene, sehr umstrittene Privatisierungspolitik wurde fortgesetzt, wobei das Tempo zunahm. Der Anteil des privaten Sektors wurde insgesamt von der EBRD auf rund 70% geschätzt; nach offiziellen Zahlen betrug er sogar 77%, 1995 waren es erst 66% gewesen (vgl. Tabelle 1). Dabei verschärfte sich der Trend zu einem Klientelkapitalismus weiter. Die Privatisierung beinhaltete vor allem Management-*Buyouts* zu sehr günstigen Bedingungen; durchschnittlich wurden z.B. 1996 nur 40% des Buchwertes verrechnet, wobei zusätzliche Erleichterungen wie verschobene Zahlungen und Investitionsbonusse gewährt wurden. Einzelne Entscheidungen wie der Verkauf der besonders profitablen Nafta Gbely zu einem

Sechstel des Buchwertes an eine vorher unbekannte Firma, hinter der hochgestellte Mitglieder der Meciar Partei HZDS steckten, wuchsen sich zu Skandalen aus.¹³ Umstritten war auch die Umwandlung der Coupons in Staatsobligationen. Bereits Ende 1995 hatten in einer Umfrage 51% diese Umwandlung als nicht richtig bezeichnet, nur 9% als richtig. Nachdem die Umwandlung realisiert worden war – die Coupons im Nominalwert von 1.000 Kronen wurden in Obligationen im Nominalwert von 10.000 Kronen umgetauscht –, wurde im August auch der Verkauf der Obligationen freigegeben. Viele wollten die Obligationen schnell abstoßen. Da der offizielle Preis von 7.500 zu hoch war, um genügend Käufer zu finden, entstand ein breiter Schwarzmarkt, bei dem die Preise wesentlich tiefer lagen. So ist es nicht überraschend, daß im November 1996 immer noch nur 9% die Umwandlung der Coupons als richtig bezeichneten, 47% aber als falsch. Auch im Herbst 1996 perzipierten nur 22% eine Verbesserung der finanziellen Lage ihres Haushaltes während des letzten Jahres, 40% aber eine Verschlechterung, während 36% keine Veränderung angaben. Insgesamt resultierte somit trotz der erwähnten Reallohnzunahmen eine unwesentlich positive Bilanz als 1995.¹⁴

Auch 1997 setzten sich ähnliche Entwicklungstendenzen fort. Insbesondere waren die Wachstumsrate des BIP mit 6,5%, die Inflationsrate mit gut 6% und die Zunahme der Reallöhne mit 6,6% praktisch gleich ausgefallen wie 1996 (vgl. Tabelle 1). Diese auch im Vergleich mit den andern ost-mitteuropäischen Staaten sehr guten Ergebnisse konnten aber immer weniger darüber hinwegtäuschen, daß die Grundlagen der wirtschaftlichen Erfolge prekär waren. Obwohl die staatlichen Gesamtausgaben nicht mehr weiter gesteigert wurden, blieben sie auf dem hohen Niveau des Vorjahres, und das staatliche Defizit wuchs aufgrund geringerer Steuereinnahmen weiter an, von 1,9% des BIP 1996 auf 4,4%. Auch die gesamte externe Verschuldung nahm massiv zu und erreichte Ende 1997 bereits 51% des BIP (1996 erst 41%, 1995 33%). Das Außenhandelsdefizit hatte sich zuerst noch ausgeweitet; erst radikale Gegenmaßnahmen, wie die erneute Einführung einer siebenprozentigen Importsteuer im August, führten zu einer allerdings nur geringen Abnahme. Und das Zahlungsbilanzdefizit blieb mit 10% des BIP weiterhin viel zu hoch. Daß es in der Slowakei nicht wie in Tschechien zu einer größeren Währungskrise kam, trotz der parallelen Fluchtbewegungen im Mai weg von der slowakischen Krone, hing neben einer geschickten Interventionspolitik der Nationalbank vor allem mit der geringeren Bedeutung der ausländischen Guthaben zusammen.¹⁵ Die prestigeträchtige Verteidigung des Wechselkurses, die von der Nationalbank auch als Bremsinstrument gegenüber der Ausgabenpolitik der Regierung eingesetzt wurde, begann aber immer deutlicher negative Auswirkungen zu zeigen, da die reale Aufwertung zu hoch ausgefallen war – z.B. gegenüber der DM-Mark in den letzten drei Jahren um gut 20%. In der Industrie blieb der Produktionszuwachs mit 2,7% wie schon 1996 gering, und auch die Produktivitätssteigerung sowie vor allem die Profitabilität verbesserten sich wenig. Besonders akute Probleme traten im sonst schon schwachen

Finanzsektor auf, der unter der im Gefolge der Währungsturbulenzen von der Nationalbank gesetzten Liquiditätsschranken litt. Dies führte u.a. Ende Dezember zum Kollaps der drittgrößten Bank, der vom Staat dominierten IRB, und löste eine staatliche Rettungsaktion mit Finanzausschüssen aus.¹⁶

Die Regierung hatte bereits Mitte 1997 ein problematisches "Revitalisierungs"-Programm verabschiedet, daß "wichtigen" Unternehmen durch partielle Schuldenerlasse sowie den Aufschub von Steuern und Abgaben mehr Luft verschaffen sowie mögliche Bankrotte abwenden sollte. Unter den herrschenden, durch klientelistische Geflechte bestimmten Verhältnissen konnte dies aber keine effiziente Restrukturierung bewirken. Die large Bankrottgesetzgebung von 1993 war bisher schon nur zurückhaltend angewendet worden, so daß nur wenige marode Firmen liquidiert worden waren. Durch die relativ wenigen Entlassungen und das teilweise Wachstum von privaten Firmen blieb allerdings die Arbeitslosenquote Ende 1997 mit 12,5% auf dem gleichen Niveau wie in den beiden vorangegangenen Jahren. Streiks gab es praktisch keine.¹⁷ Dazu hatte, ähnlich wie in Tschechien, eine korporatistische Sozialpolitik beigetragen, wobei im Rahmen einer tripartitischen Kommission von Staat, Unternehmen und Gewerkschaften wichtige Themenbereiche wie Lohn- und Sozialpolitik einnehmlich zu regeln gesucht wurden. Die Beziehungen mit den Gewerkschaften begannen sich aber deutlich zu verschlechtern, wobei eine erneute staatlich verordnete Lohnkontrolle – die letzte war 1994 abgeschafft worden – und Energie-Preis-erhöhungen von besonderer Bedeutung waren. Eine weitere soziale Spannungsquelle stellte immer noch die Privatisierungspolitik dar, die im bisherigen Stil, wenn auch verlangsamt, weitergeführt wurde. Nach offiziellen Angaben nahm der Anteil des privaten Sektors am BIP 1997 nur noch um 5%punkte zu und beinhaltete insbesondere Management-Buyouts zu äußerst günstigen Bedingungen. Der Durchschnittspreis der direkten Verkäufe war noch weiter gesunken, auf nur noch 18% des Buchwertes. Zusammen mit der allgemeinen grassierenden Korruption führte dies zu einer geringen gesellschaftlichen Akzeptanz der Verteilungsstrukturen. Anfang 1997 meinten denn auch 91%, daß die Leute in der Slowakei durch unehrliche Methoden reich würden, noch mehr als Ende 1994 mit 86%. Und 74% gaben an, daß die Einkommenunterschiede verkleinert werden sollten.¹⁸

Während 1996 und 1997 das Abgleiten in eine Krise noch nicht klar sichtbar war, insbesondere dank der guten Wachstums- und Einkommenszuwachszahlen, stellte 1998 einen eigentlichen Wendepunkt dar. Nun bildete sich auch die Wachstumsrate zurück, auf zwar immer noch beachtliche 4,4%, und die Reallöhne stiegen nur noch um 2,7%. Vor allem nahm erstmals seit 1993 die Arbeitslosenrate wieder deutlich zu, nämlich auf 15,6%. Nur die Inflation konnte in etwa auf dem gleichen Niveau wie in den beiden Vorjahren gehalten werden. Das Budgetdefizit steigerte sich aufgrund unverändert hoher Ausgaben und geringerer Einnahmen auf fast 6% des BIP (vgl. Tabelle 1). Und trotz der schon erwähnten Importsteuer, die nicht zuletzt auf Druck des WTO wieder graduell reduziert und Ende Oktober ganz

abgeschafft wurde, resultierte für 1998 sogar ein größeres Handelsbilanzdefizit, da die Importe stärker als die nur leicht gesteigerten Exporte zugenommen hatten. Das Zahlungsbilanzdefizit blieb so auf der Höhe von gut 10% des BIP. Die Währung stand entsprechend unter Druck, was schließlich Anfang Oktober zur Aufgabe der bisherigen Wechselkurspolitik führte. Nach der Einführung des *Floating* wurde die Krone innerhalb einer Woche um 15% abgewertet. Die Situation im Bankensektor hatte sich weiter verschärft, wozu neben der Liquiditätsverknappungspolitik die sich verschlechternde Situation der Unternehmen beitrug. 1998 wurden denn auch mit 44% eine Rekordmarke gefährdeter Kredite registriert. Die direkten Auslandsinvestitionen, die im vorangegangenen Jahr mit nur rund 80 Millionen \$ einen Tiefstand erreicht hatten, zogen zwar mit 430 Millionen erstmals an, beschränkten sich aber vor allem auf wenige Investitionen wie ein profitables Montagewerk der Volkswagenwerke. Neue günstigere Investitionsbedingungen mit Steuererlässen, die Mitte 1998 in Kraft traten und einen partiellen Kurswechsel der unter enormen Druck stehenden Regierung beinhalteten, hatten dabei noch kaum eine Rolle gespielt.¹⁹

Obwohl die eingeleiteten Revitalisierungs- und Restrukturierungsmaßnahmen wenig brachten – Ende Februar traten zusätzlich etwas verschärfte Konkursregulierungen in Kraft –, stieg durch den Krisendruck und die ausländischen Investitionen die Arbeitsproduktivität in der Industrie erstmals mit 9% deutlich an. Aber die Gewinne brachen trotzdem ein, um gut die Hälfte gegenüber dem Vorjahr. Und wie erwähnt nahm die Arbeitslosenrate stark zu. Die Reallöhne stiegen auch nur noch gering an, z.T. aufgrund der gegen den Widerstand der Gewerkschaften durchgesetzten Lohnregulierungen sowie Preiserhöhungen staatlich kontrollierter Preise wie Post, Telefon und Heizung. Das verschärfte die soziale Unzufriedenheit, die ebenfalls durch weitere Privatisierungsskandale wie denjenigen des petrochemischen Großunternehmens Slovnaft angeheizt worden war. Es war denn keine Überraschung, daß die Meciar-Koalition im September abgewählt wurde (vgl. Abschnitt 3.3). Die neue Regierung kündigte in ihrem Wirtschaftsprogramm austeritätsorientierte Sanierungsmaßnahmen und strukturelle Reformen an, die auch den Korruptions- und Klientelismus-„Sumpf“ trockenlegen sollten.

1999 zeigten sich denn auch partiell neuartige Entwicklungstendenzen. Die Stabilisierungsmaßnahmen brachten erste Erfolge, indem sowohl das Budgetdefizit auf rund 2% und das Zahlungsbilanzdefizit auf 5,8% reduziert werden konnten. Insbesondere war es gelungen, durch eine deutliche Steigerung der Exporte – hier wirkte sich vor allem die Abwertung aus – und eine leichte Verminderung der Importe – hier war mit der Einführung einer temporären Importsteuer von 7% erneut eine Notmaßnahme ergriffen worden – das Handelsdefizit fast zu halbieren. Die Budgetsituation wurde vor allem durch Sparmaßnahmen im Lohnbereich der öffentlichen Dienste, durch Preiserhöhungen für staatlich kontrollierte und subventionierte Leistungen wie Transporte und Mietkosten sowie die Erhöhungen indirekter Steuern entlastet. Erwartungsgemäß stieg aber durch die Sanierungsmaßnahmen

nicht nur die Inflation auf fast 14% an, auch die Wachstumsrate des BIP reduzierte sich weiter, auf nur noch knapp 2%. Insbesondere gingen die Investitionen erstmals seit 1994 um fast einen Fünftel zurück, wobei der staatliche und der private Sektor in etwa gleich betroffen waren.²⁰ Denn die Unternehmen litten vermehrt an Liquiditätsproblemen, und zwar aufgrund fehlender oder geringer eigener Reserven und der sehr beschränkten Kreditmöglichkeiten. Die Banken, vor allem die drei wichtigsten staatlich kontrollierten Großbanken, befanden sich selbst in einer kritischen Situation. So wurden nicht nur die Investitionen zurückgefahren, auch die Zahlungsrückstände, die bereits Ende 1998 20% des BIP erreicht hatten, stiegen weiter an. Es kam auch vermehrt zu Gruppenentlassungen, auf die fast 400 Unternehmen zurückgriffen. Die von der Regierung durch bessere rechtliche Regelungen und neue Privilegien geförderten ausländischen Direktinvestitionen blieben lange Zeit gering und erreichten erst mit dem Verkauf der staatlichen Aktien eines Großunternehmens im Dezember eine neue Rekordmarke von 680 Millionen \$.

Vor diesem Hintergrund war es nicht überraschend, daß sich die soziale Situation deutlich verschlechterte. Die Arbeitslosenrate stieg schneller als im Vorjahr, vor allem seit dem Sommer, auf hohe 19,2% Ende des Jahres. Und was vor allem zählte: 1999 wurden nicht nur viele Arbeitsplätze abgebaut. Es wurden auch nur 9.000 neue Jobs geschaffen, 1997 waren es immerhin noch 70.000 gewesen. Und erstmals seit 1993 nahmen zudem die Reallöhne ab, und zwar um gut 3%. Dabei war vor allem der öffentliche Sektor betroffen, wo die Regierung die Löhne eingefroren hatte, während sie gleichzeitig die unpopulären generellen Lohnregulierungen der alten Regierung aufgehoben hatte. Obwohl breite Teile der Bevölkerung zuerst ein gewisses Verständnis für die Sanierungsmaßnahmen und ihre Folgen bekundeten, nahm dieses schon bald ab. Dazu trug die zu wenig erfolgreiche und konsequente Strukturreformpolitik bei, insbesondere bei der Bekämpfung der Korruption und des Klientelismus. Das vorne erwähnte Gesetz über strategische Unternehmen von 1995, das vor allem Infrastrukturunternehmen und große Banken von der Privatisierung ausschloß, wurde zwar im Juni durch ein Privatisierungsgesetz abgelöst. Vergangene unsaubere Privatisierungen wurden einer Überprüfung unterzogen und teilweise rückgängig gemacht, wie im Falle der angeführten Firma Nafta Gbely, neue Privatisierungen wie diejenige des Monopolbetriebes Slovenske telekomunikacie oder die Verteilung von Lizenzen für Mobiltelefone eingeleitet. Dabei setzte es aber in den Medien Kritik am Vorgehen, und Verdachtsmomente über neue Unregelmäßigkeiten tauchten auf.²¹ Dies war für die neue Regierung besonders peinlich, da sie nicht zuletzt mit dem seit der "Samtenen Revolution" bekannten Saubermann-Slogan "Wir sind nicht wie die da" die Meciargruppe zu Fall gebracht hatte. Es ist denn auch nicht erstaunlich, daß in einer Umfrage im Oktober 1999, also nur ein Jahr nach dem Machtwechsel, Mehrheiten nicht nur eine Verschlechterung der Wirtschaftslage (74%, Verbesserung nur 4%) und des eigenen Lebensstandards (61%; Verbesserung nur 5%), sondern auch der Korruption und des

Klientelismus (46%; Verbesserung nur 6%) perzipierten. Und im Vergleich zum System vor der Wende meinten nur noch 28%, daß grundlegende Änderungen in der Wirtschaft notwendig gewesen waren. Das waren deutlich weniger als 1993 mit 49% oder auch als 1997 mit 39%.²²

Die offenen sozialen Konflikte hielten sich aber trotz der offensichtlichen Enttäuschungen im Rahmen, nicht zuletzt aufgrund der sozialpartner-schaftlichen Traditionen und der eher geringen Erfolgschancen von Protest-aktionen. Zwar kam es etwas mehr zu Streiks und streikähnlichen Aktionen. Die Eisenbahner lancierten z.B. im Februar 2000 einen Bummelstreik, der aber nach einem Verhandlungskompromiß wieder abgebrochen wurde. Auch für das Jahr 2000 gelang es in der tripartitischen Kommission, eine Vereinbarung zu finden. Darin wurden insbesondere eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit um 3% und kollektive Lohnabschlüsse auf Inflationsniveau festgehalten.²³ Gelingt es aber nicht, die angekündigten Ziele zu erreichen und wirtschaftlich-sozial mindestens partiell eine Wende zu vollziehen, dürften die Konflikte zunehmen und politisch dem Meciar-Lager zusätzli-chen Auftrieb geben.

3. Die politische Entwicklung

3.1 Die Ausgangsbedingungen vor der Trennung

Wie bei den wirtschaftlich-sozialen Entwicklungen ist es unumgänglich, zuerst die wichtigsten Ausgangsbedingungen vor der Unabhängigkeit aufzuzeigen. Die slowakische und die tschechische Teilrepublik unterschieden sich nämlich in ihrer politischen Entwicklung noch deutlicher als in der wirtschaftlichen. Das Erbe des realsozialistischen Systems bedingte zwar gleiche Erfordernisse, vor allem die Schaffung zivilgesellschaftlicher Strukturen mit effizienten Parteien und Organisationen. Aber die Unterschiede in der politischen Tradition, der unmittelbare Ausgangslage und der konkreten Verlaufsdynamik führten zu verschiedenen Entwicklungsmustern.

Anfänglich waren allerdings noch weitgehend ähnliche Entwicklungen, insbesondere der Parteienlandschaft, zu beobachten. Neben den Hauptakteuren, den stark in die Defensive gedrängten Kommunisten, die als einzige eine relevante landesweite Partei bildeten, und den aus dem Kampf gegen das alte Regime entstandenen „Forumsparteien“, wurde in beiden Republiken eine ganze Reihe von „Parteien“ aktiv. Entscheidend war, daß die Forumsparteien, das tschechische „Bürgerforum“ und ihr slowakisches Pendant, die „Öffentlichkeit gegen Gewalt“, als sehr heterogene Gruppierungen schon bald in verschiedene Flügel und Parteien zerfielen, da sich persönliche Rivalitäten sowie unterschiedliche politische Orientierungen auswirkten. Zuerst hatte der Kampf um die ersten freien Wahlen vom Juni 1990 die Bewegungen noch zusammengehalten. In dieser Auseinandersetzung konnten die Forumbewegungen an Popularität zulegen, als Garanten für einen Sieg über die Kommunisten. Sie erzielten schließlich 51% der Stimmen in Tschechien und 33% in der Slowakei. Damit erreichten die bei-

den Gruppierungen deutliche Mehrheiten in den beiden föderalen Parlamentskammern sowie im Parlament der Tschechischen Republik, nicht aber in der Slowakischen Republik. Nach dem Sieg über die Kommunisten fiel das einigende Band weg. So kam es zu Flügelkämpfen, die in Tschechien im Frühling 1991 in der Bildung von drei verschiedenen Parteien kulminierten, wobei die rechtsliberal orientierte Partei ODS von Vaclav Klaus die stärkste Gruppierung wurde. In der Slowakei entwickelte sich die politische Lage anders, was vor allem mit den intensiven Konflikten um den Status der Teilrepubliken zusammenhing. Eine erste Auseinandersetzung hatte es schon im Winter 1990 um die Frage der Namensänderung gegeben. Im August begannen dann Verhandlungen um die Neuordnung der Kompetenzen, die provisorisch geregelt werden sollten, bis später eine neue Verfassung das Problem endgültig zu lösen hätte. Nach langem Hin und Her konnte man sich schließlich Mitte November auf eine Lösung einigen. Kompetenzen wurden an die Republiken delegiert, wie z.B. eigene Steuer- und Budgethoheit.²⁴ Kurz darauf kam es analog zum Bürgerforum zu einer offenen Krise in der "Öffentlichkeit gegen Gewalt". Eine oppositionelle, national orientierte Fraktion spaltete sich unter dem bisherigen charismatischen Ministerpräsidenten Meciar Ende April 1991 endgültig als "Bewegung für eine Demokratische Slowakei" (HZDS) ab. Meciar und seine Anhänger wurden aus der Regierung hinausgedrängt. Die Christlichdemokraten stellten in der neuen Regierung die meisten Minister und auch den Premier. Die HZDS von Meciar wurde aber mit Abstand die beliebteste politische Gruppierung. Trotz dieser Turbulenzen blieben die Forumsparteien politisch dominant und bildeten bis zu den Neuwahlen vom Frühling 1992 eine funktionsfähige Regierungskoalition.

Allerdings erwies sich der tschechisch-slowakische Gegensatz als stärker als erwartet. Dies führte nach den Wahlen zu einer grundlegend neuen Situation. Nach einem erbittert und teilweise recht demagogisch geführten Wahlkampf hatten sich die beiden jeweils stärksten Gruppierungen, diejenige von Meciar in der Slowakei und diejenige von Klaus in Tschechien, mit jeweils gut einem Drittel der Stimmen klar durchgesetzt (vgl. Tabelle 2). Die beiden führenden, programmatisch verschiedenen Parteien konnten zusammen mit ihren kleineren Verbündeten ihre Republiksparlamente dominieren sowie die föderalen Parlamente blockieren. So erreichte Meciar's Partei, die HZDS, zusammen mit dem (allerdings nur informellen) Koalitionspartner, der nationalistischen Slowakischen Nationalpartei, im slowakischen Nationalrat 89 von 150 Sitzen. Damit war der Weg zur Spaltung programmiert. Nach diversen Ränkespielen wurde Ende Oktober ein Übereinkommen getroffen, das die meisten Punkte regelte. Schließlich stimmte auch die Föderalversammlung Ende November zu, am 1. Januar 1993 die Tschechoslowakei aufzulösen, nachdem die slowakischen und tschechischen Oppositionsparteien vergeblich auf einem Referendum bestanden hatten.

3.2 Die erste Phase (1993-1995) – politische Polarisierung und Instabilität

Nicht nur wirtschaftlich, auch politisch gab es nach der Trennung beträchtliche Probleme, da die politische Situation sich schneller als erwartet destabilisierte. Im slowakischen Parlament verfügte die Partei Meciar zwar fast allein über die Mehrheit. Die HZDS wurde aber nach Erreichen des Hauptziels, der nationalen Unabhängigkeit, internen Spannungen ausgesetzt, da nun auch bei ihr persönliche Rivalitäten und politische Meinungsverschiedenheiten zum Tragen kamen. Dies zeigte sich bereits bei der Präsidentenwahl, bei der der Wunschkandidat Meciar durchfiel und ein Kompromißkandidat, Michal Kovac, gewählt wurde.²⁵ Auch die Beziehungen zum informellen Koalitionspartner, der Slowakischen Nationalpartei, wurden belastet. Bis zum Frühling entwickelte sich bereits eine politische Krise, nachdem der Außenminister nach Kritik an Meciar Führungsstil entlassen worden war. Er verließ mit acht weiteren Abgeordneten die Partei. Meciar mußte mit einer parlamentarischen Minderheit regieren. Die politischen Spannungen verschärften sich noch, da es in Meciar Partei zu weiteren Konflikten kam, vor allem zwischen dem relativ unabhängig agierenden Präsidenten und dem Premierminister. Die wirtschaftlichen und politischen Probleme führten dazu, daß Meciar und seine Regierung bei der Bevölkerung an Terrain verloren. Hatten im Dezember 1992 noch 58% der Regierung ihr Vertrauen bekundet, so waren es im März 1993 noch 46% und im September 37%. Knapp ein Jahr nach der Spaltung gaben sogar 60% an, sie bedauerten die Spaltung der alten Tschechoslowakei. Die Partei Meciar, die HZDS, mußte deutliche Einbußen hinnehmen. Im Dezember 1992 war sie bei den Wahlpräferenzen noch von 31% der Befragten bevorzugt worden, im September nur noch von 15%. Zwar konnte Mitte Oktober endlich eine formelle Koalitionsvereinbarung mit der Nationalpartei getroffen und Anfang November eine Koalitionsregierung gebildet werden. Meciar und seine Gefolgsleute gerieten aber in der Folge weiter unter Druck. In der HZDS nahmen die internen Konflikte zu, vor allem zwischen dem Präsidenten Kovac und dem immer mehr in die Defensive gedrängten Premierminister Meciar. Auch innerhalb der SNS zeigten sich deutliche Spannungen, wobei 6 der 14 Abgeordneten die Regierung praktisch nicht mehr unterstützten.²⁶

So ergab sich Anfang 1994 eine eigentliche Pattsituation zwischen Regierung und Opposition, die sich zu einer schwerwiegenden Krise entwickelte, nachdem weitere 12 Abgeordnete der HZDS sowie zwei Minister Meciar die Gefolgschaft verweigerten. Am 11. März wurde Meciar Regierung durch ein Mißtrauensvotum des Parlamentes gestürzt. Ihren Sturz begrüßten 44%, 39% lehnten ihn ab, was die Polarisierung nicht nur der Politiker, sondern auch der breiten Bevölkerung illustriert. Bis zu den vorzeitigen Neuwahlen im September regierte dann eine bunte Koalition von Meciar-Gegnern aus fünf Parteien. Diese reichte von den in der Mitte und rechts davon stehenden Christdemokraten über die neu entstandene Zentrums-Gruppe-

rung der Demokratischen Union DU, zu der auch der neue Premier Jozef Moravcik gehörte, bis hin zu der postkommunistischen Demokratischen Linken, der SLD. Der neuen Regierung, die auf die stillschweigende Unterstützung der ungarischen Minderheitsparteien zählen konnte, vertrauten im April immerhin 54%, fast soviel, wie Meciar's Mannschaft zu Beginn der Unabhängigkeit erzielt hatte. Obwohl die Regierung insgesamt wenig an Vertrauen einbüßte, manövrierte sie sich in eine heikle Situation. Wie bereits vorne erwähnt worden ist, verlor sie vor allem durch ihre stabilitätsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik an Unterstützung. Sie konnte damit die gesellschaftlichen Erwartungen auf eine Verbesserung der materiellen Bedingungen nicht erfüllen. So konnte Meciar's Partei wieder zulegen, während vor allem die SLD durch die im Frühling erfolgte Abspaltung einer linkspopulistischen Gruppierung, der Arbeiterunion ZSR, Einbußen hinnehmen mußte. Meciar, Experte in politischen *Comebacks*, schaffte es erneut, sich mit einem aufwendigen, aggressiv-populistischen Wahlkampf in die vorderste Front der politischen Auseinandersetzung zu stellen.²⁷ Die Beteiligung fiel bei den Wahlen von Ende September mit 75% denn auch hoch aus. Von den 18 Parteien und Koalitionen, die an den Wahlen teilnahmen, konnten 7 die Prozenzhürde überschreiten. Mit der zentrumsorientierten DU und der linkspopulistischen ZRS waren zwei neue Parteien dazugekommen (vgl. Tabelle 2). In einer Koalition mit der kleinen Bauernpartei RSS errang Meciar's HZDS 35,0% der Stimmen, nur gut 2 Prozentpunkte weniger als 1992. Damit lag sie klar vor dem durch die Postkommunisten der SLD dominierten Wahlbündnis SV, Gemeinsame Wahl, mit enttäuschenden 10%. Knapp dahinter folgten die ungarische Parteienkoalition und die Christdemokraten. Mit 7% schnitt die ZRS überraschend gut ab, während die rechtsnationalistische Nationalpartei mit 5% einen Rückschlag hinnehmen mußte.

Meciar konnte mit seinem früheren Koalitionspartner, der geschwächten Slowakischen Nationalpartei, keine mehrheitsfähige Regierung mehr bilden. Eine Zusammenarbeit mit einer der bisherigen Regierungsparteien kam wegen inhaltlichen und persönlichen Konflikten nicht in Frage. Meciar suchte so die Unterstützung der ZRS. Und obwohl diese zuerst in der Opposition bleiben wollte, näherte sie sich Meciar immer mehr an. Bereits in den ersten Parlamentssitzungen stimmte sie mit der Meciar-Partei, die eine politische Frontalattacke startete. Mißliebige Führungskräfte in wichtigen Positionen wie den staatlichen Medien und den Privatisierungsorganen wurden entlassen, bereits beschlossene Gesetze geändert. Die Opposition protestierte energisch gegen diese Maßnahmen; eine Straßendemonstrationen in der Hauptstadt Bratislava – allerdings mit nur gegen 10.000 Teilnehmern – unterstrich Mitte November, am fünften Jahrestag der "Samtenen Revolution", den Widerstand gegen den "Meciarismus". Mitte Dezember gelang es Meciar schließlich, eine formelle Koalition zu bilden und eine neue Regierung zusammenzustellen, die in ihrer Zusammensetzung selbst für Osteuropa ziemlich kurios war. Sie umfaßte neben der klar dominierenden, diffus nationalpopulistisch orientierten Partei Meciar's auch die rechtsnationale SNS sowie die linkspopulistische ZRS. Allerdings hatte

die sehr heterogene Koalition Mühe, sich auf ein gemeinsames Programm zu einigen. In wichtigen Fragen vertraten die Regierungsparteien verschiedene Ansichten. So war die SNS radikal nationalistisch und deutlich gegen die Berücksichtigung von Minderheitsinteressen eingestellt. Die ZSR wandte sich vor allem gegen die Privatisierung und die europäische Integration. Meciar's Partei wollte einen einigermaßen moderaten Kurs steuern und es mit der EU und dem Westen nicht ganz verderben. Bei der Präsentation des Regierungsprogramms Mitte Januar bezeichnete er sogar die Integration mit Europa als ein Hauptziel seiner Politik. Und im Juni 1995 stellte die Slowakei ein offizielles Beitritts-gesuch an die EU. Obwohl seine Koalitionspartner immer wieder konträre Meinungen zum offiziellen Europakurs und zum angestrebten Nato-Beitritt von sich gaben, dominierte Meciar's Position die Politik. Ein Zeichen hierfür war auch die im März 1995 erfolgte Einigung mit Ungarn über die Minderheitenrechte. Allerdings verzögerte sich dann die Ratifikation des Vertrages wegen Unstimmigkeiten in der Koalition bis zum März 1996.²⁸

Die innenpolitische Situation war durch eine starke Polarisierung gekennzeichnet. Meciar versuchte mit allen Mitteln, seine Position auszubauen und diejenige seiner Gegenspieler auszuhöhlen. Besonders mit Präsident Kovac stand er im Dauerstreit. Um die Kontrolle des Geheimdienstes gab es z.B. schon im Frühling eine heftige Auseinandersetzung. Meciar ließ schließlich vom Parlament ein ihm wichtige Kompetenzen zuerkennendes Sicherheitsdienst-Gesetz verabschieden. Auch die Beziehungen mit der ungarischen Minderheit verschlechterten sich, wobei eigenwillige Interpretationen des Ungarnabkommens eine zentrale Rolle spielten. Mitte November 1995 wurde ein restriktives Sprachengesetz verabschiedet, das für alle offiziellen Funktionen Slowakisch zur einzig akzeptierten Sprache erklärte. Eine internationales Aufsehen erregende Affäre spielte sich im August ab. Ein wegen Betrugsverdacht von Deutschland polizeilich ausgeschriebener Sohn des Präsidenten wurde in der Slowakei entführt und nach Österreich gebracht, wo er inhaftiert wurde.²⁹ Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ist es nicht überraschend, daß Meciar und seine Gefolgschaft weiterhin polarisierend auf die Bevölkerung wirkten. Im März 1995 vertrauten der Regierung 45%, im Dezember immer noch 42%. Die großen Unterschiede nach Parteipräferenzen illustrierten die Polarisierung. In die Regierung hatten Ende 1995 92% der Anhänger der Meciar-Partei HZDS Vertrauen, 67% der Anhänger der SNS und 62% der ZRS. Bei den Sympathisanten der Oppositionsparteien waren es überall weniger als 20%. Gut zwei Drittel der Bevölkerung waren im November 1995 auch unzufrieden über die Entwicklung der Demokratie. Besonders verschlechtert hatte sich die Einschätzung, wie die Menschenrechte respektiert würden. Bis 1994 war eine deutlich Mehrheit der Meinung gewesen, diese würden respektiert. 1995 war dies nicht mehr der Fall, 42% positiven Bewertungen standen 51% negativen gegenüber.³⁰ Erstaunlicherweise blieb aber Meciar's Partei trotz aller Frustrationen die populärste Partei. Im Dezember 1995 wurde die HZDS immer noch von 29% präferiert, vor der Zentrums-partei DU mit 12%, den

Christdemokraten der KDH mit 10%, der postkommunistischen Linken der SDL mit 8%. Meciar blieb ebenfalls der vertrauenswürdigste Politiker mit rund einem Viertel Nennungen. Auch die Einstellung zum eigenen Staat war etwas positiver bzw. pragmatischer geworden. Zwar hielten sich Ende 1995 diejenigen, welche die Teilung der Tschechoslowakei weiterhin für einen Fehler halten, und diejenigen, welche sie als richtig beurteilen, mit je einem guten Drittel die Waage. Aber 27% gaben an, sie seien zwar zuerst dagegen gewesen, würden die Teilung jetzt aber akzeptieren.³¹ Abschließend kann das Fazit gezogen werden, daß sich, ähnlich wie in Polen, in der ersten Phase eine gespannte und stark polarisierte politische Lage entwickelt hatte. Im Gegensatz zu Polen war aber die aus Dreiparteien bestehende „Rechts-Mitte-Links“-Koalition von Meciar nicht nur heterogener zusammengesetzt als die polnische Zwei-Parteien-Koalition aus Postkommunisten und Bauernpartei, sie setzte auch ihre Anhänger viel unverschämter an die relevanten Posten in Staat, Medien und Wirtschaft. Vor allem benutzte sie Methoden, die z.T. ungesetzlich und sogar kriminell waren. Das setzte Meciar Slowakei auch international deutlich ins Abseits.

3.3 Die zweite Phase (1996-1999): Der Aufstieg der Opposition zur Macht und die Gefährdung ihrer Stellung

Wie im wirtschaftlichen Bereich zeigten sich 1996 auch im politischen Bereich erste Anzeichen einer Wende. Die gesellschaftliche Unterstützung nahm erstmals, wenn auch langsam ab. Zudem konnte sich die Opposition etwas besser konsolidieren. Die Regierungskoalition baute vor allem ihre Machtpositionen weiter aus, was ihr vermehrte Kritik eintrug. Neben den staatlichen Organen und den elektronischen Massenmedien, die bisher im Zentrum gestanden waren, traten neue Bereiche, wie die regionale Verwaltungsstruktur, Stiftungen, Universitäten und Kulturinstitutionen.³² Im Sommer wurde vom Parlament ein Veto des Präsidenten gegen ein neues Gesetz über die regionale Verwaltung überstimmt. Dieses ermöglichte es der Meciar-Partei, vermehrten Einfluß zu erlangen. Die HZDS ergattete entsprechend alle acht regionalen Chefposten. Allerdings hatte der Macht hunger der HZDS die internen Koalitionskonflikte verstärkt, wobei es, wie vorne erwähnt, im Sommer sogar wegen der Führungsbesetzung eines Versicherungsunternehmens zu einer offenen Krise gekommen war. Ein neues Gesetz über die höhere Bildung beschnitt die Autonomie der Universitäten. Zudem wurden durch den Kulturminister kritische Leiter von Kulturinstitutionen durch regierungsloyale Personen ersetzt. Bereits im Winter war ein restriktives Gesetz gegenüber privaten Stiftungen, die sich immer mehr zu einem Pfeiler einer unabhängigen Zivilgesellschaft entwickelten, vorge schlagen und schließlich gegen breiten Widerstand durchgesetzt worden. Meciar und seine Koalition versuchten ebenfalls mehr ökonomischen Druck auf die immer noch breit gefächerte Presse zu machen, indem etwa Zeitungen durch Meciar nahestehende Kreise aufgekauft und die Redaktionen ausgewechselt wurden, wie im Falle der Narodna obroda. Ein besonders

umstrittenes "Gesetz zum Schutz der Republik", das interne Kritiker mit Sanktionen bedrohte, wurde zwar vom Parlament im März verabschiedet, aber nach dem Veto des Präsidenten und auf breiten gesellschaftlichen Widerstand hin, der von der politischen Opposition über die Gewerkschaften bis hin zur Kirche reichte, deutlich abgeschwächt und schließlich nach einem erneuten präsidentiellen Veto fallengelassen.³³ Im Zentrum des Interesses stand 1996 vor allem die erwähnte Affäre um die Entführung des Präsidentensohnes und ihre Folgen, welche die Härte der politischen Auseinandersetzung und die bereits erreichte Macht von Meciar und seinen engsten Gefolgsleuten über die Staatsorgane deutlich illustrierten. Obwohl viele Hinweise auf eine Involvierung des SIS, des Geheimdienstes, bestanden, wurde die offizielle Untersuchung ohne Ergebnis im August abgeschlossen. Besondere Aufmerksamkeit erregte Ende April der Tod eines Ex-Polizeioffiziers, der als Freund eines ehemaligen SIS-Agenten über brennende Informationen zum Entführungsfall verfügt haben soll. Sein Auto war in die Luft geflogen, wobei die Polizei erst einen technischen Defekt vermutete, später aber zugab, daß es wahrscheinlich ein Sprengstoffattentat gewesen sei. Der Fall wurde Mitte Oktober ebenfalls ergebnislos zu den Akten gelegt.³⁴

Die Mitte-Rechts-Opposition versuchte, mit einer Ende Oktober gegründeten, allerdings nur losen "blauen Koalition" erstmals eine einheitlichere politische Front zu bilden, wobei die Christdemokraten und die Demokratische Union die zentrale Rolle spielten. Auch die sonst eher gespannte Zusammenarbeit mit der auf regionale Autonomie pochenden ungarischen Parteienkoalition verbesserte sich etwas. Mit der größten Oppositionspartei, der postkommunistischen SLD, blieben die Beziehungen aber kühl, so daß keine übergreifende gemeinsame Oppositionsfront entstand. Zum Gedenken an die "Samtene Revolution" wurden aber immerhin in über zwanzig Städten Protestveranstaltungen durchgeführt, wobei in Bratislava mit 20.000 Demonstranten doppelt so viele Personen wie im Vorjahr teilnahmen. Meciar's politische Position blieb aber trotz der verstärkten Opposition stabil, im Gegensatz zur vorne beschriebenen Entwicklung zu Beginn der Unabhängigkeit. Er leistete sich im Dezember sogar einen neuen Affront, der einmal mehr auch das EU-Parlament zu Protesten veranlaßte. Ein Abgeordneter der HZDS, der im November die Meciar-Partei verlassen hatte, war ohne verfassungsrechtliche Grundlage einen Monat später vom Parlament seines Mandates enthoben worden. Meciar wollte damit allfälligen Absetzbewegungen, wie sie 1994 zu seinem Sturz geführt hatten, einen Riegel vorschieben. Dies schien ihm wohl umso angebrachter, als die gesellschaftliche Unterstützung zu erodieren begann. Hatten im April 1996 weiterhin 42% Vertrauen zur Regierung bekundet, waren es im September noch 36%. Die Meciar-Partei HZDS wollten im April 32% wählen, im November hingegen nur 24%. Der Gesamtanteil der drei Koalitionsparteien betrug noch schwache 35,2%.³⁵

1997 stellte insofern eine wichtige Weichenstellung dar, als sich die politische Polarisierung zuspitzte und sich der größte Teil der Opposition nun

auch organisatorisch zusammenschloß. Eine erste Mobilisierung brachte die Referendumskampagne für die direkte Volkswahl des Präsidenten. Um eine weitere politische Monopolisierung durch die Regierungskoalition zu verhindern – die Amtsdauer des Meciar kritisch gegenüberstehenden Präsidenten Kovac lief im Frühling 1998 aus, verlangten die meisten Oppositionskräfte mittels eines Anfang Jahr gestarteten Referendums die Volkswahl des Präsidenten. Dabei wurden über eine halbe Million Unterschriften gesammelt. Das gleichzeitig vom Parlament verlangte Referendum über einen allfälligen NATO-Beitritt bewegte die von den oppositionellen Kräfte dominierte Referendumskommission dazu, vier Fragen auszu-schreiben – drei zur NATO, eine zur Volkswahl –, was von der Regierungskoalition vehement bekämpft wurde. Nach umständlichen gerichtlichen Auseinandersetzungen entschied der Innenminister zwei Tage vor der Abstimmung eigenmächtig, die Stimmzettel auf die drei Fragen zur NATO zu reduzieren. Dem Boykottaufruf der gesamten Opposition, inklusive der "Postkommunisten", wurde in der Folge weitgehend entsprochen, gingen doch am 23. Mai nur gerade 9,5% an die Urnen. Umfragen zeigten, daß sonst fast 60% teilgenommen hätten und sich von diesen deutliche Mehrheiten sowohl für den NATO-Beitritt wie für die Volkswahl des Präsidenten ausgesprochen hätten.³⁶ Die ganze Affäre brachte nicht nur eine weitere Verhärtung der innenpolitischen Fronten, sondern auch Kritik aus dem Ausland. Daß die Slowakei im Sommer nicht zu NATO- und EU-Beitrittsverhandlungen eingeladen wurde, stellte keine Überraschung dar.

