

# Wirtschaft und Gesellschaft

FRAUEN - FAMILIE

RECHTSSCHUTZ

Editorial  
Tertiärisierung und  
Beschäftigungspolitik

Gunther Tichy  
Wettbewerbspolitik und die  
„Grenzen der Größe“

Arne Heise  
Das „Modell Deutschland“ und  
der Tertiärisierungsprozeß

Ph. Gugler, Ph. Zurkinden  
Das Schweizer Kartellrecht im  
internationalen Vergleich

N. Wohlgemuth, H.-J. Bodenhöfer  
Neuer Ordnungsrahmen für  
die EU-Elektrizitätswirtschaft

# WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

24. Jahrgang (1998), Heft 3

## Inhalt

### Editorial

Tertiärisierung und Beschäftigungspolitik ..... 301

### Gunther Tichy

Wettbewerbspolitik und die 'Grenzen der Größe' ..... 313

### Arne Heise

Behindert das 'Modell Deutschland' den Tertiarisierungsprozeß?

Ein Vergleich mit Großbritannien ..... 331

### Philippe Gugler, Philipp Zurkinden

Das neue Schweizer Kartellgesetz im Vergleich zum europäischen

und österreichischen Kartellrecht ..... 353

### Berichte und Dokumente

### Norbert Wohlgemuth, Hans-Joachim Bodenhöfer

Die Umsetzung der EU-Elektrizitäts-Binnenmarktrichtlinie

in Österreich, Deutschland und der Schweiz ..... 373

### Felix Butschek

Kontinuität oder Umbruch - die Entstehung der Zweiten Republik ..... 387

### Bücher

Herbert Giersch (Hrsg.), Reforming the Welfare State (Peter Rosner) ..... 399

Christoph Badelt, August Österle, Grundzüge der Sozialpolitik

(Engelbert Theurl) ..... 402

Walter Hanesch (Hrsg.), Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise

und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit (Gerhard Melinz) ..... 405

Ewald Nowotny, Georg Winckler (Hrsg.), Grundzüge der

Wirtschaftspolitik Österreichs, 2. Auflage (Josef Zuckerstätter) ..... 410

Gisela Kubon-Gilke, Verhaltensbindung und die Evolution

ökonomischer Institutionen (Felix Butschek) ..... 414

|                                                                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Thomas G. Lachs, Doris Ritzberger-Grünwald, Der Euro - Europas neue Währung (Ewald Nowotny) .....                                                                                      | 418 |
| Gunther Maier, Franz Tödting, Regional- und Stadtökonomik 2 (Peter Kreisky) .....                                                                                                      | 420 |
| Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele - ein Weg (Günther Chaloupek) ..... | 425 |
| Herbert Dachs u. a. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, 3. Auflage (Peter Rosner) .....                                                                             | 428 |
| Peter Filzmaier, Fritz Plasser, Die amerikanische Demokratie. Regierungssystem und politischer Wettbewerb in den USA (Michael Mesch) .....                                             | 431 |
| Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“ .....                                                                                                                                     | 434 |
| Preisausschreiben 'Sozialpolitik für das 21. Jahrhundert in Österreich' .....                                                                                                          | 435 |

## Unsere Autoren:

Hans-Joachim Bodenhöfer ist Universitätsprofessor am Institut für Wirtschaftswissenschaften (Abt. Volkswirtschaftstheorie und -politik) der Universität Klagenfurt.

Felix Butschek ist Dozent für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Wien.

Philippe Gugler ist Vizedirektor des Sekretariats der Schweizer Wettbewerbskommission in Bern.

Arne Heise ist Mitarbeiter des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf und Privatdozent.

Gunther Tichy ist Leiter des Instituts für Technikfolgenabschätzung an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften in Wien.

Norbert Wohlgemuth ist Universitätsassistent am Institut für Wirtschaftswissenschaften (Abt. Volkswirtschaftstheorie und -politik) der Universität Klagenfurt und seit September 1998 für einen einjährigen Forschungsaufenthalt am UNEP Collaborating Centre on Energy and Environment in Roskilde, Dänemark, karenziert.

Philipp Zurkinden ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Sekretariats der Schweizer Wettbewerbskommission in Bern.

## **Editorial**

### **Tertiärisierung und Beschäftigungspolitik**

Das absolute und relative Wachstum der Beschäftigung im tertiären Sektor ist ein Phänomen, das in den letzten Jahrzehnten in allen hochentwickelten Volkswirtschaften festzustellen war. Noch bis in die frühen neunziger Jahre sorgte der Dienstleistungssektor in Österreich regelmäßig dafür, daß die Beschäftigungsrückgänge in der Land- und Forstwirtschaft und in der Sachgüterproduktion mehr als kompensiert wurden. Tatsächlich wies bis ins Jahr 1992 die unselbständige Beschäftigung in allen Bereichen des tertiären Sektors (mit Ausnahme der beiden kleinen Wirtschaftsklassen Hauswartung und Haushaltsdienste) fast durchwegs positive Veränderungsraten auf.

Das Rezessionsjahr 1993 stellt in dieser Hinsicht einen Wendepunkt dar. Wie die Entwicklung seither zeigt, ist die langanhaltende Phase der starken, kontinuierlichen und allgemeinen Beschäftigungsexpansion im österreichischen Dienstleistungssektor vorüber. Branchen mit nach wie vor sehr hohen Zuwächsen stehen solche mit nicht unerheblichen Abnahmen gegenüber. Und - was für die Einschätzung der Chancen der Beschäftigungspolitik wichtig ist - nur ein Teil der ab 1993 verzeichneten Beschäftigungsrückgänge in vielen Dienstleistungsbranchen läßt sich auf konjunkturelle und andere bloß kurzfristig wirksame Ursachen zurückführen. Die Änderungen der rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen für zahlreiche Dienstleistungsbereiche, die bereits eintraten bzw. in nächster Zeit bevorstehen, haben hingegen dauerhafte Auswirkungen, setzen bislang mehr oder weniger geschützte Branchen unter erheblich verschärften Wettbewerbsdruck. Dies führt u.a. dazu, daß sich Konzentrations Tendenzen beschleunigen und Produktivitätspotentiale in höherem Maße als in der Vergangenheit ausgeschöpft werden. All das hat zur Folge, daß in Bereichen wie dem Bankwesen, der Post und dem Schienenverkehr, die in den siebziger und achtziger Jahren z.T. sehr starke Beschäftigungszuwächse verzeichneten, in Hinkunft mit Beschäftigungsrückgängen zu rechnen sein wird. Hinzu kommt, daß der budgetäre Spielraum von Bund und Ländern auf absehbare Zeit gering bleiben wird.

Immerhin trug die Arbeitskräftenachfrage aus den expansiven tertiären Wirtschaftsbereichen in den letzten Rezessionsjahren (1993, 1996) wesentlich zur Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsabnahme bei.

Für die kurz- und mittelfristige Gestaltung der Beschäftigungspolitik in Österreich sind die oben umrissenen Tendenzen jedenfalls von hoher Bedeutung.

### **Veränderungen von Wertschöpfung, Nachfrage, Preisen und Produktivität**

Die Faktoren, welche das Ausmaß und die Richtung der Tertiärisierung der Beschäftigungsstruktur wesentlich bestimmen, sind die Verschiebungen in der Struktur der Warennachfrage und die unterschiedlichen Änderungsraten der Produktivität.

In Österreich ebenso wie in den meisten anderen hochentwickelten Volkswirtschaften nahm die Arbeitsproduktivität im tertiären Sektor weniger zu als in der Sachgüterproduktion, verteuerten sich die Dienstleistungen relativ zu den Sachgütern, stieg der Anteil des Dienstleistungssektors an der nominellen Wertschöpfung und erhöhte sich der Anteil des tertiären Sektors an der realen Bruttowertschöpfung leicht. Infolgedessen nahm die Beschäftigung im Dienstleistungssektor erheblich zu, so daß sich sein Anteil an der Gesamtbeschäftigung deutlich vergrößerte.

Der Anteil des Dienstleistungssektors an der Bruttowertschöpfung erhöhte sich zu laufenden Preisen gemäß OECD National Accounts in Österreich von 53,9% (1980) auf 62,2% (1994). 1996 belief sich der entsprechende Anteil des nach der ÖNACE-Systematik abgegrenzten tertiären Sektors (welcher u.a. auch Reparaturleistungen umfaßt) auf 66,9%. Österreich weist damit - trotz des raschen Anstiegs des tertiären Anteils - nach wie vor einen Tertiärisierungsgrad hinsichtlich der Bruttowertschöpfung auf, der geringer ist, als es aufgrund des Pro-Kopf-Einkommens zu erwarten wäre.

Mit 6,2% p.a. stieg der nominelle Bruttoproduktionswert des Dienstleistungssektors im Zeitraum 1988 bis 1996 wesentlich stärker als jener des sachgüterproduzierenden Sektors (verarbeitendes Gewerbe und Industrie, Bauwirtschaft, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau) (3,5% p.a.). Die entsprechende gesamtwirtschaftliche Zuwachsrate belief sich auf 5,2% p.a.

Die Teuerungsrate war im tertiären Sektor (3,2%) während des genannten Zeitabschnitts erheblich höher als in der Sachgüterproduktion (1,2%; Gesamtwirtschaft: 2,5%). Der Fortschritt der realen Arbeitsproduktivität (realer Beitrag zum BIP je Erwerbstätigen) im sekundären Sektor (3,9% p.a.) übertraf gemäß den jüngsten Berechnungen von K. Kratena (WIFO) jenen im Dienstleistungssektor (1,1% p.a.) beträchtlich (Gesamtwirtschaft: 2,1%). Die Differenz zwischen den sektoralen Preisänderungsraten war somit in dieser Phase größer als der Unter-

schied zwischen den Produktivitätsänderungsraten. Diese Tatsache ist wohl in erster Linie auf die Liberalisierungsschritte und die verstärkte Wettbewerbsintensität im tertiären Sektor zurückzuführen.