Die weiter verschärfte Polarisierung hatte die Oppositionsparteien näher zusammengebracht, und im Juli erfolgte die offizielle Bildung der SDK, der "Slowakischen Demokratischen Koalition", einer Wahlallianz von fünf Parteien. Deren Spektrum reichte von den kleinen Mitte-Links-Parteien, der Grünen Partei und der Sozialdemokratischen Partei, deren Wahlpräferenzen jeweils um die 3-5% schwankten, bis zu den im Zentrum und gemäßigt rechts stehenden Parteien, den relativ großen Parteien der Christdemokraten und der Demokratischen Union mit Wähleranteilen um die 10-12%, sowie der kleinen Demokratischen Partei mit rund 4-6%. Damit verfügten sie zur Zeit ihrer Gründung über gut ein Drittel aller Wahlpräferenzen. Meciar's HZDS, die im Gefolge der heftigen Auseinandersetzungen wieder etwas zulegen konnte, kam hingegen nur auf 27%. Die Polarisierung zeigte sich auch im Vertrauen zur Regierung. 39% gaben im Juli, an Vertrauen zu haben, 57% nicht. Bis im Herbst verloren dann zwar beide Gruppierungen etwas an Unterstützung, aber die Parteienlandschaft war fortan durch die heftigen Konflikte zwischen den beiden großen Gruppierungen geprägt.

Diese Tendenz verschärfte sich im Wahljahr 1998 weiter. Dies äußerte sich auch in den konkreten politischen Auseinandersetzungen, wobei die Unmöglichkeit, im Frühling einen neuen Präsidenten zu wählen – es hätte dazu 60% der Stimmen im Parlament bedurft – besonders hervorstach. Zwar wurde durch die Gründung einer neuen Partei links der Mitte, der SOP, der "Partei für zivile Verständigung" von Rudolf Schuster, dem populären

Bürgermeister von Kosice, das Parteienspektrum erweitert. Diese Partei konnte auf Anhieb im Februar über 10% der Wählerpräferenzen holen und steigerte sich in der Folge weiter. Im Juli 1998 betrug ihr Wähleranteil je nach Umfrage 14-18%.³⁷ Dies ging zwar vor allem auf Kosten der größten Oppositionsgruppierung, der SDK, deren Anteil im Juli nur noch 21-23% betrug. Damit lag sie in etwa gleich auf mit Meciar's HZDS, die auf 20-26% kam. Da aber Schusters Partei auch in Opposition zu Meciar stand und die Koalitionspartner Meciar's schwach abschnitten – die linkspopulistische ZRS klar unter der Fünfprozenthürde, die rechtsnationale SNS um 7-9% –, war die Ausgangslage zu den Wahlen von Ende September klar. Es zeichnete sich eine deutliche Niederlage Meciar's und ein Sieg der Oppositionskräfte ab. Obwohl es Meciar's HZDS mit einem intensiv geführten Wahlkampf erneut schaffte, mit 27% stärkste Gruppierung zu werden, war der Vorsprung auf die SDK mit ihren 26,4% nur minimal (vgl. Tabelle 2).³⁸ Schusters SOP war hingegen im stark polarisierten Wahlkampf zurückgeblieben und erreichte nur 8%, noch hinter der recht gut abschneidenden "post-kommunistischen" SDL mit 14,7% sowie der Partei der Ungarischen Koalition SMK und den rechtsnationalen SNS mit je 9,1%. Alle andern Parteien – es waren insgesamt 17 Parteien angetreten, nur eine weniger als 1994 – vermochten die Prozenzhürde nicht zu überschreiten. Der bisherige Koalitionspartner, die ZRS, schnitt dabei mit nur 1,3% der Stimmen ausgesprochen schlecht ab. Damit war der Machtwechsel programmiert. Zwar wäre es Meciar theoretisch möglich gewesen, mit seinem bisherigen Koalitionspartner und einem weiteren neuen "Partner", etwa der SDL, eine Koalition zu bilden. Dies war aber faktisch nach der klaren Trennung in Pro-Meciar - und Anti-Meciar-Kräfte nicht möglich. So kam es, ähnlich wie schon 1994, zu einer breiten Anti-Meciar-Koalitionsregierung. Dieser gehörten neben der selbst sehr heterogenen, nun tonangebenden SDK – sie stellte die meisten Minister und mit dem Reformpolitiker Mikulas Dzurinda auch den Premierminister – die "linke" SDL und die Mitte-Links-Partei SOP sowie erstmals die ungarische Parteienkoalition SMK an. Dies bedeutete eine komfortable Mehrheit von 93 Sitzen im 150 Sitze umfassenden Parlament, welche auch Verfassungsänderungen ermöglichte.

Der Hauptgrund für den Erfolg der Anti-Meciar-Kräfte, die vorne beschriebene wirtschaftliche Krise, bildete auch die Hauptschwierigkeit für die neue Regierung, erfolgreich und populär zu bleiben. Die neue Regierung erhielt zwar einen deutlichen Vertrauensvorschuß; im November 1998 bekundeten immerhin 57% Vertrauen in sie, nur 37% äußerten kein Vertrauen. Und obwohl in der Bevölkerung ein gewisses Verständnis für unpopuläre Maßnahmen vorhanden war, erodierte dieses mit zunehmender Dauer und Schärfe der Austeritätsmaßnahmen. Dazu kam, daß sich die programmatisch und personell sehr heterogene Koalition mit zunehmenden internen Streitigkeiten und dem bereits vorne erwähnten Gerangel um Machtpositionen und Korruptionsaffären diskreditierte und damit ihren hehren Wahlversprechen nicht gerecht werden konnte. Zwar gelang es im Mai, die vom Parlament durch eine Verfassungsänderung beschlossenen direkten Präsident-

schaftswahlen zu gewinnen. Der populäre Rudolf Schuster erzielte im zweiten Wahlgang 57%; 43% erreichte sein Gegenspieler, Vladimir Meciar, der nach einem kurzen Abtauchen erneut auf die politische Bühne zurückgekehrt und während der Nato-Bombardierungen Jugoslawiens erneut erstarkt war. Nur innerhalb eines Jahres sank das Vertrauen in die Regierung deutlich. Im Oktober 1999 bekundeten nur noch 38% Vertrauen, 60% kein Vertrauen. Das sind Zahlen, wie sie auch Meciar in etwa vor seiner Wahlniederlage verzeichnet hatte.³⁹ Vor allem Ministerpräsident Dzurinda, der im Januar noch von 26% als der vertrauenswürdigste Politiker bezeichnet worden war, fiel auf nur 14% zurück, während Meciar von 16% auf 18% zulegen konnte.

Die Bilanz der Bevölkerung über die Regierungstätigkeit nach einem Jahr fiel ebenfalls kritisch aus. Eine Ausnahme bildete nur die Einschätzung der internationalen Stellung der Slowakei, wo 39% eine Verbesserung und 20% eine Verschlechterung perzipierten. Das war keine Überraschung, war es doch der Regierung gelungen, wieder Anschluß an Europa zu finden, wobei dann die offizielle Einladung zu EU-Beitrittsverhandlungen im Dezember 1999 den Höhepunkt darstellte. Beim Bereich demokratischer Verhältnisse, einem Punkt, der auch prominent im Regierungsprogramm fungierte, nahmen aber nur 22% eine Verbesserung wahr, 32% sogar eine Verschlechterung. Hierbei war die Verabschiedung eines Sprachengesetzes im Juli, das Ungarisch zur zweiten Amtssprache in rund 500 Gemeinden mit einem Anteil von über 20% Ungarisch Sprechenden erklärte, von einiger Bedeutung gewesen; vielen Ungarn ging dies zu wenig weit, während viele Slowaken es als zu großzügig ablehnten. Insgesamt gesehen war es also kein Wunder, daß Meciars Partei HZDS in den Wählerpräferenzen wieder zur stärksten Partei aufstieg, während die zusätzlich von internen Querelen zerrissene Regierungspartei SDK deutlich zurückfiel. Bereits im Juni 1999 hätte die HZDS 29% errungen, die SDK noch 20%. Die SDK geriet schließlich im Winter 2000 in eine große Krise, nachdem sich faktisch bereits im Januar Ministerpräsident Dzurinda mit der Gründung der Demokratischen und Christlichen Union SDKU abgesetzt hatte. Durch eine weitere Spaltung bei der linken SDL hatte sich das Parteienspektrum zudem zusätzlich verändert. Die Intrigen und Machtspiele der Politiker stießen bei der Bevölkerung weitgehend auf Ablehnung und verstärkten die politische Entfremdung. Allerdings konnte Meciars Lager davon nur bedingt profitieren. Zwar war die HZDS schon seit längerer Zeit in den Umfragen mit Abstand die wählerstärkste Partei. Aber die seit Monaten von ihr vorgebrachte Referendumsforderung nach Neuwahlen, die vom Verfassungsgericht als legal, aber bei einer allfälligen Abstimmung nicht bindend erklärt wurde, stieß in der Bevölkerung mehrheitlich auf Ablehnung.⁴⁰

Die innenpolitische Auseinandersetzung zwischen dem Pro- und dem Anti-Meciar-Lager hatte sich zwischenzeitlich weiter verschärft. Daß das Regierungslager Politiker des alten Regimes, die sich illegale Aktivitäten zuschulden hatten kommen lassen, zur Verantwortung ziehen wollte, stieß bei einer Bevölkerungsmehrheit auf Verständnis, wie etwa im Falle des ehe-

maligen Geheimdienstchefs Ivan Lexa, dessen parlamentarische Immunität schon im April 1999 aufgehoben und der anschließend verhaftet worden war.⁴¹ Daß im April 2000 aber auch Meciar, der sich geweigert hatte, als Zeuge auszusagen, in einer spektakulären Polizeiaktion für kurze Zeit verhaftet wurde, war in der Öffentlichkeit umstrittener, da der Verdacht nahelag, daß die Regierung damit von ihren internen Schwierigkeiten ablenken wollte. Seit Mitte Mai begann die HZDS denn auch in verschiedenen Städten Protestdemonstrationen gegen die vermeintliche "Kriminalisierung" ihrer Spitzenpolitiker zu organisieren.⁴² Gefährlicher als die Oppositionstätigkeiten der HZDS sind für die Regierung die ständigen Konflikte zwischen den Koalitionspartnern. So bestätigte zum Beispiel das Parlament nach der Einreichung eines Mißtrauensantrages Ministerpräsident Dzurinda Mitte April in seinem Amt nur relativ knapp. Für die Abberufung waren 60 Abgeordnete, dagegen stimmten 72, neun Abgeordnete enthielten sich der Stimme. Das Mißtrauen erklärten erstaunlicherweise auch der Vorsitzende des Parlaments und der Mitregierungspartei SDL, Jozef Migal, sowie ein Teil der Abgeordneten der SDL. Die Abberufung des Ministerpräsidenten hätte laut slowakischer Verfassung den Sturz der ganzen Regierung bedeutet.

4. Fazit und Ausblick

Versucht man eine Gesamtbilanz zu ziehen, fällt an der bisherigen Entwicklung der Slowakei sicherlich ihr widersprüchlicher und instabiler, weitgehend zyklisch verlaufender Charakter auf. Dies betraf sowohl die wirtschaftlich-soziale wie vor allem die politische Entwicklung. Das ist an sich nichts Außergewöhnliches und bei den meisten Transformationsländern feststellbar – wenn auch mit unterschiedlichen Akzentsetzungen und Verlaufsmustern. Wie bereits in der Einleitung bemerkt worden war, zeigte die Slowakei aber auch spezifische Eigenheiten, die zu einem beträchtlichen Teil direkt oder indirekt mit der "nationalen" Frage bzw. der neuen Staatlichkeit zusammenhingen. Einige relevante Ähnlichkeiten und Differenzen sollen kurz im folgenden im Vergleich mit den Entwicklungen der Nachbarländer Tschechien und Polen aufgezeigt werden.⁴³

Insgesamt verlief, wie gesagt, die wirtschaftlich-soziale Entwicklung der Slowakei widersprüchlich, aber weniger ungünstig, als von vielen Experten erwartet worden war. Bezeichnend hierfür ist die relativ günstige Wachstumsbilanz. Polen übertraf als Spitzenreiter 1999 den Stand des Bruttoinlandproduktes von 1989 um gut einen Fünftel. Es folgten Slowenien mit rund 7% über dem Stand von 1989; dahinter plazierte sich bereits die Slowakei mit 1%, noch vor Ungarn mit -1% und Tschechien mit -4%. Daß die Slowakei zwischen Polen und Tschechien lag, ist nicht untypisch. Durch die gemeinsame Vergangenheit bedingt, waren teilweise ähnliche Entwicklungen wie in Tschechien erfolgt (vgl. auch Tabelle 1). Durch teilweise zu Polen verwandte Ausgangsbedingungen resultierten auch einige Gemeinsamkeiten mit dem nördlichen Nachbarland. So kann die Slowakei als ein inter-

essantes „Zwischen“-Beispiel angesehen werden. Noch als Teil der alten Tschechoslowakei wies die Slowakei neben ähnlichen Trends Entwicklungen auf, die von denjenigen Tschechiens abwichen, wie schon in Abschnitt 2.1 aufgezeigt worden ist. Zu nennen ist hier vor allem die schnell angestiegene Arbeitslosigkeit, die polnische Ausmaße erreichte und vor allem auf ungünstigere Branchenstrukturen und weniger neue Firmen zurückzuführen war, oder auch die höheren Budgetdefizite, die ebenfalls damit zusammenhingen. 1993, im ersten Jahr nach der Unabhängigkeit, kam es zum erwarteten Einbruch mit Verschlechterungen in fast allen relevanten Dimensionen. Danach erlebte die Slowakei aber bis 1997 eine erstaunliche Entwicklung mit einem Wachstum in der Höhe Polens und Inflationsraten, die bald sogar etwas tiefer ausfielen als in Tschechien. Dazu kamen mittlere Reallohnsteigerungen und leicht fallende Arbeitslosenraten, die in etwa denjenigen Polens entsprachen. Die Gründe für diese positiven Entwicklungen sind verschiedenartig. Teilweise sind ähnliche Faktoren anzuführen wie in Polen, etwa eine forcierte Ausnutzung der bestehenden Möglichkeiten und Reserven, beispielsweise mit einer Steigerung von Exporten im weniger qualitäts- und mehr kostenorientierten Bereich. Auch eine etwas weniger als in Polen ausgeprägte Flexibilität hat eine Rolle gespielt. Durch die größeren Probleme zu Beginn der Unabhängigkeit war auch die anfängliche Restrukturierung etwas stärker ausgefallen als im prosperierenderen Tschechien. Zudem war die Konjunktur durch einen staatsinterventionistisch orientierten Kurs, insbesondere über relativ hohe staatliche Ausgaben für Infrastruktur, und large Konkursregulierungen gefördert worden. Wie in Polen hatten in der Slowakei die großen politischen Turbulenzen keinen direkten negativen Einfluß auf die Wirtschaftsentwicklung. Man könnte sogar versucht sein, in Teilbereichen einen geradezu umgekehrten Einfluß zu postulieren. Im generell weniger stabilen Umfeld war die wirtschaftspolitische Flexibilität der Regierung gerade in wachstumsrelevanten Bereichen größer, etwa in der Währungspolitik, um sich so auch politisch abzusichern. In Tschechien hingegen war der Kurs weniger flexibel und stark monetaristisch orientiert.

Es überrascht denn auch nicht, daß die Slowakei – im Gegensatz zu Tschechien, aber ähnlich wie Polen – in den letzten Jahren eine größere Währungskrise vermeiden konnte und nur eine Wachstumsschwächung, aber keine Rezession hinnehmen mußte. Allerdings waren auch deutliche Krisenanzeichen wie hohe Zahlungsbilanz- und Budgetdefizite aufgetreten, und zwar einiges stärker als in Polen. Dies hing u.a. mit dem politisch motivierten wirtschaftspolitischen Kurs der Meciar-Regierung zusammen sowie mit den selbst für ostmitteleuropäische Verhältnisse ausgeprägten Klientelismus- und Korruptionsstrukturen.⁴⁴ Obwohl die neue Regierung mit einem austeritätsorientierten Kurs die Ungleichgewichte wieder reduzieren konnte, sind die strukturellen Schwächen bisher kaum korrigiert worden; die sozialen Folgen wie Reallohnabbau und stark gestiegene Arbeitslosigkeit brachten zudem intensive Spannungen mit sich und erschütterten das Vertrauen in die Regierung und die Politik noch weiter.

Die politische Entwicklung war, insgesamt gesehen, eher noch instabiler verlaufen als die wirtschaftliche, ganz ähnlich wie in Polen. Dabei hatten sich sogar polarisiertere Strukturen politischer Lagerbildungen entwickelt als beim großen Nachbarn. Dies hing vor allem mit den Spannungen zu Tschechien und der neuen Staatlichkeit zusammen. Zwar war noch innerhalb der alten Tschechoslowakei die Einführung grundlegender demokratischer Verhältnisse in beiden Teilrepubliken gut vorangekommen, und anfänglich hatte sich eine ähnliche Parteienlandschaft mit den Hauptprotagonisten "Forumsparteien" versus "Postkommunisten" bzw. Kommunisten herausgebildet (vgl. Abschnitt 3.1). Aber die Kombination von sozialen und ethnischen Konflikten führte zu einem andern politischen Spektrum, wobei der charismatische Vladimir Meciar ein diffus orientiertes "nationales" Lager zur Dominanz führen und die Unabhängigkeit Anfang 1993 durchsetzen konnte. Hier sind gewisse Parallelen zu Tudjmans kroatischer nationaler Bewegung nicht zu verkennen. Aufgrund anderer historischer Traditionen und kultureller Muster erfolgte die Trennung aber friedlich und recht geordnet. Meciar geriet aufgrund der negativen wirtschaftlich-sozialen Folgen der Trennung schnell in eine politische Krise. Auch die große interne Heterogenität seiner Bewegung wirkte sich dabei durch Spaltungstendenzen aus. Dies führte schon im Frühling 1994 zu seinem Sturz und zur Bildung einer bunt zusammengewürfelten "Anti-Meciar"-Koalitionsregierung.

Nach dem erneuten Wahlsieg Meciar im September 1994 unterschied sich nicht nur die Parteienlandschaft von derjenigen der Nachbarländer, sondern es setzten sich auch immer mehr regressive Entwicklungstendenzen durch. Zwar wurden formell die zentralen demokratischen Strukturen nicht angetastet. In der politischen Praxis wurden von dem herrschenden Lager aber Methoden angewandt, die über das auch in Tschechien und Polen übliche Maß hinausgingen, die eigenen Positionen zu stärken und Anhänger an relevante Positionen zu setzen. Dabei wurden nicht nur mehr Bereiche involviert, sondern auch nicht verfassungskonforme und in Einzelfällen kriminelle Praktiken angewandt. Damit isolierte sich die Slowakei international und durfte weder mit einer NATO- noch mit einer EU-Mitgliedschaft rechnen. Während sich die Slowakei in diesem grundsätzlichen Bereich demokratischer Entwicklung sowohl von Polen wie von Tschechien unterschied, war sie in vielen konkreten Belangen Polen ähnlicher als Tschechien. Insbesondere in bezug auf die Entwicklung der politischen Stabilität war die Slowakei Polen verwandt – von 1990 bis 1999 waren sechs Regierungen im Amt, in Polen acht –, wobei zudem mehrere politische Kehrtwendungen erfolgten. Und bezüglich des Polarisierungsgrads der Politszene übertraf die Slowakei Polen sogar, wie bereits erwähnt worden ist. Das "Meciar-Lager", die meiste Zeit seit der Unabhängigkeit an der Macht, und das "Anti-Meciar-Lager", nur kurz 1994 und nun seit Herbst 1998 wieder an der Regierung, waren noch stärker verfeindet als in Polen das "postkommunistischen" Lager und das "Solidarnosc-Lager". Im Gegensatz zu Polen war aber die seit Winter 1994 herrschende "Rechts-Mitte-Links"-Koalition nicht nur heterogener zusammengesetzt als die polnische Koali-

tion aus Postkommunisten und Bauernpartei. Auch das Parteienspektrum und die Allianzen unterschieden sich in der Slowakei sowohl von der polnischen wie der tschechischen Szene, ebenso die persönliche Dominanz von Meciar gegenüber vergleichbaren Führungspersonen wie Polens Walesa oder Tschechiens Klaus. Es scheint plausibel, dies auf die fernere und vor allem die jüngere Vergangenheit zurückzuführen, die durch einen verzögerten Nationenbildungsprozeß charakterisiert war. An einer unterschiedlichen Staatsauffassung schien es jedenfalls nicht zu liegen, denn die demokratischen Grundeinstellungen in Tschechien und der Slowakei wichen trotz einer etwas demokratischeren und vor allem legalistischeren Orientierung der Tschechen nicht wesentlich voneinander ab.⁴⁵ Und neben den zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten dürften denn auch diese Einstellungen Hauptgrund für das Scheitern Meciar in den letzten Wahlen vom Herbst 1998 gewesen sein. Allerdings hat sich die erneut breit angelegte "Anti-Meciar"-Koalition bisher wenig bewährt, da sie sich selbst durch interne Konflikte und Affären diskreditierte. Zudem hat sie aufgrund der schwierigen wirtschaftlich-sozialen Lage auch massiv an Akzeptanz in der Bevölkerung verloren.

So sehen die unmittelbaren Zukunftsaussichten eher düster aus. Zwar wird von Regierungsseite immer wieder versichert, daß die kritische wirtschaftliche Situation bald unter Kontrolle sei und schon nächstes Jahr eine deutliche Besserung eintreten werde. Dabei wird sie z.T. von internationalen Organisationen flankiert, die relativ optimistische Prognosen von sich gaben. So rechnete z.B. die OECD schon für nächstes Jahr mit einem Rückgang der Arbeitslosenrate auf 16%, während der Chef der slowakischen Arbeitsbehörde davon ausging, daß dann erst der Höhepunkt eintreten werde. Der IWF ging in seiner Prognose im Mai 2000 von einer Wachstumsrate des BIP von 2% und 2001 von 3% aus.⁴⁶ Zwar gab es im laufenden Jahr gewisse Anzeichen einer Entspannung: Im ersten Quartal nahm z.B. die Industrieproduktion gegenüber dem Vorjahr um 4,5% zu und das Defizit der Leistungsbilanz nahm deutlich ab, im April wurde auch erstmals seit 1995 wieder ein aktiver Saldo der Außenhandelsbilanz erzielt. Aber die Regierung steht weiter unter großem Druck, wobei sie sich im Dilemma zwischen sozialen Forderungen einerseits und den Auflagen internationaler Organisationen anderseits befindet. Die kürzlich entsandte IWF-Mission schätzte, daß das Defizit des Staates im Jahr 2000 4% des BIP erreichen könnte. Nach Einrechnung der außerbudgetären Ausgaben, die durch Privatisierungserträge gedeckt werden, könnte das Defizit sogar 5% des BIP betragen. Der IWF "empfahl" eine Defizithöhe von nur 3% des BIP, wobei das Budgetdefizit bis 2003 auf 2% des BIP sinken sollte. Andererseits kritisierte der Sozialminister selbst vor kurzem den Vorschlag der Regierung, die Renten nur um 7% anzupassen, da dies eine Verletzung der europäischen Sozialcharta darstelle; denn die Renten würden so unter die dort festgesetzten Minimalhöhe von 40% des Durchschnittslohnes fallen.⁴⁷

Wie auch immer die kurzfristigeren Entwicklungen sich gestalten werden, wichtigere Probleme stehen mittel- und langfristig an. Wie bereits vorne

deutlich geworden ist, sind die strukturellen Probleme der slowakischen Wirtschaft groß. Es überrascht denn auch nicht, daß die Slowakei bei Einschätzungen der Wettbewerbsfähigkeit nicht gut wegkommt. 1998 wurde es beispielsweise von 53 klassifizierten Ländern vom World Economic Forum nur auf Platz 48 gesetzt (zum Vergleich Tschechien Platz 35, Polen Platz 49). Die vorne aufgezeigte Exportschwäche war neben Handelsbarrieren und mangelnder Exportförderung auch durch ungenügende Produktivitätsfortschritte bedingt. So hatte die Produktivitätszunahme im Industriebereich von 1993-98 nur 36% betragen, in Polen und Ungarn jedoch 61%. Die Lohnstückkosten in DM hatten in der gleichen Periode um 30% zugenommen, in Polen hingegen nur um 12%, in Ungarn sogar um 27% abgenommen. Die gesamten Direktinvestitionen machten 1989-99 nur knapp 400 \$ pro Kopf aus, weniger als in Polen oder Litauen, ganz zu schweigen von Ungarn mit seinen über 1.700\$. Zudem ist die Exportstruktur immer noch von einem relativ hohen Anteil an arbeits- und rohstoffintensiven Produkten geprägt.⁴⁸ Auch der Finanzbereich ist zu wenig entwickelt und bedarf grundlegender Restrukturierungen. Illustrativ ist die Börsenkapitalisierung, die 1999 gerade 2% des BIP ausmachte, noch weniger als in Rumänien mit 4% oder in Polen mit 18%. Wie die Wirtschaft mittelfristig über die Runden kommen wird, hängt aber nicht nur von den internen Reformanstrengungen und einem geschickten wirtschaftspolitischen Kurs ab, sondern auch von den wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen in Westeuropa⁴⁹ und der zukünftigen Stellung der Slowakei in Europa, insbesondere dem Verhältnis zur EU. Am 28. März legte die slowakische Delegation in Brüssel die Positionsdokumente zu 8 von insgesamt 31 Bereichen vor, womit de facto die Beitrittsgespräche begannen. Die Verhandlungen sind bisher relativ glatt und zügig verlaufen. Bereits Ende Mai konnten vorläufig die Verhandlungen über sechs Bereiche beendet werden. Die slowakische Seite legte der Union gleichzeitig die Positionsdokumente in weiteren fünf Kapiteln vor. Mitte Juni kamen nochmals fünf dazu. Nach Einschätzung des Außenministers sollte die Slowakei Ende des Jahres bereits dort stehen, wo die bisherigen Kandidaten der ersten Runde Mitte des Jahres standen, und damit anderthalb Jahre aufgeholt haben.⁵⁰ Das Endziel der slowakischen Delegation, die Verhandlungen bis Ende 2002 zu beenden und Anfang 2004 der EU beizutreten, ist aber kaum als realistisch zu betrachten, auch wenn die EU ein Interesse daran hat, die Slowakei aus geo- und handelspolitischen Gründen zu den Nachbarländern aufschließen zu lassen und besonders umstrittene Themen, wie etwa die Landwirtschaft bei Polen, weitgehend fehlen. Die EU tritt nämlich vermehrt selbst auf die Bremse, um Zeit für ihre eigenen durch die Osterweiterung notwendigen, aber umstrittenen Reformen zu gewinnen und die zunehmend negative Stimmung in den EU-Ländern aufzufangen. In der Slowakei selbst ist der Beitritt weitgehend unbestritten. Die Slowaken zeigten, ähnlich wie die Tschechen oder die Slowenen, schon nach der Wende eine besonders positive Einstellung gegenüber der EU. Im Herbst 1992, also kurz vor der Unabhängigkeit, gaben z.B. über drei Viertel an, sie würden einen Beitritt zur

EU in den nächsten fünf Jahren unterstützen. Im Herbst 1995 waren es nach der Abkühlung der offiziellen Beziehungen noch rund die Hälfte, die für die EU-Mitgliedschaft votierten, zwei Jahre später wieder über 60%. Im März 2000 waren sogar 70% dafür, nur 20% nahmen dagegen Stellung.⁵¹

Trotz aller wirtschaftlichen und politischen Schwierigkeiten und Instabilitäten, die noch auf die Slowakei zukommen werden, kann mit großer Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, daß sich die Slowakei in Zukunft grundlegend ähnlich entwickeln wird wie ihre Nachbarländer. "Sondertouren", wie sie vor allem unter der zweiten Regierungszeit Meciar üblich waren und die Slowakei in Europa isolierten, dürften der Vergangenheit angehören. Selbst wenn Meciar Partei die nächsten Wahlen gewinnen sollte, dürfte er kaum mehr an die Macht zurückkehren. Und auch wenn ihm dies nochmals gelänge, was nur bei einer großen wirtschaftlichen und politischen Krise möglich scheint, wäre sein Spielraum stark eingeschränkt. Deshalb darf wohl auch das Fragezeichen zum anfangs gesetzten Titel "Der slowakische Transformationsprozeß. Auf Umwegen nach Europa?" gestrichen werden.

Tabelle 1: Wirtschaftsentwicklung der Slowakei und Tschechiens 1990–1999

Slowakei	Wachstum BIP ¹	Arbeits- losenrate	Inflation	Budget- ergebnis ²	Real- löhne	Privat- sektor ³	Zahlungs- bilanz ²
1990	-3	2	10	0	-6	10	
1991	-15	12	61	-4	-28	15	
1992	-7	10	10	-3	5	30 (32)	
1993	-4	14	23	-7	-6	45 (39)	-5
1994	5	15	13	-1	8	55 (58)	5
1995	7	13	10	0	4	60 (66)	2
1996	7	13	6	-2	7	70 (77)	-11
1997	7	13	6	-4	7	75 (82)	-10
1998	4	16	7	-6	3	75 (82)	-10
1999	2	19	14	-3	-3	75	-6
Tschechien							
1990	-1	1	10	0	-5	12	
1991	-14	4	57	2	-26	17	
1992	-6	3	11	0	10	28	
1993	1	4	21	0	4	45	0
1994	3	3	10	1	8	56	0
1995	5	3	9	1	8	70	-3
1996	4	4	9	0	9	75	-8
1997	0	5	9	-6	3	75	-6
1998	-2	8	11	-1	-1	75	-2
1999	-1	9	2	-2	5	75	-2

1) Außer der Arbeitslosenrate (Stand Endes des Jahres), dem Anteil des Privatsektors und dem Budgetergebnis beinhalten die Zahlen prozentuale Veränderungen gegenüber dem Vorjahr. Die Zahlen von 1999 sind z. T. noch vorläufig.

2) Minuszahlen: Budgetdefizit in % des BIP (Bruttoinlandprodukt), Pluszahlen: Budgetüberschuß in % des BIP.

3) Anteil am BIP in %; Schätzwerte des EBRD für jeweils Mitte des Jahres, in Klammern offizieller Anteil Ende des Jahres, vgl. EBRD (1999) 264, Slovakia (1996/97) 107.

Quellen: Business Central Europe, Annual 2000 (Dec. 1999) und March (2000) 65, EBRD (1999) 191ff, Komerční Banka 23 (2000) 1f und Statistiken der nationalen Ämter.

Tabelle 2: Die politischen Parteien im Parlament der Slowakei
(Stimmenanteile und Sitze)

	1992		1994		1998	
	Stimmen (%)	Sitze	Stimmen (%)	Sitze	Stimmen (%)	Sitze
Nachfolgeparteien der Öffentlichkeit gegen Gewalt:						
HZDS	37,3	74	35,0	61	27,0	43
Christlich-Demokraten:						
KDH	8,9	18	10,0	17		
(1998 in SDK)						
Regionalpartei der Ungarn:						
MKDH-ESWS-MLS						
bzw. SMK-MKP	7,4	14	10,2	17	9,1	15
Nationalisten:						
SNS	7,9	15	5,4	9	9,1	14
Postkommunisten:						
SDL	14,7	29			14,7	23
SV (reformorientiert)			10,4	18		
ZRS (linkspopulistisch)			7,3	13		
Übrige:						
DU (liberal)			8,6	15		
(1998 in SDK)						
SOP					8,0	13
SDK (Bürgerliche Parteienkoalition)					26,3	42

Quellen: offizielle Wahresultate

Anmerkungen

¹ Siehe dazu den Artikel des Autors in Wirtschaft und Gesellschaft 20/2 (1994) 83-109.

² Vgl. dazu den bereits erwähnten Artikel des Autors sowie Juchler (1994) 326ff und 350ff.

³ Zu den Umfragedaten siehe SU SR - VVM 1 (1995) 4, zur Privatisierung World Bank (1994) 42, EBRD (1999) 265.

⁴ Fisher (1995) 61ff. Die Slowakei verzeichnete in der Folge einen Handelsüberschuß mit Tschechien. Das bilaterale Zahlungsabkommen der beiden Länder auf der Basis eines Clearingsystems, das nach dem Wegfall der gemeinsamen Währung installiert worden war, wurde von Tschechien Mitte 1995 gekündigt und trat ab Oktober 1995 außer Kraft, vgl. Business Central Europe (Febr. 1996) 13.

⁵ Vgl. WIIW 225 (1996) 20, SU SR - VVM 1 (1995) 4 und EBRD (1995) 56.

⁶ 1995 betrug der Lohn umgerechnet nur rund 230\$; allerdings war die effektive Kaufkraft durch die Unterbewertung der Währung einiges höher, vgl. WIIW 225 (1996) 28 und 85, sowie Business Central Europe (Febr. 1996) 64, wo die Slowakei bei der Kaufkraft der Durchschnittsstundenlöhne hinter Ungarn und Polen, aber noch vor Tschechien rangierte.

⁷ Siehe z. B. die Ölraffinerie Slovnaft, die durch trickreiche Umwege unter die Kontrolle des Managements fiel, vgl. Business Central Europe (Febr. 1996) 26f. Nicht zufällig waren in einer Umfrage von Anfang April 1995 74% entschieden der Meinung, Korruption und Bestechung habe sich in der Gesellschaft ausgebreitet, 24% wählten die Antwort eher ja als nein, vgl. SU SR - VVM 2 (1995) 21.

⁸ Vgl. Focus (1996) 37ff. Generell hatte die Bevölkerung eine etwas positivere Einstellung zum Privatisierungsprozeß gewonnen, vor allem im Vergleich zur Phase vor der Unabhängigkeit. Aber immer noch waren z.B. 62% der Meinung, daß alle großen Industrieunternehmen im Staatsbesitz bleiben sollten.

⁹ Vgl. Slovakia 1996/97 (1998) 108. Die Bevölkerung war allerdings Ende 1995 im Ver-

gleich zum Mai 1991 etwas positiver gegenüber der Präsenz ausländischen Kapitals eingestellt, vgl. Focus (1996) 33f. Bei den Banken z.B. fanden 66% die ausländische Präsenz richtig. Insgesamt waren aber die Einstellungen gegenüber der Marktwirtschaft noch skeptisch. In der Umfrage der Eurobarometers im November 1995 gaben z.B. 39% an, daß der Aufbau einer Marktwirtschaft richtig sei, genau gleich viele, daß dies falsch sei. Nur 1993 war die Bilanz mit -4 Punkten negativer gewesen, 1990 mit plus 28 wesentlich positiver. 1997 betrug die Differenz sogar - 10, vgl. Central and Eastern Eurobarometer (1998) Amex Figure 83.

¹⁰ Vgl. EBRD (1996) 118, Slovakia 1996/97 (1998) 105, Business Central Europe (Dec. 1995) 47 sowie WIIW 225 (1996) 225, 10 und 89.

¹¹ Vgl. Slovakia 1996/97 (1998) 103f., Narodnaobroda (7.4.1997).

¹² Vgl. Transition 3 (1997) 12f und 59f, EBRD (1996) 204 und 1997, 199, Slovakia 1997/98, (1998) 105 und 108ff., Business Central Europe 2 (1997) 65.

¹³ Vgl. Slovakia 1996/97 (1998) 110, 122ff, EBRD (1997) 198. Aufsehen erregte auch die Privatisierung einer großen Versicherungsfirma im Sommer. Nachdem die Partei Meciar die Firma unter ihre Klientel aufteilen wollte, setzten sogar die Koalitionspartner Meciar unter Druck, vgl. Transition 16 (1996) 32ff., Slovakia 1996/97 (1998) 15.

¹⁴ Vgl. Transition 13 (1997), Focus (1996) 40, Slovakia 1996/97 (1998) 69, Central and Eastern Eurobarometer (1997) Annex Figure 1.

¹⁵ Vgl. EBRD (1999) 265, Business Central Europe - Annual 1997/98 (1998) 28, Slovakia 1996/97 (1998) 113.

¹⁶ Vgl. Business Central Europe - Annual 1997/98 (1998) 28, EBRD (1999), 264f.

¹⁷ EBRD (1997) 199, Slovakia 1996/97 (1998) 113.

¹⁸ Juchler (2000) Bd. II, 35, EBRD (1998) 188, Slovakia 1996/97 (1998) 69.

¹⁹ EBRD (1998) 188f, Business Central Europe (Febr. 2000) 25f.

²⁰ EBRD (1999) 262, Business Central Europe (April 1999), M.E.S.A. 10 (March 1999) 1ff.

²¹ Vgl. z.B. M.E.S.A. 10 (Juni 1999) und (Juli 1999).

²² Slovakia 1996/97 (1998) 70, IVO (1.11. und 18.11.1999). Dabei gab es auch eine deutliche Korrelation mit dem Bildungsstand. 18% der Grundschulabsolventen waren der Meinung, es habe nach 1989 eine grundlegende Änderung des Wirtschaftssystems gebraucht, gegenüber 53% der Hochschulabsolventen.

²³ M.E.S.A. 10 (March 2000).

²⁴ Vgl. auch Krivy (1992), Wolchik (1991) 63f. Bezeichnend für das gespannte Klima war das bereits im September deutlich größere Mißtrauen gegenüber der föderalen Regierung in der Slowakei (fast 50%) als in Tschechien (25%), während im Juli erst geringe Unterschiede bestanden hatten.

²⁵ Vgl. RFE/RL Research Report 7 (1993) 13ff.

²⁶ Vgl. Wirtschaft und Gesellschaft 1 (1994) 102ff.

²⁷ Daß eine PR-Agentur Berlusconi den Wahlkampf Meciar betreute, stellte dabei ein interessantes Detail dar. Zum Wahlkampf und dem Wahlausgang vgl. Szolomanyi, Meseznikov (1995).

²⁸ Business Central Europe (Febr. 1996) 13, NZZ (15.3.1996) 7.

²⁹ Vgl. Lidove Noviny (29.3.1995) 1, Business Central Europe (Dec. 1995) 13, Transition 24 (1995) 58ff. und 19 (1995) 39ff.

³⁰ Vgl. Focus (1996) 69f., Central and Eastern Eurobarometer (1996) Annex 1, 6 und 7. In vielem hatten die Slowaken auch unklare, manchmal widersprüchliche Meinungen.

³¹ Slovakia 1996/97 (1998) 76f. Die Unterstützung der Regierungsparteien korrelierte dabei deutlich negativ mit der Bildung, Focus (1996) 7.

³² Vgl. Slovakia 1996/97 (1998) 11ff..

³³ Vgl. Transition 4 (1996), Slovakia 1996/97 (1998) 11f.

³⁴ Vgl. Transition 13 (1996) 40ff.

³⁵ Vgl. Slovakia 1996/97 (1998) 69 und 76.

³⁶ Vgl. Slovakia 1996/97 (1998) 17 und 74.

³⁷ Vgl. die Zusammenstellung der Umfragedaten aller renommierten Institute wie FOCUS, MVK, Nazory in: www.slovensko.com/doc/release/5.htm

- ³⁸ Die Unterstützung der Parteien unterschied sich dabei deutlich nach sozialen Kriterien: Während die SDK vor allem in den städtischen bzw. großstädtischen, den jungen und gebildeten Segmenten Anhänger fand, traf für die HZDS gerade das Gegenteil zu, vgl. IVO (31.10.1998).
- ³⁹ Vgl. IVO (31.10.1999). Die Vertrauenskrise war recht umfassend. Auch in die Gewerkschaften hatten z.B. nur 36% Vertrauen, vgl. IVO (8.11.2000).
- ⁴⁰ Vgl. IVO (31.3.2000); Anfang März z.B. waren 57% dagegen, nur 38% dafür, vgl. auch Business Central Europe (March 2000). Anfang März wollten 30% die HZDS wählen, anfangs Mai waren es 28%. An zweiter Stelle fungierte Smer mit 19%, SDKÚ 11.6%, SMK 8,8%, SNS 8,2%, SDL 6,4% und SOP 5,3% vgl. M.E.S.A. (April und Mai 2000); Zum Parteienstreit vgl. auch Nicholson (2000).
- ⁴¹ Nach einer Focus-Umfrage bekundeten dafür zwei Drittel Verständnis, vgl. IVO (19.3.2000).
- ⁴² Vgl. Mit einer Protestversammlung in Prievidza startete die HZDS am 17. Mai diese Serie von Meetings, die in jeder Kreisstadt stattfinden sollen, vgl. M.E.S.A. 10 (Mai 2000). Die HZDS beklagte sich auch, daß sie im Slowakischen Fernsehen benachteiligt werde, wobei sie sich auf eine Studie berief, die zeigte, daß die HZDS nur 14% der den Parteien gewidmeten Zeit auf sich vereinigte und meist negativ geschildert wurde, vgl. Radio Free Europe (22. Juni 2000), zitiert nach: <http://www.slovensko.com/news/index.php3/802>.
- ⁴³ Vgl. Juchler (2000) und insbesondere Juchler (1999), wo ein Vergleich des tschechischen und polnischen Entwicklungsweges enthalten ist.
- ⁴⁴ Vgl. dazu z.B. die internationale Korruptionsrangliste von Transparency International von 1999, wo die Slowakei schlechter abschnitt als die anderen ostmitteleuropäischen Länder: sie belegte nur Rang 53 hinter Polen (Rang 44), Tschechien (Rang 39), Ungarn (Rang 31) und Slowenien (Rang 25), vgl. <http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html> und Juchler (2000), wo weitere Studien dokumentiert sind.
- ⁴⁵ Vgl. z. B. die Surveyergebnisse in Focus (1995) 43ff und SPP 306 (1998) 19.
- ⁴⁶ Vgl. Business Central Europe (June 2000) 46f. Bezüglich der Inflation ging der Finanzminister kürzlich von rund 10% für das Jahr 2000 und einem deutlichen Rückgang in den beiden nächsten Jahren aus, vgl. M.E.S.A. 10 (Mai 2000), IMF (2000), 40. Etwas kritischere Einschätzungen werden in WIIW 261 (1999) vorgenommen, wo auch auf die Probleme eines strikt austeritätsorientierten Kurs hingewiesen wird, der zwar das Zahlungsbilanzdefizit herunterfahren und die Schuldenbelastung reduzieren kann, aber auch eine stärkere Rezessionsgefahr mit Budgeteinnahmeverlusten und höheren Arbeitslosenzahlen beinhaltet.
- ⁴⁷ Vgl. M.E.S.A. 10 (Mai 2000) und Radio Slovakia International (15.6.2000), zitiert nach <http://www.slovensko.com/news/index.php3/782>.
- ⁴⁸ Vgl. Komerční Banka - Economic Trends 18 (1999) 1, EBRD (1999) 74ff.
- ⁴⁹ Vgl. dazu auch WIIW 261 (1999), wo zwei Szenarien entwickelt werden. Nach einer optimistischen Variante könnte die Slowakei bis zum Jahre 2010 stark zulegen und rund 70% des EU-Durchschnittseinkommen erreichen, nach einer zweiten Variante nur 55%, magere 3% mehr als 1998.
- ⁵⁰ Vgl. Jakoby (2000), M.E.S.A. 10 (April und Mai 2000), Business Central Europe (June 2000) 41f, Radio Slovak International (15.6.2000) zitiert nach <http://www.slovensko.com/news/index.php3/785>.
- ⁵¹ Umfragedaten des Central and Eastern Eurobarometers und des FOCUS, vgl. Slovakia 1996/97 (1998) 74, Juchler (2000) 15, vgl. IVO (27.3.2000). Die NATO-Mitgliedschaft war hingegen wesentlich umstrittener, vor allem nach der mehrheitlich abgelehnten Kosovo-Bombardierung. Im Januar 1999 waren noch 42% dafür, 41% dagegen, im Juni 1999 nur noch 35% dafür, aber 53% dagegen, und im März 2000 wieder 42% dafür und 47% dagegen, vgl. IVO (29.3.2000).

Literatur

- Butora, Martin; Skaldony, Thomas W. (Hrsg.), Slovakia 1996/97 (IVO - Institute for Public Affairs, Bratislava 1998).
- Central and Eastern Eurobarometer, hrsg. von Commission of the European Communities (Brussels 1990ff).
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), Transition Report (London 1995ff).
- Fisher, Sharon, Slovakia: Turning Back?, in: Transition 1 (1995) 60-64.
- Focus (centrum pre socialnu a marketingovu Analyzu), Current problems of Slovakia on the Verge of 1995-96 - Report of the Sociological Survey (Bratislava 1996).
- Krivý, Vladimír, Trvanie a zmena na Slovensku - Analyzy vybraných problemových okruhov, Inštitút stredoeurópskych štúdií FM UK (Bratislava 1992).
- IMF (International Monetary Fund), World Economic Outlook (Washington D.C. 2000).
- IVO (Institute for Public Affairs), Vyskum (Bratislava 1998ff.), www.ivo.sk/vyskum.asp. (Survey-Kurzreports in Slowakischer Sprache).
- Jakoby, Marek, Die Slowakei begann über den Eintritt in die Europäische Union zu verhandeln, in: M.E.S.A. 10 - Monatsreport (Bratislava, April 2000): www.mesa10.sk/DEUTSCH/SMREPORT.HT
- Juchler, Jakob, Umbruch in Osteuropa. Politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen 1989-1993 - Gesamtüberblick und Fallstudien (Zürich 1994).
- Juchler, Jakob, Die Transformationsprozesse Polens und Tschechiens, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3 (1999) 329ff.
- Juchler, Jakob, Der wirtschaftliche und politische Transformationsprozess Osteuropas in komparativer Perspektive, Schlußbericht an die World Society Foundation (Zürich 2000).
- Meseznikov, Grigorij, Slovakia in: Gabanyi, Anneli Ute (Hrsg.), Transformationsstaaten in Europa 1989-1999 (Druck in Vorbereitung).
- M.E.S.A. 10 - Monatsreports (Bratislava 1999f): www.mesa10.sk/DEUTSCH/SMREPORT.HT
- Nicholson, Tom, SDK rejects PM's fusion in: Aktuality - IVO (Institute for Public Affairs) (Bratislava 2000), www.ivo.sk/showivot.asp?Source=Publicistika&Id=143.
- Szomolanyi, Sona; Meseznikov, Grigorij (Hrsg.) (1995), Slovak Parliamentary Elections (Slovak Political Science Association, Bratislava 1995).
- SU - SR - VVM SU SR -VVM (Statistický úrad Slovenskej republiky - vyskum verejnej mienky), Nazory- Informacny Bulletin (Bratislava 1993ff).
- SPP (Studies in Public Policy), Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde (Glasgow 1995ff).
- WIIW (Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche), Forschungsberichte (Wien 1996ff).
- Wolchik, Sharon L., Czechoslovakia in Transition. Politics, Economics and Society (London 1991).
- WORLD BANK, Slovakia - Restructuring for Recovery - A World Bank Country Study (Washington, D.C. 1994).

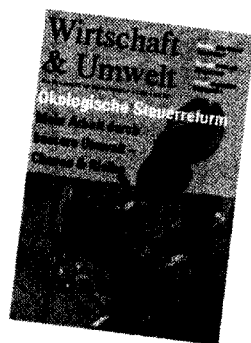
Zusammenfassung

Die polit-ökonomische Entwicklung der Slowakei ist bislang durch große Instabilitäten gekennzeichnet. Trotz schwieriger Ausgangsbedingungen war es zwar nach dem ersten "Trennungsschock" gelungen, eine beachtliche wirtschaftliche Erholung zu erreichen. Aber die unter der Meciar-Regierung aufgestauten strukturellen Probleme führten zu enormen Ungleichgewichten, vor allem im Budgetbereich und der Zahlungsbilanz. Die von der neuen Regierung ergriffenen Maßnahmen haben zwar Verbesserungen gebracht, aber auf Kosten von Wachstum und sozialer Sicherheit. Da bei der Bekämpfung von Klientelismus und Korruption ebenfalls wenig erreicht wurde, war ein massiver Vertrauensverlust

die Folge. Daran konnten auch die Beseitigung demokratischer Einschränkungen, wie sie unter Meciar eingeführt worden waren, sowie außenpolitische Erfolge, insbesondere die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU, nichts ändern. So ist die politische Lage erneut prekär, mit einer weiterhin starken Polarisierung zwischen einem "Pro-Meciar-Lager" und einem "Anti-Meciar-Lager". Obwohl die Zukunftsaussichten unsicher sind, wird die Slowakei allerdings kaum nochmals einen isolationistischen Sonderweg beschreiten.

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

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland

Vladimir Pankov

Die Periode seit der Auflösung der UdSSR und dem Beginn eines tiefgreifenden Reformprozesses in der Russischen Föderation (RF) ist auf vielen ausschlaggebenden Gebieten durch eine deutliche Aktivierung und insgesamt positive Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und dem neuen, sich in Richtung Marktwirtschaft und Demokratie bewegenden Rußland gekennzeichnet. Die EU spielt die Hauptrolle in den Außenwirtschaftsbeziehungen Rußlands durch eine deutliche Aktivierung und eine insgesamt positive Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und dem neuen, sich in Richtung Marktwirtschaft und politische Demokratie bewegenden Rußland. Rußland ist für die EU und deren Mitgliedsländer zwar nicht Wirtschaftspartner Nr. 1, seine außenwirtschaftliche Bedeutung (insbesondere als Quelle von Energieträgern und ein gewichtiger, aussichtsreicher Markt für Waren, Dienstleistungen und Investitionen) für die letzteren ist jedoch beträchtlich und unbestritten. Das trifft auch auf die Republik Österreich zu. Im vorigen Jahr haben beide Partner ihre mittelfristigen Strategien für die Gestaltung ihrer Beziehungen (die EU im Juni und die RF im Oktober 1999) kundgetan, in denen sie einander als strategische Partner betrachten. In diesem Zusammenhang unterstrich der Außenminister der Russischen Föderation, Igor Ivanov, daß die "Partnerschaft mit der Europäischen Union die strategische Wahl Rußlands" ist.¹

Allerdings gibt es als Ergebnis der NATO-Aktion in Jugoslawien im Frühjahr 1999 und der laufenden Anti-Terror-Aktion der russischen Streit- und Sicherheitskräfte gegen tschetschenische Modshacheds in den politischen Beziehungen eine Art "Pause" oder Abkühlung, die für die Weiterentwicklung und Vertiefung ihrer ökonomischen Zusammenarbeit freilich alles andere als förderlich ist. Gegenseitige großdimensionale und vielfältige Wirtschaftssanktionen konnten jedoch vermieden werden, und beide Seiten sind weiterhin bestrebt, die Wirtschaftsbeziehungen auszubauen.

Im nachfolgenden Artikel wird diese Problematik weitgehend aus russischer Sicht behandelt. Das soll zu einem besseren gegenseitigen Verständnis der jeweiligen Positionen beitragen und damit dem weiteren Fortschritt in ihren Wirtschaftsbeziehungen dienlich sein.

1. Die Evolution der völkerrechtlichen Basis der Wirtschaftsbeziehungen EU-RF

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und der RF stützten sich auf eine ziemlich solide rechtliche Basis, deren Vorgeschichte noch in die Epoche des "Realsozialismus" in der Ex-Sowjetunion bzw. der Gorbatschowschen "Perestrojka" zurückgeht. Nach der Gründung der EG am 1. Jänner 1958 gab es mehrere Jahrzehnte lang keine offiziellen, völkerrechtlichen Beziehungen zwischen der EG und dem sowjetisch dirigierten, 1949 gegründeten Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (deutsche Abkürzung RGW, englische COMECON). Das war vor allem auf die negative politisch-ideologische Haltung der UdSSR und ihrer RGW-Partner zurückzuführen, die die EG als ein "gegen den Realsozialismus gerichtetes, imperialistisches Machtgebilde" abzustempeln suchten. Allerdings hatte diese Haltung längere Zeit kaum eine negative Auswirkung auf die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Mitgliedsländern der EG und des RGW, weil diese vor allem auf bilateralen zwischenstaatlichen Verträgen basierten.

Die Situation änderte sich grundlegend ab 1975. Am 1. Jänner 1975 haben die Mitgliedstaaten der EU ihre außenhandelspolitischen Kompetenzen an die EG-Kommission abgetreten, wodurch die o.g. bilateralen Handelsverträge obsolet wurden. Allerdings hat man aus dieser Klemme einen Ausweg gefunden: Es wurde eine Art *gentlemen's agreement* geschlossen, wonach diese Verträge de facto eingehalten werden sollten. Gleichzeitig hatte man mit den Verhandlungen EG-RGW begonnen, die aufgrund divergierender Ausgangspositionen erst 1988 ein akzeptables Ergebnis brachten. Dabei konnte die EG ihre Position wegen ihrer ökonomischen Überlegenheit und anderer Faktoren weitestgehend durchsetzen.

Nach der Aufnahme offizieller völkerrechtlicher Beziehungen zwischen der EG und dem RGW durch einen Rahmenvertrag 1988 hatte die UdSSR mit der EG 1989 ein Abkommen über Handel und ökonomische Zusammenarbeit getroffen (entsprechendes haben auch andere RGW-Länder getan), das die RF als Rechtsnachfolgerin der Sowjetunion ab 1992 zunächst übernahm. Doch beide Seiten waren sich von Anfang an darüber im klaren, daß dieses Abkommen für den Ausbau der beiderseitigen Geschäfte zu eng und angesichts eines raschen Übergangs Rußlands von der Zentralverwaltungswirtschaft (Planwirtschaft) zur Marktwirtschaft und dessen Öffnung zur Weltwirtschaft nicht mehr zeitgemäß war. Eigentlich war Rußland bereits 1992 kein Staatshandelsland mehr.

Nach einer soliden und konstruktiven Vorarbeit sowie sachlichen Verhandlungen wurde am 24. Juni 1994 auf Korfu das vielversprechende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen EU-RF (PKA) unterzeichnet, dessen Inhalt vor allem ökonomischer Provenienz ist. Dieses Abkommen ist erst am 1. Dezember 1997 in Kraft getreten, weil sich der Ratifizierungsprozeß infolge der EU-Erweiterung ab 1. Jänner 1995 und einiger anderer Faktoren verzögert hatte. Allerdings konnte der handelspolitische Teil des PKA bereits ab 1. Februar 1996 durch ein Interimsabkommen (IA) EU-RF angewendet werden.

Das PKA ist zwar nicht so weitgehend wie die Assoziierungsabkommen der Reformländer Mittel- und Südosteuropas sowie des Baltikums (ARL) mit der EU,² die international fast offiziell als Europaabkommen (EA) bezeichnet werden. So sieht das PKA im Unterschied zu den EA zunächst keine Errichtung einer Freihandelszone EU-RF (man hätte die Verhandlungen darüber 1998 in die Wege leiten sollen, was allerdings nicht verwirklicht werden konnte) vor und enthält die Zielsetzung einer späteren EU-Mitgliedschaft Rußlands – selbst in allgemeiner Form ohne kontrollierbare Verpflichtungen wie in den EA – nicht. Doch bietet das PKA ein beachtliches Potential für die Entwicklung von ökonomischen und anderen Beziehungen. Für Rußland sind die *handelspolitischen Bestimmungen* des PKA besonders relevant. Der Warenverkehr zwischen der EU und der RF wird im Abs. III (Art. 10 bis 22) und der grenzübergreifende Handel mit Dienstleistungen im Abs. IV (Art. 36 bis 43) geordnet.³ Dabei ist insbesondere folgendes hervorzuheben:

Das qualitativ neue Moment besteht vor allem darin, daß der Handel EU-RF durch das Inkrafttreten des PKA nunmehr weitestgehend den WTO/GATT-Regeln unterliegt. Mit anderen Worten: noch vor dem WTO-Beitritt werden auf Rußland die allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts auf dem Gebiet des internationalen Handels angewendet, was zur Aufhebung vielfältiger Diskriminierungen Rußlands als ehemaligem Staatshandelsland führt (allerdings, wie im Kapitel 5 dieses Artikels nachzuweisen sein wird, nicht durchgehend).

Beide Seiten gewähren einander die Meistbegünstigungsklausel (MBK), die bedeutet, daß jegliche Vorteile und Begünstigungen, die von der EU und RF den Drittländern gewährt werden, unverzüglich und bedingungslos in ihrem gegenseitigen Handel anzuwenden sind. Ausgenommen aus dieser MBK sind Vorteile und Begünstigungen, die durch die EU bzw. RF den Anrainerstaaten im Rahmen des grenznahen Handelsverkehrs, den Mitgliedern von Freihandelszonen und Zollunionen mit Beteiligung der EU-Länder und Rußlands sowie den Entwicklungsländern gemäß diversen GATT-Abkommen gewährt werden. Für Rußland gelten, solange es noch kein Vollmitglied der WTO ist (derzeit hat die RF nur den Status eines Beobachters), noch zusätzlich einige Ausnahmen. So muß die RF bis dahin der EU nicht unbedingt Ermäßigungen gewähren, die den GUS-Ländern derzeit zustehen.

Das gilt auch für Vorteile, die Rußland den Importen im Rahmen ihrer Abkommen über Kredite sowie technische und humanitäre Förderung mit Drittländern und internationalen Organisationen zuteil werden läßt. Gemäß der MBK gewährt die EU der RF minimale Sätze ihres einheitlichen Zollsatzes (EZT) gegenüber Drittländern, wobei auch Rußland sich von demselben Prinzip leiten läßt. (De facto hat die EU bereits 1993 im Sinne des guten Willens bei mehreren Warengruppen Zollpräferenzen gewährt.) Beide Seiten gehen auch vom Grundsatz einer nichtdiskriminierenden Abwicklung der Zollabfertigung (Gestaltung von Zolldokumenten, Aufsicht, Verplombung etc.) aus.

Konkret sieht es bei Zöllen folgendermaßen aus: Die Zollbelastung der russischen Exportwaren wird durch die EU in Abhängigkeit von ihrem Veredelungsgrad differenziert: Roh- bzw. Brennstoffe sowie ein Teil von Halbprodukten werden in die EU zollfrei oder mit Zöllen von 2 bis 3% eingeführt (derzeit sind das wertmäßig ca. 80% der russischen Ausfuhren in den EU-Raum), die Fertigerzeugnisse werden dagegen in der Regel mit 7 bis 15%, teilweise auch (z.B. Kaviar vom Stör) mit 24% verzollt. Also sind bei der heutigen Warenstruktur des russischen Exports in die EU deren Zollbestimmungen für die RF förderlich. Doch sie stehen der Diversifizierung dieser Stuktur zur Hebung des Anteils der Fertigerzeugnisse, was Rußland anstrebt, entgegen.

Auf dem Gebiet von Steuern und Abgaben für Waren, die gegenseitig eingeführt werden, ist die jeweilige nationale Ordnung anzuwenden, d.h. diese dürfen nicht höher als für jeweilige nationale Wirtschaftssubjekte sein. Das gilt auch für den Transitverkehr sowie für die Waren, die zeitweilig zwecks einer Weiterveredelung bzw. späteren Ausfuhr in Drittländer importiert werden. Das letztere fördert die Errichtung und das effiziente Funktionieren von *joint ventures* mit Teilnehmern aus der EU und RF.

Das PKA bewirkt auch eine weitgehende Liberalisierung auf dem Gebiet der nichttarifären bzw. mengenmäßigen Beschränkungen des gegenseitigen Handels. So unterlagen vor dem Inkrafttreten des PKA und des IA etwa 600 russische Exportartikel solchen Restriktionen seitens der EU. Nunmehr unterliegen diesen nur einige wenige "sensible" Produkte wie Stahl, atomare Spaltprodukte sowie agrarische Erzeugnisse. Laut PKA hatten dazu ursprünglich auch Textilien gehört, doch Mitte 1998 wurden die Quoten für diese einvernehmlich aufgehoben. Nebenbei bemerkt: Bei mengenmäßigen Importbeschränkungen ist Rußland derzeit eines der liberalsten Länder weltweit (womöglich das liberalste), da diesen wertmäßig nur ca. 5% der russischen Einfuhren unterzogen werden.

Beide Seiten behalten sich laut PKA das Recht vor, im äußersten Bedarfsfall zeitweilige Sondermaßnahmen zum Schutz ihres Binnenmarktes bzw. der nationalen Produzenten der einschlägigen Branche (z.B. Anti-Dumping-Verfahren, außerordentliche Quoten etc.) zu ergreifen. Solches darf jedoch nur auf der Grundlage der Transparenz, einer rechtzeitigen Vorankündigung und der gegenseitigen vorherigen Konsultationen gehandhabt werden, und das strikt im Einklang mit WTO/GATT-Vorschriften.

Das PKA beinhaltet auch wichtige Bestimmungen, die eine reibungslose Abwicklung von gegenseitigen Abrechnungen für Importe und Exporte in Hartwährungen, einen wirksamen Schutz des intellektuellen Eigentums sowie einen Verzicht auf Wettbewerbsbeschränkungen bzw. -verzerrungen (etwa durch gezielte Exportförderungen für konkrete Produzenten und Artikel) zu sichern haben.

Zum erstenmal in der Geschichte der russischen Außenhandelsbeziehungen werden durch das PKA die Bedingungen des grenzübergreifenden *Verkehrs von Dienstleistungen*, wenn auch nur allgemein, geordnet. Es geht dabei um mehr als fünfzig Sektoren von Dienstleistungen, und zwar:

Schiffracht, Spedition, Versicherungen, Fernmeldewesen u.a.m. Laut PKA hat Rußland sich binnen fünf Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Abkommens den internationalen Konventionen zum Schutz der Urheberrechte anzuschließen.

Aus verständlichen, auf der Seite der EU liegenden Gründen werden die Fragen der grenzübergreifenden *Fluktuation von Arbeitskräften* im PKA (Art. 23) nur allgemein geregelt. Die legal in der EU beschäftigten russischen Bürger dürfen dort keinen Diskriminierungen unterliegen. Die RF ist gegenüber der EU zu entsprechendem verpflichtet. Auf diesem Gebiet stehen beiden Partnern langwierige Verhandlungen über einschlägige Sonderabkommen bevor.

Es ist sehr wichtig, daß durch das PKA *politische Institutionen* errichtet worden sind, die auch den Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu fördern haben. Dazu gehören: (a) Gipfeltreffen zwischen dem Präsidenten der RF einerseits und Vorsitzenden des EU-Rates und der EU-Kommission andererseits, die in der Regel zweimal jährlich stattfinden (Art. 7 des PKA), (b) Rat für Zusammenarbeit auf der Ministerebene, der nach Bedarf einmal jährlich tagt (Art. 90 bis 94), (c) Ausschuß für parlamentarische Zusammenarbeit, der aus Abgeordneten der Föderalen Versammlung der RF und des Europäischen Parlaments der EU besteht (Art. 96f).

2. Der Handel EU – Rußland

Die EU ist für die RF der Handelspartner Nr. 1 sowohl auf der Export- als auch auf der Importseite. Insgesamt entfällt auf die EU mehr als ein Drittel des russischen Außenhandelsumsatzes. Das ist aus der nachfolgenden Tabelle 1 ersichtlich.

Im Handel mit Rußland sind fünf Länder, auf die ca. $\frac{3}{4}$ des Handelsumsatzes EU - RF entfallen, besonders aktiv. Das sind Deutschland mit einem Anteil an diesem Umsatz von 29,5%, Italien mit 13,8%, die Niederlande mit 12,0%, Großbritannien mit 10,0% und Finnland mit 9,5%.⁴

Die Auswirkungen des Inkrafttretens des IA am 1. Feber 1996 und dann des PKA in vollem Umfang am 1. Dezember 1997 sind noch schwer abzuschätzen. Per Saldo dürften sie positiv sein. Zu berücksichtigen ist, daß die Dynamik des Handels EU - RF von sehr gewichtigen Faktoren beeinflußt wurde, die in ihrer Wirkung diverse positive Ergebnisse von IA und PKA wohl übertreffen. Dazu gehören vor allem gravierende Schwankungen der Weltmarktpreise für Energieträger und Rohstoffe in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre und eine drastische Abwertung des russischen Rubel (RR) infolge der berühmt-berüchtigten, m.E. sehr inkompetenten finanz- und währungspolitischen Beschlüsse vom 17. August 1998 der Regierung der RF⁵ unter Premierminister Kirijenko. Die Dynamik des Handels EU - RF seit 1994 geht aus der nachfolgenden Tabelle 2 hervor. Der Rückgang des Handelsumsatzes um 10,2% im Jahre 1999 gegenüber 1998 ist vor allem auf die Verringerung der russischen Einfuhren um 29,7% (und das gerade wegen deren Verteuerung als Folge des Verfalls des RR) zurückzuführen.

Tabelle 1: Der Außenhandel der Russischen Föderation nach Ländergruppen

Ländergruppen	1998		1999		1999 in % von 1998
	Mio. USD	%	Mio. USD	%	
Insgesamt					
Export	71313,8	100,0	71818,4	100,0	100,7
Import	43579,5	100,0	30184,7	100,0	69,3
Saldo	27734,3		41633,7		
GUS					
Export	13699,4	19,2	10688,4	14,9	78,0
Import	11313,4	26,0	8338,2	27,6	73,7
Saldo	2386,0		2350,2		
OECD					
Export	41496,6	58,2	42401,0	59,0	102,2
Import	25560,3	58,7	16625,4	55,1	65,0
Saldo	15936,3		25775,5		
EU					
Export	23208,4	32,5	24013,0	33,4	100,3
Import	15732,9	36,1	11100,0	36,8	70,6
Saldo	7475,5		12913,0		
APEC					
Export	12107,2	17,0	12623,4	17,6	104,3
Import	8230,7	18,9	4803,7	15,9	58,4
Saldo	3876,4		7819,7		
OPEC					
Export	1171,4	1,6	1070,9	1,5	91,4
Import	254,9	0,6	157,0	0,5	61,6
Saldo	916,5		913,9		
Länder Mittel- und Osteuropas					
Export	10427,8	14,6	11042,5	15,4	105,9
Import	3855,8	8,8	2105,2	7,0	54,6
Saldo	6572,0		8937,3		
Baltikum					
Export	2250,7	3,2	2811,5	3,9	124,9
Import	684,8	1,6	299,4	1,0	43,7
Saldo	1565,9		2512,1		

Quelle: Staatskomitee für das Zollwesen der Russischen Föderation, Die Zollstatistik des Außenhandels der Russischen Föderation, Jahrbuch 1999 (Moskau 2000) 7.

Dagegen stiegen die Ausfuhren der RF in die EU um 3% in erster Linie dank einer günstigen Entwicklung der Weltmarktpreise für Energieträger. Dabei waren die Handelsumsätze der RF 1999 mit 12 von 15 EU-Ländern (ausgenommen Belgien, Griechenland und Portugal) niedriger als im Vorjahr.

Tabelle 2: Der Handel zwischen der EU und Rußland

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Export Mio. USD	22306	26334	27368	28001	23208	24013
Vorjahr = 100		118,1	104,1	102,4	82,9	103,5
1994 = 100		118,1	122,7	125,5	104,0	107,6
Import Mio. USD	15383	17998	15858	19572	15734	11100
Vorjahr = 100		117,1	88,4	123,4	80,4	70,6
1994 = 100		117,1	103,1	127,2	102,3	72,2
Umsatz Mio. USD	37689	44332	43226	47573	38942	35113
Vorjahr = 100		117,6	97,5	110,1	81,9	90,2
1994 = 100		117,6	114,7	126,2	103,3	93,2
Saldo Mio. USD	6923	8337	11510	8429	7474	12913

Quelle: Staatskomitee für das Zollwesen der Russischen Föderation. Die Zollstatistik des Außenhandels der Russischen Föderation, Jahrbücher 1995 bis 1999 (Moskau 1996 bis 2000), lfd.

Die EU ist der wichtigste Außenmarkt für mehrere Warengruppen der Ausfuhren der RF: Dorthin gehen 40% der russischen Exporte von Energieträgern und Metallen, ein Drittel von Holz und Erzeugnissen aus Holz, ein Viertel von chemischen Erzeugnissen. Der Absatzmarkt Rußland ist für Produkte agrarischen Ursprungs und industrielle Fertigerzeugnisse der EU besonders interessant. Auf die EU entfielen 1999 55% der russischen Einfuhren von Maschinen und Anlagen, 44% von chemischen Erzeugnissen, 28% von Nahrungsmitteln und 26% von Erzeugnissen der Leichtindustrie.⁵ Auch bei mehreren anderen Warengruppen ist die EU für die RF als Bezugsquelle ziemlich bedeutend.

In der *Warenstruktur der russischen Exporte in den EU-Raum* überwiegen die Energieträger mit 51% (Öl 20,8%, Erdgas 19,5%, Ölerzeugnisse 10,6%), wobei als Hauptabnehmer Deutschland und Italien fungieren. Das wertmäßige Wachstum der russischen Ausfuhren in den EU-Raum im Jahre 1999 gegenüber 1998 ist vor allem durch die Erhöhung der Exporte gerade der Energieträger um 11,8% determiniert worden, was auf eine günstige Preisdynamik auf den einschlägigen Märkten zurückzuführen ist. So waren die Kontraktpreise bei Öl 1999 um 48,7% höher als 1998, bei Ölprodukten um 20,4%

Auf Metalle (vor allem Nickel, E-Metalle, Kupfer und Aluminium) entfielen 1999 23,7% der russischen Ausfuhren in die EU. Als wichtigste Importeure von russischen E-Metallen traten Italien, Großbritannien, Deutschland und

Finnland auf, von Kupfer die Niederlande und Deutschland, von Nickel die Niederlande, von Aluminium Großbritannien, Niederlande und Deutschland.

Das relative Gewicht von chemischen Erzeugnissen lag bei 6,0%. Sie wurden vor allem nach Finnland, Deutschland, Frankreich und Großbritannien exportiert. Der Anteil von Holz und Erzeugnissen aus Holz betrug 5%, wobei zu den Hauptimporteuren Finnland, Deutschland, Großbritannien und Italien gehörten. Die Marke der Maschinenbauerzeugnisse lag mit 5,2% zwar etwas darüber, war jedoch aus russischer Sicht viel niedriger als erwünscht.

Bei *russischen Einfuhren aus dem EU-Raum* waren die Importe von Maschinen und Anlagen mit einem Anteil von 42,9% führend. In erster Linie wurden russischerseits aus der EU Maschinen und Anlagen für Handel, Leichtindustrie, Druckereien und den Straßenbau, elektrische Ausrüstungen, Fahrzeuge und medizinische Geräte eingeführt. Der Spitzenreiter bei dieser Warengruppe mit einem Anteil von 48% war Deutschland, dem mit einem großen Abstand Italien, Frankreich und Finnland folgten.

An zweiter Stelle bei russischen Importen aus der EU befanden sich mit einem Anteil von 19,5% die Nahrungs- und Genußmittel, vor allem Rind- und Schweinefleisch, Pflanzenöl und Tabak. Mehr als 70% entfielen bei dieser Gruppe auf fünf Lieferantenländer – Deutschland, die Niederlande, Frankreich, Dänemark und Belgien. Die dritte Stelle gehörte den chemischen Erzeugnisse mit ca. 18%, die hauptsächlich aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Finnland bezogen wurden. Spielen bei russischen Ausfuhren von chemischen Produkten Düngemittel und sonstige Halbprodukte die Hauptrolle, so überwiegen in den EU-Exporten dieser Warengruppe in die RF Fertigerzeugnisse hoher Veredlungsstufen (Pharmazeutika, Kosmetika, Kunststoffe und Erzeugnisse aus den letzteren).

Die drastische Verringerung der russischen Einfuhren aus dem EU-Raum im Jahre 1999 gegenüber 1998 ist so gut wie fast gänzlich auf die mehr als vierfache Abwertung des RR nach dem 17. August 1998 zurückzuführen, was die Importpreise in die Höhe trieb. Das betraf in erster Linie hochwertige Fertigerzeugnisse. So gingen die Einfuhren von Fahrzeugen um 54%, Geräten um 34% und elektrischen Ausrüstungen um 32% zurück. Nebenbei bemerkt: Auch der Rückgang der Importe der RF aus der EU 1998 gegenüber 1997 um fast 20% wurde vorwiegend durch die RR-Abwertung im zweiten Halbjahr 1998 verursacht.

Also unterliegt (siehe Tabellen 2 und 3) der Handel EU - RF von Jahr zu Jahr erheblichen Schwankungen in Abhängigkeit von kurzfristigen, konjunkturellen Faktoren, was jedenfalls für die russische Volkswirtschaft ein gewichtiger Negativfaktor ist. Um ihn auszuschalten, sind mehrere fundamentale Probleme zu lösen, auf die noch einzugehen ist.

3. Die Investitionen aus EU-Ländern in Rußland

Die Problematik des gegenseitigen Kapital- bzw. Investitionsverkehrs in diversen Formen wird im PKA nur allgemein (Art. 29 bis 35) und im Vergleich zu handelspolitischen Fragen ziemlich am Rande behandelt. Der

Sinn dieser Artikel des PKA besteht hauptsächlich darin, daß die Niederlassungen von Unternehmen aus der EU in der RF und die russischen Niederlassungen im EU-Raum bei ihrer Gründung und Tätigkeit keinen Diskriminierungen gegenüber den anderen dort ansässigen (egal, ob einheimischen oder aus Drittländern stammenden) Wirtschaftssubjekten unterworfen werden dürfen. Eigentlich konnten im PKA keine näheren, ausführlicheren Bestimmungen bezüglich des Kapitalverkehrs mit der RF enthalten sein. Denn die EU-Organe verfügen über keine steuerlichen bzw. budgetären Mittel zur Förderung der Direktinvestitionen in Rußland oder auch anderswo im Ausland, das gehört nicht zu ihren Kompetenzen und Aufgaben. Was die anderen Formen der Kapitalausfuhr aus der EU, z.B. Kredite und Finanzhilfen, betrifft, so sind hier diese Organe nur beschränkt, über einige wenige konkrete Programme (vor allem TACIS) engagiert. Und die EBRR, deren Hilfen für die kleinen russischen Firmen besonders wertvoll sind, ist bekanntlich keine EU-Einrichtung im engeren Sinne, obwohl die EU an dieser internationalen Bank als als Gründerin und Hauptaktionärin federführend ist.⁶ Der Investitions- bzw. Kapitalverkehr EU-RF vollzieht sich vorwiegend auf bilateralen Grundlage. Dabei treten als Kontrahenten Rußlands seitens der EU die von dort stammenden transnationalen Gesellschaften (*transnational corporations*) und Banken (abgekürzt TNK bzw. TNB) auf. Die EU-Organe können objektiv hauptsächlich nur für eine günstige Gestaltung der allgemeinen (in erster Linie rechtlichen) Bedingungen sorgen, was sie auch tun.

Die Anziehung des ausländischen Kapitals, vor allem in der russischerseits besonders begehrten Form von Direktinvestitionen, ist bisher weit hinter den Erwartungen der regierenden Kreise der RF zurückgeblieben, und das vor allem aus hausgemachten Gründen, auf die noch einzugehen ist.⁷ In diesem Zusammenhang gab der russische Präsident Putin in einem Interview der "Welt am Sonntag" unumwunden zu, daß "Rußland für eine Verbesserung des Investitionsklimas noch viel zu tun" habe.⁸

Per 1. Jänner 2000 betrugen die akkumulierten ausländischen Investitionen in der RF 29,3 Mrd. USD, ein keineswegs "berauschender" Stand, wovon nur 43,6% auf *Direktinvestitionen* und 1,1% auf *Portfolioinvestitionen*, dagegen 55,3% (siehe Tabelle 3) auf *sonstige Investitionen* (diverse Kredite und Anleihen, Kauf von staatlichen Wertpapieren sowie Gelder auf Devisenkonten der Devisenausländer in russischen Banken) entfielen. Die fünf Spitzenreiter sind – mit einem beträchtlichen Abstand zu ihren Nachfolgern – Deutschland mit 6,9 Mrd. USD (23,7% der gesamten kumulierten ausländischen Netto-Investitionen in der RF), die USA mit 6,3 Mrd. USD (21,7%), Großbritannien mit 3,6 Mrd. USD (12,4%), Frankreich mit 3,4 Mrd. USD (11,8%) und Zypern mit 3,2 Mrd. USD (11,1%). Insgesamt befinden sich also unter den fünf Spitzenreitern drei EU-Mitgliedsländer und ein EU-Beitrittskandidat. Allerdings ist zu bemerken, daß der Spitzenplatz des *off-shore*-Territoriums Zypern wie auch Gibaltars oder Monacos sich dadurch erklärt, daß das früher dorthin geflüchtete russische Kapital nunmehr teilweise heimkehrt. Österreich befindet sich unter den ausländischen Investoren in der RF nach kumulierten Werten im zweiten Dutzend, obwohl es (siehe Tabelle 4) nach Netto-Investitionen in einzel-

nen Jahren unter den ersten zehn erschienen. Aus der Tabelle 4 geht auch hervor, daß mehrere EU-Länder jedes Jahr führende Positionen im Netto-Zufluß der ausländischen Investitionen nach Rußland einnehmen. Allerdings sind die absoluten Werte dieser Investitionen nicht sehr beeindruckend.