Die Zuwachsrate des realen Bruttoproduktionswerts betrug im Dienstleistungssektor zwischen 1988 und 1996 2,9% p.a. Aufgrund des stärkeren Preisauftriebs im tertiären Sektor war der Wachstumsvorsprung desselben gegenüber der Sachgüterproduktion (Zuwachsrate 2,3% p.a.; Gesamtwirtschaft 2,7%) zu konstanten Preisen wesentlich geringer als zu laufenden Preisen.

Die Struktur der (zu laufenden Preisen gemessenen) gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nach Dienstleistungen änderte sich in den letzten zwei Jahrzehnten erheblich: Während sich der Anteil des privaten und jener des öffentlichen Konsums von Dienstleistungen reduzierte, stieg die relative Bedeutung der Vorleistungsnachfrage, der Investitionen und der Exporte. Der Beitrag der Endnachfrage zum Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nach Dienstleistungen belief sich zwischen 1976 und 1994 auf 61%, jener der Intermediärnachfrage auf 39%.

### **Der Wandel der sektoralen Erwerbstätigenstruktur**

Zwischen 1988 und 1996 nahm die Zahl der Erwerbstätigen im (gemäß ÖNACE-Systematik abgegrenzten) Dienstleistungssektor um jahresdurchschnittlich 1,7% zu, während sie in der Sachgüterproduktion um 1,5% p.a. sank (Gesamtwirtschaft: +0,5% p.a.). Der entsprechende Anteil des tertiären Sektors betrug 1996 62,3%. Der Arbeitskräfteerhebung von EUROSTAT zufolge lag Österreich mit diesem Wert um 2,8 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der EU 15.

Gegenüber den vorhergehenden Jahren erhöhte sich im Zeitabschnitt 1988-96 die Streuung der branchenbezogenen Veränderungsraten der Erwerbstätigkeit im Dienstleistungssektor. Darin kommt die (teilweise wahrscheinlich mittel- und sogar langfristige) Tendenzwende in der Beschäftigungsentwicklung in einigen Dienstleistungsbereichen zum Ausdruck. Beschäftigungsrückgänge hatten über den gesamten Zeitraum hinweg die Nachrichtenübermittlung und die kleine Wirtschaftsklasse Schifffahrt hinzunehmen. Sehr geringe Zuwachsraten (unter 1% p.a.) verzeichneten der Kraftfahrzeughandel und die Tankstellen, der Landverkehr (Straße und Schiene), das Versicherungswesen und das Unterrichtswesen.

Sehr hohe Wachstumsraten (über 4% p.a.) der Erwerbstätigkeit wiesen der gesamte Bereich der Wirtschaftsdienste (unternehmensbezogene Dienste, Forschung und Entwicklung, Da-

tenverarbeitung, Vermietung beweglicher Sachen), das Gesundheits- und Sozialwesen sowie die Luftfahrt auf.

### **Die Entwicklung der unselbständigen Beschäftigung**

In bezug auf die unselbständige Beschäftigung weist der Dienstleistungssektor ähnlich ausgeprägte Anteilsgewinne wie hinsichtlich der erwerbstätigen Personen auf. Sein Anteil stieg von 38,4% im Jahre 1951 auf 64,6% 1994, und gemäß ÖNACE-Klassifikation belief sich dieser 1997 auf 67,8%.

Von 1995 bis 1997 erhöhte sich die Zahl der unselbständig Beschäftigten im Dienstleistungssektor um insgesamt 1,3% bzw. 25.600 und überschritt im Durchschnitt des letztgenannten Jahres bereits die Zwei-Millionen-Grenze. Erhebliche Zuwächse traten in den Wirtschaftsdiensten (unternehmensbezogene Dienstleistungen, Datenverarbeitung, Forschung und Entwicklung), im Gesundheits- und Sozialwesen, im Unterrichtswesen sowie in den Unterhaltungs- und kulturellen Diensten ein. Beträchtliche Einbußen hatten der Großhandel, das Verkehrswesen und die Nachrichtenübermittlung, die Banken und die Versicherungen sowie der Bereich Wäscherei, Körperpflege, Bäder hinzunehmen.

Zieht man auch die Informationen über das Geschlecht und den sozialrechtlichen Status (Arbeiter/Angestellte und Beamte) der unselbständig Beschäftigten heran, so zeigt sich, daß der Beschäftigtenzuwachs in diesen zwei Jahren (fast) ausschließlich die Gruppe der weiblichen Angestellten und der Beamtinnen betraf. Während die Anzahl der im tertiären Sektor beschäftigten Frauen um 27.400 stieg, fiel jene der Männer um 1.800. Die Gegenläufigkeit dieser Entwicklungstendenzen ist vor allem auf die deutlichen Beschäftigungsrückgänge in den drei überwiegend von männlichen Beschäftigten besetzten Wirtschaftsklassen Verkehrswesen, Großhandel und Nachrichtenübermittlung zurückzuführen.

Ein weiteres Charakteristikum der Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor in den letzten Jahren war die überdurchschnittliche Zunahme der Teilzeitbeschäftigten. (Das sind alle unselbständig Beschäftigten mit einer wöchentlichen Normalarbeitszeit von mindestens 12 Stunden und unter 36 Stunden.) Von 1995 auf 1996 erhöhte sich die Zahl der unselbständig Beschäftigten um 5.700, jene der Teilzeitbeschäftigten aber um 16.900. Dies bedeutet, daß die Zahl der Vollzeitbeschäftigten um 11.200 abnahm. Unter der Annahme, daß ein Teilzeitbeschäftigter 0,5 Vollzeitäquivalenten entspricht, sank die unselbständige Beschäftigung um 2.750 Vollzeitäquivalente.

Günstiger verlief die Entwicklung von 1996 auf 1997. Die Zahl der unselbständig Beschäftigten stieg um 19.900, jene der Teil-

zeitbeschäftigten um 24.200, so daß die Zahl der Vollzeitbeschäftigten um 4.300 fiel. Unter den obigen Annahmen erhöhte sich die Arbeitskräftenachfrage im tertiären Sektor um 7.800 Vollzeitäquivalente (Männer 200, Frauen 7.600).

Im nach der ÖNACE-Systematik abgegrenzten Dienstleistungssektor lag die Teilzeitquote 1994 bei 13,7% und erhöhte sich bis 1997 auf 15,9%. Die Teilzeitquote der Frauen ist rund achtmal höher als jene der Männer: Erstere stieg von 23,6% (1994) auf 27,5% (1997), letztere von 3,1 auf 3,4%. Die gesamtwirtschaftliche Teilzeitquote belief sich 1997 auf 12,0%; von 360.800 Teilzeitbeschäftigten entfielen 309.800 auf den Dienstleistungssektor.

Nicht nur die Teilzeitbeschäftigten, sondern auch die geringfügig Beschäftigten (Monatseinkommen unter öS 3740 im Jahre 1997) sind im Dienstleistungssektor überproportional vertreten. Ihre Zahl stieg im tertiären Sektor von 123.900 auf 138.200. 1997 belief sich der Anteil der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse an der Gesamtheit der Beschäftigungsverhältnisse (= Summe aus (umfassend sozial-)versicherungspflichtigen und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen) ebendort auf 6,4%. Von den erwähnten 138.200 geringfügig Beschäftigten im tertiären Sektor des Jahres 1997 waren 101.000 bzw. 73,1% Frauen und 37.100 bzw. 26,9% Männer.

### **Handlungsfelder der Wirtschaftspolitik**

Sowohl die öffentlichen Hände als auch die Sozialpartner können (und sollen) einiges zur Realisierung der im Dienstleistungssektor vorhandenen Beschäftigungspotentiale beitragen. Aus Platzgründen ist es an dieser Stelle selbstverständlich nicht möglich, alle in diesem Zusammenhang in der jüngsten Vergangenheit schon umgesetzten, alle bereits geplanten (u.a. im Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung (NAP) vom April 1998) und die gegenwärtig diskutierten Maßnahmen zu beschreiben und zu analysieren. Es können hier lediglich einige Schlaglichter geworfen werden. Bei den angesprochenen Instrumenten handelt es sich einerseits um solche, die den gesamten Dienstleistungssektor bzw. die ganze Volkswirtschaft betreffen (z.B. Steuerpolitik), andererseits um branchenspezifische Maßnahmen.

### **Steuerpolitik**

Die relativen Preise insbesondere der arbeitsintensiven und eher innovationsarmen Dienstleistungen werden auch und in nicht unerheblichem Maße von der Höhe und der Veränderung der Steuern und Abgaben auf den Produktionsfaktor Arbeit be-

stimmt. Der implizite Steuersatz auf unselbständige Arbeit beträgt in Österreich 44,5% und liegt über dem EU-Schnitt (42,1%). Die hohe Abgabenbelastung des Faktors Arbeit ist mitverantwortlich dafür, daß der Brutto-Stundenlohn der Produzenten derartiger Dienstleistungen in der Regel (weit) über dem Netto-Stundenlohn potentieller Konsumenten liegt. Dies begünstigt die Substitution der marktmäßigen Bereitstellung dieser Dienstleistungen durch Eigenarbeit des Konsumenten, die sich auf technisch hochwertige Haushaltsgeräte stützt, und fördert die Ausdehnung der Schattenwirtschaft in den betreffenden Bereichen.

Eine Steuerreform, welche einerseits die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit verringerte, andererseits aber die Besteuerung anderer Produktionsfaktoren erhöhte, käme der Beschäftigung im Dienstleistungssektor zugute.

Arbeiterkammer und ÖGB schlagen in diesem Zusammenhang konkret die Umbasierung des Arbeitgeberbeitrags zum Familienlastenausgleichsfonds auf die betriebliche Wertschöpfung sowie die Senkung der Kommunalabgabe bei gleichzeitiger Erhöhung der Grundsteuer vor. Eine Untersuchung des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung gelangte zu dem Ergebnis, daß die erstgenannte Maßnahme über einen Zeitraum von sieben Jahren einen positiven Beschäftigungseffekt im Ausmaß von mindestens 16.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen hätte.