Tabelle 3: Kumulierte ausländische Nettoinvestitionen in Rußland per 1. Jänner 2000 (in Mio. USD)

	Kumuliert		Darunter:		
	Insgesamt	%	Direktinvestitionen	Portfolioinvestitionen	Sonstige Investitionen
Gesamtinvestitionen, davon aus:	29253	100,0	12757	309,0	16187
Deutschland	6946	23,7	1007	2,0	5937
USA	6349	21,7	4541	74,0	1734
Großbritannien	3688	12,4	763	15,0	2850
Frankreich	3440	11,8	277	49,0	664
Zypern	3249	11,1	172	13,0	3064
Italien	707	2,4	603	20,0	84
Niederlande	630	2,2	160	-	470
Schweiz	438	1,5	309	-	128
Schweden	380	1,3	232	0,0	148
Japan	357	1,2	1523	0,0	205

Quelle: Das Institut für Konjunkturforschung, Der außenwirtschaftliche Komplex Rußlands: Stand und Aussichten II (1999-2000) 131.

Tabelle 4: Die größten ausländischen Investoren in die russische Wirtschaft (in % der gesamten Investitionen)*

1997		1998		1999	
USA	26,7(53,8)	Deutschland	24,2(9,8)	USA	30,6(49,4)
Großbritannien	21,9(8,7)	USA	19,0(34,8)	Deutschland	17,7(7,7)
Schweiz	16,4(2,7)	Großbritannien	13,5(6,1)	Zypern	9,6(8,7)
Deutschland	14,7(5,9)	Frankreich	13,1(0,4)	Gibraltar	8,2(0,01)
Niederlande	5,0(1,7)	Zypern	7,8(12,0)	Großbritannien	7,7(4,2)
Zypern	3,7(8,7)	Niederlande	7,4(18,1)	Niederlande	5,6(12,1)
Österreich	2,4(4,8)	Schweiz	3,5(1,2)	Schweiz	4,2(2,1)
Frankreich	2,0(5,2)	Luxemburg	1,9(0,1)	Frankreich	3,3(1,6)
Japan	1,2(0,3)	Finnland	1,6(4,2)	Finnland	2,6(3,2)
Monaco	0,9(-)	Schweden	1,2(2,1)	Luxemburg	1,0(0,5)

• In Klammern sind Anteile an Direktinvestitionen angegeben.

• Quelle: wie zu Tabelle 3

Rußland hat bei der – bisher wenig erfolgreichen – Anziehung von Investitionen (und ganz besonders von Direktinvestitionen) aus dem EU-Raum dieselben Probleme wie mit allen ausländischen Kontrahenten, insbesondere mit denen westlicher Provenienz. Diese Probleme, die vorwiegend oder fast ausschließlich hausgemacht sind, kommen deutlich in folgenden Zahlen zum Ausdruck: In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre konnte Rußland jahresdurchschnittlich nur ca. 60 USD an ausländischen Investitionen pro Kopf der Bevölkerung anziehen. Bei Direktinvestitionen beträgt diese Marke gar nur 20 USD, wogegen der Spitzenreiter unter den europäischen Reformländern auf diesem Gebiet, Ungarn, 200 USD, d.h. das Zehnfache, zu verzeichnen hat.⁹ Und das trotz des offensichtlichen Umstandes, daß Rußland aus der Sicht der ausländischen Direktinvestoren der potentiell attraktivste Kapitalanlageplatz unter allen Reformländern ist. Denn es verfügt über eine einmalige Kombination von größtem Reichtum an Naturressourcen, einem sehr hohen Stand von Bildung und Wissenschaft sowie hochqualifizierten und gleichzeitig billigen Arbeitskräften (das letztere nicht nur bei direkten Lohnkosten, sondern auch, und das ganz besonders, bei Lohnnebenkosten, die in Anlehnung an die "realsozialistische" Vorgesichte immer noch weitgehend vom Staat getragen werden).

Die Faktoren, die ausländische Investoren abschrecken, sind wohlbekannt.¹⁰ Dazu gehören vor allem rechtliche Unsicherheiten, Mängel und Unzulänglichkeiten; eine für güterproduzierende Wirtschaftssubjekte (ob einheimischer oder ausländischer Herkunft) bisher ungünstige Steuergesetzgebung; die weitverbreitete Korruption im Staatsapparat, auch und ganz besonders in den Staatsorganen, die mit dem ausländischen Kapital zu tun haben; die starke Zunahme der Kriminalität nach dem Zerfall der UdSSR; ökonomische und politische Instabilität, die durch ausländische Investoren, weitgehend wegen einer nicht adäquaten Informationspolitik der internationalen und russischen Massenmedien, allerdings übertrieben hoch eingeschätzt wird. Folglich rechnet z.B. die bekannte internationale Experteneinrichtung "Economist Intelligence Unit" (EIU) Rußland zu den Ländern mit den höchsten Werten beim Investitionsrisiko. Wenn das maximale Risiko gleich 100 gesetzt wird, so gibt die EIU der RF 78, Mexiko 64, Brasilien 62, Venezuela 60, Argentinien 58, der VR China 45, Ungarn 45, Indonesien 45, Indien 41, Polen 36 und Tschechien 29.¹¹ M.E. ist diese Wertung nicht sonderlich objektiv und wissenschaftlich unhaltbar. Unter den o.g. Ländern weisen m.E. nur Tschechien, Polen Ungarn und China ein geringeres Investitionsrisiko als Rußland auf. Alle anderen liegen eher darüber. Doch muß dieses Risiko durch weitere Reformen in der RF in der Tat drastisch reduziert werden.

Mit den oben angeschnittenen Negativfaktoren haben alle ausländischen *Direktinvestoren* zu tun. Doch es fällt auf, daß die EU-Deviseninländer zwar bei sonstigen Investitionen Spitzenreiter sind, aber bei Direktinvestitionen deutlich hinter den USA zurückbleiben (siehe Tabellen 3 und 4). Der Anteil der EU-Länder an den gesamten kumulierten ausländischen Investitionen betrug Anfang 2000 etwa 45%, bei Direktinvestitionen lag dieser nur bei ca.

1/3. Damit haben sich die US-Amerikaner bisher weitsichtiger als die EU-Europäer erwiesen. Die bisher reservierte Haltung der EU-Wirtschaftsakteure auf diesem Gebiet könnte sich angesichts einiger positiver Tendenzen im gesellschaftlichen Leben Rußlands (ökonomisch kommen sie in einem moderaten Wirtschaftswachstum seit Ende 1998 und insgesamt in einer Belebung nach einer mehrjährigen Krise der Volkswirtschaft zum Ausdruck) zum besseren wenden.

Seit dem Rücktritt Jelzins Ende 1999 und insbesondere nach der Machtübernahme durch Putin Anfang Mai 2000 gibt es einen deutlichen Trend zur politischen Stabilisierung. Das Land ist heute deutlich besser regierbar als in der Jelzin-„Ära“. Nicht zuletzt dies macht es möglich, einen viel effizienteren Kampf gegen die Kriminalität (auch gegen die Korruption) zu entfalten und eine größere Rechtssicherheit zu schaffen, die auch ausländischen Investoren zugute kommt.

Die zweite Etappe der Steuerreform, die ab 2001 zum Zuge kommen soll, wird alle Investoren, einheimische und in gleichem Maße ausländische, steuerlich gewichtig entlasten. Eigentlich wurde bereits im Zuge der 1999 eingeleiteten ersten Etappe beschlossen, den Spitzensteuersatz der Gewinnsteuer von 35 auf 30% zu reduzieren.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Tätigkeit des ausländischen Kapitals in der RF werden schrittweise verbessert. In diesem Zusammenhang ist ganz besonders die 1999 in Kraft gesetzte Novelle zum Gesetz über *Production Sharing* zu erwähnen. Die Vorbereitung anderer Rechtsnormen bzw. -akte, die diesen Prozeß weiterführen sollen, ist im Gange.

Der Autor dieses Artikels stimmt dem angesehenen deutschen und internationalen Experten für ausländische Investitionen in Rußland, P. Fischer, in seiner folgenden These zu: „Trotz der weltweiten Konkurrenz, die stärker geworden ist, hat Rußland gute Chancen, die führenden TNK anzuziehen und seine Vorteile gegenüber anderen Ländern mit großen wachsenden Märkten zu nutzen.“¹² Das dürfte auch auf die TNK zutreffen, deren Ursprung im EU-Raum liegt.

Die Regierung der RF ist auch bemüht, die Rahmenbedingungen für *Portfolioinvestitionen und sonstige Investitionen* nach dem Krach vom 17. August 1998 wieder zu stabilisieren bzw. zu verbessern. Kurz danach kam es zu einem Zusammenbruch des sekundären Effektenmarktes. Die Aktienkurse (auch Kurse der *blue chips*) selbst solider russischer Firmen fielen noch vor Ende August 1998 abrupt. Mit der deutlichen wirtschaftlichen Belebung gibt es seit Frühjahr 1999 hier eine Erholung bzw. gewisse Belebung, die auch ausländische Portfolioinvestoren entschädigt bzw. begünstigt. Die Devisenausländer zeigen im Laufe des Jahres 2000 wieder ein wachsendes Interesse für den sekundären russischen Aktienmarkt, vor allem für die *blue chips*.

Großes Kopfzerbrechen bereitete den ausländischen Investoren der Beschluß der Regierung der RF vom 17. August 1998, die Tilgung (inkl. der zustehenden Verzinsung) der kurzfristigen (drei- oder sechsmonatigen) staatlichen Schatzwechsel (KSW) einzufrieren. Das Instrument der KSW

wurde seit 1994 zum "nicht inflationären" Stopfen von Löchern im Budget eingesetzt. Dabei hat sich schrittweise ein Schuldenberg angehäuft. Um privates Geld aus dem In- und Ausland anzuziehen, wurden den Käufern von KSW sehr hohe, zeitweise sagenhafte (240% im Juni 1996) Zinsen angeboten. Das hat auch zahlreiche Devisenausländer angelockt. Allmählich kam es dazu, daß fast der ganze Erlös aus einer KSW-Tranche für die Tilgung früherer KSW-Schulden ausgegeben werden mußte. Eines Tages mußte diese "Pyramide" zusammenbrechen, was am 17. August 1998 auch geschah.

Die Regierung der RF hat sich große Mühe gegeben, um in Sachen KSW eine für alle Betroffenen mehr oder weniger akzeptable Lösung zu finden. Inzwischen wird diese Lösung, die dem russischen Staat zwar schwere Anstrengungen abverlangt, ihn jedoch nicht überfordert, umgesetzt. Ab März hat man mit der Umwandlung bzw. Tilgung der KSW-Schuld (sie allein übertraf 1998 1/10 des russischen BIP) begonnen. In der Regel können die KSW-Besitzer (egal, ob Devisenausländer oder -inländer) nominalwertmäßig 10% ihrer Wertpapiere in Geld zurückerstattet bekommen, 20% in effektiv dividendenbringende Investitionseffekten umwandeln und die restlichen 70% als erst langfristig verwertbare bzw. tilgungsfähige Effekten erhalten.¹³ Zu größeren Leistungen an frühere KSW-Besitzer ist der russische Staat derzeit, auch beim besten Willen, objektiv nicht imstande. Jedenfalls erweckte dieser Schritt ein gewisses Vertrauen der ausländischen KSW-Besitzer gegenüber der russischen Regierung. Davon zeugt z.B. der Umstand, daß an der Plazierung von neuen KSW Anfang 2000, wenn auch in einem beschränkten Umfang, auch devisenausländische Käufer beteiligt waren.

Die RF tut ihr Bestes, um ihre Außenschuld rechtzeitig und sachgerecht zu bedienen. Anfang 2000 betrug diese gut 150 Mrd. USD, wovon ca. 100 Mrd. USD auf die "geerbten" sowjetischen Schulden, die staatlicherseits gemacht worden waren, entfielen. Diese 100 Mrd. USD verteilen sich wie folgt: 40 Mrd. USD an die Staaten des Pariser Klubs, 32 Mrd. USD an die Geschäftsbanken des Londoner Klubs, 7 Mrd. USD an Besitzer der Obligationen von inländischen Devisenanleihen (Tranchen 3 bis 5), 15 Mrd. USD an ehemalige RGW-Länder und 4 Mrd. USD im Rahmen der Abkommen mit ausländischen Regierungen. Infolge des mit dem Londoner Klub im Feber 2000 getroffenen Abkommens wurden der RF 10,6 Mrd. USD erlassen. Die seit dem Zerfall der UdSSR gemachte Neuverschuldung der RF beträgt mehr als 50 Mrd. USD, davon entfallen 15 Mrd. USD auf den IWF, 6 Mrd. USD auf die Weltbank, 16 Mrd. USD auf Eurobonds, 3,5 Mrd. auf inländische Devisenanleihen (Tranchen 6 und 7) und 15 Mrd. USD auf Warenkredite und sonstigen Anleihen.¹⁴ Die größten Kreditgeber Rußlands (inkl. der UdSSR-Verschuldung) befinden sich im EU-Raum. Dabei ist Deutschland, privat und staatlich, nach Angaben des Finanzministeriums der RF mit 40 Mrd. USD der größte Gläubiger Rußlands. Auch Österreich gehört mit ca. 6 Mrd. USD (von österreichischen Quellen werden üblicherweise 70 Mrd. öS angegeben) zu der Gruppe der wichtigsten Gläubiger Rußlands.

Die österreichischen Gläubiger Rußlands können sicher sein, daß die Regierung der RF und die ZBR dieses Problem nicht "unter den Teppich kehren" wollen.

Am 17. August 1998 hat die Regierung der RF den Schuldendienst der russischen Geschäftsbanken an Devisenausländer vorerst für drei Monate eingefroren. Doch staatlicherseits wurde der einschlägige Schuldendienst nach wie vor zeitgerecht geleistet. Laut einem Interview von Präsident Putin hat Rußland im 1. Hj. 2000 ausschließlich aus eigener Kraft an das Devisenaußenland einen Schuldendienst von 4,3 Mrd. USD geleistet und ist damit seinen fälligen Verpflichtungen voll und ganz nachgekommen. Dazu haben ein moderates Wirtschaftswachstum und eine kräftige Zunahme der Exporte beigetragen. Dadurch stiegen die Devisenreserven der ZBR im Laufe des 1. Hj. 2000 von 11,2 Mrd. USD auf 21,7 Mrd. USD.¹⁵ Im Anschluß an dieses Interview hat der russische Premierminister Kasjanov mitgeteilt, daß im 1. Hj. 2000 die Industrieproduktion in der RF gegenüber dem 1. Hj. 1999 um 10,3% gewachsen ist.¹⁶ Also ist für das ganze Jahr 2000 ein passables Wachstum der industriellen Fertigung und auch des BIP zu erwarten.

Es ist davon auszugehen, daß Rußland bereits mittelfristig oder gar kurzfristig einen großen Teil seiner Devisenreserven und des außenwirtschaftlichen Zahlungsverkehrs von USD auf Euro umstellen wird. Das könnte ein heute ins Gewicht fallendes Mißverhältnis in den russischen Außenwirtschaftsbeziehungen korrigieren helfen. Auf die USA entfielen 1999 nur 6,9% des russischen Außenhandelsumsatzes. Dagegen bestehen die Devisenreserven der ZBR vorwiegend aus USD, der russische Außenhandel wird zu mehr als 80% des damit zusammenhängenden Zahlungsverkehrs mit USD bedient. Die beträchtlichen Schwankungen des Dollarkurses gegenüber den EU-Währungen haben sich auf den Handel Rußlands mit seinem Hauptpartner, der EU, jedenfalls destabilisierend ausgewirkt. Mit einem teilweisen Umstieg der RF auf Euro kann dieser Faktor zwar nicht voll ausgeschaltet, doch in seiner negativen Wirkung eingedämmt werden. Durch diesen Umstieg kann auch der Schuldendienst an die EU-Gläubiger für die RF mindestens transparenter und berechenbarer gemacht werden.

Was *unentgeltliche finanzielle Leistungen der EU an die RF* betrifft, die in der Spalte der russischen Zahlungsbilanz "sonstige Investitionen" untergebracht werden, so ist in erster Linie das seit 1991 laufende Hilfsprogramm TACIS (sonst fällt kaum etwas bedeutend ins Gewicht) zu erwähnen, das auch anderen GUS-Ländern zur Verfügung steht. Laut offiziellen Meldungen der EU-Kommission¹⁷ bekam die RF 1991 bis 1998 1,2 Mrd. Ecu als diverse gezielte bzw. zweckgebundene Hilfen (insgesamt bekamen alle GUS-Länder in dieser Zeit 3,8 Mrd. Ecu TACIS-Gelder). Umgerechnet in Jahresraten, kann diese Summe nicht als für die russische Volkswirtschaft beträchtlich ins Gewicht fallend eingestuft werden. Es ist wichtig, daß diese Gelder in mehrere volkswirtschaftlich ausschlaggebende Sektoren fließen, die von beiden Seiten als prioritäre angesehen werden. Dazu gehören die Höherqualifizierung von Arbeitskräften, Soziales, Energie- und Landwirt-

schaft, Telekommunikation, Verkehrswesen und Umweltschutz. Im vorigen Jahr hat die EU-Kommission ihre Absicht angekündigt, das TACIS-Programm unter der Berücksichtigung der Wünsche der geförderten GUS-Länder ab 2000 anzupassen und in den Jahren 2000 bis 2006 mehr als 4,5 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen. Bedauerlicherweise hat der EU-Rat auf der Ebene der Außenminister am 25. Jänner 2000 beschränkte Wirtschafts-sanktionen gegen die RF verhängt. Im Rahmen der letzteren wurden alle TACIS-Programme für Rußland bis auf weiteres gesperrt. Dabei haben die Außenminister der EU-15 der EU-Kommission vorgeschlagen, die gesperrten Mittel für humanitäre Hilfe an tschetschenische Flüchtlinge umzuleiten.¹⁸ Erfreulicherweise hat Moskau darauf gelassen und nicht nach dem berühmte-berühmten Prinzip bzw. Motto "Auge für Auge" reagiert.

Insgesamt räumt die politische Führung der RF in ihren mittelfristigen Entwicklungsstrategien, den unentgeltlichen Hilfen aus dem Ausland (so auch aus der EU) – wenn überhaupt – einen untergeordneten Platz ein. Die russische Wirtschaft muß und soll sich weitestgehend aus eigener Kraft entwickeln, was eine durchaus realistische Vision ist. Sollten noch zusätzliche Hilfeleistungen kommen, wären sie begrüßenswert. In Rußland würde man sie zu schätzen wissen.

4. Die Zusammenarbeit EU - RF auf dem wissenschaftlich-technischen Gebiet

Die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit (WTZ) Rußlands mit dem EU-Bereich entwickelt sich sowohl auf der Ebene der bilateralen Beziehungen mit den einzelnen EU-Mitgliedsländern (und das mit recht unterschiedlicher Intensität) als auch auf der des Zusammenwirkens mit der EU insgesamt. Das PKA hat die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen für diese Zusammenarbeit gefestigt bzw. verbessert und tut es tendenziell weiter. Diverse Aspekte solcher Zusammenarbeit werden in mehreren Artikeln des PKA behandelt bzw. geregelt. Im Artikel 62 werden die Hauptrichtungen der WTZ EU - RF festgelegt: Der Austausch von wissenschaftlich-technischen-Informationen; gemeinsame Maßnahmen auf dem Gebiet von F&E für zivile Zwecke; Maßnahmen zur Berufsausbildung und Austauschprogramme für Wissenschaftler, Forscher und Technologiefachleute, die in der F&E kooperieren. Die WTZ auf der Ebene EU - RF wird in all diesen Richtungen praktiziert, allerdings nicht sonderlich intensiv.

Die WTZ mit Rußland wird seitens der EU vor allem im Rahmen des TACIS-Programms finanziell gefördert. Die Mittel dafür sind in mehreren Spalten des TACIS-Budgets für Rußland enthalten. Vor allem geht es um Positionen "Atomare Sicherheit und Umweltschutz", "Energiewirtschaft", "Verkehrswesen" "Telekommunikation". Auf diese Positionen entfielen in den neunziger Jahren insgesamt gut 26% der TACIS-Hilfen an die RF. Allerdings ist nicht genau zu ermitteln, welche Mittel effektiv WTZ-wirksam waren und sind, denn es gibt indirekte Auswirkungen auch anderer Ausgaben. Außerdem wird aus dem TACIS-Budget das Moskauer Internationale Zen-

trum für Wissenschaft und Technologien finanziell unterstützt, das bilaterale und multilaterale Forschungsprojekte mit Beteiligung von Wissenschaftlern aus Rußland und dem EU-Raum fördert.

Die russischen Forschungseinrichtungen und Wissenschaftler wurden von der EU auf der Grundlage der mittelfristigen Rahmenprogramme der EU für F&E (insbesondere des IV. Rahmensprogramms für die Jahre 1994 bis 1998) sowie der anderen EU-Programme (so vor allem "Kopernikus" und INTAS) zur Beteiligung an Forschungsprojekten und sonstigen Veranstaltungen herangezogen. Sehr wichtig für beide Seiten ist ihre Zusammenarbeit in der Weltraumforschung. Positiv wirkt auf diese Zusammenarbeit das 1998 ratifizierte Abkommen über die Erleichterung der Zollabfertigung und die gegenseitig zollfreie Einfuhr von WTZ-relevanten Gütern.

Unter den Bedingungen einer mangelnden Finanzierung und anderer akuten Probleme der russischen Wissenschaft und Forschung nach der Auflösung der Sowjetunion ist die WTZ mit der EU für die RF von hohem Wert. Laut Wirtschaftsministerium der RF (durch Präsidialerlaß Nr. 867 vom 17. Mai 2000 wurde es mit dem früheren Handelsministerium der RF und noch einigen Ämtern zum Ministerium für ökonomische Entwicklung und Handel der Russischen Föderation (MÖEH) zusammengelegt) waren an diversen von der EU finanziell geförderten Forschungsprojekten Ende der neunziger Jahre ca. 13.000 russische Wissenschaftler beteiligt. Das konnte dem weiteren Abfluß hochqualifizierter Forscher aus der RF und damit dem Verfall des russischen Forschungspotentials teilweise entgegenwirken.

Leider wurde die WTZ EU-RF (vor allem die WTZ, die bis dahin aus dem TACIS-Programm gefördert worden war) durch die o.g. Beschlüsse der EU-Außenminister Anfang dieses Jahres bis auf weiteres weitestgehend eingefroren. Unter diesen Bedingungen sind selbst kurzfristige Entwicklungen auf diesem Gebiet schwer vorauszusagen. Folglich muß der Abschnitt 4 dieses Artikels kurz ausfallen, obwohl das Gebiet der WTZ für beide Seiten zweifellos von strategischer Bedeutung ist.

Eine tiefe Integration der F&E-Potentiale der EU und Rußlands ist objektiv notwendig. Trotz gewaltiger Probleme bleibt Rußland wissenschaftlich nach den USA die Weltmacht Nr. 2. Auf den ausschlaggebenden, zukunftssträchtigen Gebieten der Grundlagenforschung (Mathematik, Kernphysik, Bio- und Gentechnologien u.a.m.) sind die Positionen Rußlands weltweit mindestens mitbestimmend. Auf diesen Gebieten sind die Positionen der EU-Länder insgesamt schwächer. Und die USA brennen nicht darauf, die fortgeschrittensten Ergebnisse ihrer Grundlagenforschung der EU zunutze zu machen, denn sie betrachtet die letztere nicht nur als ökonomischen Partner, sondern auch als Rivalen im weltweiten Konkurrenzkampf. In der Entwicklung der Grundlagenforschung ist die EU in vieler Hinsicht objektiv auf Rußland angewiesen. Dagegen muß sich Rußland in der angewandten Forschung, wo das Kräfteverhältnis beider Partner wohl umgekehrt ist, in erster Linie auf die EU ausrichten.

Die politische Führung Rußlands ist sich dieser objektiven Gegebenheiten und Interdependenzen durchaus bewußt. Sie werden u.a. in der Strate-

gie der Entwicklung der Außenwirtschaftsbeziehungen der RF bis 2015, die derzeit von mehreren Forschungseinrichtungen und Behörden mit dem MÖEH der RF an der Spitze ausgearbeitet wird, in einem gebührenden Maße berücksichtigt.

5. Fundamentale Probleme der Weiterentwicklung der ökonomischen Zusammenarbeit EU - RF und erstrebenswerte Wege zu ihrer Lösung

Trotz vieler positiver Momente in der Entwicklung der ökonomischen Zusammenarbeit zwischen der EU und der RF stehen hier mehrere besonderes gewichtige und ungelöste Probleme auf der Tagesordnung, die das Zusammenwirken beider Partner erschweren. Aus russischer Sicht ist in dieser Hinsicht folgendes hervorzuheben.

a) *Die volle Anerkennung Rußlands durch die EU als ein Land mit Marktwirtschaft*, wie die EU das gegenüber den o.g. ARL bereits getan hat. Wie bereits erwähnt, ist die RF de facto seit spätestens 1992 kein Staatshandelsland mit Zentralverwaltungs- bzw. Planwirtschaft mehr.²⁰ Doch erst im April 1998 hat der EU-Rat auf der Ebene der Außenminister die RF offiziell von der Liste der Staatshandelsländer, auf der davor neben Rußland noch 24 Länder, so Nordkorea, Vietnam, Kuba, mehrere GUS-Staaten u.a. ausgewiesen waren, gestrichen, jedoch sie nicht vorbehaltlos als marktwirtschaftliches Land anerkannt. Dieser EU-Beschluß (ihm folgte das entsprechende rechtskräftige Reglement des EU-Rates Nr. 905/98 vom 27. Mai 1998), der Rußland nunmehr sozusagen als "bedingt-marktwirtschaftlich" anerkennt, obwohl es nach objektiven Kriterien (Fortschritte in der Privatisierung, Entfaltung der Märkte und marktwirtschaftlicher Institutionen, Öffnung der Wirtschaft zur Außenwelt u.a.m.) zu der Gruppe der Spitzenreiter unter den Reformländern gehört und den ARL nicht unterlegen ist, brachte bisher zwiespältige Folgewirkungen.

Einerseits führt er eine Milderung der Handelsschranken, vor allem der nichttarifären Importbeschränkungen, denen die EU alle Staatshandelsländer unterzogen hat und das nach wie vor tut, herbei. Das trifft insbesondere auf die Anti-Dumping-Verfahren der EU zu, die Rußland seit Jahren Kopfzerbrechen bereiten. Seit 1999 sind zwölf Verfahren dieser Art gegen einschlägige russische Produzenten (vor allem die von E-Metallen und chemischen Erzeugnissen), die den letzteren den EU-Markt unzugänglich gemacht haben, im Gange.²¹ Insgesamt können seitens der EU gegen dreizehn Erzeugnisgruppen der russischen Exporte solche Sanktionen verhängt werden.

Das Positive an dem neuen, "bedingt-marktwirtschaftlichen" Status besteht für Rußland vor allem im folgenden: Wurde ein russischer Produzent bzw. Exporteur (z.B. ein Chemiekonzern, der Düngemittel erzeugt und in den EU-Raum ausführt) des Dumpings verdächtigt und dann auch überführt, so wurden sämtliche Anti-Dumping-Sanktionen von der EU automatisch gegen alle russischen Hersteller und Exporteure dieser Ware als Sub-

jekte eines Staatshandelslandes verhängt. Nunmehr hat die EU-Kommission ihre Experten beurteilen zu lassen, ob die Situation in dem jeweiligen Zweig der russischen Wirtschaft – vor allem in bezug auf Preiswettbewerb und Exportsubventionen – marktwirtschaftlich oder nichtmarktwirtschaftlich ist. Im ersten Fall muß den einschlägigen Sanktionen nur das betreffende russische Wirtschaftssubjekt unterworfen werden, im zweiten Fall dagegen alle Akteure in dieser Branche. Positiv für Rußland ist auch der Umstand, daß der Sachverhalt, ob Dumping oder nicht vorliegt, nicht mehr wie früher unter Berufung auf erdachte "bedingte normative Preise" der EU, welche die russischen inneren Produktionspreise weit übertrafen, sondern gerade auf die letzteren ermittelt wird.

Doch gleichzeitig bietet der "bedingt-marktwirtschaftliche" Status der RF den EU-Gremien, die die Interessen der EU-Konkurrenten russischer Exporteure in den EU-Raum stark in Betracht ziehen müssen und wollen, in Sachen Dumping einen beträchtlichen Spielraum für Verzögerungen und u.U. auch für willkürliche, nicht adäquate Beurteilungen, z.B. bezüglich dessen, ob die Situation in einer Branche marktwirtschaftlich oder nichtmarktwirtschaftlich ist. Auf diese Weise entstehen der russischen Wirtschaft Schäden. Das ist für Rußland um so ärgerlicher, als in allen Branchen (auch bei Stahl und Düngemitteln) ein harter Wettbewerb zwischen Produzenten, häufig um ihr Überleben, herrscht. Unter den Bedingungen einer akuten Budgetkrise und angesichts des Imperativs, den rechtzeitigen Schuldendienst, insbesondere gegenüber dem Ausland, gewährleisten zu müssen, kann der russische Staat keinen einheimischen Wirtschaftsakteuren Exportsubventionen gewähren. Eher ist er bestrebt, durch diverse Steuern, Abgaben und z.T. auch Exportzölle die Staatskasse zu füllen, was auf Kosten leistungsfähiger Exporteure geht.

Das angeschnittene Problem mit dem "bedingt-marktwirtschaftlichen" Status der RF könnte mit dem WTO-Beitritt Rußlands als Vollmitglied obsolet werden. Doch das wird nicht von heute auf morgen geschehen. Rußland wird m.E. erst 2003 oder 2004 auf diesen Schritt genügend vorbereitet sein, obwohl das u.U. auch früher möglich wäre. Bis dahin könnte die EU zur Förderung der Wirtschaftsbeziehungen mit Rußland die offensichtliche Tatsache anerkennen, daß Rußland eine, wenn auch noch nicht voll entfaltete, marktwirtschaftliche Ordnung hat und daraus entsprechende Schlußfolgerungen für die Regulierung des gegenseitigen Handels ziehen.

b) *Die Errichtung einer Freihandelszone EU-RF.* Eine direkte Verpflichtung beider Partner dazu ist im PKA nicht enthalten. Allerdings ist im Artikel 3 des PKA der Satz vorhanden, daß beide Seiten 1998 gemeinsam zu prüfen haben, ob die Umstände zu diesem Zeitpunkt es möglich machen würden, die Verhandlungen über die Errichtung der o.g. Zone aufzunehmen. Bisher war letzteres aus vielen Gründen, vor allem wegen der oben erwähnten Ereignisse am 17. August 1998 und der dadurch ausgelösten Krise in der Binnen- und Außenwirtschaft Rußlands, nicht möglich. Das Problem der Errichtung dieser Zone bleibt jedoch für beide Partner grundsätzlich relevant. Für die EU als stärkeren Wirtschaftsakteur können sich daraus nur Vortei-

le ergeben, so daß die EU sich die Freihandelszone mit der RF jederzeit leisten könnte. Für Rußland ist das bei weitem nicht so einfach und in vieler Hinsicht problematisch:

Erstens würde die damit zusammenhängende Befreiung des gegenseitigen Handels mit industriellen Fertigerzeugnissen von diversen tarifären und nichttarifären Reglements der EU asymmetrische Wettbewerbsvorteile bringen. Dadurch würde sich der jahrelang positive Saldo der RF im Warenhandel (bei Dienstleistungen weist die RF gegenüber der EU im Gegensatz dazu immer wieder ein Defizit auf) mit der EU drastisch zurückgehen und womöglich in ein Defizit umschlagen. Für die Fortsetzung eines ordnungsgemäßen Schuldendienstes der RF an das Ausland wäre das in der Tat ein schwerwiegendes Problem.

Zweitens würde durch den Ausfall der Zolleinnahmen für die aus dem EU-Raum importierten industriellen Fertigerzeugnisse eine sehr wichtige Einnahmequelle des Staatshaushalts versiegen. Derzeit kommen ca. 40 % dieser Einnahmen vom Zoll, wovon wiederum ein großer Teil auf die Einfuhren aus der EU als wichtigstem Handelspartner der RF entfällt.

Drittens würde der Ausfall der derzeitigen Ausfuhrzölle auf die Exporte in den EU-Raum ebenfalls eine negative Wirkung auf das Budget der RF ausüben.

Viertens stellt sich die Frage, ob nicht eine Freihandelszone RF-EU mit der zu errichtenden GUS-Freihandelszone kollidieren würde. Das noch 1994 getroffene multilaterale Abkommen über die GUS-Freihandelszone wurde von den GUS-Staaten bisher nicht ratifiziert. Auf dem letzten GUS-Gipfel am 21. Juni 2000 in Moskau wurde vereinbart, dieses Abkommen möglichst bis Ende dieses Jahres in Kraft zu setzen, ausgenommen den Freihandel mit Energieträgern, der Rußland große Verluste bringen würde, z.B. durch den Reexport der dann zu russischen Binnenpreisen erworbenen Energieträger durch die anderen GUS-Länder. Eines Tages wird dieser Freihandel aber doch kommen müssen. Wenn dabei für die GUS-Reexporteure russischer Energieträger auf Umwegen eine freie Bahn in die EU entstünde, wo der wichtigste ausländische Absatzmarkt für diese Güter Rußlands derzeit liegt, wären die Nachteile so einer Situation aus russischer Sicht erheblich.

Fünftens wird im Zusammenhang mit der Errichtung der Freihandelszone die Anpassung der technischen Normen Rußlands an die EU-Standards zwangsläufig auf die Tagesordnung kommen. Bisher verwendet man in der RF einheimische oder noch geltende RGW-Normen. Wenn diese an ausländische Normen angepaßt oder die letzteren übernommen werden sollen, dann stellt sich eine nicht einfache Frage: Warum sollen das ausgerechnet EU-Normen sein und nicht etwa die der USA oder Japans, die der EU technologisch doch etwas überlegen sind? Für die EU spricht eigentlich die Tatsache, daß die Union der Handelspartner Nr. 1 der RF ist. Ob das für die Übernahme der EU-Normen ausreicht, ist nicht so eindeutig.

Bis zur Errichtung der Freihandelszone EU-RF wird für beide Partner noch ein langer Weg zurückzulegen sein, der auch mit zahlreichen anderen Hindernissen bestückt ist. Die Darstellung dieser Hindernisse würde den

Rahmen dieses Artikels sprengen. M.E. kann die Gründung dieser Zone nicht vor dem WTO-Beitritt Rußlands als Vollmitglied erfolgen. Dieses Problem ist also eher mittelfristiger als kurzfristiger Natur.

c) *Die bevorstehende EU-Erweiterung* stellt Rußland vor neue Probleme, Herausforderungen und Anpassungszwänge. Zu den Beitrittskandidaten der ersten und zweiten Reihe gehören sechs ehemalige RGW-Länder, nunmehr ARL (Polen, Ungarn, Tschechien/Slowakei, Bulgarien und Rumänien) sowie drei ehemalige Sowjetrepubliken (Estland, Lettland und Litauen), die integraler Bestandteil des einheitlichen Wirtschaftsraumes der UdSSR waren. Auf die heutigen ARL und die ehemalige DDR (sie war für die UdSSR der Handelspartner Nr. 1) entfielen ca. 2/3 des sowjetischen Außenhandels. Nach dem Zusammenbruch des RGW und des "Realsozialismus" in Europa ist die außenwirtschaftliche Bedeutung der heutigen ARL für Rußland drastisch zurückgegangen. So geht aus der Tabelle 1 hervor, daß 1999 der Anteil der Länder Mittel- und Osteuropas an den russischen Exporten 14,6%, an den Importen 8,8% und am Außenhandelsumsatz 12,4% betrug. Es ist völlig klar, daß die frühere Zusammenarbeit, die auf der Grundlage der Planwirtschaft und des RGW vor sich ging, nicht wiederhergestellt werden kann. Trotzdem sind die ARL für Rußland willkommene Wirtschaftspartner. Eine Wiederbelebung der ökonomischen Beziehungen RF-ARL auf neuer, marktwirtschaftlicher Grundlage wäre aus der Sicht beider Seiten wünschenswert. Darauf hat z.B. der Präsident Polens, A. Kwasniewski, bei seinem Besuch in Moskau (Juli 2000) betont hingewiesen. Bei seinen öffentlichen Auftritten in Moskau hat der polnische Präsident mehrmals unterstrichen, daß Europa und Polen Rußland brauchen. Beide Länder sollten ein musterhaftes Beispiel der guten Nachbarschaft und der Zusammenarbeit geben. Diese Meinung wird seitens der RF voll und ganz geteilt.²²

Im Gegensatz zur offiziellen, recht negativen Haltung Moskaus zur NATO-Erweiterung in Richtung Osten und ganz besonders des Baltikums ist seine Position bezüglich der EU-Erweiterung neutral. Für so eine Position hat sich der Autor dieses Artikels, auch in seinen Publikationen im deutschsprachigen Raum, schon vor Jahren aktiv eingesetzt.²³ Als wirtschaftlich sanierte EU-Länder sind die ARL für Rußland als Wirtschaftspartner grundsätzlich attraktiver und aussichtsreicher als in ihrem heutigen Zustand. Doch als Folge des bevorstehenden EU-Beitritts dieser Länder wird sich Rußland an viele neue Gegebenheiten anpassen müssen.

Die vorhergehende EU-Erweiterung um Finnland, Österreich und Schweden ab 1. Jänner 1995 hatte einige negative Folgen für Rußland. Diese Länder hatten davor Rußland im gegenseitigen Handelsverkehr einige Ermäßigungen und Begünstigungen gewährt, die mit der Übernahme der EU-Außenhandelsordnung entfielen. Dazu wurde der Wettbewerb der ausländischen Exporteure auf diesen Märkten härter, was Rußland zu schaffen macht. Außerdem nehmen sie als Importeure der Energieträger, vor allem Öl und Gas, nunmehr ihre EG-Partner (Großbritannien und Niederlande, aber auch Norwegen als Teilnehmer am Europäischen Wirtschaftsraum – EWR) stärker in Anspruch, was die Bedeutung solcher Einfuhren aus Ruß-

land für sie tendenziell relativ zurückgehen läßt. Im Abschnitt 2 dieses Artikels wurde nachgewiesen, daß vor allem auf russischer Seite liegende Faktoren den Handel EU - RF in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre negativ beeinflusst haben. Ob der EU-Betritt von Finnland, Österreich und Schweden dazu beigetragen hat, diese Negativfaktoren wenigstens einzudämmen, bleibt fraglich. So oder so ist die Dynamik des Handels der RF mit diesen Ländern ab 1995 nicht sehr erfreulich. Wie aus der nachfolgenden Tabelle 5 hervorgeht, trifft diese Feststellung auf den Handel RF-Österreich in einem hohen Maße zu. Es ist ein Faktum, daß der Handelsumsatz zwischen beiden Ländern 1999 wertmäßig nur 57% des Volumens von 1994 betrug.

Tabelle 5: Der Handel zwischen Rußland und Österreich

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Export Mio. USD	750,1	889,3	823,1	734,8	583,8	583,2
Vorjahr = 100		118,6	92,6	89,3	79,5	99,9
1994 = 100		118,6	109,7	98,0	77,8	77,7
Import Mio. USD	979,4	881,5	667,2	708,3	511,3	402,1
Vorjahr = 100		90,0	75,7	106,2	72,2	78,6
1994 = 100		90,0	68,1	72,3	52,2	41,1
Umsatz Mio. USD	1729,5	1770,8	1490,3	1443,1	1095,1	985,3
Vorjahr = 100		102,4	84,2	96,8	75,9	90,0
1994 = 100		102,4	86,2	83,4	63,3	57,0
Saldo Mio. USD	-229,3	-92,2	155,9	26,5	72,6	181,1

Quelle: wie zu Tabelle 2.

Ähnliches könnte auch im Handel RF - ARL nach deren EU-Beitritt geschehen. Jedenfalls ist festzustellen, daß die ARL im Zuge ihrer schrittweisen Anpassung an die Außenhandelsordnung der EU seit Ende der neunziger Jahre die tarifären und nichttarifären Schranken gegenüber ihren Einfuhren aus Rußland in mancher Hinsicht erhöht haben. Das trifft vor allem auf die industriellen Fertigerzeugnisse zu und wirkt einer progressiven Diversifizierung der Warenstruktur der russischen Exporte entgegen. Aber auch die Energieträger sind davon teilweise betroffen (ein Beispiel dafür ist die Einführung von Importlizenzen für russische Steinkohle) durch Polen am 5. Mai 1998. Sobald die ARL ihren EU-Beitritt vollzogen haben werden, werden sie die EU-Einfuhrzölle für russische Ölprodukte (Diesel, Benzin, Heizöl etc.) übernehmen, was Rußland zwangsläufig schaden wird. Außerdem werden die ARL als Importeure von Energieträgern wenigstens teilweise von Rußland auf Großbritannien, die Niederlande und Norwegen umsteigen.

Große Probleme für russische Exporte, vor allem die von industriellen Fertigerzeugnissen, werden nach der nächsten EU-Erweiterung durch die Übernahme der technischen Normen der EU in den ARL entstehen. Manche ARL-Märkte können dadurch für Rußland weitgehend oder ganz verloren-

gehen. Auch die industrielle Kooperation RF-ARL würde sich dadurch erschweren. Beide Seiten wären gut beraten, hier vorgehend zu wirken. So wäre es z.B. möglich, wenigstens im Sinne einer Interimslösung, gemeinsame Zertifikationszentren, vor allem für Fertigerzeugnisse, zu errichten.

Sehr problematisch ist sowohl für Rußland als auch für die ARL die Anpassung der letzteren an die Schengener Visa-Ordnung. Im Laufe fast des ganzen letzten Jahrzehnts waren ihre Einreiseregimes für Touristen, Geschäftsleute und andere Bürger gegenseitig visafrei. Nun haben Tschechien und Polen vor kurzem bereits für russische Bürger Visa eingeführt. Die anderen ARL bereiten diesen Schritt vor. Rußland muß im Gegenzug für die Bürger der ARL Visa einführen. Die gegenseitige Aufhebung des visafreien Einreiseregimes ist nicht nur humanitär, sondern auch und ganz besonders ökonomisch für beide Seiten nachteilig. In den ARL hat sich in der Bevölkerung bereits eine recht negative Stimmung zu dieser Maßnahme manifestiert. Damit müssen beide Seiten jedoch leben bzw. sich abfinden. Hier müssen erleichternde Regelungen gefunden werden.

Gleichzeitig ergeben sich für Rußland aus dem bevorstehenden EU-Beitritt der ARL auch einige greifbare Vorteile. So werden die ARL ihre in vieler Hinsicht fragwürdige und mangelhafte Transitordnungen abstreifen und die Transitregeln (Fernstraßen und Autobahnen, Eisenbahnen, Binnengewässer, Pipelines etc.) der EU übernehmen. Auch die Anwendung der fortschrittlichen Wettbewerbsregeln der EU im Bereich der heutigen ARL dürfte Rußland teilweise von Nutzen sein, obwohl dadurch die Konkurrenzbedingungen für russische Exporteure gleichzeitig härter werden müssen.

Per Saldo sind die neuen Gegebenheiten, die mit zwei bevorstehenden Runden der EU-Erweiterung vorhersehbar sind, für Rußland eher besorgniserregend denn erfreulich. Das Außenministerium der RF hat der EU-Kommission in diesem Zusammenhang fünfzehn Besorgnisse der RF mitgeteilt. Darüber führt Rußland mit der EU-Kommission gegenwärtig bereits Konsultationen. Da beide Seiten sich gegenseitig als strategische Partner – auch in der Wirtschaft – betrachten, dürften von ihnen in mehreren Fragen passable Kompromißlösungen gefunden werden.

6. Kurzes Fazit und ein Ausblick

Wie aus diesem Artikel hervorgeht, entfalten sich die Wirtschaftsbeziehungen EU-RF nach dem Zerfall der UdSSR und des "Realsozialismus" in Europa in vieler Hinsicht günstiger als davor. Das trifft jedenfalls auf den Ausbau und die Festigung der völkerrechtlichen Rahmenbedingungen dafür in Gestalt des PKA zu. Dabei nutzt die EU als der stärkere Partner das im PKA enthaltene Potential so gut wie hundertprozentig aus. Dagegen tut das Rußland wohl weniger als zur Hälfte, weil es in seinem heutigen ökonomischen Zustand eine bessere Nutzung der Vorteile, die sich aus dem PKA ergeben, nicht gewährleisten kann.

Auf dem Gebiet des gegenseitigen Handels dürfte mittelfristig, etwa bis 2005, eher ein moderates Wachstum zu erreichen sein. Der Spielraum da-

für könnte seitens der EU vor allem durch volle Anerkennung des marktwirtschaftlichen Status Rußlands teilweise verbessert werden. Noch gewichtiger könnte dazu Rußland beitragen, vor allem durch eine gründliche und zügige Vorbereitung auf seinen WTO-Beitritt als Vollmitglied und eine deutliche Diversifizierung bzw. Verbesserung der Warenstruktur seiner Ausfuhren in den EU-Raum in Richtung Fertigerzeugnisse. Solange an den russischen Exporten dorthin die Ausfuhren von Energieträgern sowie sonstigen Rohstoffen und Halbprodukten, die auf den einschlägigen Weltmärkten gewaltigen Preisschwankungen ausgesetzt sind, den Löwenanteil haben, ist mit keinem qualitativen Durchbruch im Handel EU - RF zu rechnen. Größere Chancen bieten sich schon mittelfristig in der F&E-Integration. Dafür müssen jedoch die vorhergehend erwähnten politischen Negativfaktoren ausgeschaltet werden. Leider konnten sie auf dem letzten Gipfeltreffen EU - RF Ende Mai 2000 in Moskau nicht beseitigt werden.

Zu der Frage, wie sich der Charakter der Beziehungen EU - RF langfristig entwickeln sollte, gibt es in Rußland – mit verschiedenen Nuancen und Schattierungen – grundsätzlich zwei Standpunkte: Entweder soll Rußland die EU-Vollmitgliedschaft oder eine immer tiefere Partnerschaft bzw. Assoziierung anstreben.

Der erste Standpunkt, der nur von wenigen international bekannten Personen (so etwa vom Ex-Premierminister Tschernomyrdin) geäußert wird, ist in der russischen Politik eine Randerscheinung und wird von seriösen Wissenschaftlern kaum oder gar nicht vertreten. Dieser Standpunkt ist m.E. unrealistisch, ja weltfremd, und das aus vielen objektiven Gründen.

Zunächst ist davon auszugehen, daß Rußland als hypothetisches Vollmitglied in der EU nicht willkommen ist und nicht sein kann. Und das ist nicht auf irgendwelche subjektiven Faktoren oder einen Mangel an gutem Willen seitens der EU zurückzuführen, sondern auf die objektive Gegebenheit, daß die EU Rußland weder ökonomisch noch geopolitisch "verdauen" kann. Die ganze Gestalt der EU, die auf eine ausgewogene Balance der ökonomischen und politischen Potentiale der EU-Mitgliedsländer aufgebaut ist, müßte durch die hypothetische Aufnahme Rußlands als Vollmitglied aus den Angeln gehoben werden.

Mehr als die Hälfte des russischen Territoriums liegt nicht in Europa, sondern in Asien. Dieser geopolitische Status ist mit den völkerrechtlichen Grundlagen der *Europäischen Union* und dem eigentlichen Zweck ihrer Errichtung kaum vereinbar (jedenfalls müßten sie dann verändert werden).

Rußland wird langfristig riesige Anstrengungen unternehmen müssen, um in seinem Entwicklungsniveau den EU-Durchschnitt zu erreichen. Bis dahin wäre die RF als Vollmitglied der EU ein großer Netto-Empfänger von EU-Ressourcen, was das EU-Budget total überfordern würde. Außerdem ist Rußland weit davon entfernt, die Maastricht-Kriterien für den Übergang zum Euro (vor allem das Kriterium Staatsschuld: BIP) erfüllen zu können.

Obendrein würde ein hypothetischer EU-Betritt der RF den russischen Interessen in vieler Hinsicht zuwiderlaufen. Er würde die ökonomische Zusammenarbeit Rußlands mit Japan, der VR China und den anderen APEC-

Mitgliedern erschweren bzw. komplizierter machen, weil die RF als EU-Mitglied nicht mehr imstande wäre, gegenüber den Drittländern eine autonome Außenhandels- bzw. Außenwirtschaftspolitik zu führen. Und eine aktive, effiziente Beteiligung an der APEC (nach mehreren erfolglosen Anläufen wurde die RF erst im November 1998 von der APEC als Vollmitglied akzeptiert) ist für Rußland im Hinblick auf die Zukunft wohl genauso wichtig wie die Wirtschaftsbeziehungen mit der EU.

Der zweite Standpunkt, dessen Anhänger dem Wunschenken nicht verfallen sind, hat in der Wissenschaft, aber auch in der Politik Rußlands derzeit eindeutig das Übergewicht. Er wird vom Autor dieses Artikels seit Jahren aktiv mitgetragen und wurde von ihm mehrmals auch im deutschsprachigen Raum vertreten: "Eine durchaus realistische und erstrebenswerte Vision für Rußland, die auch die EU mittragen dürfte, besteht... darin, den Assoziierungsgrad mit der EU tendenziell zu erhöhen, mit ihr eine Art EWR zu gestalten, ohne – wenigstens auf absehbare, noch recht lange Sicht – der EU als Vollmitglied beitreten zu wollen."²⁴ Dieser Standpunkt wird auch von international anerkannten russischen EU-Forschern, so von den Professoren Borko, Maximowa und Schischkow, geteilt. Die Genannten lehnen den ersten Standpunkt strikt ab. So schreibt in diesem Zusammenhang Maximowa: "Die Frage nach dem EU-Beitritt Rußlands zu stellen, selbst falls russische Behörden das wollten, wäre mindestens aussichtslos."²⁵ Stellte die RF offiziell das EU-Beitrittsansuchen, so würde sich m.E. das Land international nur lächerlich machen. Erfreulicherweise vertritt Moskau auch offiziell derzeit den zweiten Standpunkt.

Einen Grund zur Hoffnung gibt jedenfalls der Umstand, daß sowohl die EU als auch Rußland ihre ökonomischen, politischen, wissenschaftlich-technischen, humanitären und sonstigen Beziehungen als entwicklungsfähig bzw. -würdig betrachten und bestrebt sind, auf diesem Wege weitere Fortschritte zu erzielen.

Anmerkungen

¹ Meshdunarodnaja shisn (russ.) 2 (2000) 26.

² Vgl. Pankov, V., EU und ARL, in: Die Zukunft 6 (1995) 31ff.

³ Vgl. Dokumente, die die Zusammenarbeit zwischen der EU und Rußland betreffen (russ.) (Moskau 1994) 84ff.

⁴ Diese und nachfolgende Daten für den Handel EU-RF 1999 sind entnommen: Quelle der Tabelle 1; Stepanowa, E., Rußland – Europäische Union (russ.), in: Ekonomika i shisn 17 (2000) 27.

⁵ Vgl. Pankov, V., Ausländische Investitionen in Rußland, in: Wirtschaftspolitische Blätter 5 (1999) 504f.

⁶ Vgl. EU-ABC, Lexikon für Wirtschaft, Recht, Steuern, Finanzen, Institutionen, 2., überarb. und erw. Auflage (Bonn 1994) 76.

⁷ Siehe ausführlicher Quelle Endnote 5.

⁸ Zit. nach: Rossijskaja gazeta (russ.) (15. Juni 2000).

⁹ Prichodko, N., Investitionen: Der Frühling unserer Hoffnung, (russ.), in: Ekonomika i shisn 11 (2000) 1.

¹⁰ Siehe ausführlicher: Quelle der Endnote 5, S. 506f.

¹¹ Vgl. Fischer, P., Ausländische Direktinvestitionen in Rußland: Eine Strategie für die Wiedergeburt der Industrie (russ.) (Moskau 1999) 315.

¹² Ebenda 290.

¹³ Vgl. Nesawissimaja gazeta (russ.) (26. März 1999).

¹⁴ Kommersant (russ.) (6. April 2000).

¹⁵ Vgl. Inswestija (russ.) (14. Juli 2000).

¹⁶ Vgl. Rossijskaja gazeta (15. Juli 2000).

¹⁷ Vgl. Jahresbericht TACIS 1998, hrsg. von der EU-Kommission (Brüssel, 23.7.1999, Com (99) 380) 52f.

¹⁸ Financial Times (26.01.2000).

¹⁹ Siehe Pankov, V., Wissenschaft und Forschung in Rußland, in: Wirtschaftspolitische Blätter 4 (1998) 415ff.

²⁰ Siehe Pankov, V., Rußlands Übergang zur Marktwirtschaft. Eine Zwischenbilanz des ersten Jahrfünfts, in: Wirtschaft und Gesellschaft 1 (1997) 93ff.

²¹ Schischajew, A., Die nichttarifäre Regulierung des Warenhandels zwischen Rußland und der Europäischen Union (russ.), in: Wneshneekonomitscheskij buleten 8 (1999) 11.

²² Vgl. Rossijskaja gazeta (12. Juli 2000).

²³ Vgl. 2. Endnote.

²⁴ Vgl. Pankov, V., EU & Rußland: Stand und Aussichten, in: Die Zukunft 5 (1997) 39.

²⁵ Russische Akademie der Wissenschaften, Das Forschungsinstitut für Europa, Im Hinblick auf das XXI. Jahrhundert: Die Europäische Union und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (russ.) (Moskau 1998) 246.

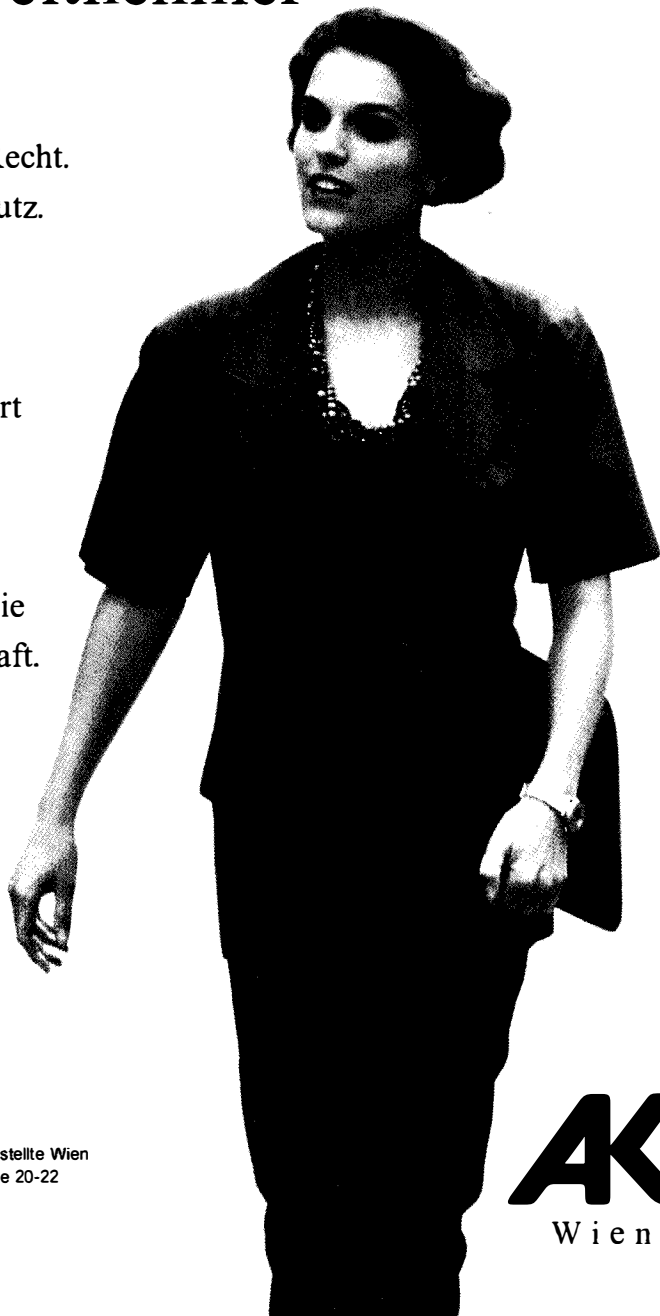
Zusammenfassung

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen dem neuen Rußland und der EU entwickeln sich seit dem Zerfall der UdSSR Ende 1992 insgesamt positiv. Durch das Inkrafttreten des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) EU-RF Ende 1997 wurde die völkerrechtliche Grundlage für diese Zusammenarbeit deutlich verbessert. Allerdings wird das im PKA enthaltene Potential für den Ausbau der Kooperation von der EU bisher hundertprozentig, von Rußland jedoch weniger als zur Hälfte genutzt. Sehr wichtig für die Realisierung des Potentials wäre die uneingeschränkte Anerkennung Rußlands durch die EU als ein Land mit marktwirtschaftlicher Ordnung. Einige politische Probleme und Differenzen zwischen der EU und der RF haben die Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwar erschwert, doch nicht zum Stillstand gebracht. Bis 2005 ist ein moderates Wachstum des Handels EU-RF zu erwarten. Große Chancen liegen insbesondere in der wissenschaftlich-technischen Kooperation. Rußland soll eine Assoziation mit der EU, jedoch keine EU-Vollmitgliedschaft anstreben.

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

Regionale Innovationssysteme im europäischen Vergleich. Ergebnisse des REGIS-Projekts¹

Franz Tödtling, Alexander Kaufmann

1. Einleitung

Die Rahmenbedingungen für die Regionalentwicklung und -politik haben sich in den vergangenen Jahren stark verändert. Zum einen verschärften EU-Integration, Öffnung und Globalisierung die wirtschaftliche Konkurrenz. Zum anderen beschleunigt das Vordringen neuer generischer Technologien (z.B. der Informations- und Kommunikationstechnologien, neuer Werkstoffe, Gentechnik) den technologischen Wandel und verkürzt damit Produktlebenszyklen. Die Entwicklung und Anwendung neuen Wissens und Innovation rücken als Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit somit stärker in den Vordergrund. Neuere Forschungsarbeiten weisen darauf hin, daß die Innovationsfähigkeit von Unternehmungen nicht nur von internen Faktoren abhängt sondern insbesondere auch von ihrer Einbindung in relevante Netzwerke und Innovationssysteme, wobei nicht zuletzt der regionalen Ebene eine wichtige Rolle zukommt. Im Rahmen eines von der Europäischen Kommission unterstützten Forschungsprojektes (REGIS) wurde für neun Regionen Europas untersucht, welche Innovationsaktivitäten Unternehmungen setzen, in welchem Maße sie dabei in Netzwerke eingebunden sind und welche Rolle dem jeweiligen regionalen Innovationssystem zukommt.²

2. Zur Konzeption des regionalen Innovationssystems

Seit einigen Jahren gibt es ein neues Verständnis des Innovationsprozesses: Innovationen werden nicht mehr ausschließlich als Produkt einzelner herausragender Unternehmer oder Firmen angesehen, die sich auf der Suche nach Pioniergewinnen befinden. Auch die Auffassung von Innovation als überwiegendem Ergebnis von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (lineares Innovationsmodell) wird nicht länger als ausreichend betrachtet. Innovation wird heute, im Sinne der evolutionären Ökonomie,³ als nichtlinearer Prozeß gesehen, bei dem neue technische (Produkte oder Verfahren) und organisatorische Lösungen von einer größeren Zahl von Ak-

teuren wirtschaftlich umgesetzt werden. Innovationen gelten als Ergebnis eines interaktiven Prozesses,⁴ der verschiedene Ausgangspunkte haben kann und bei dem es zahlreiche Interdependenzen gibt, sowohl innerhalb als auch zwischen Unternehmen. In den Unternehmen sind insbesondere gut funktionierende Beziehungen zwischen Marketing, F&E, Design und Produktion erforderlich, sowie die aktive Beteiligung der Beschäftigten.⁵ Es gilt, durch eine dezentrale Organisation in den Unternehmen und eine frühzeitige Einbeziehung der Beschäftigten deren innovatives Potential zu erschließen und eine breite Akzeptanz neuer Technologien zu erreichen. Darüber hinaus sind vielfältige Beziehungen zu anderen Unternehmen und zu Institutionen von Bedeutung, wie im folgenden gezeigt wird. Innovation wird somit als kollektiver Lernprozeß gesehen, der zunehmend in Innovations-systemen stattfindet.⁶

Ein Innovationsystem wird allgemein durch alle jene Akteure und Einrichtungen konstituiert, die durch ihre Interaktionen den Innovationsprozeß beeinflussen. Dazu zählen im engeren Sinn die Firmen, ihre Beschäftigten und deren Vertretungen im Betrieb (Betriebsrat). Weiters zählen dazu Kunden, Lieferanten und Kooperationspartner sowie Universitäten, Forschungseinrichtungen, Einrichtungen des Technologie- und Wissenstransfers und die Innovationspolitik. Im weiteren Sinn sind auch das Ausbildungssystem, die industriellen Beziehungen (Sozialpartner), die Innovationsfinanzierung und die Regulierung von Technologie einzubeziehen. Dabei kommt es nicht nur auf das Vorhandensein der genannten Institutionen an, sondern auf ihr Zusammenwirken in Netzwerken, also auf den „Systemcharakter“.

Die Rolle dieses wirtschaftlichen und institutionellen Umfeldes wurde zum einen in den Arbeiten zu nationalen Innovationssystemen untersucht,⁷ wobei festgestellt wurde, daß der Innovationsprozeß eines Landes in starkem Maße von den jeweiligen Wirtschaftsstrukturen sowie von dem jeweiligen Forschungs-, Ausbildungs- und Finanzierungssystem geprägt wird.

Zum anderen wurde auch dem regionalen Umfeld eine wichtige Rolle zugeschrieben, etwa im Milieu-Ansatz⁸ sowie im Ansatz des regionalen Innovationssystems.⁹ Zu begründen ist dies mit folgenden Argumenten:

a) Regionen unterscheiden sich nicht nur in betrieblichen Strukturen, sondern auch in den Innovationsvoraussetzungen (Qualifikation von Arbeitskräften, Ausstattung mit Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen, Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur).¹⁰

b) Industrielle *Cluster* sind oft in bestimmten Regionen konzentriert und lassen dort innovationsrelevante Firmennetzwerke zwischen Produzenten, Lieferanten, Kunden und Kooperationspartnern entstehen.¹¹

c) *Tacit knowledge* (nicht kodifiziertes, in Personen oder Organisationen gebundenes Wissen) spielt trotz neuer Kommunikationstechnologien nach wie vor eine zentrale Rolle im Innovationsprozeß. Es läßt sich am leichtesten durch persönliche Kontakte auf lokaler oder regionaler Ebene austauschen.¹²

d) Regionen spielen, zusammen mit nationalen und europäischen Politikträgern, als Politik- und Regulierungsebene für Innovationsaktivitäten eine zunehmend wichtige Rolle.¹³

Eine konzeptuelle Darstellung eines regionalen Innovationssystems findet sich bei Autio.¹⁴ Er unterscheidet zwischen dem Subsystem der Wissensgenerierung und Wissensdiffusion, das aus öffentlichen Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen, Technologie- und Qualifikationsvermittlung besteht, und einem Subsystem der Wissensanwendung und -verwertung, bestehend aus Kunden, Lieferanten, Kooperationspartnern und Konkurrenten. Das regionale Innovationssystem ist in Interaktion mit übergeordneten nationalen und internationalen Systemen sowie auch mit anderen Regionen. Autio hebt hervor, daß regionale Innovationssysteme im Vergleich zu nationalen durch weniger formalisierte Institutionen und Beziehungen und eine höhere Bedeutung von *tacit knowledge* gekennzeichnet sind.

Regionen unterscheiden sich in ihrer Fähigkeit, Innovationssysteme zu entwickeln.¹⁴ Bessere Voraussetzungen haben jene, die bereits *Cluster* innovativer Firmen besitzen und die eine bessere Ausstattung mit Einrichtungen der Wissensgenerierung und -diffusion haben. Eine weitere wichtige Rolle spielt auch der Grad der politisch-administrativen Selbständigkeit der Region (Kompetenzen) und die finanziellen Ressourcen (Steuerbasis), und damit die Möglichkeit eine eigene Innovationspolitik überhaupt zu gestalten. Einige der im REGIS-Projekt untersuchten Regionen unterscheiden sich diesbezüglich sehr stark.

3. Zum REGIS-Projekt

Der vorliegende Beitrag beruht auf den Ergebnissen eines europaweiten Projektes (*Regional Innovation Systems – Designing for the Future*). Desse Ziel war es, in einem systematischen Vergleich von neun unterschiedlich strukturierten Regionen in Europa „Schlüsselemente“ von regionalen Innovationssystemen zu identifizieren und ihr Zusammenwirken zu untersuchen. In einem ersten Schritt wurden die Regionen durch sekundärstatistische Daten und Informationsquellen in ihrer sozio-ökonomischen und institutionellen Struktur charakterisiert. In einem zweiten Schritt wurden im Rahmen einer schriftlichen Unternehmensbefragung die Innovationsaktivitäten und die Einbindung von externen Partnern in den Innovationsprozeß der Unternehmungen untersucht. In einem dritten Schritt wurden Interviews in ausgewählten Institutionen und Firmen absolviert, wobei insbesondere die zentralen Elemente des Innovationssystems und ihr Zusammenwirken herausgearbeitet werden sollten.

Die folgenden Regionen wurden untersucht: Baden-Württemberg und das niederländische Südost-Brabant als hochentwickelte Regionen mit Stärken im Sektor der technischen Verarbeitungsgüter. Insbesondere Baden-Württemberg gilt auf Grund der guten Ausstattung mit Einrichtungen der Forschung, Entwicklung, Ausbildung und des Technologietransfers, trotz der Krisenerscheinungen in den neunziger Jahren, nach wie vor als *best practice*-Modell für regionale Entwicklung und Innovationssysteme. Diese Region ist weiters durch viele Kompetenzen sowie Ressourcen für die Wirtschafts- und Innovationspolitik gekennzeichnet. Südost-Brabant hat

zwar auch technologieintensive Firmen und *global players* wie etwa Philips, die Politikkompetenzen und Ressourcen sind auf der regionalen Ebene aber erheblich schwächer.

Fünf Regionen sind zu den traditionellen Industrieregionen, die sich in Umstrukturierung befinden, zu zählen und sind zum Teil Ziel 2-Gebiete der EU-Regionalförderung: Im Falle der Steiermark und von Tampere handelt es sich um Regionen mit hohem Grundstoffanteil (Holz, Papier, Metall), bei denen universitären und sonstigen Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen eine wichtige Rolle im Umstrukturierungs- und Innovationsprozeß zukommt. Die Region als Politikebene ist im Falle der Steiermark, trotz der schwachen finanziellen Ressourcenausstattung der österreichischen Länder, stärker als in Tampere, wo Aktivitäten der Innovationspolitik zum einen auf der lokalen und zum anderen auf der nationalen Ebene gesetzt werden.

Die Wirtschaften von Wales, Wallonien und des Baskenlandes sind ebenfalls von alten und schrumpfenden Industriesektoren gekennzeichnet (Kohle, Stahl, Schiffsbau), hier ist der Umstrukturierungsprozeß aber stärker mit der Entwicklung neuer industrieller *Cluster* und mit Akteuren der Regionalpolitik verknüpft. Die Kompetenzen und Ressourcen für regionale Wirtschafts- und Innovationspolitik sind in Wallonien und im Baskenland am stärksten, wobei dies auch das Recht einschließt, selbst Steuern festzulegen und einzuhoben. Wales wurde vor kurzem, so wie Schottland, innerhalb der eher zentralistischen Struktur Großbritanniens durch die Einrichtung eines eigenen Parlamentes als politische Region aufgewertet. Darüber hinaus gibt es seit einigen Jahren mit der *Welsh Development Agency* (WDA) eine sehr aktive Regionalentwicklungspolitik, die darauf abzielt, große ausländische Firmen anzuziehen und sie in regionale *Cluster* und in das regionale Innovationssystem einzubinden.

Die Gebiete von Friaul und die Region um Aveiro in Portugal (*Centro*) haben im Vergleich zu den anderen Regionen höhere KMU-Anteile, die zum Teil in *industrial districts* eingebunden sind. In Friaul sind die Möbel-, Haushaltsgeräte- und die Lebensmittelindustrie stark vertreten, im portugiesischen Aveiro die Keramik-, Kork-, Metall- und die Bekleidungsindustrie. Insbesondere in Aveiro ist, ähnlich wie in Tampere, die Region als Politikebene nur schwach ausgeprägt. Sie hat kaum Kompetenzen und eigene finanzielle Mittel. Akteure der Wirtschafts- und Innovationspolitik sind hier zum einen auf der lokalen Ebene und zum anderen auf der nationalen Ebene zu finden.

Im folgenden werden für die REGIS-Regionen, insbesondere anhand von Daten der Unternehmensbefragung, die folgenden Fragen untersucht:

- a) Welche Rolle spielt Innovation als Wettbewerbsstrategie, und welche Innovationsaktivitäten werden von den Unternehmungen gesetzt?
- b) Welche Bedeutung haben verschiedene Partner im Innovationsprozeß, und auf welche räumliche Ebenen erstrecken sich Innovationsnetzwerke?
- c) In welchem Maße lassen sich somit Innovationssysteme identifizieren, und welche Charakteristika weisen sie auf?

4. Innovation als Wettbewerbsstrategie von Unternehmen

Mit welchen Strategien versuchen die Unternehmungen der untersuchten europäischen Regionen ihre Wettbewerbsposition zu behaupten, und welcher Stellenwert kommt dabei der Innovation zu? Tabelle 1 beruht auf den Ergebnissen der REGIS-Unternehmensbefragungen, und sie zeigt, daß der Produktqualität als Wettbewerbsvorteil der höchste Stellenwert zukommt (von 75% der Firmen genannt) und daß kurze Lieferzeiten und Flexibilität von zweitwichtigster Bedeutung sind. Für immerhin 55% der Firmen sind es aber die Faktoren Innovation und technologischer Standard, die Wettbewerbsvorteile schaffen. Es ist auch zu erkennen, daß die größeren Unternehmungen stärker auf die Innovationsstrategie setzen als die kleineren, ein Ergebnis, das auch vom jüngsten *Community Innovation Survey* (1997/1998) bestätigt wird.

Wie versuchen nun die Firmen ihre Wettbewerbsvorteile zu erhalten? Tabelle 1 zeigt wiederum, daß der Faktor Qualifikation und Wissen am bedeutendsten ist (von 63% genannt), während interne F&E für ca. die Hälfte der Firmen eine wichtige Basis dafür bildet. Nicht überraschend ist es, daß F&E sowie Patente und Lizenzen für Großfirmen wesentlich wichtiger sind, während sich kleine Unternehmen in deutlich höherem Maße auf Qualifikationen abstützen. Kooperationen schaffen für 15-25% der Firmen Wettbewerbsvorteile, wobei sich die kleinen Firmen stärker auf regionale Kooperationen abstützen, die größeren Firmen hingegen eher auf europäische und globale Kooperationen.

Welche Innovationsaktivitäten setzten die Firmen? Tabelle 2 zeigt, daß Produktinnovationen häufiger sind als Prozeßinnovationen. Etwa zwei Drittel der untersuchten Firmen haben in den letzten drei Jahren neue Produkte eingeführt, wobei diese für 39% der Firmen Neuerungen für den jeweiligen Markt darstellten. Allerdings sind radikale Innovationen, also solche, die neue technologische Pfade eröffnen, eher seltene Ereignisse, wie die nachfolgenden Firmeninterviews gezeigt haben. Neuerungen bei den Fertigungsverfahren waren weniger häufig als jene bei den Produkten, eher selten waren insbesondere Verfahren, die gänzlich neu für den jeweiligen Markt waren. Aus Tabelle 2 ist auch klar zu erkennen, daß größere Unternehmen wesentlich öfter Innovationsaktivitäten setzen als kleine. Dennoch wäre es falsch zu behaupten, daß Kleinbetriebe nicht innovativ sind. Wie die Analyse der Innovationsinputs gezeigt hat, gibt es eine segmentierte Struktur: Etwas mehr als die Hälfte der Kleinfirmen gibt überhaupt keine F&E-Aktivitäten an, etwa ein Viertel hat hingegen sehr hohe F&E-Inputs (gemessen als Anteil am Umsatz).

Innovation geht allerdings über technologische Veränderungen hinaus und umfaßt auch organisatorische Neuerungen, die für die Wettbewerbsfähigkeit von Firmen bedeutend sein können.¹⁶ Am häufigsten hängen diese mit Qualitätsverbesserungen wie etwa Zertifizierungsmaßnahmen oder *total quality management* zusammen. Ebenfalls bedeutend sind Maßnahmen der organisatorischen Dezentralisierung (Gruppenarbeit, flache Hierarchi-

Tabelle 1: Wettbewerbsvorteile von Betrieben

% von Betrieben, die folgende Vorteile und Faktoren angeben:

	Total	Betriebsgröße (Beschäftigung)		
		klein <50	mittel 50-200	groß >200
n =	833	379	258	157
WETTBEWERBSVORTEILE				
Qualität	75,4	74,9	75,6	80,9
Lieferzeit	57,3	57,8	57,4	59,2
Innovativität	55,1	52,5	51,6	72,0
Dienstleistungen	39,7	36,9	41,1	46,5
Preis	29,3	34,6	24,4	26,8
Benutzerfreundlichkeit	23,9	26,4	20,2	25,5
Ökologische Aspekte	17,4	15,3	17,4	24,2
WIE ERHALTEN BETRIEBE IHRE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT?				
Fähigkeiten / Wissen	63,4	68,3	56,2	66,2
Interne F&E	49,6	44,1	50,0	68,8
Patente / Lizenzen	11,5	7,7	12,0	20,4
Organisation der Produktion	47,8	39,3	57,4	58,6
Marketing	37,5	31,7	41,5	50,3
Kooperation - regional	19,0	22,2	16,7	14,6
Kooperation - national	16,8	17,9	14,7	17,8
Kooperation - europäisch	16,6	13,5	15,5	25,5
Kooperation - global	10,0	7,7	8,1	20,4

Bedeutung >3 in % aller Beobachtungen eines Faktors

Tabelle 2: Produkt- und Prozeßinnovation

% von Betrieben, die folgende Innovationsarten eingeführt haben:

	Gesamt	Betriebsgröße		
		klein <50	mittel 50-200	groß >200
n =	833	379	258	157
Neue Produkte	66,5	55,7	74,8	88,5
Produkte neu f. d. Markt	38,8	31,1	41,5	58,6
Neue Verfahren	46,2	35,6	53,5	64,3
Verfahren neu f. d. Markt	16,8	13,5	17,4	26,8

en, *profit centers*). Im Falle der untersuchten Firmen überwogen die intern organisatorischen Veränderungen, Netzwerkstrategien und Kooperationen waren zwar auch wichtig, im Vergleich dazu aber weniger häufig. Es ist wichtig festzuhalten, daß technologische und organisatorische Veränderungen oft Hand in Hand gehen und gemeinsam erfolgen müssen, um wirksam zu sein.

4.1 Innovationsunterschiede zwischen den Regionen

Zwischen den Regionen des REGIS-Projektes zeigten sich erhebliche Unterschiede bei den Innovationsaktivitäten. Exemplarisch werden im folgenden sechs der untersuchten Regionen, die sich in der Wirtschaftsstruktur und bei den Innovationsvoraussetzungen stark unterscheiden, dargestellt. Hinsichtlich der Häufigkeit von Produkt- und Prozeßinnovationen und der F&E-Inputs zeigt sich das folgende Bild (Tabellen 3 und 4):

Am stärksten sind die Innovationsaktivitäten in der gut entwickelten Region Baden-Württemberg, gefolgt von der Steiermark, Wales und Tampere, allerdings mit unterschiedlichen Schwergewichten. In Baden-Württemberg liegt der Fokus auf Grund des höheren Anteils von technologieintensiven Branchen und Firmen stärker auf der Produktinnovation. In Tampere ist die Prozeßinnovation vergleichsweise häufiger, wobei, entsprechend den Stärken des finnischen Innovationssystems, den Informations- und Kommunikationstechnologien ein hoher Stellenwert zukommt. In der Steiermark und in Wales sind, nicht zuletzt wegen des höheren Anteils von Zulieferfirmen, die sowohl bei den Produkten als auch den Verfahren gefordert sind, beide Innovationsarten von Bedeutung. In diesen vier Regionen stehen den Innovationsoutputs auch entsprechende F&E-Inputs gegenüber, so daß hier das Bild einer relativ starken Innovationstätigkeit einigermaßen gesichert erscheint.

Dies ist in den schwächer entwickelten Regionen Baskenland und im portugiesischen Aveiro nicht der Fall. In beiden Regionen gibt es zwar in nicht unbeträchtlichem Maße Prozeß- und auch Produktinnovationen, letztere insbesondere in Aveiro. Allerdings stehen diesen Neuerungen nur geringe F&E-Inputs gegenüber. Es ist daraus zu schließen, daß es sich in diesen Regionen in wesentlich höherem Maße um die Übernahme von bestehenden Neuerungen (Adoption) als um Neuentwicklungen handelt. In Aveiro spielen wegen des höheren Anteils von arbeitsintensiven Konsumgüterindustrien (Schuhe, Bekleidung, Keramikprodukte) kleinere Änderungen an den Produkten und Verfahren (Modifikationen) sowie Design-Änderungen eine stärkere Rolle.