### **Aus- und Weiterbildung der Arbeitskräfte**

Der schulischen Ausbildung und insbesondere der beruflichen Aus- und Weiterbildung kommen Schlüsselrollen für die Entstehung von neuen Arbeitsplätzen in den innovativen, auf der Anwendung der modernen Informations- und Kommunikationstechniken beruhenden Dienstleistungsbereichen zu. Der Anteil der 'Informationsarbeitskräfte' i.w.S. an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen ist bereits gegenwärtig sehr hoch und wird weiter zunehmen.

Das Problem ist, daß sich die Technik rascher ändert als das Humankapital. Das Grünbuch der EU zur Informationsgesellschaft geht davon aus, daß im Durchschnitt alljährlich zehn Prozent oder etwas mehr aller Arbeitsplätze verschwinden und durch andere Arbeitsplätze in neuen Produktions- bzw. Dienstleistungsbereichen oder in neuen Unternehmungen ersetzt werden, die in der Regel andere, höhere und breitere Qualifikationsanforderungen stellen. Der natürliche Abgang aus bzw. Zugang in die Erwerbstätigkeit beträgt aber jährlich nur zwei bis drei Prozent der Gesamtbeschäftigung. Also selbst unter der Annahme, daß alle Neuzugänge über das erforderliche IKT-spezifische Wissen verfügen, ist der natürliche Umschlag völlig unzurei-

chend für die Anpassung des Humankapitals. Daraus ergibt sich die entscheidende Funktion der beruflichen Weiterbildung der in Beschäftigung stehenden Arbeitskräfte. Bislang reichten auch der natürliche Zugang und die Reichweite der Weiterbildungsmaßnahmen gemeinsam nicht aus für die Anpassung des Humankapitals an den technischen Fortschritt, den Wandel der Tätigkeits- und der Branchenstruktur.

Der Entwicklung neuer Lehrberufe in den informations- und kommunikationsorientierten Dienstleistungsbereichen ist große Bedeutung beizumessen. Insbesondere in der Medienbranche verändert der Einzug der elektronischen Medien (Stichwort Multimedia) die Berufswelt entscheidend; in den traditionellen Berufen ändern sich die Qualifikationserfordernisse, und zahlreiche neue Berufe sind im Entstehen. 'Multimedia-Fachmann/frau' ist einer von mehreren neuen Lehrberufen, deren Ausbildungsinhalte im Juli 1998 konkretisiert und festgeschrieben wurden. Von den Wandlungen in der Medienwirtschaft sind auch die benachbarten Berufsfelder stark betroffen, vor allem die Werbe- und Marketingberufe.

Investitionen in das Humankapital gewinnen zunehmend an Bedeutung für den Produktivitätsfortschritt in der Herstellung von Dienstleistungen. Dieses Faktum sollte sich auch in der Investitionsförderung widerspiegeln. Nach wie vor bedeutet Investitionsförderung in Österreich in erster Linie Förderung von Sachkapitalinvestitionen. In Zeiten niedriger Zinssätze und (relativ zu den Kapitalkosten) hoher Arbeitskosten scheint eine Umorientierung der Förderlandschaft in Richtung Humankapital sinnvoll. Im NAP wird beispielsweise die Berücksichtigung dieser Aspekte bei der Ausarbeitung der neuen BÜRGES-Förder Richtlinien, die im Jahre 2000 in Kraft treten sollen, angeregt: Die förderbaren Kosten bei Zinsstützungen sollen in Hinkunft auch jene von Bildungsinvestitionen umfassen.

Abgesehen davon, daß berufliche Weiterbildung indirekt (d.h. über die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit) beschäftigungswirksam ist, ergeben sich durch Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im Bereich der Bildungsinstitute, welche mit der Durchführung von Bildungsmaßnahmen beauftragt sind, auch unmittelbare Beschäftigungseffekte.

### **Arbeitszeitgestaltung**

Auf die starke Zunahme von Teilzeitarbeitsplätzen im Dienstleistungssektor wurde oben bereits hingewiesen. Dies resultiert einerseits aus dem Bestreben der Unternehmungen, das verfügbare Arbeitsvolumen stärker an den betrieblichen Arbeitsbedarf anzupassen und auf diese Weise die Kosten zu senken und die

Arbeitsproduktivität zu erhöhen. Andererseits entsprechen Teilzeitarbeitsplätze auch häufig den Präferenzen der Beschäftigten bzw. der Arbeitsuchenden, und dies nicht nur aus Gründen der Kinderbetreuung.

In ihrer Vereinbarung zur Modernisierung der Arbeitsorganisation kamen die Sozialpartner überein, ihre Bemühungen zu verstärken, Teilzeitarbeit für Arbeitnehmer wie Arbeitgeber attraktiver zu gestalten. Dies kann nicht nur positive Beschäftigungseffekte haben, sondern vor allem positive Auswirkungen auf die Erwerbsquote.

Weiters erklärten die Sozialpartner in der obengenannten Vereinbarung ihre Absicht, in Saisonbranchen Arbeitszeitmodelle zur Beschäftigungsverlängerung zu verwirklichen. Gemeint ist hier in erster Linie die Fremdenverkehrsbranche. Eine Verkürzung der jeweils arbeitslosen Periode soll z.B. durch Abgeltung der Überschreitungen der Normalarbeitszeit nicht in Form von Überstundenentgelt, sondern in Form von Zeitausgleich erfolgen, der so an das Ende der Beschäftigungsperiode gelegt wird, daß damit das Arbeitsverhältnis verlängert wird. Für die Akzeptanz derartiger Modelle wird ein fairer Interessenausgleich erforderlich sein, der sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber Anreize schafft.

Im Juli 1998 gab die Bundesregierung bekannt, sie werde die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst durch eine erleichterte Aufnahme von Ersatzarbeitskräften begünstigen. Wollten bislang vollzeitbeschäftigte Bundesbedienstete zu Teilzeitarbeit wechseln, so mußten Ersatzaufnahmen jeweils vom Ministerrat (!) bewilligt werden, falls ein derartiger Wechsel nicht der Geburt eines Kindes folgte. Künftig wird dazu ein Ministerratsbeschluß nicht mehr erforderlich sein.

### **Regulierung und Selbständigkeit**

Die Existenz beträchtlicher internationaler Produktivitätsunterschiede in den einzelnen Dienstleistungsbranchen sowie die durch den technischen Fortschritt, die europäische Integration und die GATT- bzw. WTO-Reformen bedingte Wettbewerbsverschärfung auf vielen Dienstleistungsmärkten sollten ausreichende Gründe darstellen, hierzulande der Überprüfung der existierenden Regulierungen im Hinblick auf ihre volkswirtschaftliche Zweckmäßigkeit in jenen Dienstleistungsbranchen, in denen dies nicht ohnehin schon in den letzten Jahren erfolgte, hohe Priorität zu geben.

Österreich ist traditionell ein Land mit niedriger Selbständigenquote. Dieser auch im Vergleich mit Volkswirtschaften ähnlichen Pro-Kopf-Einkommens auffallend geringe Anteil gibt zu denken,

weil er nach weitverbreiteter Auffassung einerseits einer ausgeprägten Risikoaversion und andererseits den bürokratischen Hürden bei der Unternehmensgründung zugeschrieben wird.

Insbesondere die in vielen Dienstleistungsbereichen entstehenden Marktpotentiale, die auf der Anwendung der modernen Informations- und Kommunikationstechniken beruhen, führen die Bedeutung von Selbständigkeit und Unternehmensgründung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze vor Augen. In den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU für 1998 fanden diese Aspekte bereits ihren Niederschlag.

Ein neues, positives Bild von der Selbständigkeit kann jedoch nur langfristig aufgebaut werden, weshalb Maßnahmen hierfür besonders dringlich erscheinen. Die Neugestaltung der rechtlichen und administrativen Regelung von Unternehmensgründungen hat in Österreich in den letzten Jahren zwar bedeutende Fortschritte gemacht, aber vieles bleibt noch zu tun.

Die Gewerbeordnungsnovelle aus dem Jahr 1997 brachte für viele Unternehmensgründer eine merkliche Vereinfachung der Zulassung, indem nun alle nicht in der Gewerbeordnung geregelten Gewerbe frei sind. Die Zahl der geregelten Gewerbe wurde fast halbiert, der Gewerberechtsumfang in einigen Bereich erweitert und die Möglichkeit zur Schaffung von Teilgewerben eröffnet. Universitäts- und Fachhochschulabsolventen benötigen keine Meisterprüfung mehr, und natürliche Personen müssen für gebundene Gewerbe den Befähigungsnachweis im allgemeinen nicht selbst erbringen, wenn sie sich eines gewerberechtlichen Geschäftsführers bedienen, der die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt. Die Betriebsgründung kann unter bestimmten Bedingungen in einem 'vereinfachten Verfahren' vor sich gehen, und das Anlageverfahren ist - soweit die Gewerbeordnung zur Anwendung gelangt - wesentlich beschleunigt worden. Es ist beabsichtigt, in nächster Zeit das Anlagenrecht insgesamt weiter zu vereinheitlichen und die verschiedenen Genehmigungsverfahren zur Errichtung einer Betriebsanlage zusammenzuführen. Zudem könnte das Gründungs- und Anlagegenehmigungsverfahren durch die Verwirklichung des *One-Stop-Shop*-Prinzips für den Antragsteller wesentlich erleichtert werden.

### **Soziale Dienstleistungen**

Erhebliche Beschäftigungspotentiale bestehen im Bereich der sozialen Dienstleistungen i.w.S. Aufgrund des steigenden Anteils älterer Menschen an der Bevölkerung und der zunehmenden Frauenerwerbstätigkeit wächst der Bedarf an Gesundheits- und Fürsorgediensten. Ob diese potentielle Nachfrage zu effektiver Nachfrage nach den betreffenden Dienstleistungen führt

und letztere sich auch in der Schaffung zusätzlicher regulärer (der Steuer- und Sozialversicherungspflicht unterliegender) Arbeitsverhältnisse niederschlägt, ist jedoch aus vielen Gründen nicht gewährleistet und hängt vor allem von der Ausgestaltung der jeweiligen Regulierungen und von der Prioritätensetzung der öffentlichen Hände in der Verwendung ihrer finanziellen Ressourcen ab.