Tabelle 3: Produkt- und Prozeßinnovation nach Regionen

% der Betriebe, die folgende Innovationsarten eingeführt haben:

	ausgewählte Regionen						
	Gesamt	Ba-Wü	Steimk.	Tamp.	Wales	Baskld.	Aveiro
<i>n =</i>	833	81	107	142	103	80	56
Neue Produkte	67	79	65	74	63	66	77
Produkte neu für den Markt	39	64	47	29	45	26	48
Neue Verfahren	46	38	41	49	52	53	66
Verfahren neu für den Markt	17	12	20	21	19	13	23

Tabelle 4: F&E-Budget und -Beschäftigung nach Regionen

% von Betrieben in folgenden F&E-Klassen:

	ausgewählte Regionen						
	Gesamt	Ba-Wü	Steimk.	Tamp.	Wales	Baskld.	Aveiro
<i>n =</i>	833	81	107	142	103	80	56
F&E-Budget in % des Umsatzes 1995:							
Oberes Drittel (1)	16,3	28,4	26,2	16,9	20,4	11,3	3,6
Mittleres Drittel (2)	16,2	40,7	28,0	17,6	12,6	6,3	8,9
Unteres Drittel (3)	16,3	6,2	15,9	23,9	8,7	10,0	14,3
Kein F&E Budget	12,7	8,6	10,3	4,2	39,8	10,0	12,5
Fehlende Werte	38,4	16,0	19,6	37,3	18,4	62,5	60,7
F&E-Beschäftigte in % der Gesamtbeschäftigung 1995:							
Oberes Drittel (4)	16,8	18,5	22,4	21,8	26,2	5,0	10,7
Mittleres Drittel (5)	16,6	37,0	14,0	18,3	16,5	10,0	8,9
Unteres Drittel (6)	16,7	17,3	20,6	16,9	8,7	12,5	35,7
Keine F&E Besch.	13,0	3,7	8,4	7,7	40,8	11,3	10,7
Fehlende Werte	37,0	23,5	34,6	35,2	7,8	61,3	33,9

Klassen:

(1) relatives F&E-Budget >5,41

(2) relatives F&E-Budget ≤5,41 und >1,85

(3) relatives F&E-Budget ≤1,85 und >0

(4) relative F&E-Besch. >11,11

(5) relative F&E Besch. ≤11,11 und >3,59

(6) relative F&E-Besch. ≤3,59 und >0

5. Netzwerke von Firmen im Innovationsprozeß

Um die Existenz und Bedeutung von Innovationssystemen einschätzen zu können, ist aber insbesondere die Frage wichtig, in welchem Maße die Unternehmen Beziehungen mit anderen Firmen und Organisationen im Innovationsprozeß unterhalten. Im REGIS-Projekt wurde versucht festzustellen, mit welcher Art von Partnern zusammengearbeitet wird und wo sich diese Partner jeweils befinden (in der Region, im Land, in Europa, in der übrigen Welt). Tabelle 5 stellt die Ergebnisse für alle untersuchten Regionen und Betriebe dar.

Es zeigt sich, bestätigt von anderen Untersuchungen,¹⁷ daß Partner entlang der Wertkette für den Innovationsprozeß am bedeutendsten sind. Die häufigsten Partner sind die Kunden, von denen Ideen für geänderte und neue Produkte stammen und die teilweise auch an der Produktentwicklung teilnehmen. Lieferanten tragen durch die Bereitstellung besserer Komponenten, Materialien oder Ausrüstung zum Innovationsprozeß bei. In beiden Fällen geht die Zusammenarbeit über die reine Markttransaktion hinaus, da sie in hohem Maße interaktiv und auch meist längerfristig angelegt ist. Wie aus der Darstellung zu sehen ist, sind diese Kunden- und Lieferantenbeziehungen keineswegs auf die Region beschränkt, sondern sie finden in überwiegendem Maße auf der nationalen und internationalen Ebene statt.

Wichtige und spezifische Wissens- und Know-how-Anbieter sind Berater, Forschungseinrichtungen und Universitäten. Sie sind aufgrund von institutionellen Strukturen und der Bedeutung von persönlichen Kontakten und räumlicher Nähe wesentlich stärker auf die jeweilige Region und das Land konzentriert. Berater stellen spezifische Problemlösungen in den Bereichen Patente/Lizenzen, Technologiezugang und -entwicklung, Innovationsmanagement und -vermarktung bei. Wichtige Beziehungen zu Universitäten liegen im Bereich der Mobilität von Absolventen und hochqualifiziertem Personal, in der Bereitstellung spezieller Dienstleistungen (Auftragsforschung, Prüf- und Meßdienstleistungen) bis hin zu kooperativen F&E-Projekten.¹⁸

Von den anderen Innovationspartnern werden die Innovationsförderung, Regierungsorganisationen, Ausbildung und Handelskammern genannt, wobei hier die regionale und nationale Ebene auf Grund des territorialen Bezuges dieser Einrichtungen die wichtigste Rolle spielen. Nur von geringer Bedeutung sind hingegen in den untersuchten europäischen Regionen bislang das Risikokapital sowie Einrichtungen des Technologietransfers. Während im Falle des Risikokapitals dies auf einen generell niedrigen Entwicklungsstand in Europa zurückzuführen ist, dürfte das Problem des Technologietransfers eher in einer geringen Akzeptanz von Seiten der Unternehmen liegen. In vielen REGIS-Regionen war durchaus eine hohe Dichte von Transfereinrichtungen festzustellen, allerdings war ihre Inanspruchnahme auf Grund verschiedener Barrieren eher gering.

Zwischen verschiedenen Unternehmens- und Betriebstypen zeigen sich starke Unterschiede bezüglich ihrer Einbindung in Innovationssysteme. Für

Tabelle 5: Innovationspartner der Betriebe

% der Betriebe mit folgenden Innovationspartnern (n = 652, fehlende Werte 14%):

	regional	national	europäisch	global
Kunden				
Lieferanten				14
Beratungsunternehmen	16		10	4
Forschungseinrichtg.	13	17	6	3
Universitäten			8	3
Tech.transfer	11	9	3	2
Risikokapital	9	7	2	1
Fördereinrichtg.	17	16	6	1
Verwaltung	14	10	3	0
Wirtschaftskammer	12	17	4	1
Ausbildungseinrichtg.	17	14	3	1

 Anteile von Betrieben mit Partnern 10-19%

 Anteile von Betrieben mit Partnern $\geq 20\%$

Tabelle 6: Innovationspartner von Kleinbetrieben (< 50 Beschäftigte)

Abweichung vom Durchschnitt (Tab. 5) in %-Punkten (n = 302, fehlende Werte 15%):

	regional	national	europäisch	global
Kunden	-4	-7	-13	-7
Lieferanten	-1	-6	-14	-6
Beratungsunt.	1	-7	-5	-2
Forschungseintr.	-3	-7	-2	-1
Universitäten	-7	-9	-2	-1
Tech.transfer	-5	-4	-1	-1
Risikokapital	2	-2	0	0
Fördereinrichtg.	0	-4	-2	0
Verwaltung	-3	-4	-2	0
Wirtsch.kammer	-1	-7	-1	0
Ausbildung	-4	-6	-1	0

 Positive Abweichung vom Durchschnitt ≥ 3

Kleinfirmen wäre die Teilnahme in Innovationsnetzwerken theoretisch zwar von großem Nutzen, da sie aufgrund von besonders knappen Ressourcen grundsätzlich auf komplementäre Akteure angewiesen sind. Tatsächlich zeigen sie aber eine nur eher schwache Kooperationsneigung im Innovationsprozeß, wobei die großräumigen Kooperationen besonders stark unter dem Durchschnitt liegen (vgl. Tabelle 6). Mit anderen Worten: Kleinfirmen kooperieren im Innovationsprozeß weniger oft, und wenn sie dies tun, dann eher im regionalen und nationalen Kontext. Dieses Ergebnis hat zum Teil mit den kleineren und weniger komplexen Innovationsprojekten zu tun, zum anderen Teil jedoch mit höheren Kooperationsbarrieren. Kleinfirmen sind oft schlecht über Innovationsunterstützung und potentielle Partner informiert, und sie wenden nur geringe Zeit- und finanzielle Ressourcen für Suchaktivitäten auf. Die genauere Betrachtung der Innovationspartner von Kleinfirmen zeigt, daß insbesondere die Kontakte zu Forschungseinrichtungen und Universitäten schwach sind, wobei dem oft Verständigungsschwierigkeiten und kulturelle Barrieren zugrunde liegen.¹⁹ Überraschender ist allerdings die geringe Inanspruchnahme von Technologietransfer- und anderen Unterstützungseinrichtungen. Es scheint, als ob die genannten Einrichtungen eine ihrer wichtigen Zielgruppen, nämlich die kleinen Unternehmen, nur schlecht erreichen. Zu erklären ist dieses Ergebnis zum Teil aus Informationslücken der Kleinfirmen, zum Teil aber auch aus der impliziten Orientierung dieser Einrichtungen an den technologieintensiven (und oft größeren) Firmen sowie aus einem wenig auf spezifische Kundensegmente fokussierten Angebot.

Große Betriebe (solche mit über 200 Beschäftigten) haben demgegenüber deutlich häufiger externe Partner im Innovationsprozeß (Tabelle 7). Dies resultiert einerseits aus größeren und komplexeren Innovationsprojekten und andererseits aus besseren internen Voraussetzungen zur Teilnahme an Innovationsnetzwerken (stärkere Ausprägung der *boundary spanning functions*). Erwartungsgemäß haben die Großbetriebe, der Struktur ihrer Märkte entsprechend, in höherem Maße großräumige Innovationsnetzwerke (zu Kunden, Lieferanten, Beratungsfirmen). Darüber hinaus sind sie aber auch deutlich stärker ins jeweilige nationale und bisweilen auch in das regionale Innovationssystem eingebunden. Sie kooperieren wesentlich häufiger mit Forschungseinrichtungen und Universitäten, und sie nutzen auch die unterstützenden Einrichtungen (Technologietransfer, Innovationsförderung, Ausbildung) in höherem Maße. Diese Ergebnisse relativieren die Theorien der *industrial districts* bzw. der *innovativen Milieus*, in denen insbesondere die Kleinfirmen-Netzwerke in den Vordergrund gerückt werden.

Erwartungsgemäß sind innovative Firmen, also solche, die Produkt- und Prozeßinnovationen eingeführt haben, ebenfalls in überdurchschnittlichem Maße in Netzwerke eingebunden. Es ist interessant festzustellen, daß die Innovationsbeziehungen von Produktinnovatoren mit Kunden, Lieferanten und Beratern eher großräumig sind (europäische und globale Ebene), während sie mit Universitäten, Forschungseinrichtungen, Technologietransfer und Innovationsförderung stärker auf der regionalen und nationalen Ebene

Tabelle 7: Innovationspartner von Großbetrieben (> 200 Beschäftigte)
Abweichung vom Durchschnitt (Tab. 5) in %-Punkten (n = 135, fehlende Werte 14%):

	regional	national	europäisch	global
Kunden	-5	4	23	14
Lieferanten	1	4	17	13
Beratungsunt.	-2	6	9	3
Forschungseinr.	11	13	4	1
Universitäten	17	19	4	3
Tech.transfer	9	5	2	0
Risikokapital	-2	2	2	2
Fördereinrichtg.	1	12	6	1
Verwaltung	2	7	3	0
Wirtsch.kammer	2	1	0	0
Ausbildung	5	8	4	1

Positive Abweichung vom Durchschnitt ≥ 3

Tabelle 8: Innovationspartner von Produktinnovatoren

Abweichung vom Durchschnitt (Tab. 5) in %-Punkten (n = 269, fehlende Werte 8%):

	regional	national	europäisch	global
Kunden	-1	3	6	10
Lieferanten	2	0		
Beratungsunt.	3	5	5	3
Forschungseinr.	0	3	1	0
Universitäten	7	7	3	2
Tech.transfer	5	4	0	0
Risikokapital	0	2	0	0
Fördereinrichtg.	2	6	1	1
Verwaltung	-2	2	0	0
Wirtsch.kammer	-1	-1	1	1
Ausbildung	-2	3	0	0

Positive Abweichung vom Durchschnitt ≥ 3

verknüpft sind (Tabelle 8). Innovatoren nutzen somit sowohl die Ressourcen ihres jeweiligen regionalen und nationalen Umfeldes als auch das Know-how ihrer internationalen Partnerfirmen in höherem Maße. Prozeßinnovatoren sind mit Universitäten, Forschungseinrichtungen, Technologietransfer und Ausbildung sogar noch stärker verbunden. Dies deutet darauf hin, daß die Einführung neuer Verfahren oft komplementäre Wissensinputs erfordert und immer weniger in Form einer simplen Technologieübernahme und eines "Kaufs von der Stange" erfolgt.

5.1 Regionale Unterschiede in bezug auf die Innovationspartner

Das Muster der Innovationspartner unterscheidet sich allerdings zwischen den Regionen in Abhängigkeit von der zugrunde liegenden Betriebsstruktur, der Kooperationsneigung der Firmen, der Stärke der betreffenden Innovationssysteme und anderen Faktoren. Für die ausgewählten Regionen ergibt sich das folgende Bild von regionalen, nationalen und europäischen Innovationspartnern (Tabelle 9):

Für die Firmen in Baden-Württemberg sind die Beziehungen zu Kunden und Lieferanten sowohl auf regionaler als auch auf nationaler Ebene deutlich wichtiger als für jene in den anderen REGIS-Regionen. Eine überdurchschnittliche Bedeutung haben auch die Beziehungen zu Beratungsunternehmen, zu Universitäten und zu Forschungseinrichtungen. Dieses Bild entspricht sowohl der hohen Dichte von potentiellen Kooperationspartnern (Firmen und Organisationen) als auch den Erwartungen aus der Literatur. Angesichts der hohen Zahl von einschlägigen Institutionen sind allerdings die Beziehungen zu unterstützenden Einrichtungen (Innovationsförderung, Handelskammern und Ausbildung) überraschend schwach. In den Interviews hat sich gezeigt, daß sich die untersuchten Firmen der Region einigen neuen Herausforderungen gegenübersehen. Viele der Unternehmen hatten in der Vergangenheit einen starken Technologie-Fokus, der zum Teil zu *over-engineering*, also zu technisch sehr anspruchsvollen, aber zu teuren Produkten geführt hat. Für diese Firmen gilt es zum einen die internen Querbeziehungen zwischen F&E, Produktion und Vermarktung zu stärken und zum anderen Kunden, Universitäten und Forschungseinrichtungen noch stärker in den Entwicklungsprozeß einzubeziehen.

Im regionalen Vergleich erscheinen die Firmen der Steiermark als relativ kooperationsfreudig im Innovationsprozeß. Sowohl Beziehungen zu anderen Firmen, zu Universitäten und Forschungseinrichtungen als auch solche zu Unterstützungseinrichtungen, etwa zur *Steirischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft* (SFG), spielen eine relativ wichtige Rolle. Nicht zuletzt aufgrund der geringen Größe der Region und des Landes erstrecken sich die Firmennetzwerke der steirischen Firmen auf alle drei Ebenen. Insbesondere die Beziehungen zu Kunden und Lieferanten sind europäisch, wobei dieses Muster der räumlichen Struktur der Märkte entspricht. Eine im europäischen Vergleich überdurchschnittliche Rolle spielen in der Steiermark die Universitäten und Forschungseinrichtungen, zu denen zwischen 20%

Tabelle 9: Innovationspartner nach Regionen
 % der Betriebe mit folgenden Innovationspartnern:

	Gesamt	Ba-Wü	Steimk.	Tamp.	Wales	Baskld.	Aveiro
<i>n =</i>	652	73	93	138	98	68	52
<i>fehlend %</i>	14	10	13	3	5	32	7
regionale Ebene							
Kunden	44	89	48	38	28	56	35
Lieferanten	35	80	38	22	22	56	35
Beratungsunt	16	33	20	5	11	46	8
Forschung	13	18	21	16	1	37	6
Universitäten	24	25	33	23	25	30	15
Tech.transfer	11	18	8	4	1	63	2
Risikokapital	9	8	14	8	5	11	2
Fördereinr.	17	12	27	20	16	0	4
Verwaltung	14	7	14	3	29	11	4
Wirtsch.ka.	12	15	25	6	4	17	19
Ausbildung	17	6	24	6	20	44	31

regionale Ebene							
Kunden	61	93	60	65	56	59	58
Lieferanten	52	75	54	35	51	54	63
Beratungsunt	20	25	22	12	27	17	31
Forschung	17	20	23	20	14	15	23
Universitäten	22	19	31	15	25	9	27
Tech.transfer	9	12	13	2	10	15	15
Risikokapital	7	6	20	4	4	6	4
Fördereinr.	16	14	41	15	5	0	23
Verwaltung	10	6	14	2	11	7	25
Wirtsch.ka.	17	7	25	2	20	11	31
Ausbildung	14	6	19	6	11	20	40

europäische Ebene							
Kunden	48	73	69	38	22	68	58
Lieferanten	37	36	43	26	26	48	60
Beratungsunt	10	13	15	3	3	13	14
Forschung	6	0	16	4	3	9	6
Universitäten	8	4	26	1	3	15	4
Tech.transfer	9	1	8	0	2	9	2
Risikokapital	2	0	7	0	1	0	0
Fördereinr.	6	1	22	3	0	2	2
Verwaltung	3	1	5	0	1	2	0
Wirtsch.ka.	4	1	9	1	4	7	0
Ausbildung	3	0	5	1	0	2	6

Positive Abweichung vom Durchschnitt ≥ 3

und 33% der untersuchten Firmen Beziehungen unterhalten. Zu erklären ist dies durch die traditionell starke Rolle der TU Graz, der MU Leoben, der angeschlossenen Christian Doppler-Laboratorien sowie der Forschungsgesellschaft Joanneum. Die nachfolgenden Interviews mit Firmen und Organisationen haben ergeben, daß die relativ guten Ergebnisse der schriftlichen Befragung etwas zu relativieren sind. Der allergrößte Teil der Innovationen sind nur kleine Neuerungsschritte, also inkrementale Änderungen entlang existierender technologischer Pfade, wobei die Gefahr des *lock-in* besteht. Auch bei den Beziehungen zu den Universitäten und Forschungseinrichtungen handelt es sich nur zum kleineren Teil um interaktive F&E-Projekte, zum größeren Teil sind es Auftragsarbeiten, Prüf- und Testaktivitäten.

Eine sehr starke Rolle hat die Region für baskische Firmen. Sowohl Firmenbeziehungen (Kunden, Lieferanten, Berater) als auch solche zu unterstützenden Einrichtungen (Technologietransfer und Ausbildung) sind hier von Bedeutung. Die häufigen Kontakte zum Technologietransfer resultieren insbesondere aus der starken Rolle der sieben baskischen Technologiezentren (EITE), die jeweils auf bestimmte Technologien ausgerichtet sind und in hohem Maße Auftragsforschung und -entwicklung für baskische Firmen machen. Mit der Mondragon-Kooperative gibt es darüber hinaus eine lange genossenschaftliche Tradition in der Region, die die Zusammenarbeit zwischen den Firmen erleichtert. Die Region hat außerdem ein hohes Maß an Autonomie (Finanzen, Kompetenzen), und sie betreibt seit einigen Jahren über die Regionalentwicklungsagentur des Industrieministeriums (SPRI) eine akzentuierte Technologie- und Clusterpolitik. Das Innovationssystem kann daher wie jenes in Wales als „politikgeprägt“ charakterisiert werden.

In Wales sind die Beziehungen zu anderen Firmen auf der regionalen Ebene relativ schwach, zum Teil wegen der geringeren Firmendichte und des relativ hohen Anteils von extern kontrollierten Tochterfirmen und Zweigwerken, die generell schwächer in regionale Innovationssysteme eingebettet sind. Dennoch kommen für Zulieferfirmen wichtige Innovationsanstöße von größeren Auslandsfirmen. Hier geht es insbesondere um ein *upgrading* in den Bereichen der Produktqualität, neuer Verfahren und Organisationspraktiken. Überdurchschnittlich wichtig für die Firmen sind die Beziehungen zu unterstützenden Einrichtungen (Politik, Ausbildung). Hier schlägt sich nicht zuletzt die starke und aktive Rolle von Organisationen wie der WDA, des *Welsh Office*, der Universitäten und der *Training and Enterprise Councils* nieder.

Die Firmen in der Region um Tampere geben weniger häufig Innovationspartner an. Eine überdurchschnittliche Relevanz haben jedoch finnische Kunden sowie Universitäten, Forschungseinrichtungen und Einrichtungen der Innovationsförderung auf der lokalen und nationalen Ebene. In diesem Muster schlägt sich zum einen die starke Rolle von lokalen Universitäten und Forschungsparks und zum anderen jene von nationalen Einrichtungen wie VTT (eine angewandte technische Forschungseinrichtung mit 25 Insti-

tuten in Finnland) und TEKES nieder (eine Organisation zur Technologieentwicklung mit regionalen Zweigstellen), Die Region als selbständige Politikebene hat in Finnland nur eine relativ schwache Bedeutung.

Aus den Ergebnissen für die portugiesische Region um Aveiro lassen sich ebenfalls die fehlenden Politikkompetenzen auf der regionale Ebene ablesen. Die Beziehungen auf der regionalen Ebene sind relativ schwach (mit Ausnahme der Handelskammern und Ausbildungseinrichtungen), während Innovationsbeziehungen auf der nationalen Ebene deutlich wichtiger sind (sowohl zu Firmen als auch zu unterstützenden Einrichtungen). Hier kommt zum Ausdruck, daß die wichtigsten Akteure im portugiesischen Innovationssystem zum größten Teil in der Hauptstadt Lissabon ansässig sind und regionale Innovationsysteme außerhalb nur sehr schwach ausgeprägt sind.

6. Schlußfolgerungen

Im vorliegenden Beitrag wurde gezeigt, daß angesichts des zunehmenden globalen Konkurrenzkampfes der Innovation ein wichtiger Stellenwert als Strategie für Unternehmungen in europäischen Regionen zukommt. Produktinnovation ist dabei der Hauptfokus, sie wird von zwei Drittel der Firmen in irgendeiner Form durchgeführt. Grundlegende Verfahrensänderungen und organisatorische Neuerungen sind demgegenüber etwas weniger häufig. Ein großer Teil der Innovationen sind allerdings nur kleinere Neuerungsschritte entlang existierender technologischer Pfade. Nur etwa 40% der Firmen geben an, Produkte eingeführt zu haben, die neu für den Markt sind, und nur ein kleiner Teil davon ist als radikale Neuerung zu betrachten.

Zwischen den untersuchten Regionen zeigen sich deutliche Unterschiede sowohl bei den Innovationsvoraussetzungen als auch im Innovationsverhalten der Firmen: Baden-Württemberg hat einen wesentlich höheren Anteil an innovativen Firmen, gemessen an den Innovationsinputs (F&E-Budget und F&E-Personal) und -outputs (Produktinnovation), als die anderen Regionen. Eine beträchtliche Innovationsaktivität läßt sich auch für die älteren, in Umstrukturierung befindlichen, Industrieregionen Steiermark, Wales und Tampere feststellen, wobei spezifische Innovationsmuster zu erkennen sind: In der Steiermark dominieren inkrementale Produktinnovationen, die insbesondere an der vorhandenen Wissenbasis in den Bereichen Metallverarbeitung, Maschinenbau und Transport anknüpfen. In der Region Tampere spielen Prozeßinnovationen, die mit neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zusammenhängen, eine wichtige Rolle, und in Wales werden Innovationsaktivitäten oft von gestiegenen Anforderungen im Zulieferwesen ausgelöst (organisatorische Neuerungen wie Qualitätsmanagement und Zertifizierung, Verfahrensänderungen), wobei von den großen Auslandsfirmen ein Innovationsdruck auf die einheimischen Firmen ausgeht.

Obwohl der Innovationsprozeß in den untersuchten Firmen immer noch in hohem Maße ein interner Prozeß ist, bei dem sie sich auf eigene Kompe-

tenzen, Qualifikationen und Aktivitäten abstützen, zeigt sich, daß der Einbindung in Netzwerke und in Innovationssysteme eine zunehmende Bedeutung zukommt. Eindeutig am häufigsten sind dabei die Beziehungen zu den Kunden und Lieferanten, von denen wichtige Innovationsanstöße, aber auch Wissensinputs und Beiträge zur Produkt- und Verfahrensentwicklung kommen. Horizontale Kooperationen mit Konkurrenten sind weniger häufig, als es in der Literatur oft argumentiert wird. Wichtig sind hingegen auch Organisationen, die Wissensinputs bereitstellen: Beratungsunternehmen, Universitäten und Forschungseinrichtungen. Insbesondere zwischen Universitäten und Unternehmungen gibt es, trotz vieler Hemmnisse und Barrieren, viele neue Formen der Zusammenarbeit, die insbesondere deshalb von Bedeutung sind, da sie ein größeres Potential für radikale Neuerungen haben als etwa die Kundenbeziehungen. Eher schwach erscheinen die Kontakte zu Einrichtungen des Technologietransfers, des Risikokapitals und der Ausbildung. Im Bereich des Technologietransfers steht dies oft im Widerspruch zu einer guten Ausstattung mit derartigen Einrichtungen. Es existiert hier offensichtlich das Problem, daß das Angebot von den Unternehmen nicht richtig wahrgenommen wird oder daß es deren Anforderungen nicht ausreichend entspricht.

Diese Innovationsnetzwerke erstrecken sich auf unterschiedliche räumliche Ebenen, von der lokal-regionalen bis zur europäischen und globalen. Region und Nation scheinen dabei für viele Beziehungen die wichtigsten Ebenen zu sein (insbesondere in bezug auf Universitäten, Forschungseinrichtungen und die Innovationsförderung), Europa und die globale Ebene gewinnen allerdings, nicht zuletzt auf Grund der Internationalisierung der Wertschöpfungskette, zunehmend an Bedeutung. Generell scheinen regionale und großräumige Beziehungen eher komplementär als substitutiv zu sein. Mit anderen Worten, ein gut funktionierendes regionales Innovationssystem erleichtert den Firmen auch den Zugang zu großräumigen Innovationsnetzwerken.

Innovationsnetzwerke sind zwischen verschiedenen Unternehmens-typen unterschiedlich ausgeprägt: Mittlere und größere Firmen haben aufgrund besserer interner Voraussetzungen komplexere und großräumigere Netzwerke. Kleinfirmen, die wegen ihrer beschränkten internen Ressourcen am meisten von externen Beziehungen Nutzen ziehen könnten, sind in deutlich schwächerem Maße in Innovationsnetzwerke eingebunden. Sie haben nicht nur weniger Kontakte zu spezialisierten Wissensseinrichtungen (Universitäten und Forschung), sondern auch zu Einrichtungen, deren Zielgruppen sie selbst sind (Technologietransfer, Innovationsförderung). Relativ gesehen sind für sie Firmen und Einrichtungen der Region, also das regionale Innovationssystem, deutlich wichtiger als für die größeren Firmen.

Die im REGIS-Projekt untersuchten Regionen unterscheiden sich stark in bezug auf die Ausprägung von Innovationsnetzwerken und -systemen, wobei hier sowohl die Dichte und Struktur der Firmen, der unterstützenden Einrichtungen und Organisationen als auch die politisch-administrativen Verhältnisse eine Rolle spielen. Am stärksten von den untersuchten Regionen

ist ein regionales Innovationssystem in Baden-Württemberg zu erkennen, wobei hier die Firmenbeziehungen herausragen. Universitäten, Forschungseinrichtungen, und Technologietransfer spielen ebenfalls wichtige Rollen, aber weniger als man aufgrund ihrer Dichte in der Region vermuten könnte. In der Steiermark und in Tampere sind insbesondere die Beziehungen zu Universitäten und Forschungseinrichtungen vergleichsweise stark vorhanden, während im Baskenland und in Wales politikgestützte Einrichtungen (Technologiezentren und Regionalentwicklungsgesellschaften) eine zentrale Rolle spielen. Eher schwach scheinen regionale Innovationssysteme in Friaul, Aveiro, Wallonien und Brabant zu sein, wobei sich die Gründe unterscheiden. In Aveiro und Friaul sind geringe Ressourcen und Kompetenzen auf der regionalen Ebene dafür verantwortlich. In Wallonien und Brabant hingegen gibt es zwar viele Einrichtungen und Organisationen, aber wegen des stark individuellen Verhaltens der meisten Unternehmen nur wenig Beziehungen zu und zwischen den Firmen.

Abschließend ist auf der Basis der REGIS-Ergebnisse festzustellen, daß gut funktionierende Innovationssysteme nicht "von selbst" und quasi automatisch über den Markt entstehen, sondern daß sie eine konsequente und langfristig orientierte Innovations- und Technologiepolitik sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene erfordern. Wesentliche Elemente sind dabei eine systematische Stärkung der öffentlichen und privaten Forschung, der Aus- und Weiterbildung und der Innovationsfinanzierung. Die *non-profit*-Institutionen sollten sich hierbei auf die nicht marktfähigen bzw. nicht gewinnbringenden Dienstleistungen zur Unterstützung des betrieblichen Innovationsprozesses konzentrieren. Wichtig erscheint, daß diesbezüglich ein breiter Konsens verschiedener Interessengruppen, Sozialpartner und Politikbereiche hergestellt wird, damit Ziele und Maßnahmen eine breite Unterstützung finden. Die nationale und regionale Ebene sind dabei als komplementär zu betrachten und sollten gut verknüpft werden. Die regionale Ebene ist insbesondere in bezug auf die Vernetzung von Akteuren und in bezug auf die gezielte Ausrichtung von Innovationspolitik auf die jeweiligen Stärken und Schwächen einer Region von Relevanz.

Anmerkungen

¹ Der vorliegende Beitrag beruht auf einem von der Europäischen Kommission im Rahmen der sozio-ökonomischen Schwerpunktforschung geförderten Projekt mit dem Titel *Regional Innovation Systems: Designing for the Future* (REGIS). Dank gebührt der fördernden Stelle sowie den folgenden Projektpartnern: Ph. Cooke (U.K., Koordinator), G. Bechtle (Deutschland), P. Boekholt (Niederlande), E. de Castro (Portugal), G. Extbarria (Spanien), M. Quevit (Belgien), M. Schenkel (Italien) und G. Schienstock (Finnland).

² Cooke, Boekholt, Tödtling (2000).

³ Dosi (1988).

⁴ Kline, Rosenberg (1986).

⁵ Flecker, Mandl, Riesenecker-Caba, Stampfer (1998).

⁶ Edquist (1997), Storper (1997).

⁷ Lundvall (1992), Nelson (1993), OECD (1999).

⁸ Camagni (1991), Maillat (1991), Ratti, Bramanti, Gordon (1997).

- ⁹ Braczyk, Cooke, Heidenreich (1998), Howells (1999), Malecki, Oinas (1999), Cooke, Boekholt, Tödtling (2000).
- ¹⁰ Tödtling (1994).
- ¹¹ Saxenian (1994), Enright (1995).
- ¹² Asheim (1996), Storper (1995), Storper (1997).
- ¹³ Sternberg (1995), Hassink (1996).
- ¹⁴ Autio (1998).
- ¹⁵ Braczyk, Cooke, Heidenreich (1998), Malecki, Oinas (1999), Cooke, Boekholt, Tödtling (2000).
- ¹⁶ Lundvall, Borrás (1997).
- ¹⁷ Von Hippel (1988), Lundvall (1992), OECD (1999).
- ¹⁸ Meyer-Krahmer, Schmoch (1998).
- ¹⁹ Lundvall, Borrás (1997).

Literatur

- Asheim, B. T., Industrial districts as „learning regions“: A condition for prosperity?, in: *European Planning Studies* 4/4 (1996) 379-400.
- Autio, E., Evaluation of RTD in Regional Systems of Innovation, in: *European Planning Studies* 6/2 (1998) 131-140.
- Braczyk, H.; Cooke, P.; Heidenreich, R. (Hrsg.), *Regional Innovation Systems* (London 1998).
- Camagni, R., Space, Networks and Technical Change: An Evolutionary Approach, in: Camagni, R. (Hrsg.), *Innovation Networks* (London 1991).
- Cooke, P.; Boekholt, P.; Tödtling, F., *The Governance of Innovation in Europe - Regional Perspectives on Global Competitiveness* (London/New York 2000).
- Dosi, G., The nature of the innovative process, in: Dosi, G.; Freeman, Ch.; Nelson, R.; Silverberg, G.; Soete, L. (Hrsg.), *Technical Change and Economic Theory* (London/New York 1988).
- Edquist, C. (Hrsg.), *Systems of Innovation - Technologies, Institutions and Organizations* (London/New York 1997).
- Enright, M., *Regional Clusters and Economic Development A Research Agenda* (Cambridge/Massachusetts 1995).
- Flecker, J.; Mandl, J.; Riesenecker-Caba, T.; Stampfer, M., Innovation und Partizipation. Einbeziehung von ArbeitnehmerInnen in staatlich geförderte Innovationsprojekte, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 24/4 (1998) 523-547.
- Grabher, G. (Hrsg.), *The embedded Firm: On the Socio-Economics of Industrial Networks* (London 1993).
- Hassink, R., Technology Transfer Agencies and Regional Economic Development, in: *European Planning Studies* 4/2 (1996) 167-184.
- Howells, J., Regional Systems of Innovation?, in: Archibugi, D.; Howells, J.; Mitchie, J. (Hrsg.), *Innovation Policy in a Global Economy* (Cambridge 1999).
- Kline, S. J.; Rosenberg, N., An Overview of Innovation, in: Landau, R.; Rosenberg, N. (Hrsg.), *The Positive Sum Strategy* (Washington 1986).
- Lundvall, B. (Hrsg.), *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning* (London 1992).
- Lundvall, B.; Borrás, S., *The globalising learning economy: Implications for innovation policy* (Brüssel 1997).
- Maillat, D., The Innovation Process and the Role of the Milieu, in: Bergman, E.; Maier, G.; Tödtling, F. (Hrsg.), *Regions Reconsidered. Economic Networks, Innovation, and Local Development in Industrialized Countries* (London/New York 1991).
- Malecki, E.; Oinas, P. (Hrsg.), *Making Connections - Technological Learning and Regional Economic Change* (Aldershot 1999).
- Meyer-Krahmer, F.; Schmoch, U., Science-based technologies: university - industry interactions in four fields, in: *Research Policy* 27 (1998) 835-851.

- Nelson, R. (Hrsg.), *National Innovation Systems - A Comparative Analysis* (Oxford 1993).
OECD, *Managing National Innovation Systems* (Paris 1999).
Ratti, R.; Bramanti, A.; Gordon, R. (Hrsg.), *The Dynamics of Innovative Regions - The GREMI Approach* (Aldershot 1997).
Saxenian, A., *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128* (Cambridge/Massachusetts 1994).
Simmie, J. (Hrsg.), *Innovation, Networks and Learning Region?* (London 1997).
Sternberg, R., *Technologiepolitik und High-Tech Regionen - ein internationaler Vergleich*. (Münster 1995).
Storper, M., *The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies*, in: *European Urban and Regional Studies* 2 (1995) 191-221.
Storper, M., *The Regional World* (New York 1997).
Tödtling, F., *The Uneven Landscape of Innovation Poles Local Embeddedness and Global Networks*, in: Amin, A.; Thrift, N. (Hrsg.), *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe* (New York 1994).
Tödtling, F.; Kaufmann, A., *SMEs in Regional Innovation Systems and the Role of Innovation Support - The Case of Upper Austria*, in: *Journal of Technology Transfer* (im Erscheinen 2000).
Von Hippel, E., *The Sources of Innovation* (Oxford 1988).

Zusammenfassung

Innovationsprozesse haben sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Das lineare Modell wurde vom Innovationssystem-Ansatz abgelöst. Innovationen werden dabei als das Ergebnis des Zusammenwirkens von Unternehmen, ihren Beschäftigten und verschiedenen Organisationen betrachtet, wobei derartige Netzwerke sowohl auf regionaler und nationaler als auch auf internationaler Ebene zu finden sind. In einem europäischen Projekt wurde untersucht, welcher Stellenwert den jeweiligen Ebenen zukommt und wer die wichtigsten Akteure sind. Die Ergebnisse zeigen, daß Innovationen am häufigsten in Zusammenarbeit mit Kunden und Lieferanten hervorgebracht werden, wobei diese Beziehungen oft großräumig sind. Beratungsunternehmen, Universitäten, Forschungs- und Ausbildungsseinrichtungen sind insbesondere auf der regionalen und nationalen Ebene wichtige Innovationspartner. Im Detail unterscheiden sich Innovationsnetzwerke jedoch sowohl zwischen Unternehmenstypen als auch zwischen den untersuchten Regionen.

BÜCHER

Institutionentheorie und die Annäherung der Sozialwissenschaften

Rezension von: Robert E. Goodin (Hrsg.),
The Theory of Institutional Design,
Cambridge University Press 1996
(Paperback 1998), 288 Seiten, £ 16,95;
Jon Elster, Claus Offe, Ulrich K. Preuss,
Institutional Design in Post-Communist
Societies, Cambridge University Press
1998, 350 Seiten, £ 14,95.

Die sich stets intensivierende neoinstitutionalistische Diskussion veranlaßte Cambridge University Press, unter der Ägide von R. Goodin eine eigene Reihe "Theories of Institutional Design" herauszugeben. Mit nur leicht geändertem Titel publizierte derselbe als Herausgeber darin einen Sammelband, welcher die Beiträge von Autoren beinhaltet, die an einem Projekt der Australian National University über Institutionentheorie mitgearbeitet haben. Das Charakteristikum dieser Arbeitsgruppe lag darin, daß ihre Mitglieder den gesamten Bereich der Sozialwissenschaften abdeckten und damit jene integrative Tendenz zum Ausdruck brachten, die bereits von mehreren Autoren betont und an anderer Stelle schon in Ansätzen realisiert wurde.

In seinem einleitenden Beitrag faßt Goodin noch einmal den Stand der institutionellen Forschung in den verschiedenen Sozialwissenschaften zusammen. Danach habe sich das Forschungsobjekt der Geschichte von den ursprünglichen institutionellen Ansätzen, welches sich freilich in der Darstellung von Perso-

nen ausgedrückt hatte, über die Hinwendung zur Alltagsgeschichte der "Annales" wieder zu den Institutionen zurückbewegt. Freilich bleibe Geschichte jeweils auf das partikuläre Ereignis konzentriert. Die theoretische Generalisierung sei Aufgabe der anderen Sozialwissenschaften.

Für die Soziologie wären die Institutionen stets im Zentrum der Überlegungen gestanden. In der älteren Theorie sei das menschliche Verhalten nahezu vollkommen durch diese bestimmt gewesen. Gegen diese "oversocialized conception of man" entstand in den sechziger Jahren eine Reaktion, welche "den Menschen wieder zurückbringen" wollte. Der neuere soziologische Ansatz strebe einen Mittelweg an.

In der Ökonomie – die institutionenökonomische Diskussion wurde in den Spalten dieser Zeitschrift schon mehrfach abgehandelt – habe die Unzulänglichkeit der Neoklassik zur Rückbesinnung auf die Bedeutung der Institutionen geführt, welche überhaupt die Voraussetzung für das Funktionieren einer modernen Marktwirtschaft bilden und die sozusagen die geronnene Erfahrung der Vergangenheit darstellen – eben "*path dependence*". Die individuellen Wahlhandlungen werden keineswegs nur durch materielle Knappheiten sowie die Produktionstechnik bestimmt, sondern sehr wohl auch durch Institutionen.

Der Bezug zur Politikwissenschaft resultiert zunächst gleichfalls aus ökonomischen Ansätzen. Die neoinstitutionalistische Diskussion der *public choice*-Theorie ebenso wie die *agency*-Problematik tangieren auch diese Wissenschaftssparte. Letztlich gelangt man immer zu Institutionen, wenn man die Handlungen der Akteure erklären will, ob durch einen behavioristischen oder spiel-

theoretischen Ansatz. Verhaltensbestimmung durch wiederholte Spiele stellt nichts anderes dar, als die Beschreibung des Entstehens einer Institution. Wie denn überhaupt die Institutionen auch die grundlegende sozialtheoretische Diskussion über Strukturalismus und individuelle Rationalität beeinflussen. Hier bewirken sie insofern eine Annäherung beider Strömungen, als die letztere immer stärker gewahrt wird, daß Präferenzen den Menschen nicht angeboren sind, sondern in hohem Maße gelernt werden, wogegen Strukturalisten sehen, daß die Träger der Strukturen diese auch formen und verändern. Ähnliches gilt in den normativen Wissenschaften für die Auseinandersetzung zwischen Liberalismus und Kommunitarismus.