Die Bedeutung der Regulative wird am Beispiel des Pflegegeldes deutlich. Die Einführung des letzteren hat wesentliche Verbesserungen für viele Pflegebedürftige gebracht. Die Beschäftigungswirkungen dieser Maßnahme sind bislang jedoch als gering einzuschätzen: Aus einer vom Wiener Gesundheitsstadtrat im Juli 1998 vorgestellten Zwischenbilanz über die Verwendung des Pflegegeldes in diesem Bundesland geht hervor, daß nur 6% des Pflegegeldes den Pflegeeinrichtungen zuflossen, 94% aber an pflegende Angehörige gezahlt oder aber für andere - teils nicht zielkonforme - Zwecke verausgabt wurden. Abhilfe könnten hier eine Regelung, die dafür sorgt, daß ein erheblich größerer Teil der Transfers für professionell erbrachte Dienste eingesetzt wird, und die Verpflichtung zum Nachweis der Verwendung des Pflegegeldes schaffen.

Eine klare Prioritätensetzung von seiten der öffentlichen Hände ist auch Voraussetzung für den weiteren Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen. Österreichweit fehlen rd. 140.000 Kinderbetreuungsplätze. Im NAP wurde die Schaffung von zusätzlichen 18.000 Betreuungsplätzen in entsprechenden Einrichtungen als Ziel festgeschrieben. Zu diesem Zweck stellt der Bund im Budget für 1999 öS 600 Mio. bereit, und die Länder, in deren Kompetenz diese Materie liegt, werden diesen Betrag verdoppeln. Angesichts des Mangels an Betreuungsplätzen kommt Tageseltern eine wichtige Rolle zu. Das NAP sieht hier eine bundeseinheitliche Ausbildungsreform und die Förderung von jenen Einrichtungen vor, welche Beschäftigungsverhältnisse mit arbeits- und sozialrechtlicher Absicherung schaffen.

### **Gesellschaftliche Weichenstellung**

Die Entwicklung des Dienstleistungssektors kann in Zukunft zwei sehr verschiedenen Mustern folgen, zwischen denen sich Politik und Gesellschaft zu entscheiden haben.

Der tertiäre Sektor kann für die Volkswirtschaft eine Art Residualgröße sein - in diesem Zusammenhang wird gelegentlich das Bild des 'Schwamms' verwendet, der die überschüssige Arbeitskraft aufsaugt, und zwar zu so niedrigen Löhnen, daß für einfache Dienstleistungen genug Nachfrage vorhanden ist.

Die Alternative dazu ist ein professionalisierter Dienstleistungssektor, der in den meisten Teilbereichen qualitativ hoch-

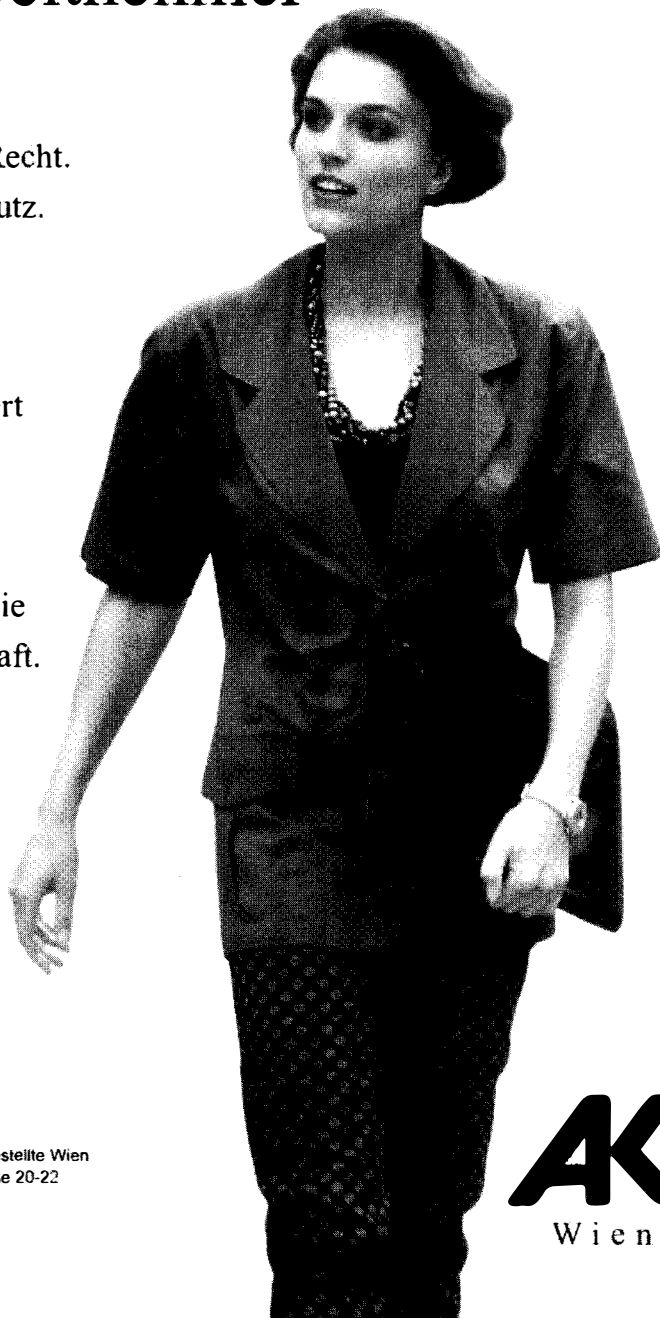
wertige Dienstleistungen erstellt, das hohe und in Zukunft weiter steigende Qualifikationspotential der Arbeitskräfte nutzt und Arbeitsplätze mit guter Entlohnung schafft. Dieses Modell entspricht eher den kontinentaleuropäischen Gesellschaften, die sich - im Vergleich zu den USA - durch geringere Einkommensunterschiede, bessere sowie umfassendere soziale Absicherung, höhere Konsensneigung und weniger ausgeprägte Polarisierung auszeichnen.

Aus der Sicht der Arbeitnehmersvertretungen ist ein Strukturwandel in Richtung auf einen professionalisierten Dienstleistungssektor mit den obengenannten Merkmalen anzustreben. Wie die im NAP enthaltenen Maßnahmen sowie andere dienstleistungsrelevante Entscheidungen der letzten Zeit signalisieren, besteht über diese Richtungsentscheidung in Österreich ein breiter gesellschaftlicher Konsens.

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

---

# Wettbewerbspolitik und die „Grenzen der Größe“

Gunther Tichy

---

## 1. Einleitung

Keine Woche vergeht, in der die Massenmedien nicht von einer neuen Megafusion berichten, mit einer merkwürdigen Mischung aus Bewunderung, Hoffnung und Furcht. Ist Größe, ist Gigantengröße, wirklich eine Konsequenz der technischen und organisatorischen Entwicklung? Steigert sie die Effizienz oder bloß die Marktmacht? Gibt es nicht auch in unserer Zeit der – angeblich – globalisierten Märkte Grenzen der Größe? Die Diskussion ist keineswegs neu: Schon J. St. Mill, und ihm folgend Marx und Engels im Kommunistischen Manifest, sahen „die bisherigen kleinen Mittelstände, die kleinen Industriellen, Kaufleute und Rentiers, die Handwerker und Bauern ... ins Proletariat hinab[fallen], teils dadurch, daß ihr kleines Kapital für den Betrieb der großen Industrie nicht ausreicht, teils dadurch, daß ihre Geschicklichkeit von neuen Produktionsweisen entwertet wird.“ Konzentration also schon im Kommunistischen Manifest als Folge der *Auswirkungen des technischen Fortschritts* auf Sach- wie auf Humankapital, eine Befürchtung, die durch Schübe des technischen wie des organisatorischen Fortschritts und (dadurch bedingte) Fusionswellen immer wieder neu belebt wird. Zu Marxens Zeiten waren es die Folgen der Diffusion von mechanischem Webstuhl und Dampfmaschine, die Großbetriebe begünstigten; danach, im Prozeß der breiten Industrialisierung, sank die mindestoptimale Betriebsgröße jedoch rasch, und erst die radikale Senkung der Transportkosten nach der Errichtung der Eisenbahnnetze führte zu einer neuerlichen Gegenbewegung der Konzentration; Elektroantrieb und Straßennetz förderten wiederum die Dekonzentration, die frühen (Groß-)Computer die Konzentration, die PCs die Dekonzentration, usw. Und heute: Begünstigt die Informationstechnik eine neuerliche Konzentration – durch verbesserte Steuerungsmöglichkeiten – oder eine weitere Dekonzentration – durch erleichterten Zugang zu Information?

Wir wissen darüber leider sehr wenig; sicher ist allein, daß die Entwicklung der Technik bestenfalls *einer* von zahlreichen Bestimmungsgründen der Firmengröße ist. Die angebliche Notwendigkeit von Großbetrieben bzw. Großunternehmen (1) wird heute statt mit technologischen Erfordernissen eher mit *Integration und Globalisierung* begründet: Die fragmentierten, abgeschotteten Märkte der Nationalstaaten hätten kleine, ineffiziente Firmen erzwungen, die die mindestopoptimale Betriebsgröße nicht erreichten; die Konzentration nach Öffnung der Märkte beseitige solche Ineffizienzen. Diese Hypothese wurde vor allem von der EU-Kommission zur Begründung des Binnenmarktprogramms verwendet (2); tatsächlich sind die Unternehmen in größeren Staaten im allgemeinen größer als in kleineren. Die Konzentration seit der Einführung des Gemeinsamen Marktes geht allerdings – wie noch gezeigt werden wird – *nicht* auf die Nutzung *technischer* Skalenerträge zurück.