In seinem Bestreben, aus diesen Ansätzen in den verschiedenen Sozialwissenschaften ein gemeinsames Ergebnis zu destillieren, gelangt Goodin zu den Erkenntnissen, daß

- 1.) Individuen und Gruppen im Verfolgen ihrer Ziele kollektiv beschränkt sind.
- 2.) Diese Beschränkungen erfolgen in Form von Institutionen, das sind sozial konstruierte Normen und Rollen, welche über die Zeit geschaffen und verändert werden.
- 3.) Trotz ihres beschränkenden Charakters erleichtern sie Individuen und Gruppen die Verfolgung ihrer Ziele. Das kommt dadurch zu Stande, daß sie
- 4.) die Wünsche, Präferenzen und Motive dieser Individuen und Gruppen bestimmen.
- 5.) Die Beschränkungen hängen insofern an historischen Wurzeln, als sie das Resultat früherer Aktivitäten und Entscheidungen darstellen.
- 6.) In diesem Sinne enthalten und bewahren sie auch unterschiedliche Machtkomponenten.
- 7.) Obwohl individuelles und Gruppenverhalten strukturell beschränkt und sozial geformt ist, stellt es die Maschine dar, welche die soziale Entwicklung vorantreibt.

Nachdem sich der Autor kurz mit der Art und den Funktionen der Institutionen in den wichtigsten sozialen Bereichen befaßt hat, setzt er sich mit deren Entstehung und Veränderung auseinander. Hierbei unterscheidet er drei Möglichkeiten: Zufall, Evolution und Intention. Das besonders Interessante und Aktuelle an seinen Überlegungen besteht darin, daß danach praktisch keine dieser Formen je isoliert auftritt, sondern in der Regel kombiniert. Intentionale Aktivitäten unterliegen stets Fehlern und Zufallseinflüssen, führen zu unbeabsichtigten Resultaten. Umgekehrt ereignen sich auch Zufälle selten stochastisch, sondern in der Folge von intentionalen Handlungen. Und auch in evolutionären Prozessen funktioniert der Selektionsmechanismus letztlich intentional, etwa in Form einer "Abstimmung mit den Füßen".

Dieser integrale Ansatz scheint auch deshalb besonders wichtig, weil sich damit zeigt, daß die von der Österreichischen Schule vertretene Alternative von "natürlich gewachsenen" und "konstruierten" sozialen Systemen in dieser apodiktischen Weise nicht zu halten ist.

Abschließend wendet sich der Autor dem Begriff zu, den die Reihe und das Buch im Titel tragen, nämlich "*design*". Da die Literatur darunter sehr Verschiedenes versteht, präsentiert er schließlich selbst eine Definition, welche seine Gedanken zusammenfaßt:

"They invite us to reflect on larger contexts; to be sensitive to all the various forces in play, and to all the complex interactions among them; to interrogate thoroughly our own values, and to assess carefully the way in which all these interactions might impact upon whatever it is we value and disvalue in social outcomes." (S. 33) Mit dieser Definition von "*institutional design*" geht Goodin erheblich über eine Definition hinaus, die etwa dem von Williamson kreierten Begriff der "*governance structure*" entspräche, weil sie normative Elemente enthält. Im abschließenden Teil seines Beitrages dis-

kutiert daher der Autor der das Zusammenspiel der normativen und empirischen Elemente.

Pettit (Institutional Design and Rational Choice) untersucht, ob "*rational choice*" mit der Institutionentheorie vereinbar ist. Dabei definiert er zwar erstere aus dem Bestreben der Akteure, den persönlichen Nutzen rational anzustreben, allerdings ohne die strikten Annahmen der Neoklassik und nicht beschränkt auf den materiellen Aspekt. Damit ist Nutzenmaximierung ebenso durch altruistisches Verhalten zu erzielen, wenn dieses den individuellen Wertvorstellungen entspricht. Unter diesen Annahmen entwickelt dann der Autor Gedanken über jene Institutionenstruktur, die optimal geeignet ist, das menschliche Verhalten im Sinne gesellschaftlicher Wertvorstellungen zu gestalten.

Coram versucht, den *second best* Ansatz auf institutionelle Entwürfe anzuwenden (Second Best Theories and the Implications for Institutional Design). Drysek schiebt zwischen die verhaltensbestimmenden Institutionen und die Akteure den sprachlichen "Diskurs", ähnlich jenem Foucaults (The Informal Logic of Institutional Design), ohne dessen inhaltliche Konsequenzen der Hegemonie zu übernehmen. Diskurse sind für ihn "*institutional software*". Deswegen sei es für institutionelle Entwürfe wesentlich, die mögliche Gestaltung der Diskurse zu beachten.

Einen sehr interessanten und aktuellen Beitrag liefert Offe mit der institutionentheoretischen Analyse der Transformationen im Osten. Er geht vom dualen Charakter der Institutionen aus, nämlich, daß sie einerseits Normen bilden, welche das Verhalten der Individuen bestimmen, ihnen Sicherheit im gesellschaftlichen Umgang vermitteln, andererseits funktionell auf einen bestimmten Zweck hin ausgerichtet sind. Entgegen manchen Auffassungen, daß ineffiziente Institutionen rasch verschwinden, weist Offe darauf hin, daß sich auch für länge-

re Zeit eine Diskrepanz zwischen beiden Eigenschaften ergeben kann: "If an institution fails in a particular instance..., that does not by itself affect the institutional pattern of which it had been an embodiment." (S. 206)

Ein Charakteristikum der Institutionen liegt in ihrer Stabilität, freilich eine "Stabilität im Prozeß"; sie sind "pfadabhängig". Diese Pfadabhängigkeit scheint selbst dann eine Rolle zu spielen, wenn Institutionen sozusagen auf der grünen Wiese geschaffen werden, wie 1945 in Deutschland oder 1989 in den Oststaaten. Sie bewährten sich nämlich nur dann, wenn sie auf eine nationale Tradition zurückgreifen können und bereits Gruppen existieren, welche sie konzipiert haben. Ansonsten besteht die Gefahr, daß sie nicht als automatische Handlungsanleitungen verinnerlicht werden. Und genau darin liege die Problematik des "Designerkapitalismus" im Osten.

Institutionen können aus drei Gründen ihre Wirkung einbüßen: erstens, wenn es ihnen nicht gelingt, die Verhaltensweisen der Individuen zu bestimmen; zweitens, weil Alternativen entstehen, und drittens, weil sie ihre Funktion nicht erfüllen. Allerdings müssen sie dann nicht notwendigerweise zusammenbrechen, wenn sie Überlebensstrategien implementieren.

Unter diesen Aspekten versucht Offe die Frage zu beantworten, wodurch der Sozialismus zugrunde gegangen sei. Einen Grund sieht er darin, daß es diesem Regime nicht gelungen sei, Motivationen zu erzeugen, welche sein reibungsloses Funktionieren ermöglicht hätten. Und der Versuch, dieses Defizit durch Gewaltmaßnahmen zu kompensieren, verschärfte nur das Problem. Die zweite Ursache liege darin, daß dieses System keinen Mechanismus der automatischen Selbstkorrektur, wie diesen etwa die Marktwirtschaft darstellt, entwickeln konnte. Die Ambition, das System im Rahmen der gegebenen Institu-

tionenstruktur zu reformieren, beschleunigte nur seinen Zerfall. Dazu wird freilich das letzte Wort erst nach Abschluß der Entwicklung in China gesprochen worden sein.

Weitere Beiträge zu diesem Sammelwerk lieferten Hardin (Institutional Morality), Luban (The Publicity Principle), Shepsle (Political Deals in Institutional Settings), Klein (Self-inventing Institutions: Institutional Design and the U.K. Welfare State) sowie Brennan (Selection and the Currency of Reward).

Die im von Goodin herausgegebenen Band entwickelten theoretischen Ansätze – insbesondere der Beitrag Offe – und die sozialwissenschaftliche Kooperation fanden in der von Elster, Offe und Preuss verfaßten Studie über die institutionellen Aspekte des Wandels der ehemals sozialistischen Länder ihren empirischen Niederschlag. Die Autoren wählten auf Grund verschiedener Überlegungen für ihre Analyse die Tschechische und die Slowakische Republik, Ungarn sowie Bulgarien aus. Nach ihrer Ansicht bestand die Einmaligkeit des Systemwechsels von 1989 darin, daß das kommunistische System ohne unmittelbaren Anlaß in sich zusammenfiel. Bisher erfolgten derartige Änderungen entweder durch Revolution oder Krieg. In beiden Fällen existierte bereits eine alternative Elite, welche über Konzepte für die Einführung eines neuen Systems verfügte. Im Falle des Zusammenbruchs des europäischen Kommunismus, den niemand erwartet hatte, existierten solche Anteilten kaum. Sie bildeten sich in aller Eile und wurden sofort mit einer Fülle schwierigster Aufgaben konfrontiert. Es galt, ein parlamentarisches politisches System einzuführen und die Umstellung auf die Marktwirtschaft vorzunehmen. Eigene Vorstellungen darüber existierten nicht, so daß die neuen Regierungen versuchten, sich am westlichen Vorbild zu orientieren. Alternativen dazu, wie ein "Dritter Weg" oder nationalistische Konzepte, blieben vage. Dazu kam, und das

ist aus institutionentheoretischer Sicht besonders wichtig, daß es schwer genug ist, sinnvolle gesetzliche Vorschriften zu etablieren, noch komplizierter aber, Verhaltensweisen, welche Jahrzehnte hindurch geprägt wurden, zu ändern: "The 'inner environment' of mental residues, including the cognitive and normative culture, human capital, work habits, and social and political aspirations, collective identities and their potential for social conflict . . ." (S. 19)

Nach Darstellung der Schwierigkeiten im Entstehen liberaler Verfassungen und demokratischer Willensbildung, insbesondere auch durch politische Parteien, wenden sich die Autoren den Problemen zu, welchen die Umstellung der kommunistischen Planwirtschaft auf eine Marktwirtschaft begegnet. Zwar zieht sich der Staat von der unmittelbar unternehmerischen Tätigkeit zurück, doch verbleiben ihm gerade in der Phase dieses Überganges mehr Aufgaben als einem westlichen, weil es gilt, die institutionellen Voraussetzungen für das Funktionieren einer kapitalistischen Marktwirtschaft zu schaffen. Dieser scheinbare Widerspruch findet seinen Ausdruck im Begriff des "orthodoxen Paradoxons". Es mußten Gesetze über Eigentums-, Vertrags-, Gesellschafts- und Insolvenzrecht erlassen werden. Den potentiellen Marktteilnehmern sollte man finanzielle, informationsmäßige und organisatorische Unterstützung gewähren. Überdies hatten diese Staaten mit dem "leninistischen Erbe" zu kämpfen: die verzerrte Produktionsstruktur – ein zu großer Industrieanteil; die durch 40 Jahre Kommunismus geprägten Verhaltensweisen von Risikoscheu bis zu einem negativen Egalitarismus, welche alle die Wirksamkeit kapitalistischer Institutionen beschränkten; da im alten System Kredite nur nach Planungsgesichtspunkten ohne Prüfung der Kreditwürdigkeit vergeben worden waren, mußten die Banken einen großen Teil uneinbringlicher Forderungen mitschleppen; neutralisiert durch die Preisrege-

lung war in den meisten Staaten ein gewaltiger Geldüberhang entstanden, und schließlich hatten sie sich in den achtziger Jahren massiv im Ausland verschuldet.

Die wirtschaftspolitische Herausforderung war zwar stets durch die Diskussion zwischen den "Radikalen" und den "Gradualisten" charakterisiert, doch setzten sich zumeist die ersteren unter dem Druck des IMF und der westlichen Berater durch. So etwa war die Freigabe der Preise bis 1991, also nach zwei Jahren, praktisch abgeschlossen (In Österreich wurde dieser Zustand erst sechs Jahre nach dem 2. Weltkrieg erreicht), mit der Folge exorbitanter Inflationsraten. Am wenigsten wurde davon das eher gradualistische Ungarn betroffen (1991: 35,0%), am stärksten das wenig entwickelte Bulgarien (335,5%). Auch die direkten staatlichen Subventionen baute man relativ rasch ab, ersetzte sie allerdings durch indirekte, wie Steuerstundungen und "weiche" Kredite der verstaatlichten Banken. Immerhin erleichterte diese Verschiebung die Stabilisierung der öffentlichen Ausgaben und verringerte die Staatsquote. Allerdings wuchsen, außer in der CR, die Ausgaben für soziale Sicherheit, da die osteuropäischen Staaten ihren wohlfahrtsstaatlichen Charakter beibehalten wollten. Sie stellten nur das System von der überwiegend betrieblichen Versorgung auf das deutsch-österreichische Sozialversicherungssystem um. Die Lohnbildung wurde relativ vorsichtig freigegeben; die Länder bemühten sich um zentrale, sozialpartnerschaftlich erstellte Lohnleitlinien. Die Privatisierung erfolgte nach unterschiedlichen Konzepten, ist aber, weil die früheren institutionellen Strukturen zum Teil noch immer weiterwirken, vielfach bis heute noch nicht wirklich wirksam geworden.

Alles in allem erfolgte, nach Meinung der Autoren, der Rückzug des Staates aus der Wirtschaft langsam und widersprüchlich. Oft wurden Liberalisierungs-

maßnahmen – zumindest zeitweilig – rückgängig gemacht.

Diesem Urteil kann man allerdings nicht ohne weiteres beitreten. Denn wonach bemißt sich "schnell" oder "langsam"? Die Autoren vergleichen diese Transformation nie mit jener Westeuropas nach dem 2. Weltkrieg, als dessen Volkswirtschaften von einem noch weiter gehenden Planungssystem wieder auf eine Marktwirtschaft umgestellt wurden. Diese vollzog sich, wie für Österreich schon angedeutet, erheblich langsamer. Gerade unter institutionentheoretischer Sicht, angesichts der Bedeutung von "*path dependence*" und der von den Autoren herausgearbeiteten Schwierigkeit des institutionellen Umbaus, erscheint diese Betrachtung der Dinge nicht plausibel.

Alle geschilderten Überlegungen führen die Autoren schließlich zu dem Ergebnis, daß die untersuchten Länder ihre politische und wirtschaftliche Position noch nicht stabilisieren konnten. Letztere vor allem nicht wegen des immer noch wahrnehmbaren Weiterwirkens der leninistischen Restbestände, erstere auch nicht, weil sich die innenpolitischen Auseinandersetzungen noch nicht "normalisiert" hätten. In dieser Beurteilung gehen die Autoren von der interessanten Hypothese aus, daß die soziale Auseinandersetzung im Kapitalismus der Demokratie angemessen sei. Dies deshalb, weil die Parteien dieses Diskurses voneinander abhängen – in Produktion und Leistung – und in der Lage sind, ihre Position jeweils zu relativieren. Das sei in anderen Fragen, wie ethnischen oder ideologischen, nicht gegeben. Solche Überzeugungen würden oft als absolut verstanden, so daß die Gefahr bestehe, daß auch die Spielregeln des Wechsels in Frage gestellt werden. Und das sei in diesen Ländern teilweise noch immer der Fall.

Somit gelangen die Autoren zu dem Ergebnis, die Transformation sei als ein "unvollendetes Projekt" zu betrachten.

Weder im Politischen noch im Wirtschaftlichen wären schon die westeuropäischen Standards erreicht. Doch bestünde ein deutlicher Unterschied zwischen der CR und Ungarn einerseits sowie der Slowakei und Bulgarien andererseits. Dieser Unterschied sei auf das Zusammenwirken von historischen Strukturen, Institutionen und individuellen politischen Entscheidungen zurückzuführen. Der Zeitablauf hat zwar die Ergebnisse etwas insofern relativiert, als die CR ihre führende Position im Transformationsprozeß einbüßte und mit dem Abgangs Meciar die Slowakei an Stabilität beträchtlich gewann, doch ändert das nicht viel an den kausalen Zusammenhängen.

Einige kleine Bemerkungen seien zum Abschluß gestattet. So scheint es, daß der Unterschied von Institutionen und Or-

ganisationen nicht immer beachtet wurde. Hier scheinen noch zusätzliche Studien möglich zu sein. Weiters wäre unter dem Aspekt der "*path dependence*" wahrscheinlich noch einiges über die Diskussion zwischen Radikalen und Gradualisten zu sagen gewesen. Schließlich gehen die Autoren explizit davon aus, daß es einen optimalen Transformationspfad gäbe, und daß die Politik an den Abweichungen von diesem Pfad gemessen werden könne. Das scheint eine kühne Annahme zu sein.

Diese marginalen Kritikpunkte vermögen nichts daran zu ändern, daß den Autoren mit ihrer Arbeit eine außerordentlich interessante, aktuelle und wertvolle Studie gelungen ist. Wie denn abschließend auch festzustellen ist, daß sich diese neue Serie vielversprechend anläßt.

Felix Butschek

Der „Washington Consensus“

Rezension von: Egon Matzner,
Monopolare Weltordnung. Zur
Sozioökonomie der US-Dominanz,
Metropolis, Marburg 2000, 238 Seiten,
öS 277,-.

Dieses Buch behandelt die Entwicklung von Gesellschaft, Politik, sozialem und ökonomischem System in den Industrie- und Transformationsländern in den neunziger Jahren, einer Dekade besonders rascher und weitreichender Veränderungen. Das Buch zeigt aber auch die Entwicklung des Autors Egon Matzner, eines Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlers, den eine Reihe positive Charakteristika eines an konkreten gesellschaftlichen Fragestellungen interessierten Forschers auszeichnen: immer für neue Ideen aufgeschlossen, eigensinnig im Sinne des Hinterfragens der bestehenden Positionen der herrschenden Lehre, unbequem, streitbar und dabei persönliche Kosten nicht scheuend, brennend an Ideenaustausch und Vernetzung mit anderen Analytikern interessiert, nicht nur im eigenen Wissenschaftsfeld, sondern weit darüber hinaus.

Egon Matzners Wissenschaftlerleben ist immer durch diese Charakteristika geprägt gewesen. Ob als junger Forscher, der unter anderen bei Kurt Rothschild und Gunnar Myrdal lernte, als solidarischer und kritischer Wegbegleiter der Reformpolitik der Ära Kreisky (und verantwortlicher inhaltlicher Koordinator des richtungsweisenden SPÖ-Parteiprogramms von 1978), als Ökonomie-Professor, dessen Arbeiten über Herausforderungen für öffentlichen Sektor und Wohlfahrtsstaat zu den wichtigsten theoretischen und politisch relevanten Beiträgen gehören, die in diesem Be-

reich verfaßt wurden, als Direktor des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, unter dessen Ägide wegweisende arbeitsmarkt- und regionalpolitische Arbeiten erstellt wurden, oder als Leiter der Forschungsstelle für Sozioökonomie der österreichischen Akademie der Wissenschaften, die sich der interdisziplinären Erforschung des institutionellen Wandels verpflichtet fühlte.

Das Buch "Monopolare Weltordnung" ist nicht "aus einem Guß". Vorarbeiten zu einzelnen Kapiteln in Form von Aufsätzen stammen aus den gesamten neunziger Jahren. Die Artikel wirken anfangs etwas wenig zusammenhängend, und da und dort wäre eine genauere Überarbeitung und Aktualisierung der Aufsätze wünschenswert gewesen. Auch hätte der Verlag ein etwas intensiveres Lektorat durchführen können, um den einen oder anderen Fehler zu vermeiden. Die Arbeiten, die das Buch sammelt, spiegeln nicht nur die Vielfältigkeit der Interessen des Autors und seine beeindruckend zahlreichen Anknüpfungspunkte an verschiedenen wissenschaftlichen Institutionen, sondern auch die Vielfalt der Entwicklungen dieses Jahrzehnts. Die zentralen Aufsätze des Buches umfassen die Analyse von Ursachen und Folgen des Untergangs des Kommunismus, von Integrations- und Desintegrationsentwicklungen in Europa nach 1989, der Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit in Europa und der neuen Dominanzverhältnisse in der internationalen Politik und Ökonomie.

Teil 1 des Buches ist Fragen der Methodik gewidmet. Die Standardökonomie kann viele Phänomene der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung nicht erfassen und analysieren und stand gerade den Herausforderungen der turbulenten neunziger Jahre oft reichlich hilflos gegenüber. Phänomene der Unsicherheit, von Zeit und Raum werden in der neoklassischen Ökonomie oft ausgeschlossen, soziale Interaktionen und Prozesse nicht erfaßt, die Einbettung in

Kultur und Institutionen fehlt. Matzner schlägt eine alternative Sichtweise sozialer Situationen und sozialer Prozesse vor, den "sozioökonomischen Kontext", eine Vorgangsweise, die sich den Arbeiten Karl Poppers verpflichtet fühlt, über dessen Erkenntnisse aber hinausgeht. Vier Analysebausteine werden verwendet: die Entwicklung von "Weltsichten" (Deutungen von Wirklichkeiten), "Institutionen, Techniken und Wissen", "relative Preise, Einkommen und Kosten", "politische Instrumente". Diese Denkweise prägt die Untersuchung der verschiedenen Entwicklungen.

Teil 2 ist dem Ende des Systemwettbewerbs gewidmet. Egon Matzner, der aufklärerischem und emanzipatorischem Gedankengut verpflichtet ist, vertritt eine positive Sichtweise des Verschwindens der kommunistischen Diktaturen in Osteuropa, aber er übersieht nicht, daß damit auch zahlreiche negative Folgen für West- und Osteuropa verbunden waren. In den westlichen Industrieländern hat der Wandel von der Systemkonkurrenz zur Standortkonkurrenz eine politische Schwächung des Wohlfahrtsstaates mit sich gebracht. Sozial- und Bildungsprogramme ("soziale Rüstungsprogramme im Systemwettbewerb") haben an Stellenwert verloren. Die sozialdemokratischen Ziele Vollbeschäftigung und Verteilungsgerechtigkeit traten gegenüber den neoliberalen Zielen Preisstabilität und Budgetkonsolidierung in den Hintergrund. Zahlreiche Beispiele lassen sich für diese Änderung im sozioökonomischen Kontext anführen, sei es die Entwicklung der internationalen Währungsordnung mit der Etablierung asymmetrischer Anpassungsmechanismen zu Lasten der Schuldnerländer (im Unterschied zu Konzepten wie dem Marshallplan) oder die konkrete Ausgestaltung der wirtschaftlichen Integrationschritte in Europa mit ihrer eindeutig neoliberalen Ausrichtung.

Matzner kommt zum Ergebnis, daß unter den neuen Rahmenbedingungen

des Standortwettbewerbs die Bedeutung von Negativ-Summen-Spielen, das heißt nicht-kooperativer Strategien, zunimmt. Ein neuer Auftrag an die Gestaltungskraft der Politik wäre es, die Inszenierung von Positiv-Summen-Spielen, also die Etablierung eines Kooperationsmodus, voranzutreiben. Dies steht aber vor zahlreichen Schwierigkeiten, denen Matzner in aufklärerischer Gesinnung begegnen will. Er schlägt vor, möglichst vielen Betroffenen die Konsequenzen der Nichtkooperation und die längerfristigen Vorteile der Kooperation einsichtig zu machen; diese Vorteile für konkret gefährdete Institutionen herauszuarbeiten; "Textvorlagen" für den Kooperationsmodus in den vom Verfall bedrohten Institutionen zu erarbeiten; die Akzeptanz auch jener Akteure zu erreichen, die durch Kooperation verlieren; den Kooperationsmodus für Medien berichtenswert zu machen.

Diese Sichtweise macht allerdings zu wenig die Ursachen für den Übergang zu nicht kooperativem Verhalten deutlich. Die Machtverhältnisse in Politik und Ökonomie haben sich in den letzten zehn Jahren drastisch verschoben. Der markante Machtgewinn auf Seiten des Finanz- und Realkapitals macht kooperative Lösungen, in die der Faktor Arbeit einbezogen wird, immer schwieriger, weil nicht mehr im Kapitalinteresse gelegen.

Die aktuelle Entwicklung des sozialpartnerschaftlichen Kooperationsmodells in Österreich kann als Beispiel dienen. Hier hat sich die politisch und ökonomisch einflußreiche Industriellenvereinigung schon vor Jahren aus den traditionellen und insgesamt sehr erfolgreichen konsensorientierten Lösungsmechanismen für gesamtwirtschaftliche Konfliktsituationen verabschiedet; dies, obwohl die korporatistische Lohnpolitik der Industrie enorme Wettbewerbsvorteile gebracht und sie zum größten ökonomischen Gewinner der Sozialpartnerschaft gemacht hat. Diese Verweigerung gegenüber dem sozialpartnerschaftlichen Modell kann deshalb nur machtpolitisch

gedeutet werden. Der Verzicht der neuen Bundesregierung auf sozialpartner-schaftlichen Konsens im Zuge des Beschlusses der Pensionskürzungen stellt nur mehr eine Offenbarung des Schwindens korporatistischen Einflusses und des Endes des "österreichischen Modells" dar.

Matzner arbeitet heraus, welche Charakteristika ein alternativer Entwurf aufweisen müßte: eine komplementäre Sichtweise von Markt und Staat, deren Funktionieren einander gegenseitig bedingt; eine Reform internationaler Institutionen, die sich weniger hegemonial gebärden, sondern der Gesamtwirtschaft verpflichtet fühlen sollen; eine stärkere Gestaltungskraft für politische Instrumente, die gesellschaftliche Ziele verfolgen. Dem neoliberalen Entwurf der Standortkonkurrenz soll ein emanzipatorischer Entwurf der Kooperation entgegengestellt werden.

Es bleibt kritisch anzumerken, daß die Stärkung internationaler Institutionen auch erhebliche Gefahren mit sich bringt. Ohne Zweifel ist Egon Matzner zuzustimmen, daß ein Ausbau internationaler Koordinationsmechanismen vor allem gegenüber den hypertrophen Finanzmärkten wünschenswert wäre – Globalisierung der Politik gegen Globalisierung der Märkte. Zweifel (wie sie ja auch Matzner hegt) müssen aber an Ausrichtung und Legitimierung der Politik der internationalen Institutionen bestehen. Die internationale Bürokratie – sei es der Internationale Währungsfonds, die Europäische Zentralbank oder die Europäische Kommission – sind heute die dominanten Träger neoliberaler Politikmodelle. Ihre Stärkung bedeutet deshalb unmittelbar auch eine Stärkung neoliberaler Politikorientierung. Der Fall der Europäischen Zentralbank mag als geeignetes Beispiel dienen. Viele emanzipatorisch, postkeynesianisch, sozialdemokratisch orientierte Ökonomen standen und stehen der Währungsunion positiv gegenüber, weil sie grundsätzlich

zur Wechselkursstabilisierung beiträgt und Gestaltungsmöglichkeiten für die Politik eröffnet. Die EZB hat sich allerdings – bedingt durch die vertraglichen Vorgaben vollständiger Unabhängigkeit und einer einseitigen Ausrichtung auf das Ziel der Preisstabilität sowie die normative Ausrichtung der handelnden Personen – zum mächtigsten wirtschaftspolitischen Spieler Europas mit eindeutig neoliberaler Ausrichtung entwickelt. Die jüngsten Vorschläge der EZB zur faktischen Zerschlagung der öffentlichen Pensionssysteme bilden ein aktuelles Beispiel.

Internationale Bürokratien haben auch den Nachteil mangelnder demokratischer Legitimierung, das wird sowohl beim IMF als auch bei der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank deutlich. Von diesem Manko sind das Europäische Parlament und nationalstaatliche Politikinstitutionen tendenziell weniger betroffen. Es gibt ökonomische und politische Argumente dafür, eine stärkere Integration durch Zentralisierung in der europäischen Wirtschaftspolitik (etwa im Steuerbereich oder im Wettbewerbsbereich) zu favorisieren. Aber eine konkrete Bewertung der europäischen Wirtschaftspolitik in den neunziger Jahren muß aus einer der gesamten Gesellschaft und Wirtschaft verpflichteten Perspektive wohl zu einem insgesamt negativen Ergebnis kommen.

Den dritten Teil der Arbeit bildet eine Kritik der Transformationsstrategie in Osteuropa. Obwohl die neoklassische Standardökonomie besonders schlecht für die Anwendung bei Systemtransformationen geeignet ist, bildet sie die Blaupause für die Politik in den osteuropäischen Ländern. Der große wirtschaftliche und soziale Schaden, der mit dieser Therapie angerichtet wurde, hätte vermieden werden können, wenn man an den spektakulären Erfolgen der Transformationsstrategie angeknüpft hätte, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Westeuropa angewendet wurde. Dazu gehören

eine Orientierung an der realwirtschaftlichen Produktion und nicht an monetären Zielen, der schrittweise Aufbau eines Geld- und Vertragssystems zur Schaffung von Sicherheit statt der raschen und deshalb oft mißlungenen Privatisierung, eine aktive Industrie- und Regionalpolitik statt eines vollkommenen Vertrauens auf die Marktkräfte, die Beschränkung der Konvertierbarkeit der Währungen statt der raschen monetären Liberalisierung, die aktive Schaffung von Märkten und Institutionen statt des Vertrauens auf die Selbstregulierungskräfte einer Marktwirtschaft.

Der vierte Teil des Buches widmet sich Fragen der Integration und Desintegration in Europa. Matzner ist Verfechter einer Stärkung des Integrationsprozesses in einem, wie er sagt, "zivilisierten Europa" und stellt dieses den beobachtbaren Szenarien der Desintegration gegenüber. Er macht dies eindrucksvoll an der Desintegration in Jugoslawien – einem Musterbeispiel des "zivilisatorischen Rückschritts" – sichtbar. In diesem Kapitel gelingt es dem Autor am deutlichsten, konkrete Ansatzpunkte für die Entwicklung "zivilisierter" Konfliktlösungsstrategien darzulegen.

Im fünften Teil widmet sich Egon Matzner der Arbeitsgesellschaft. Er zeigt, wie das neoliberale wirtschaftspolitische Paradigma der "Standortkonkurrenz" zu niedrigem Wachstum und sozialer Instabilität führt. Arbeitslosigkeit ist in Europa eben gerade nicht das Ergebnis mangelnder Konkurrenzfähigkeit und fehlender Flexibilität, sondern Folge der Verhältnisse in den monetären Regulierungen (hohe Zinsen, instabile Wechselkurse und Finanzmärkte, asymmetrische internationale Anpassungsmechanismen, Stabilitäts- und Wachstumspakt), die systematisch das Wachstum der effektiven Nachfrage dämpfen. Das Politikmodell der Standortkonkurrenz, das heute von der sozialdemokratisch geführten Regierung in Deutschland ebenso verfochten wird wie von der rechtskonserva-

tiven Regierung in Österreich, baut auf der Vorstellung auf, daß durch Kostensenkungen – auf betrieblicher und staatlicher Ebene – Wachstum durch Marktanteilsgewinne erzielt werden kann: ein Null-Summen-Spiel, bei dem es im wesentlichen um Umverteilung geht – wie sich zeigt, von unten nach oben und von Arbeit zu Kapital. Es verzichtet auf Wohlfahrtssteigerungen durch Marktausweitungen (höhere Gesamtnachfrage). Ein derartiges Positiv-Summen-Spiel könnte inszeniert werden. Es müßte aber vor allem an einer Veränderung der monetären Regulierungen ansetzen. Und dazu scheint die europäische Politik – gleichgültig welcher Couleur – heute nicht in der Lage oder willens zu sein.

Der sechste Teil gibt dem Buch seinen Titel: In den neunziger Jahren hat sich nach dem Ende der bipolaren Ordnung und Logik des Kalten Krieges eine "monopolare Weltordnung" entwickelt, die Egon Matzner unter dem Titel "Washington Consensus" zusammenfaßt. Sie meint die Dominanz neoliberaler oder neokonservativer Wirtschaftspolitik, die heute unter dem Banner der USA weltweit verfochten wird. Die Säulen der US-Dominanz bilden die militärisch-technologische Übermacht, der monetär-industrielle Bereich und die ideologisch-mediale Arena. Fern jedes plumpen Anti-Amerikanismus und jeder unsinnigen Verschwörungstheorie zeigt Matzner, wie der Washington Consensus sich in den IMF-Programmen für die Schuldnerländer, in der Schock-Therapie in Osteuropa und in der Wirtschaftspolitik der EU niederschlägt.

Es gibt allerdings auch Widerstand gegen diese normative Sichtweise der Wirtschaftspolitik und Fortschritte an der Arbeit an einem "Post Washington Consensus", ein Ausdruck, den der ehemalige Chefökonom der Weltbank, Joseph Stiglitz, geprägt hat. Matzners Buch gehört ohne Zweifel dazu. Der von der US-Regierung erzwungene Rücktritt von

Stiglitz zeigt aber ebenso wie der Rücktritt von Bundesminister Oskar Lafontaine, mit welchen Schwierigkeiten der Widerstand in einer monopolaren Weltordnung verbunden ist.

Wirkt das Buch anfangs etwas fragmentarisch, so schließt sich nach der Lektüre des Bandes der inhaltliche Kreis. Die verschiedenen analysierten Bereiche der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung in den neunziger Jahren formen ein Gesamtbild einer neokonservativen Hegemonie in Wirtschaft und Politik, mit negativen gesamt-

wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen. Egon Matzners Beitrag geht aber über eine Kritik der "monopolaren Weltordnung" hinaus. Er offeriert zahlreiche Ansatzpunkte für die Erarbeitung eines alternativen Entwicklungsmodells. Damit bildet das Buch zugleich ein Forschungsprogramm für die erste Dekade des neuen Jahrhunderts. Dem interessierten Leser und der interessierten Leserin bleibt zu wünschen, daß Egon Matzner weiterhin zahlreiche Denkanstöße für diese Debatte leistet.

Markus Marterbauer

Neoliberalismus – Ursachen, Folgen, Gegenstrategien

Rezension von: Josef Schmee, Erwin
Weissel (Hrsg.), *Die Armut des Habens.*
Wider den feigen Rückzug vor dem
Neoliberalismus, Promedia, Wien 1999,
198 Seiten, öS 218,-.

„Mehr privat, weniger Staat“ ist nicht nur eines der zentralen Motive neoliberalen Denkens, sondern so lautet auch der Titel eines kleinen Buches aus dem Jahr 1983. Einer der beiden Autoren: Wolfgang Schüssel, späterer Wirtschaftsminister, heute Bundeskanzler der Republik Österreich. Bücher haben ihre Voraussetzungen und manchmal auch ihre Folgen. Der frühere Koautor ist heute Hauptakteur einer Politik, die weitgehend dem neoliberalen Konzept verpflichtet ist. Die Interessensvertretungen der ArbeitnehmerInnen sind radikal herausgefordert. Sie haben sich mit einem Neoliberalismus an der Macht auseinanderzusetzen und müssen ihm überzeugende Alternativen entgegensetzen.

Bücher können dafür (siehe oben) ein guter Anfang sein – möglichst einer mit Folgen, hoffen die Autorinnen und Autoren des hier vorzustellenden Bandes. Josef Schmee und Erwin Weissel stellen in der Einleitung klar, daß sich das von ihnen herausgegebene Buch nicht primär an FachökonomInnen wendet, sondern an eine möglichst breite Öffentlichkeit, an die „überwiegende Mehrheit der Menschen“, um sie „aus ihrer Irreführung herauszuholen“ und „gegen den blinden Glauben aufzurütteln, indem die AutorInnen neben einer Kritik an den herrschenden Ideen auch Alternativen zu ihnen aufzeigen.“ Die Prozesse der Deregulierung und Globalisierung sollen thematisiert und die Frage beantwortet werden, von wem und wie das neoliberale Modell „ge-

gen das Interesse der Mehrheit durchgesetzt werden“ konnte. Schmee und Weissel räumen ein, daß „viele davon schon oft gesagt und aufgezeigt“ wurde und daß sie selbstverständlich mit ihrem Buch die Bemühungen anderer fortführen. Diese Einschränkungen, wenn es sich überhaupt um solche handelt, mindern den Wert des Buches jedoch kaum, denn der Allgegenwart des neoliberalen Denkens muß mit fundierter Kritik immer wieder neu entgegengetreten werden. Nur so gibt es Aussicht, seine Hegemonie schließlich auch wieder zu überwinden.

Da die Herausgeber im Neoliberalismus zu Recht „nicht bloß ein wirtschafts- und sozialpolitisches, sondern letztlich auch ein gesellschaftspolitisches Konzept“ sehen, decken die insgesamt 13 Beiträge ein breites Themenspektrum ab, zwei Drittel davon beschäftigen sich mit – im weiteren Sinn – ökonomischen Fragen.

Die Auseinandersetzung mit den zentralen Begriffen neoliberaler Rhetorik nimmt zunächst Reinhard Pirker in seinem Beitrag auf. Er stellt fest, daß es in der neoliberalen Literatur für den Begriff des Marktes bemerkenswerte Definitionsmängel gibt und geht kurz auf die Markttheorie bei Alfred Marshall ein. Anhand einer Argumentation von Emile Durkheim in dessen Werk „Über die Teilung der sozialen Arbeit“ kritisiert Pirker die individualistische Vertrags- und (darauf fußend) Gesellschaftstheorie des Neoliberalismus bzw. Liberalismus überhaupt. Sein Schluß: „Die Einhaltung von Verträgen und damit das Funktionieren von Marktwirtschaften ist ... nur dann gewährleistet, wenn neben den individuell ausgehandelten Verträgen auch nichtvertragliche, sozial generierte Institutionen existieren sowie historisch evolvierte Verhaltensregeln („Habits and Rules“) sowie eine implizite gesellschaftliche Wertebasis (ein ‚Gemeinsinn‘) vorhanden sind, die die Unvollständigkeit von Verträgen gleichsam schließen.“ Dem

neoliberalen Prinzip "Privatisierung" setzt Pirker die Position entgegen, daß für den Erfolg von Unternehmen nicht die Eigentumsform, sondern die Qualität von Organisation und Mitarbeitermotivation entscheidend ist. Dieses Argument greift freilich insofern zu kurz, als Privatisierungsbefürworter eben gerade die These vertreten, daß für öffentliche Unternehmen Organisations-, Führungs- und Motivationsdefizite gleichsam konstitutiv sind. Es ist also dieses Argument, das theoretisch und empirisch zu widerlegen wäre.

Brigitte Unger untersucht den (von Neoliberalen immer geleugneten) wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum eines kleinen Landes wie Österreich. Der Primat der Finanzmärkte und multinationalen Konzerne gegenüber der Wirtschaftspolitik werde, so Unger, auch von Politikern der Linken immer wieder als unüberwindliches Faktum dargestellt. Unger unterscheidet in der Folge zwischen einem ökonomischen und einem politischen Handlungsspielraum. Für Österreich stellt sie fest, daß ersterer sehr gering, letzterer aber – im Sinne hoher Realisierungschancen für politische Entscheidungen – sehr groß ist. Als empirischen Beleg für diese Einschätzung führt sie den seit „Mitte der achtziger Jahre eingeschlagenen Weg vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Neoliberalismus“ an. Unger: „In keinem anderen Land der Welt erfolgte der Abbau des Wohlfahrtsstaates unter so wenig Protest.“ Die Steuerreformen 1988 und 1993 mit der Senkung von Steuersätzen und der Abschaffung von Gewerbe- und Vermögensteuer stellen für Unger eindeutig neoliberale wirtschaftspolitische Elemente dar. Die Sparpakete 1995 und 1996 sind für Unger weitere Stationen auf dem austro-neoliberalen Weg und gelten ihr als „deutlicher Existenzbeweis eines hohen innenpolitischen Handlungsspielraums“. Unger schließt, daß diese innenpolitischen Spielräume auch für eine „linke Politik“

zu nützen gewesen wären: „Die Mittel dafür waren und sind vorhanden. Nur die politischen Akteure, denen Neoliberalismus schlaflose Nächte verursacht, sind abhanden gekommen.“ Eine neoliberale Deutung von Ungers Befund würde wohl anders lauten: etwa, daß die Handlungsfähigkeit der österreichischen Regierungen seit 1983 gerade deshalb so groß war, weil sie sich zunehmend an der neoliberalen Interpretation der Sachzwänge orientiert und vom keynesianischen Denken entfernt haben. Ungers Appell an die Politiker, ihre Verantwortung wahrzunehmen und die immerhin gegebenen Spielräume für eine Politik der sozialen Gerechtigkeit zu nützen, verdient jede Unterstützung und sollte das *Ceterum censeo* jeder Kommunikation mit Politikern sein.