Ein weiterer Bestimmungsgrund von Firmengröße und Konzentration, der in der Debatte allerdings gerne übersehen wird, ist der jeweilige Stand der *Organisationstheorie*. Im Zeitablauf sind die Unternehmen tatsächlich tendenziell größer geworden, doch weniger als Folge des technischen Fortschritts oder des Wachstums der Märkte; vielmehr ist es heute – anders als in der Vergangenheit – organisatorisch möglich, auch *große* Unternehmen effizient zu führen. Auerbach (1988) hat die Grenzen der Unternehmensgröße als Folge des jeweiligen Organisationspotentials klar herausgearbeitet. Buchhaltungskonzepte, wie die Abschreibung, oder organisatorische Konzepte, wie die Divisionalisierung, waren im 19. Jahrhundert noch nicht entwickelt; insofern resultierten die erste große (horizontale) Fusionswelle in den USA um die Jahrhundertwende wie auch die zweite (horizontale und vertikale) in den zwanziger Jahren einfach daraus, daß man gelernt hatte, auch größere Unternehmen effizient zu führen. Die organisatorisch mögliche *Unternehmensgröße* übertrifft heute die frühere bei weitem. Doch auch hier gibt es eine Wellenbewegung, wenn auch bloß im Tempo des *Unternehmenswachstums*: Organisationskosten und Flexibilitätsmängel begrenzen die jeweilige Größe, bis sie durch organisatorische Innovationen (Dezentralisierung der Entscheidungen, *lean production*, *outsourcing* usw.) gemildert oder überwunden werden. In der Folge treten jedoch, aus den Mängeln der jeweils neuen Konzepte, wieder neue Größenbegrenzungen auf, so daß der Kampf Große gegen Kleine (relativ gesehen) nie entschieden wird; auch die gegenwärtigen Vorteile der Informations-Innovationen – von denen keineswegs klar ist, ob die technische oder die organisatorische Komponente überwiegt – können wohl von *beiden*, Großen wie Kleinen, (auf unterschiedliche Weise) genützt werden.

Das Wachstum der durchschnittlichen Unternehmens- und vor allem Konzerngröße wurde in den letzten zwei oder drei Dezennien kaum problematisiert: Es hatte keinen allzu großen negativen Einfluß auf den Wettbewerb, weil die gleichzeitige weltweite Öffnung und Integration der Märkte (EU, GATT-Runden und sinkende Transportkosten) den Wettbewerb

trotz der Fusionen eher noch verstärkte. Das wird jedoch nicht so bleiben, und die Wettbewerbspolitik sollte das rechtzeitig erkennen:

- Das Tempo der *Öffnung der Märkte muß sich verlangsamen*, weil die wichtigsten Schranken bereits gefallen sind
- Die *neuen Organisationsformen* (Konzentration der Firmen auf ihre *core activities*, der Zukauf passender und die Abstossung entfernterer Aktivitäten) reduzieren die Zahl der Firmen, die ein bestimmtes Produkt anbieten, und *fördern insoweit die Monopolisierung*.
- In dieselbe Richtung wirken auch die zunehmend beliebten *strategischen Allianzen*.
- Es wurden neue Organisationsformen entwickelt, die Größenvorteile im Wege von *Verbundvorteilen* auch für den *Dienstleistungsbereich* erschließen und bereits zu einer mächtigen Fusionswelle geführt haben.
- Die *Steigerung der Produktivität* erleichtert die Organisation, da der gleiche Umsatz mit weniger Personen und – bei gleicher Kontrollspanne – mit weniger Hierarchieebenen erzielt werden kann; umgekehrt kann bei gleicher Unternehmensgröße in bezug auf Beschäftigte bei gleicher organisatorischer Komplexität ein erheblich größerer Umsatz und damit Marktanteil bewältigt werden.
- Die *Deregulierung* vieler Bereiche trägt gleichfalls zur Konzentration bei. Stehen wir vor einer neuen Größenexplosion und Konzentrationswelle? Und wenn: Gibt es Vorteile der Größe bzw. der Konzentration, die eine solche Entwicklung rechtfertigen?

## 2. Gibt es Vorteile der Größe?

Gemäß der Theorie könnten die Vorteile großer Firmen in höherer Effizienz infolge technischer Skalenerträge oder Verbundvorteile (*economies of scope*) liegen, (verbunden damit) in einem rascherem Wachstum der Produktion und/oder der Beschäftigung, in einer stärker strategischen Ausrichtung (längerer Planungshorizont, mehr F&E), oder in der Fähigkeit, durch bessere Organisation und Streuung höhere Risiken zu tragen. Jeder dieser möglichen Vorteile ist Gegenstand lebhafter Kontroversen. Was sagt die Statistik? Leider nicht allzu viel, weil sie auf nationaler wie auf EU-Ebene höchst unzureichend ist! Die folgenden Ausführungen stützen sich auf leider nicht näher beschriebene Daten in einem EU-Bericht (3).

Wie die folgende Tabelle 1 zeigt, ist die Wertschöpfung der Firmen (4) in den großen EU-Ländern in den sieben untersuchten Jahren um real 11% gewachsen, d.h. eher etwas langsamer, als den historischen Erfahrungen entspricht (5). Überraschenderweise lag das Firmenwachstum in Deutschland merklich *über* dem Durchschnitt, obwohl die Firmen dort durchschnittlich gut doppelt so groß sind wie etwa in Italien. Allerdings sagen die aggregierten Daten wenig, da Firmen- wie Branchenwachstum enorm streuen: Die Firmen in den werbe- und technologieintensiven *Branchen* (6) sind in allen Ländern um ein Viertel rascher gewachsen als die übrigen, und die werbeintensiven *Firmen* gut dreimal so rasch; da in rasch

wachsenden Branchen die Firmengröße durch Gründungen üblicherweise sinkt und alles dafür spricht, daß gerade in diesem Bereich zahlreiche neue Firmen gegründet wurden, deutet das auf einen enormen Konzentrationsprozeß unter den schon bestehenden Firmen hin. In den technologieintensiven Branchen hingegen, für die Größenvorteile am häufigsten behauptet werden, wuchsen die Firmen trotz leicht unterdurchschnittlichem Branchenwachstum zumeist weniger als halb so stark wie die Branche; das ist entweder durch zahlreiche Neugründungen bei Stagnation der alten Firmen oder – eher – durch Dezentralisierung der alten Großunternehmen in mehrere kleinere zu erklären, was der neueren Organisationstheorie (bzw. -mode) entsprechen würde.

**Tabelle 1: Firmenwachstum 1985-92 (Wertschöpfung in ECU 1990)**

|                                         | D         |     | I         |     | F         |     | UK        |          | EU4       |     |
|-----------------------------------------|-----------|-----|-----------|-----|-----------|-----|-----------|----------|-----------|-----|
|                                         | F %       | B % | F %       | B % | F %       | B % | F %       | B %      | F %       | B % |
| Konventionelle Branchen                 | 20        | 30  | 15        | 21  | 8         | 11  | 3         | 2        | 13        | 19  |
| Werbeintensive Branchen                 | <b>56</b> | 45  | <b>40</b> | 22  | <b>36</b> | 26  | <b>28</b> | <b>6</b> | <b>39</b> | 26  |
| Technologieintensive Branchen           | 8         | 28  | 10        | 24  | -7        | 6   | -14       | -4       | 3         | 18  |
| Werbe- u. technologieintensive Branchen | 12        | 15  | 12        | 17  | 16        | 16  | 33        | 33       | 14        | 18  |
| Insgesamt                               | 15        | .   | 16        | .   | 8         | .   | 0         | .        | 11        | .   |

F % Firmenwachstum, B % Branchenwachstum; **Fett: F % > B %**

Q: EU (1996) 123, 125f

Der Versuch einer ökonometrischen Analyse des Firmenwachstums (7) zeigt wenig erkennbare Bestimmungsgründe; immerhin bleibt festzuhalten, daß die Differenz zwischen tatsächlicher und mindestoptimaler Firmengröße nie einen signifikanten und bei den F&E-intensiven Industrien sogar einen negativen (!) Erklärungsbeitrag leistet, daß Skalenerträge somit zumindest in dieser Periode ohne Bedeutung waren, auch und vor allem im Technologiebereich. Die höchste Erklärungskraft haben die Konstante, die bei den werbeintensiven Industrien besonders hoch und bei den F&E-intensiven (insignifikant) negativ ist (8), sowie die Länderdummies; bei den werbeintensiven wie bei den R&D-intensiven Industrien kommt noch das EU-Wachstum als positiver Einfluß hinzu.

Von den theoretisch möglichen Argumenten zugunsten von Größenvorteilen scheiden die (technischen) *Skalenerträge* somit weitgehend aus; sie haben zum Firmenwachstum – zumindest nach der Einführung des Binnenmarktes – nichts beigetragen, obwohl die EU-Kommission gerade auf sie besonders gebaut hatte (9). Nicht bloß im nachhinein müssen diese *Erwartungen allerdings* als ungerechtfertigt bezeichnet werden: Die *Materialien* der EU (10) selbst hatten, so wie frühere Studien, eher *geringe* Skalenerträge erwarten lassen, und das war in der Betriebsgrößendiskussion auch immer betont worden (11). Darüber hinaus müßten techni-

sche Skalenerträge die mindestoptimale *Betriebsgröße* ansteigen lassen; tatsächlich wächst jedoch offenbar die *Unternehmensgröße*, und gerade die Zahl der Unternehmen mit mehreren *Betriebsstätten* nimmt zu.

Die Tatsache, daß die Untersuchungen der EU (12), trotz aller Bemühungen, außerhalb der werbeintensiven Branchen keinen Einfluß des Binnenmarktprogramms auf die Firmengröße finden konnten, zeigt, daß offenbar auch kein eindeutiger und signifikanter genereller Einfluß der *Marktgröße* auf die Firmengröße besteht, jedenfalls nicht mittelfristig. Einen signifikanten Einfluß des Binnenmarktes gab es allein auf die Firmengröße derjenigen Branchen, für die Marketing, Markenentwicklung und Werbung zentral sind; in diesen resultierte die Konzentration offenbar aus *Verbundvorteilen*. Ob daraus für die Konsumenten Vorteile niedrigerer Preise aus Kosteneinsparungen oder Nachteile höherer Preise und geringerer Produktvielfalt durch reduzierten Wettbewerb entstanden sind oder entstehen werden, kann in diesem Rahmen nicht diskutiert werden; ein eventueller künftiger Nutzen wird jedenfalls *auch* von der Wettbewerbspolitik abhängen.

Es gibt auch keine systematischen Beweise dafür, daß große Firmen *gewinnträchtiger* sind als kleinere, eher das Gegenteil, und es gibt weitgehende Übereinstimmung darüber, daß *Arbeitsplätze* so gut wie ausschließlich in kleinen, und vor allem in jungen Firmen entstehen (13). Allerdings muß in diesem Zusammenhang betont werden, daß die Frage: „Groß oder klein?“ eine *grundsätzlich falsch gestellte Frage* ist, weil die beiden *unterschiedliche Aufgaben* erfüllen (14); insofern ist Acs and Audretsch (15) zuzustimmen, die betonen, daß ein innovativer Markt, auf dem einige Große von vielen Kleinen gejagt werden, dem Optimum nahe kommen dürfte. Allerdings: Konzentrationstheorie wie -empirie zeigen, daß eine solche Marktform im allgemeinen bloß durch aktive Wettbewerbspolitik geschaffen und erhalten werden kann. Eben damit muß sich die Fragestellung „Wettbewerbspolitik und die ‘Grenzen der Größe’“ auseinandersetzen.

### 3. Konzentrationstheorie und -empirie

Warum kommt es mit einer gewissen Zwangsläufigkeit zu Konzentration? Eine der am häufigsten angeführten Ursachen sind die soeben diskutierten *Größenvorteile*; allerdings hat sich gezeigt, daß diese, von den nicht unproblematischen Verbundvorteilen abgesehen, nicht allzu bedeutend sein dürften. Ein weiteres, derzeit vielfach vorgebrachtes Argument ist das Klischee des *global player*, der eine kritische Masse erreichen müsse, um tätig werden zu können (16). Das dürfte nach der Evidenz des vorhergehenden Abschnitts jedoch bloß in den marketing- und werbeintensiven Branchen nennenswerte Bedeutung haben und ist auch dort gegen die Nachteile von Marktmacht und Wettbewerbsbeschränkungen abzuwägen. Schließlich ist die bedeutendste, anglo-amerikanische, Begründung für Zusammenschlüsse, der *market for corporate control*, die

feindliche Übernahme angeblich gewinnschwacher Firmen durch ihre effizienteren Konkurrenten, als Ersatz für die unzureichende Effizienzkontrolle durch die Aktionäre, zu nennen. Der nächste Abschnitt wird argumentieren, daß auch das eine unzureichende Begründung ist.

Größere Bedeutung dürfte dem Argument der *Konzentration der jeweiligen Gegenseite* zukommen: So etwa zwingt die Konzentration der Handelsketten die Lebensmittelproduzenten ebenso zu Zusammenschlüssen, um gegen deren Marktmacht bestehen zu können, wie der enorme Druck der Automobilproduzenten deren Zulieferer. Auch die Möglichkeit von *Quersubventionen* mag in vielen Fällen hinter Fusionen stehen, wie etwa im Fall Boeing-McDonnell Douglas, in dem die öffentlich finanzierten Entwicklungsaufträge für Militärflugzeuge (McDonnell Douglas) interessante *spinoffs* und sogar unmittelbare Einsparungen von Entwicklungskosten im Zivilbereich (Boeing) eröffnen. Weiters ist natürlich das Bemühen um die Erlangung von *Marktmacht* anzuführen, einerseits um Preissetzungsspielraum und damit Gewinnpotential zu schaffen (17), andererseits natürlich auch als gute Basis für wirkungsvolles Lobbying.

Keineswegs unbedeutend, aber gerne übersehen, sind schließlich die *stochastischen Konzentrationsursachen*: Wenn von 1024 Spielern mit einem Spielkapital von 10 jeder Spieler in jeder Runde rein stochastisch eine Einheit verliert oder gewinnt, hat nach 10 Runden ein Spieler sein gesamtes Kapital verloren und 10 Spieler (0,98%) besitzen bereits 1,9% des Spielkapitals; die Konzentration hat also merklich zugenommen. Wenn somit selbst rein *stochastische* Umsatz- und Gewinnschwankungen deutlich konzentrierend wirken, um wieviel mehr die für Unternehmen sehr viel realistischeren *serienkorrelierten* Schwankungen. Das bedeutet, daß auch in einer Welt ohne alle Größen- und Konzentrationsvorteile Maßnahmen der Wettbewerbspolitik, vor allem wohl Gründungsförderung und Fusionskontrolle, erforderlich sind, um Konzentrationstendenzen hintanzuhalten.

Die konzentrationsskeptische Tendenz meiner Ausführungen zur Konzentrationstheorie wird von den Industrieökonomern – nach einer Umfrage von Aiginger et al. (1997) – weitgehend geteilt; besonders ausgeprägt ist die Skepsis gegenüber steigenden Skalenerträgen: daß die Durchschnittskosten im Monopol *geringer* wären als unter Wettbewerb, wird von 78% der Respondenten abgelehnt (4 und 5 auf einer 5-teiligen Bewertungsskala) und bloß von 11% befürwortet (1 und 2), woraus sich eine Durchschnittsnote von  $3,9 (\pm 0,9)$  ergibt. Etwas weniger skeptisch sind die Industrieökonomern gegenüber Fusionen: daß diese die Gewinne langfristig *nicht* erhöhen, wird bloß von 49% angenommen, allerdings auch bloß von 28% abgelehnt (Durchschnitt  $2,7 \pm 1,0$ ). Eine größere Flexibilität von Kleinunternehmen vermuten 64% ( $2,4 \pm 0,9$ ) der antwortenden Industrieökonomern.

Über Konzentrationstheorie läßt sich sehr viel leichter referieren als über die *Empirie der Konzentration*. Die Daten sind schon auf nationaler Ebene schlecht und beziehen sich zumeist bloß auf Betriebe, und angesichts der Integration der Märkte und der vielzitierten Globalisierung (18) sind

ationale Daten ohnedies so gut wie unbrauchbar. Davies and Lyons (1996) haben Daten wenigstens über die jeweils fünf branchengrößten Unternehmungen in den EU(12)-Staaten (19) zusammengetragen. Diese zeigen einen nicht unerheblichen Konzentrationsgrad: Die 20 größten EU-Unternehmen haben einen EU-Produktionsanteil von 14%, die 50 größten von 22%, die 100 größten von 28% und die 313 erfaßten von 32 $\frac{1}{2}$ %; Davies und Lyons (20) weisen darauf hin, daß das etwa dem Konzentrationsgrad der USA entspricht und daher für integrierte Märkte „normal“ wäre. Dem ist allerdings zweierlei entgegenzuhalten: erstens, daß der europäische Integrationsprozeß noch keineswegs zu der erwarteten regionalen Arbeitsteilung und damit Spezialisierung und Konzentration geführt hat (21), und zweitens, daß der Konzentrationsgrad keineswegs „marktgegeben“ ist, sondern auch von der Wettbewerbspolitik abhängt; ein geringerer Konzentrationsgrad als derjenige der amerikanischen Industrie könnte durchaus positive Folgen auf die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt haben. Besonders stark ist die europäische Konzentration in den in Tabelle 2 zusammengefaßten NACE-Zweistellern (ungewichteter Durchschnitt der relevanten Dreisteller):

**Tabelle 2: Industriezweige mit hohem Konzentrationsgrad**

| NACE                                                | TYP*    | C5EU |
|-----------------------------------------------------|---------|------|
| 330 Computer und Büromaschinen                      | 2R      | 71 % |
| 35 Kraftwagen und -teile                            | 2AR, 2R | 47 % |
| 34 Kabel und Elektrogeräte                          | 2R, 2AR | 40 % |
| 36 Sonstiger Fahrzeugbau                            | 2R      | 39 % |
| 22 Eisen, Stahl, sonstige Metalle                   | 1       | 35 % |
| 37 Medizin-, Meß-, Steuerungs-, Regeltechnik, Optik | 2R, 2AR | 32 % |
| 42 Zucker, Getränke                                 | 2A      | 29 % |
| 24 Baustoffe                                        | 1       | 20 % |
| 32 Maschinen                                        | 2R, 1   | 19 % |
| 41 Nahrungsmittel                                   | 2A      | 16 % |

Q: Davies, Lyons (1996) 258 \*Zur Typologie siehe Fußnote 6

Am stärksten konzentriert und gleichzeitig am stärksten durch multinationale Unternehmungen dominiert sind die werbe- und forschungsintensiven Industrien (2AR), am wenigsten (in bezug auf beide Kriterien) die konventionellen Industrien (1), obwohl gerade in ihnen technische Skalenerträge am ehesten Bedeutung haben. Die forschungsintensiven Industrien (2R) sind stärker konzentriert, aber weniger multinational als die werbeintensiven (2A) (22).

Die Daten von Davies und Lyons beziehen sich bloß auf das Jahr 1987 und können daher nichts über den zeitlichen Verlauf aussagen. Nach jüngeren Untersuchungen der Kommission (23) ist der Konzentrationsgrad CR4 der verarbeitenden Industrie in der EU zwischen 1987 und 1993 um 2 $\frac{1}{4}$  Prozentpunkte angestiegen, am stärksten in den technologieintensiven Branchen (+ 6 Prozentpunkte). Im (ungewichteten) Durchschnitt der

vier im Detail untersuchten Länder Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Belgien nahm die CR4 im Zeitraum 1987-92 allerdings um  $\frac{1}{4}$  Prozentpunkt ab; am stärksten *sank* die Konzentration in den technologieintensiven Branchen (-2%punkte), am stärksten stieg sie in den werbe- wie in den werbe- und technologieintensiven ( $+1\frac{1}{2}$ %punkte). Nach Ländern nahm die Konzentration allein in Deutschland zu (+2%punkte), in allen anderen nahm sie ab, am stärksten in Belgien (-1,75%punkte). Das Branchenmuster ist in den Ländern recht konsistent: Überall sank die Konzentration im technologieintensiven Bereich, und überall, mit Ausnahme Belgiens, stieg sie im werbeintensiven; in den konventionellen Industrien stieg die Konzentration in Deutschland und Frankreich, wogegen sie in den beiden anderen Ländern sank.