Erwin Weissel entlarvt mit subtiler Argumentation die Vielzahl von Täuschungen, Widersprüchen und Einseitigkeiten in der neoliberalen Theorie und Praxis. In seinem zweiten Beitrag plädiert er für einen radikalen Umbau des Steuersystems. Ausgehend von bekannten Problemen und Paradoxien der Einkommensteuer (inklusive Lohnsteuer) tritt Weissel dafür ein, die Einkommensteuer durch eine progressive Konsumsteuer zu ersetzen, sowie eine progressive Vermögen-, Erbschafts- und Schenkungssteuer (wieder-)einzuführen. Das Nachdenken über so grundsätzliche Alternativen zum derzeitigen Steuersystem hält Weissel für aussichtsreicher, als ein ständiges Herumreformieren an einem in seiner problematischen Grundstruktur unveränderten System.

Die weiteren ökonomischen Beiträge (ihre bloß kurze Erwähnung bedeutet keineswegs eine geringere Schätzung, sondern ist lediglich in subjektiven Zufälligkeiten auf seiten des Rezensenten begründet): eine kritische und engagierte Analyse der gewerkschaftlichen Lohnpolitik von Josef Schmee, wo er unter anderem auf verteilungspolitische Versäumnisse und auf die Dringlichkeit einer Eu-

ropäisierung der Kollektivvertragspolitik hinweist; eine ebenso kenntnis- wie datenreiche Darstellung der aktuellen und längerfristigen Probleme des Systems der sozialen Sicherheit von Karl Wörster; ein Plädoyer für ein Grundsicherungsmodell in Verbindung mit einem „Neuentwurf der Arbeits- und Tätigkeitswelt“ von Klaus Firlei; die angesichts der gegenwärtigen Debatte um die Budgetsanierung besonders aktuelle Analyse der (gescheiterten!) neoliberalen Finanzpolitik von Franz Gall; und nicht zuletzt Gudrun Biffis gründliche Darstellung der „Mißerfolgsgeschichte“ des neoliberalen Musterstaates Neuseeland. Sie alle bieten eine Fülle von Informationen und Argumenten für die kritische Auseinandersetzung mit den neoliberalen Denk- und Politikmustern. Abgerundet wird der Band durch vier Beiträge, deren Schwerpunkt außerhalb des im engeren Sinn ökonomischen Feldes liegt. Erich Ribolits argumentiert für einen emanzipatorischen Bildungsbegriff und gegen die Ausrichtung des Bildungssystems an ökonomischen Verwertungskriterien. Hans Georg Zilian setzt sich kritisch mit dem Menschen- und Gesellschaftsbild des Neoliberalismus auseinander – insbesondere mit dem Individualismus- und Freiheitsbegriff Friedrich August von Hayeks. Er schließt mit einer pessimistischen Einschätzung der Aussichten auf Überwindung der Hegemonie des Neoliberalismus, denn die „Linke“ als potentielle Gegenkraft, habe der neoliberalen Attacke derzeit nichts mehr entgegenzusetzen, sei „keine Alternative zum Neoliberalismus, sondern dessen ideale Ergänzung.“ Sepp Wall-Strasser berichtet hingegen über eine bemerkenswerte Bildungs- und Informationskampagne gegen die Vorherrschaft des Neoliberalismus, entwickelt und geführt von der Landesexekutive des ÖGB in Oberösterreich. Ein ermutigendes Zeichen gewerkschaftlicher Initiative!

Mit der aus strategisch-politischer Sicht besonders wichtigen Frage nach

den Ursachen für die neoliberale Hegemonie setzt sich im Eröffnungsbeitrag des Bandes Johann J. Hagen auseinander. Hagen stellt zunächst fest, daß „in der Frage der Einschätzung des Staates und des öffentlichen Bereichs in der Gesellschaft“ in den letzten Jahrzehnten ein „umfassender Auffassungswandel“ erfolgte und daß „diese Veränderungen in unser aller Denk- und Vorstellungskategorien eingedrungen sind“. Als Ursache hebt er insbesondere den Zusammenbruch des Realsozialismus hervor, dessen eigentlicher Profiteur der Neoliberalismus sei. Hagen meint, daß der Paradigmenwechsel zur neoliberalen Denkweise nicht einfach „falsches Bewußtsein, Einbildung sozusagen“ sei, sondern auf „tatsächlichen Veränderungen“ beruhe und führt als Beispiel die Privatisierungen an, die heute keiner Rechtfertigung mehr bedürfen. Hier drängt sich allerdings die Frage nach Ursache und Wirkung auf. Die Privatisierungen konnten ja wohl politisch nur legitimiert und durchgesetzt werden, weil die Zweifel am Staat als Unternehmer bereits weit verbreitet waren. Man wird hingegen nicht sagen können, daß der Privatisierungsgedanke in der Folge der realen Privatisierungen erst entstanden sei. Auch ist nicht von vornherein selbstverständlich, daß der Zusammenbruch des Realsozialismus vor allem das neoliberale Modell populär machen mußte. Warum haben sich die Öffentlichkeiten, die Bevölkerungen im Westen (jedenfalls in Europa) nicht vielmehr dem sozialdemokratisch geprägten Modell des Wohlfahrtsstaates zugewandt, das Humanität und Effizienz doch besser zu verbinden scheint als das neoliberale Konzept? Hier gibt es zweifellos offene Fragen, deren Beantwortung für die Überwindung des Neoliberalismus und die Wiedergewinnung von Legitimität für das sozialdemokratisch-europäische Wohlfahrtsmodell entscheidend ist. Die Ablöse eines bestehenden soziokulturellen Paradigmas durch ein neues hat immer

(mindestens) zwei Triebkräfte: die Attraktivität des neuen und das Ungenügen, die Diskreditierung des bestehenden. Die Wirkung beider Faktoren für den Wechsel zum Neoliberalismus herauszuarbeiten wäre ebenso Aufgabe einer weiterführenden Analyse, wie eine differenzierte Untersuchung der Rolle einzelner Akteure (Wissenschaftler, Verbände, Bürokratie, Regierungen, Medien...) eines solchen Paradigmenwechsels

sowie der von ihnen repräsentierten Interessen.

Alles in allem bietet der vorliegende Band viele Voraussetzungen zur kritischen Orientierung in der veränderten politischen Landschaft Österreichs, und der engagierte Ton seiner Beiträge kann als wirksames Mittel gegen resignative Neigungen nur empfohlen werden.

Michael Kollmer

Zur politischen Ökonomie des Neoliberalismus

Rezension von: Erwin Weissel, Politik für Profiteure. Die politische Ökonomie des Neoliberalismus, Promedia-Verlag, Wien 2000, 208 Seiten, öS 248,-.

In diesen seltsamen Zeiten in denen wir leben, in denen inmitten eines ständig wachsenden Reichtums Armut, Einkommensungleichheit und Umweltzerstörung ständig zunehmen, in denen relativ unbedeutende Budgetdefizite oder Preissteigerungen als Katastrophe angesehen werden, während hartnäckige Arbeitslosigkeit hingenommen wird, in denen "freie" Märkte, Deregulierung und Privatisierung als ausreichende Rezepte für allgemeinen Wohlstand angepriesen werden – in diesen Zeiten kommt dem Buch von Erwin Weissel eine wichtige aufklärerische Bedeutung zu. Es stellt sich die Aufgabe, in einer auch für den (meist als "intelligent" bezeichneten) Laien bzw. den (meist als "mündig" bezeichneten) Bürger verständlichen Sprache die ideologischen Elemente und die spezifischen Interessen sichtbar zu machen, die sich hinter der vorherrschenden neoliberalen Philosophie und der ihr zugrundeliegenden vulgarisierten neoklassischen Wirtschaftstheorie verbergen, welche der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik mit ihren diversen "Sachzwängen" als Legitimation dienen.

Um diese aufklärerische Arbeit zu leisten, muß Weissel selbstverständlich auch die Essenz der neoliberalen Ideen und der neoklassischen Theorie (die übrigens beide so "neo" nicht sind) in seine Betrachtungen einbeziehen. Dies geschieht aber nicht in einer trockenen Lehrbuchsystematik, sondern durchzieht das ganze Buch, das vorwiegend problembezogen aufgebaut ist. Es zer-

fällt in fünf ungefähr gleich große Abschnitte mit den Titeln "Die komplexe Gesellschaft" (in dem die grundlegenden Mechanismen einer monetären Marktwirtschaft dargelegt werden), "Der miraculöse Markt", "Der haßgeliebte Staat", "Die leidige Demokratie" und schließlich ein längerer Abschnitt "Der irreführende Teil", in dem einige wichtige Spezialprobleme behandelt werden, wie die Auswirkungen der mikroelektronischen und Informationsrevolution, die Besonderheiten des Arbeitsmarkts, die beschleunigte Formierung von Riesenkonzernen etc. Wiewohl das Schwergewicht auf der Kritik des Neoliberalismus liegt, auf der Aufdeckung seiner Hintergründe und Widersprüche, ist das Buch keineswegs ein einseitiges "Pamphlet". Weissel vergißt nie, daß es ein echtes ökonomisches Problem der Effizienz und der Kosten gibt, daß es neben "Marktversagen" auch "Staatsversagen" gibt, kurz, daß alles – wie schon Sinowatz wußte – "sehr kompliziert ist".

In diese Komplikationen versucht Weissel, so weit dies in einem für breitere Kreise verständlichen Buch möglich ist, hineinzuleuchten, so daß der Leser bei dieser kritischen Wanderung quer durch die ökonomische Landschaft auch einen recht guten Einblick in die ökonomische Problematik gewinnt. Dies wird durch Weissels besondere Fähigkeit erleichtert, komplizierte Zusammenhänge verständlich darzulegen. Nur selten verfällt er in die häufigen Fehler populärwissenschaftlicher Literatur, entweder zu sehr zu vereinfachen oder über die Köpfe der Leser hinwegzureden. Verständlichkeit und Lesbarkeit werden vor allem durch Weissels Fähigkeit erhöht, Argumente und Tatbestände immer wieder durch Beispiele und treffende Zitate und Anekdoten zu illustrieren, wobei er sein Material aus einem erstaunlichen Fundus von aktuellem, historischem und literarischem Wissen bezieht. Dies macht das Buch auch für den eingeweihten Leser zur vergnüglichen Lektüre.

Leider neigt Weissel gelegentlich dazu, ein Zitat einem "berühmten Ökonomen" zuzuordnen, ohne seinen Namen zu nennen. Auch fehlen in einigen wenigen Fällen Erklärungen für ökonomisch geläufige Termini, die dem Laien vielleicht nicht bekannt sind, wie etwa das "*Splitting*" im Steuerwesen (S. 140) oder Ausdrücke wie "moralischer Hasard und

adverse Selektion", die zwar auf Seite 101 erklärt werden, aber schon auf S. 88/89 unerklärt auftauchen. Aber das sind "*peanuts*" in einem lesenswerten Buch, das mit einer ausführlichen Liste einer weiterführenden ökonomischen Literatur schließt.

Kurt W. Rothschild

Perspektiven der Industriepolitik

Rezension von: Keith Cowling (Hrsg.),
 Industrial Policy in Europe. Theoretical
 Perspectives and Practical Proposals,
 Routledge, London 1999, 383 Seiten,
 £ 21,99.

Im Rahmen des Forschungsprojekts EUNIP (European Network on Industrial Policy) brachte im Dezember 1997 eine internationale Gruppe von Wirtschaftswissenschaftlern ihre Theorien über die zukünftige Orientierung der (europäischen) Industriepolitik vor. Ihre Beiträge liegen mit Herausgabe des vorliegenden Buches nun auch in schriftlicher Form vor.

So unterschiedlich die nationale bzw. regionale Herkunft der AutorInnen, so unterschiedlich auch ihre Denk- und Handlungsmodelle. Eines wird aber beim Lesen der Beiträge zu diesem Buch selbst einem eingefleischten Industrieromantiker wie dem Rezensenten bewußt, daß nämlich die Zeiten der "rauchenden Schlote und glühenden Essen" wohl endgültig vorbei sind.

Nachhaltig geprägt von den Erfahrungen der neoliberalen Denkschemata, die unter den Regierungen Thatcher/Major den wirtschaftspolitischen Diskurs bestimmt haben, sind die Beiträge der englischen Autoren stark vom Handeln des "Entrepreneurs", des "Unternehmers" im Schumpeterschen Sinne, bestimmt. Der Fokus richtet sich in erster Linie auf die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben (KMU), im Idealfall auf Basis von *VentureCapital* (VC) bzw. *Business Angel Networks* (BAN). Im Rahmen der letzteren sollen erfahrene Manager bzw. Unternehmer ihre Erfahrung (und natürlich auch ihr, während der letzten Jahre stark angewachsenes, Vermögen) in neu gegründete Unternehmen investieren. Als Anreize dienen u.a. steuerliche Erleich-

terungen (Wegfall der Kapitalertragssteuer bei Veräußerung der Anteile nach erfolgreicher Etablierung des neuen Unternehmens, Anrechnung derselben bei Reinvestition des Gewinns in eine weitere Gründung auf die gesamte Kest-Verbindlichkeit), sowie öffentliche Förderungen für VC-Fonds. Diese wiederum kommen zum einen in Form von staatlichen Garantien im Falle des Scheiterns einer Neugründung, zum anderen in Form von öffentlichen Bonuszahlungen (z.B. Verdoppelung des erzielten Gewinns) im Erfolgsfall zum Tragen. Dieser Art von Konzepten muß jedoch zwangsläufig, aufgrund ihrer Ausrichtung auf stark wachsende Branchen, jeglicher gesamtwirtschaftliche bzw. regionalökonomische Fokus fehlen.

Ein wenig anders stellt sich die Situation in Schottland dar. Hier hat die lokale Administration mit der Scottish Development Agency (SDA) in Zusammenarbeit mit Privaten im Rahmen von Scottish Enterprise (SE) in den achtziger und neunziger Jahren eine äußerst erfolgreiche, wenngleich notgedrungen auf den regionalen Kontext beschränkte, Industriepolitik betrieben. Diese beruht vor allem auf der Schaffung von Netzwerken zwischen KMUs, die bestimmte Infrastrukturen alleine nicht finanzieren könnten und positive Synergie- bzw. Lerneffekte aus dem Netzwerk beziehen. Zwar spielt öffentliche Finanzierung nach wie vor eine bedeutende Rolle im industriepolitischen Kontext, sie kommt allerdings mehr der Koordinationsfunktion als dem direkten Eingriff durch unternehmens- oder branchenspezifische Förderungen zugute.

Ein dem extrem individualistisch geprägten englischen Denkansatz diametral entgegengesetztes Kooperationsmodell wird am Beispiel des agrarischen Zentrums Brasiliens, der Oreste-Region im Süden des Landes, vorgestellt. Hier sah man sich nach der Öffnung des brasilianischen Agrarmarktes (als Folge des Mercosur-Vertrages) gezwungen,

auf die gestiegene Konkurrenz aus den anderen Mitgliedsstaaten zu reagieren. Anstelle einer von manchen Vertretern der "reinen Lehre" erwarteten "Marktberreinigung" in Form eines Konzentrationsprozesses gelang es der regionalen Verwaltung, unter den Kleinbauern und den zum Großteil mittelständischen Gewerbeunternehmen ein - im marktwirtschaftlichen Kontext betrachtet geradezu basisdemokratisches - Netzwerk zu schaffen, das den daran Beteiligten nicht nur das wirtschaftliche Überleben sicherte, sondern auch deren Verhandlungsposition gegenüber den überwiegend großindustriell organisierten Nahrungsmittelproduzenten stärkte.

Als Ergänzung zu den auf den regionalen Kontext beschränkten Modellen und Fallbeispielen können die den Sammelband abschließenden Beiträge herangezogen werden. Diese beschäftigen sich zum einen mit den Auswirkungen der in den letzten Jahren stark zunehmenden Internationalisierung der Weltwirtschaft und dem damit einhergehenden Einfluß transnationaler Unternehmen, zum anderen mit der Schaffung eines makroökonomischen Umfelds jenseits neoliberaler Ansätze zur Unterstützung einer aktiven Industriepolitik.

Hervorzuheben sind vor allem die Analysen von Grazia Ietto-Gillies (*Industrial Strategy in the Era of Transnationals*) bzw. von David Bayley, George Harte und Roger Sugden (*Regulating Transnationals*), in der die AutorInnen die Schaffung von regionalen und überregionalen Kontrollinstanzen (*monitoring units*) vorschlagen, die in erster Linie eine Beobachtungsfunktion in bezug auf Strategien multinationaler Unternehmen einnehmen, in weiterer Folge jedoch durch die Einbindung von Gewerkschaften, Umweltschutzorganisationen und anderen Interessenverbänden ein gesellschaftliches Gegengewicht auf internationaler Ebene fördern sollen. Damit könnte die starke Verhandlungsposition der Großkonzerne in bezug auf den Erhalt von

Förderungen bei Betriebsansiedlungen und bei geplanten Produktionsverlagerungen - durch das Gegeneinander-Auspielen einzelner Konzernstandorte - geschwächt werden.

Auch Umweltschutzaspekte könnten durch die Schaffung von (Informations-) Netzwerken stärker als bisher berücksichtigt werden. Am Beispiel der erfolgreichen Greenpeace-Aktion gegen die "Offshore-Verschrottung" der Bohrinsel Brent-Spar durch Royal Dutch-Shell wird nachgewiesen, daß die Schaffung von öffentlichem Problembewußtsein und Protest letztendlich auch auf die ökonomischen Parameter, welche die Handlungsweise der Unternehmen maßgeblich bestimmen, wirkt.

Weiters wird die bisher geübte Praxis der Vergabe von öffentlichen Betriebsansiedlungsförderungen kritisch hinterfragt und mit Fallbeispielen unterlegt. Derzeit werden zumeist ex ante Zuschüsse gewährt. Statt dessen sollten solche vom - über einen gewissen Zeitablauf gemessenen - Nutzen für die Region abhängig gemacht werden, um eine nachhaltige Wirkung der Investitionen zu gewährleisten.

Versucht man, aus der Fülle unterschiedlichster Beiträge eine konsistente Strategie in bezug auf eine moderne Industriepolitik abzuleiten, so zeigen sich zwei möglichst simultan zu verfolgende Stoßrichtungen: zum einen die gezielte Förderung von Netzwerken innovativer, wertschöpfungsintensiver Klein- und Mittelbetriebe auf lokaler und regionaler Ebene, die marktnahe und flexibel agieren können, zum anderen eine international ausgerichtete Kontrolle der Aktivitäten transnationaler Unternehmen, die diese in der Ausnutzung ihrer ökonomischen und sozialen Marktmacht einschränkt.

Vergleicht man den von den AutorInnen postulierten Soll-Zustand mit der aktuellen Situation auf europäischer und nationaler Ebene, so muß man feststellen, daß zwar der gute Wille vorhanden

ist, die gesetzten Maßnahmen aber entweder dem ins Auge gefaßten Ziel diametral entgegengesetzt sind oder aber zu kurz greifen.

Betrachtet man beispielsweise die Entscheidungen der *Merger-Task-Force* der Europäischen Kommission in den letzten Jahren, so wurde der Schaffung europäischer "*Global Players*" der Vorrang vor der Erhaltung des Wettbewerbs eingeräumt. Was die Förderung von KMUs betrifft, so ist das für diesen Bereich zur Verfügung stehende Finanzierungsvolumen, nicht zuletzt durch die Schaffung diverser "Neuer Märkte" an den internationalen Börsen, zwar angestiegen, im Vergleich zu den USA ist jedoch vor allem das Angebot an zu finanzierenden Projekten nach wie vor zu gering. Dies liegt nicht zuletzt an der höheren Risikoaversion der Europäer, welche wiederum ihren Ursprung im Bildungssystem und im Umgang mit dem Begriff des "Scheiterns" hat. Stellt man das europäische Bildungswesen dem US-amerikanischen gegenüber, so ist das Niveau an (überprüf-, meß- und reproduzierbarer) Allgemeinbildung in Europa merklich höher, die kreativen Fähigkeiten jedoch, welche gerade im Hinblick

auf die "*New Economy*" von entscheidender Bedeutung sind, werden, betrachtet man beispielsweise das österreichische Schul- und Universitätssystem, nicht nachhaltig gefördert bzw. verkümmern überhaupt. Neben Kreativität ist die Fehlerakzeptanz bzw. das Begreifen von Fehlern als notwendiger Schritt in einem Lernprozeß ein unabdingbarer Bestandteil unternehmerischen Denkens. Neues entsteht grundsätzlich nur durch das Austesten von noch nicht Dagewesenen, und aufgrund fehlender Erfahrungswerte muß die Fehlerquote dabei zwangsläufig höher liegen. Eigentlich eine triviale Erkenntnis, nichtsdestotrotz ist die Stigmatisierung des "Gescheiterten" im europäischen Denkmuster deutlich stärker verankert als beispielsweise im amerikanischen, was wiederum zu einer höheren Risikoaversion führt.

Das Defizit in diesen beiden Bereichen, der Kreativität und Risikobereitschaft, ist nicht zuletzt ein Hauptkritikpunkt in den Ausführungen einiger AutorInnen des vorliegenden Buches. Die offene Auseinandersetzung mit ihren Thesen sollte in jedem Fall geführt werden - je eher, desto besser.

Max Eibensteiner

Hobsbawm im Gespräch

Rezension von: Eric John Hobsbawm,
Das Gesicht des 21. Jahrhunderts. Ein
Gespräch mit Antonio Polito, Carl Hanser
Verlag, München, Wien 2000, 224 Seiten,
DM 34,-.

Eric John Hobsbawm hat sich mit vier Büchern über das "lange 19. Jahrhundert" (1789-1914) und einem monumentalen Werk über das "Zeitalter der Extreme" von 1914 bis 1991 in die Reihe der einflußreichsten Wirtschafts- und Sozialhistoriker unseres Jahrhunderts hineingeschrieben.

"Das Gesicht des 21. Jahrhunderts" ist trotz des etwas bombastischen Verlagstitels keine vergleichbar gewichtige Arbeit des austrobritischen Gelehrten, sondern eher ein Nebenprodukt seines Schaffens. Der Titel der italienischen Originalausgabe macht auch deutlicher, daß es sich "nur" um den Text eines ausführlichen Interviews aus 1999 mit Antonio Polito handelt.

Solche Gespräche sind in der Regel aktualitätsbezogen, und in der Tat scheint der Kosovokrieg Anlaß des Interviews gewesen zu sein und nimmt darin überproportionalen Raum ein.

Der Reichtum von Hobsbawms historischem Wissen und die klugen Fragen seines Gesprächspartners machen aber das schmale Buch zu einer Fundgrube anregender Gedanken und auch persönlicher Auskünfte über den Gelehrten.

Wir erfahren beispielsweise zu Beginn, als es um die Möglichkeit geht, aus der Geschichte zu lernen, daß Hobsbawms Wiener Schwiegervater schon 1937 den Firmensitz nach Manchester verlegte – in weiser Voraussicht des drohenden "Anschlusses".

Wir hören auch, warum Hobsbawm bis zum Schluß Mitglied der britischen KP blieb (auch wenn er es sich gegenüber

der Parteiführung vorbehalten hatte, mit 1956 ausgeschiedenen Mitgliedern wie E. P. Thompson weiter freundschaftlich zu verkehren): Der Historiker rechtfertigt diese Entscheidung mit "Loyalität gegenüber einer großen Sache und gegenüber all denen, die ihr Leben dafür geopfert haben".

Dieses sympathische Einbekenntnis gefühlsbezogener Subjektivität dient auch zur Erläuterung, warum sich der Gelehrte lieber dem Studium der Entwicklung des Kapitalismus zugewandt hat als der Analyse des "realen Sozialismus". Freimütig bekennt Hobsbawm nämlich ein, daß es antikommunistische Historiker wohl innerlich leichter gehabt hätten, beispielsweise das Phänomen des GULAG zu erforschen...

Das Interview besticht aber weit über diesen persönlichen Aspekt hinaus durch seinen Gedanken- und Beziehungsreichtum. Ein paar Beispiele:

Hobsbawms Überlegungen über die Konsequenzen der Existenz hoch selektiver Zerstörungstechnologien und seine Sicht der Tendenzen zum Zerfall staatlicher Macht in Teilen Afrikas und Teilen Lateinamerikas; seine bedachtsamen Warnungen vor einer inflationären Verwendung des Wortes Genozid; die Kritik des alten Antizionisten an der "Politisierung der israelischen Archäologie"; die Erwähnung der überraschenden Tatsache, daß Athen zur Zeit, als es Hauptstadt Griechenlands wurde, fünfzig Prozent albanische Bevölkerung zählte und erst durch einen Bayernprinzen "reklassifiziert" wurde; die erfolgreiche Entwaffnung der Bevölkerung Europas und Kanadas (inklusive der Oberschichten) durch die Staatsautorität im 19. Jahrhundert zum Unterschied von den USA, die das Recht der freien Bürger, Waffen zu tragen nie beschneiden wollten und konnten.

Ob Hobsbawm über die relative Stabilität von Vielvölkerstaaten sinniert, über Umweltprobleme, oder über die Tatsache, daß auch die "Ureinwohner" Ameri-

kas relativ rezente Einwanderer aus Asien seien (was aber von den Indianerorganisationen schlichtweg geleugnet werde): dieser kluge alte Marxist weiß selbst dann zu faszinieren, wenn man seiner Akzentsetzung nicht immer ganz folgen möchte.

Eine kleine Anmerkung zur – an sich guten – Übersetzung: die alte, mißverständliche Unsitte, "weißrussisch" für Emigranten der antibolschewistischen Emigration nach 1917 zu schreiben, sollte endlich einmal abgestellt werden...

Robert Schediwy

Der Vater aller Dinge?

Rezension von: H. V. Bowen, War and British Society 1688-1815, Cambridge University Press, Cambridge 1998, 100 Seiten, £ 7,95.

Daß Krieg unermeßliches menschliches Leid verursacht, darüber ist man sich heute weitgehend einig. Ideologien des "Stahlbades" sind verschwunden. Eine der außerordentlich positiven Konsequenzen der kapitalistischen Entwicklung liegt ja darin, daß sich die Konkurrenz der Staaten immer mehr in den wirtschaftlichen Bereich verlagerte. Umgekehrt sind die Auswirkungen von Kriegen auf die Volkswirtschaft nicht sehr klar. Zwar liegen die katastrophalen kurzfristigen Folgen der beiden Weltkriege nicht sehr weit zurück, und Afrika südlich der Sahara demonstriert, wie es auf sehr niedrigem ökonomischen und sozialen Niveau gelingen kann, Kriege mit verheerenden Folgen vom Zaun zu brechen. Ob diese aber immer und überall die wirtschaftliche und soziale Entwicklung negativ beeinflussen, läßt sich nicht ohne weiteres sagen.

So ist es in der Geschichtsforschung ziemlich unbestritten, daß sich die Entstehung des europäischen Zentralstaates in der Neuzeit, mit seinem Verwaltungsapparat und der Steuerfinanzierung, in erheblichem Ausmaß auf die immer kostspieliger werdenden Kriegserfordernisse zurückführen läßt. Daher begegnet ein Buch, das sich mit den Auswirkungen der Kriege im 18. Jahrhundert auf die britische Wirtschaft und Gesellschaft im allgemeinen und auf die Industrialisierung im besonderen befaßt, auf hohes Interesse. Tatsächlich verdient diese Periode auch deshalb Aufmerksamkeit, weil in ihr nicht nur die Industrialisierung in England einsetzte, sondern weil sie durch permanente Kriegs-

führung charakterisiert war. Die kurzen friedlichen Unterbrechungen wurden von den Zeitgenossen als "bewaffneter Waffenstillstand" bezeichnet.

Eine Entwicklung springt darin besonders ins Auge: der stetig steigende Aufwand an Menschen und Ressourcen für die Kriegsführung. So standen auf britischer Seite zu Beginn dieser Periode in Armee und Flotte rd. 120.000 Mann im Einsatz, am Ende der Napoleonischen Kriege 1 Million. Das entsprach rd. 12% des männlichen Arbeitskräfteangebots zwischen 14 und 40 Jahren. Dennoch, meint Bowen, sei es zu keiner spürbaren Knappheit auf dem Arbeitsmarkt gekommen, teilweise, weil auch nichtenglische Soldtruppen zum Kriegsdienst herangezogen wurden, teilweise, weil sich das Arbeitsangebot als elastisch erwies.

Dieselbe Tendenz wurde in der Kriegsfinanzierung sichtbar. Die gesamten Staatsausgaben stiegen von 5,5 Mio. Pfund Ende des 17. Jahrhunderts auf 20 Mio. Pfund 1780. Rund zwei Drittel davon entfielen auf Kriegskosten, was 9% bis 14% des damaligen Volkseinkommens entsprach. Die Finanzierung dieser Aufwendungen erfolgte in zunehmendem Maß durch Kredite. Daher stieg die Staatsschuld von 17 Mio. Pfund zu Beginn der Untersuchungsperiode auf 745 Mio. Pfund an deren Ende. Auch hier, meint Bowen, sei es zu keinem *crowding out* auf dem Kapitalmarkt gekommen. Den Hinweis darauf gewinnt er aus der Tatsache, daß die Investitionsquote über den ganzen Zeitraum hin annähernd konstant geblieben ist.

Grundsätzlich lasse sich feststellen, daß sich sowohl der englische Staat wie auch Wirtschaft und Gesellschaft immer effizienter auf die Erfordernisse des Krieges einstellten. Dennoch sei England infolge der funktionierenden parlamentarischen Kontrolle niemals in Gefahr geraten, ein militaristischer Staat zu werden, wie etwa auf dem Kontinent Preußen und – hier staunt der Rezensent – Österreich.

Im letzten Kapitel beschäftigt sich der Autor mit den unmittelbaren Auswirkungen dieser Kriege auf die englische Wirtschaft. Natürlich bekam die Bevölkerung diese zu spüren, und zwar in Form von Lebensmittelknappheiten und den damit verbundenen Preissteigerungen, durch wachsende Steuerlast und der daraus resultierenden Senkung des Lebensniveaus. Darüber hinaus kam es zu Verzerrungen auf den verschiedenen Märkten.

Alles in allem jedoch scheint die englische Wirtschaft durch die permanenten Kriege keine nachhaltigen Schäden erlitten zu haben. So kam es zwar im Überseehandel immer wieder zu kriegsbedingten Unterbrechungen, auch zu beträchtlichen Verlusten – so gingen während der napoleonischen Kriege 11.000 Handelsschiffe verloren –, aber insgesamt hat der Handel während dieses Zeitraumes beträchtlich zugenommen. So wuchsen die jährlichen Exporte von 13,6 Mio. Pfund 1784-86 auf 48 Mio. Pfund 1814-16. Auch die Landwirtschaft reagierte auf die zusätzliche Nachfrage nicht nur durch Preissteigerungen, sondern auch durch erhöhte Investitionen, Umstellung auf neue Produkte und Ausweitung der Anbauflächen – ein Impuls für die notorischen *enclosures*. Die Produktion erlitt zwar stets Einbrüche, wenn es zu Handelsreduktionen kam, sie hatte auch häufig auf Änderungen der Nachfragestruktur zu reagieren – auch durch plötzliche Zunahmen, insgesamt wuchs aber auch die Güterherstellung, so daß das Inlandsprodukt im Untersuchungszeitraum expandierte.

Damit gelangt man zur Diskussion der englischen Wirtschaftshistoriker über die Kriegsauswirkungen. Deren Meinungen gehen nämlich in dieser Frage beträchtlich auseinander. Manche Autoren sind der Auffassung, daß die häufigen Friktionen auf den Märkten die Wirtschaftsentwicklung eher behindert hätten. Andere sehen keine wesentlichen Behinderungen des Wirtschaftswachstums durch die Kriege, im Gegenteil,

einige glauben, daß die großen Aufträge für die Rüstungsindustrien den technischen Fortschritt dort vorangetrieben hätten. Diese Meinungsverschiedenheiten dauern trotz zahlreicher und immer detaillierter Studien bis in die Gegenwart hinein an.

Bowen weist darauf hin, daß die beträchtlichen Mittel, welche vom Staat für den Krieg aufgebracht wurden, nur zum geringen Teil insofern verloren gingen, als sie den Alliierten als Subventionen oder ausländischen Söldnern zufließen. Der größte Teil davon kam ja wieder der inländischen Nachfrage zugute und floß vor allem der kriegswichtigen Produktion sowie deren Zulieferern zu. Andererseits beurteilt er den Einfluß dieses Nachfragestromes auf die technisch-organisatorische Entwicklung eher zurückhaltend. Wohl sei es in der Rüstungsproduktion zu manchen Verbesserungen gekommen, doch scheinen diese keinen außergewöhnlichen Charakter angenommen zu haben. Noch weniger wäre ein technischer *spillover* in den privaten Sektor feststellbar gewesen.

In seinem Schlußwort stellt der Autor fest, daß die militärischen Erfolge dieser Periode, welche Großbritannien zur Weltmacht werden ließen, in erheblichem Maße auf die gut funktionierende Wirtschaft zurückzuführen seien. Diese sei immer besser in der Lage gewesen, den Anforderungen der Kriegsführung zu entsprechen. Dennoch wäre das Land, wiederholt er, kein militaristischer Staat geworden.

So vermittelt das Büchlein Bowens eine gewisse Information über das Thema, allerdings keine befriedigende. Zunächst einmal deshalb, weil die Arbeit eigentlich keine originäre Studie darstellt, sondern eher einen Literaturüberblick. Statistische Daten finden sich unsystematisch verteilt im Text, und für unterschiedliche Jahre; nicht einmal wird der Versuch unternommen, einen tabellarischen Überblick zu vermitteln. Offensichtlich handelt es sich meistens um

nomielle Daten, reale Vergleiche fehlen. Wie rasch eigentlich die englische Wirtschaft in dieser Zeit gewachsen ist, erfährt der Leser – obwohl ja Studien darüber existieren – nie. Es gibt auch keinen statistischen Anhang. Man kann sich daher nur ein recht vages Bild über die makroökonomischen Relationen machen.

Dabei ließen sich selbst aus diesen rudimentären Daten einige recht interessante Schlußfolgerungen über das eigentliche Thema, den kausalen Zusammenhang zwischen den Kriegen dieser Zeit und dem englischen Wirtschaftswachstum ziehen: Da England von unmittelbaren Kampfhandlungen nicht betroffen war, bestand das Hauptproblem der englischen Wirtschaft offenbar in der periodischen Reallokation von Ressourcen, in der periodischen Verschiebung vom privaten zum öffentlichen Konsum. Angesichts des Staatsausgabenvolumens von wenig mehr als 10% des BIP kann dieser Prozeß die Wirtschaft nicht dramatisch belastet haben. Andererseits bedeutet der hohe Anteil von kreditfinanzierten Staatsausgaben, daß man für die meiste Zeit der Untersuchungsperiode von einer expansiven Fiskalpolitik sprechen kann, die immerhin das Ausmaß von einigen Prozent des BIP erreicht haben muß. Diese grobe Betrachtung vermittelt daher tatsächlich den Eindruck, diese kriegerische Epoche habe das Wirtschaftswachstum Englands beschleunigt.

Ob sie die Industrialisierung des Landes vorangetrieben hat, muß wohl offen bleiben. Der Einfluß auf den technischen Fortschritt wird gering veranschlagt, allerdings betont Bowen, daß

sich sowohl die Verwaltung erheblich verbessert habe ebenso wie das Funktionieren des Kapitalmarktes; daß also jener Prozeß vorangetrieben worden sei, der allgemein als Ursache für das Entstehen der modernen europäischen Staaten betrachtet wird.

Freilich gelten diese Überlegungen nur für die spezifische Position Großbritanniens, also eines vom Meer geschützten Landes, das von keinen unmittelbaren Kampfhandlungen betroffen war, dessen Wirtschaft bereits eine Stärke erreicht hatte, die es erlaubte, die Belastungen des Krieges zu tragen, ohne daß es häufig zu absoluten Knappheiten kam oder das Geldwesen zusammenbrach, die privaten Investoren unter *crowding out* litten, und alle diese Faktoren die Erwartungen der Unternehmer dämpften.

Letzteres scheint vor allem in Österreich der Fall gewesen zu sein. Einige Anhaltspunkte weisen darauf hin, daß sich die österreichische Wirtschaft im Merkantilismus sehr zügig entwickelt hatte, daß aber vor allem die Napoleonischen Kriege eine derartige Belastung darstellten, daß zwar der Industrialisierungsprozeß im heutigen Bundesgebiet nicht später als in anderen zentraleuropäischen Regionen einsetzte, aber doch relativ schwächlich, so daß die vorher bestehende führende Position in der Wirtschaft verloren ging. Das ist jedoch eine Hypothese, welche der empirischen Untermauerung bedarf, die noch zu leisten ist. Und ohne jeden Zweifel wird man sich dazu mit den Folgen des Krieges für diese Periode der ökonomischen Entwicklung auseinanderzusetzen haben.

Felix Butschek

„**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; September 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; Dezember 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: vergriffen
Heft 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 Neunzigerjahren; Oktober 1999
Heft 74: Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Institutionelle Voraussetzungen für eine europäische Wirtschaftspolitik; November 1999
-

Josef Schmee / Andreas Weigl (Hrsg.)

Wiener Wirtschaft 1945 – 1998

Geschichte – Entwicklungslinien – 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 (*Hedwig Lutz*)
- ◆ Stadterneuerung in Wien. Zur Ökonomisierung eines sozialpolitischen Projektes (*Peter Moser*)

PETER LANG – Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt/M-Berlin-Bern-New York-Paris-Wien.

Orac *Rechtsskripten*

ARBEITS- u. SOZIALRECHT

Univ.-Prof. Dr. Martin Binder

Individualarbeitsrecht I

3. Auflage, Wien 2000

Preis S 150,-

Best.-Nr. 84.21.03



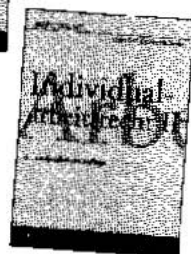
Univ.-Prof. Dr. Martin Binder

Individualarbeitsrecht II

3. Auflage, Wien 2000

Preis S 150,-

Best.-Nr. 84.22.03



Univ.-Prof. Dr. Martin Binder

Kollektives Arbeitsrecht

2. Auflage, Wien 1997

Preis S 150,-

Best.-Nr. 84.23.02



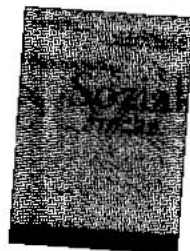
Univ.-Prof. Dr. Martin Binder

Österreichisches Sozialrecht

1. Auflage, Wien 1998

Preis S 180,-

Best.-Nr. 84.25.01



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