Selbst wenn der Konzentrationsgrad gerade in den nicht untersuchten kleineren Ländern stärker gestiegen sein dürfte, läßt sich diese merkwürdige Evidenz steigender Konzentration in der EU insgesamt und sinkender in den vier wichtigsten Mitgliedsstaaten am ehesten mit einem Vordringen multinationaler Gesellschaften erklären (24): In der EU insgesamt stieg der Konzentrationsgrad möglicherweise deswegen, weil die einzelnen nationalen Betriebsstätten dieser Gesellschaften zusammen erfaßt wurden, in den einzelnen Staaten sank der Konzentrationsgrad hingegen wohl durch Neugründungen und unterdurchschnittliches Wachstum der Multinationalen. Die detaillierte Branchenaufgliederung (25) schließt diese Interpretation zumindest nicht aus: Die Industriezweige mit besonders starken Konzentrationstendenzen (26) sind zugleich diejenigen, in denen die Fusionsaktivität besonders hoch war (27). Die Kommission selbst (28) weist etwa darauf hin, daß 1985 150 Produzenten Weißer Ware drei Viertel des Marktes versorgten; 1995 hingegen waren es bloß noch sieben Gruppen, die mehr als fünf Sechstel des Marktes hielten. Gegen diese Erklärung muß allerdings angeführt werden, daß – wie noch gezeigt wird – die grenzüberschreitenden Fusionen zwar kräftig gestiegen sind, doch nicht nennenswert stärker als die immer noch dominierenden nationalen.

**Tabelle 3: Veränderung des Konzentrationsgrads CR4 1987–92 (Prozentpunkte)**

|                                    |              |              |              |              |              |             |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Konventionelle Branchen            | + 2,9        | + 0,4        | - 2,4        | - 1,4        | - 0,1        | + 1,2       |
| Werbeintensive Branchen            | + 1,2        | + 1,3        | + 3,2        | - 0,3        | + 1,4        | + 1,3       |
| Technologieintensive Branchen      | - 0,4        | -1,2         | - 0,8        | - 5,4        | - 2,0        | + 6,0       |
| Werbe- u. technologieint. Branchen | + 1,9        | - 1,8        | + 1,8        | + 3,3        | + 1,3        | + 2,3       |
| <b>Insgesamt**</b>                 | <b>+ 1,9</b> | <b>- 0,1</b> | <b>- 0,9</b> | <b>- 1,7</b> | <b>- 0,2</b> | <b>+2,3</b> |

\* 1987-93

\*\*ungewichtet

Q: EU (1996) 120f

Alles in allem erscheinen die jüngsten Konzentrationstrends, die die EU herausgearbeitet hat, am ehesten mit Macht- und Verbunderklärungen konsistent. Allerdings stellt sich auch die Frage, wieweit nationale *Unternehmensdaten* überhaupt noch sinnvolle Information über Firmengröße

und Konzentration geben können: nicht nur, daß sich das Konzentrationsproblem primär auf der Ebene der nationalen und multinationalen Konzerne stellt; auch wenn *outsourcing* an weitgehend abhängige Firmen erfolgt, wird Konzentration unterschätzt, und die *concentration on core activities* läßt denselben Industriezweig-Konzentrationsgrad viel weniger problematisch erscheinen, als er sich auf Produktebene tatsächlich stellt. Zunehmende Aufmerksamkeit müßte auch der Konzentration im Dienstleistungsbereich (Medien, Telekom) gewidmet werden, sowie in demjenigen, der Produktion und Dienstleistungen übergreift (29). Gerade im Dienstleistungsbereich dürften die Konzentrationstendenzen besonders stark sein, ohne erkennbare Anzeichen von Skalenerträgen (30). „Durch *Größenwachstum* kann die Effizienz zwar oft bei den *Unterstützungsprozessen* gesteigert werden, weniger aber bei den Kernprozessen ... und am wenigsten bei den *Managementprozessen*, weil der Koordinationsaufwand mit zunehmender Größe steigt.“ (31)

#### 4. Die Effizienz von Fusionen

Fusionen sind für die Größenproblematik insofern von besonderer Relevanz, weil sie von der Wettbewerbspolitik grundsätzlich beeinflußt werden können und so neben der Gründungsförderung eines der wenigen Steuerungsinstrumente der Konzentration darstellen; Konzentration als Folge internen Wachstums ist hingegen weniger negativ zu beurteilen und kann und soll auch nicht verhindert werden – sofern sie mit legalen Mitteln erzielt wird.

Bis in die beginnenden neunziger Jahre waren Fusionen ein anglo-amerikanisches Phänomen (32). Wie bereits erwähnt, basierte die erste Fusionswelle in den zwanziger Jahren einerseits auf der technischen Innovation der Massenproduktion, andererseits auf der organisatorischen Innovation der Divisionalisierung (33); die zweite Fusionswelle in den sechziger Jahren war der – überwiegend mißglückte – Versuch von Firmen, auf diese Weise international konkurrenzfähig zu werden, wogegen die dritte der achtziger Jahre technisch auf den Innovationen der Elektronik, organisatorisch auf der Beherrschung von *outsourcing* und *just in time*-Lieferung beruhte und der Ideologie nach der „*corporate control*“, de facto jedoch offenbar dem „*empire building*“ diene. Auf dem Kontinent war die Fusionsaktivität bescheiden, spielte sich primär innerhalb der Staatsgrenzen ab, und sofern sie diese überschritt, war zumeist eine englische oder amerikanische Firma beteiligt. Es wurde erwartet, daß sich die anglo-amerikanische Dominanz mit der Schaffung des Binnenmarktes ändern würde, daß der größere Markt durch Fusionen europäischer Firmen größere und multinationale Unternehmungen schaffen würde. Die Erwartungen erfüllten sich bloß zum Teil: Zwar verdoppelte sich der Anteil der europäischen an den (Welt-)Gesamtfusionen (34), doch blieb der überwiegende Teil national (1986/89 wie 1990/95 jeweils 70%, in der zweiten Periode allerdings bezogen auf die doppelte Anzahl). Der Anteil der

grenzüberschreitenden Fusionen innerhalb der EU stieg leicht von 16% auf 19%, der der internationalen sank von 14% auf 10% (35): An den nationalen Fusionen waren Spanien, Deutschland, Finnland, Italien, Griechenland und Großbritannien führend beteiligt, an den EU-weiten Luxemburg, Österreich und Irland, an den internationalen Irland, Schweden, Großbritannien, Österreich, Luxemburg und die Niederlande. Aktive Fusionspartner (*bidder*) waren vor allem englische, französische, und deutsche, in geringem Umfang auch niederländische und schwedische Firmen, passive (*target*) vor allem deutsche, englische und französische (36). Die, relativ zu den Erwartungen der Kommission, eher geringe Zahl grenzüberschreitender Fusionen wird mit deren hohen Kosten und deren geringer Notwendigkeit erklärt, da Minderheitsbeteiligungen und *joint ventures* vielfach denselben Effekt erzielen können (37). Wieweit die Zunahme der Konzentration tatsächlich auf die Fusionswelle zurückgeführt werden kann, ist strittig; systematische Studien fehlen. Lyons and Davies (38) meinen, daß das bloß in den werbeintensiven Sektoren (Chemie, Nahrungsmittel und Getränke, Tabak) eine nenneswerte Rolle gespielt haben könnte. Hughes (39) betont, daß es zu keiner Konzentration komme, wenn die Akquisition Investitionen ersetze, externes Wachstum somit an die Stelle internens trete (40). Wenn jedoch die Hypothese von Davis et al. (1993) richtig ist, ist der tatsächliche Integrationsgrad im Sinne einer Konzentration der Entscheidungsmacht sehr viel höher, als die Statistik vermuten läßt; tatsächlich gibt es dafür zahlreiche unsystematische Evidenz, und auch die Tabellen 1 und 2 widersprechen einer solchen Hypothese keineswegs.

Was waren die Ursachen der jüngsten Fusionswellen, und wieweit waren sie erfolgreich? Auf diese Fragen gibt es nach wie vor keine Antwort. Im allgemeinen werden die positiven Folgen von Fusionen z.T. sogar erheblich überschätzt. Positive Auswirkungen haben am ehesten Aufkäufe kleiner spezialisierter Firmen durch größere mit ähnlichem Geschäftsbereich. Sehr problematische Erfolgsaussichten haben hingegen i.d.R. feindliche Übernahmen, der Aufkauf von Firmen gegen den Willen von dessen Management, vor allem wenn die übernommene Firma relativ zur übernehmenden eher groß ist. Am ehesten rentieren sich Fusionen für die Aktionäre der übernommenen Firmen, also *nicht* für die Aktionäre des *Aktiven*, des Betreibers der Fusion, sondern die der *passiv* davon betroffenen Firma; das wirft natürlich die Frage auf, warum die Aktionäre des Fusionsbetreibers solcher, für sie ertragsloser, aber riskanter Aktivität zustimmen.

Zunächst jedoch noch zu den Folgen der Fusionen. Grundsätzlich wurden diese auf zweierlei Art untersucht: Durch *outcome-studies*, die die Wirkung von Fusionen auf die Firmenentwicklung gemäß Daten aus dem Rechnungswesen untersuchen, sowie durch *event-studies*, die sich auf die Analyse der Aktienkurse konzentrieren: Nach den *outcome-studies* (41) werden die Gewinne durch Fusionen tendenziell negativ beeinflusst, weniger als die Hälfte der Fusionen bringen auch bloß den Kaufpreis wie-

der herein, und zwar desto weniger, je geringer die Größendifferenz zwischen den Firmen ist. Ähnliches gilt für die Effizienz, die i.d.R. bloß dann merklich gesteigert werden kann, wenn zwischen den beiden Firmen ein merklicher Größenunterschied besteht und die Übernahme einvernehmlich erfolgt. Auf das Firmenwachstum wirkten Fusionen im allgemeinen neutral, auf die F&E-Ausgaben eher negativ, die Risiken wurden durch diversifizierende Fusionen eher sogar gesteigert, nicht vermindert. *Event-studies* (42) sehen die Fusionsfolgen etwas positiver: Sie zeigen, daß sich die Aktienkurse des Aufkäufers kaum ändern, die des Übernahmekandidaten jedoch vor der Übernahme steigen, kurz vor der Bekanntgabe sogar kräftig (um rund ein Fünftel), und dieses Niveau zunächst einige Zeit halten; die wenigen Studien, die einen längeren Zeitraum untersuchen, zeigen jedoch, daß diese Gewinne später vielfach wieder verlorengehen, da sich die Aktienkurse der fusionierten Firma oft unterdurchschnittlich entwickeln.

Diese Ergebnisse des Übersichtsartikels von Tichy (1990a) haben auch neuere Studien nicht verändert (43); Hughes (1993) sieht die Folgen für die Aktionäre in Großbritannien insofern etwas günstiger, als er leichte Gesamt-*Shareholder*-Gewinne (aktive plus passive Firma) aus der Übernahme vermutet. Eine jüngste Studie der New Yorker Mercer Consulting Group (January 1997), die in Zusammenarbeit mit Business Week 300 Akquisitionen von über 500 Mio. \$ untersuchte, bestätigt die generell negative Einschätzung von Fusionen: Bloß bei 40% konnte die Ertragslage über dem Branchendurchschnitt gehalten werden, bei rund der Hälfte wurde der Kaufpreis nicht wieder hereingebracht; 57% der Fusionen scheiterten, weil die Unterschiede in der Firmenkultur nicht genügend berücksichtigt wurden.

Aus diesen Ergebnissen resultieren zwei Fragen: einerseits nach den Ursachen der unterschiedlichen Ergebnisse der beiden Typen von Studien, und andererseits nach der Motivation der Fusionsbetreiber. Die Vertreter der *outcome-studies*, die die Sinnhaftigkeit von Fusionen durch ihre Einschätzung der Ergebnisse in Frage gestellt sehen, halten den diesbezüglich positiver eingestellten *event-studies* entgegen, daß sich diese auf die vorteilhaftere kurze Frist konzentrierten, die spätere, vielfach ungünstigere, Entwicklung der Aktienkurse zumeist ignorierten und überdies die Motivation der Fusionsbetreiber nicht erklären könnten. Die Vertreter der *event-studies* halten dem entgegen, daß die kontrafaktische Entwicklung der Aktienkurse über längere Fristen (44) nicht zweifelsfrei bestimmbar wäre, und kritisieren ihrerseits an den *outcome-studies* die Unzuverlässigkeit und Gestaltbarkeit des Rechnungswesens, auf dem diese basieren; Bishop und Kay (45) betonen allerdings zu Recht, daß eventuelle Manipulationen im Rechnungswesen nach Fusionen eher in die andere Richtung gehen würden, die Ergebnisse der Fusionen durch die *outcome-studies* tatsächlich also eher zu positiv als zu negativ eingeschätzt werden.

Da jedoch beide Typen von Studien zumindest für die *Betreiber* der Fusion im Durchschnitt bei hohem Risiko bestenfalls geringe Gewinne, eher

jedoch merkliche Verluste feststellen, drängt sich vehement die Frage nach der Motivation auf. Caves (1991) schlägt eine *Theorie der strategischen Asset-Wahl* vor und betont, daß internationale Fusionen vor allem in den Branchen stattfinden, in denen Firmen mit einem Bündel von heterogenen Vorprodukten, Technologien und Mitarbeiterqualifikationen ein Bündel von Produkten erzeugen, die nationale Spezifika aufweisen. Durch Akquisition ausländischer Firmen kann die Firma ihr Qualifikationspotential erhöhen und durch ihre fusionsbedingt höhere Effizienz auch Konkurrenten zu Fusionen zwingen. Insofern wären „mergers vehicles for foreign investment“. Reizvoll an dieser These ist, daß sie mit Hilfe der Folgefusionen sowohl das wellenförmige Auftreten von Fusionen erklären kann als auch die Tatsache, daß Fusionen zwar die relative Position der Firma nicht verbessern, die Fusion für die in monopolistischer Konkurrenz stehende Firma aber dennoch unvermeidlich ist. Gegen die Relevanz dieser Erklärung spricht allerdings, daß die internationalen Fusionen nicht einmal ein Drittel aller Fusionen ausmachen und nationale Fusionen mit dieser Theorie weniger leicht erklärt werden können.

Die vor allem in den USA beliebteste Erklärung von Fusionen ist die *deficient performance hypothesis* im Rahmen der Theorie des *market for corporate control*: Ineffizient geführte Firmen weisen ein Kurssteigerungspotential auf, wenn sie rationalisiert werden; gute Firmen erkennen das, kaufen die ineffizienten auf und verdienen am höheren *shareholder value*. Trotz ihrer weiten Verbreitung und Anerkennung steht diese Erklärung jedoch in auffallendem Widerspruch zur Realität: Die aufkaufenden Firmen sind zwar in der Regel größer und wachstumsfreudiger (46), aber keineswegs rentabler als die übernommenen, das Management der übernommenen Firmen wurde vielfach gar nicht ausgetauscht, und die Übernahmen häuften sich in unterdurchschnittlich ertragreichen Branchen (47). Hughes (48) betont, daß diese Evidenz eher auf *empire building* als auf funktionierende *corporate control* hindeute; die *corporate control* sei schon deswegen höchst unzureichend, weil sie bloß die Mittleren und nicht die Großen erfasse und einen Zwang zur Größe – und damit auch zur Akquisition – darstelle, um nicht selbst Opfer zu werden.

*Empire-building* ist daher eine der Erklärungen für die Beliebtheit von Fusionen, und diese Erklärung steht im Rahmen einer größeren Gruppe von *Managertheorien der Akquisition* (49), denen zufolge die Manager Fusionen im eigenen Interesse verfolgen, etwa um über ein möglichst große Firma zu herrschen, um durch Diversifikation ihre persönlichen Risiken zu streuen (50), oder um Insider-Informationsvorsprünge zu nutzen (51). Weniger verbreitet sind die *Manager-Irrtumstheorien* (52), die Fusionen als Fehlentscheidungen der Manager erklären, die aus deren Selbstüberschätzung oder deren Überoptimismus resultieren. Auffallend ist, daß Fusionswellen, entgegen aller Erwartung, gerade in Perioden überhöhter Aktienkurse auftreten (53), was eine *Optimismus-Spekulationstheorie der Fusion* (54) nahelegt. Schließlich darf auch das Interesse der *Raider*, der Fusionsberater und der Investmentbanken an Fusionen nicht übersehen

werden, die inzwischen einen eigenen, weltweiten Industriezweig darstellen, der kontinuierlich auf der Suche nach Provisionen, d.h. nach neuen Geschäften und damit nach neuen Opfern, unterwegs ist.

## 5. Wettbewerbspolitik ist nach wie vor unverzichtbar

Stehen wir vor einer neuen Größenexplosion und Konzentrationswelle? Und wenn: Gibt es Vorteile der Größe bzw. der Konzentration, die eine solche Entwicklung rechtfertigen?

Versucht man die bisherige Evidenz zusammenzufassen, bleibt nicht viel von der Faszination der Größe: Es spricht wenig für weit verbreitete und nicht ausgenützte technische Skalenerträge, und noch weniger dafür, daß Großunternehmen im Technologiesektor überlegen sind; manches deutet auf merklich verbesserte organisatorische Möglichkeiten, Großunternehmen zu führen, wenig jedoch für deren generell höhere Effizienz; erhebliche *betriebswirtschaftliche* Verbundvorteile dürfte es in den marketing- und werbeintensiven Branchen geben, doch ist es äußerst fraglich, ob dem auch gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Vorteile entsprechen. Von der Theorie, die Fusionen am positivsten gegenübersteht, der *theory of corporate control*, werden nicht die Fusionen und die Konzentration als solche positiv eingeschätzt, diese sind vielmehr bloß ein (nicht weiter diskutiertes) Nebenprodukt der marktmäßigen Effizienzkontrolle der Unternehmungen. Allerdings hat die *deficient performance hypothesis* – wie angedeutet wurde – in der Realität bestenfalls eine sehr beschränkte Basis, und die Kosten wie die negativen Nebeneffekte der Effizienzkontrolle durch Übernahmeangst werden gerne unterschätzt. Tichy (55) erwähnt folgende negative Begleiterscheinungen:

- die Bindung von Ressourcen in einer Fusionsindustrie von Rechtsanwälten, Finanzierungsinstituten, Vermittlern usw.; die Transaktionskosten werden auf gut 7% des Übernahmewerts geschätzt;
- die Aufwendungen zur Fusionsabwehr, die Kosten der Investitions- und F&E-(Nicht-)Entscheidungen, von überhöhter Kassenhaltung und Verschuldung bis hin zu Stimmrechtsbeschränkungen, *golden parachutes* u.ä.;
- die Bindung von Managerkapazität während der Übernahmekämpfe; sowie
- die Risiken aus der höheren Verschuldung.

Glasl (56) ergänzt, daß auch die Umorganisation nach der Fusion demotivierend wirke: Da viele Funktionen nach der Übernahme doppelt besetzt sind, ist die Umorganisation für viele Mitarbeiter eine Frage des Überlebens; sie kann daher bloß beschränkt kooperativ erfolgen, so daß „das Vorgehen beim Umstrukturieren aus harten, direktiven Eingriffen von oben her besteht. Es zwingt den Betroffenen Konzepte auf, statt sie in den Weg der Umstrukturierung aktiv so einzubeziehen, daß sie dabei unternehmerisches Denken und Handeln *lernen und entwickeln*.“ (57)

Wenn die *theory of corporate control* somit ein teures und nicht ausreichendes Instrument darstellt, mangelt es offenbar an einer effizienten

marktmäßigen Selbststeuerung des Wettbewerbs; Effizienz kann auf diese Weise nicht gesichert werden, und als – zumeist ungewollte – Nebenwirkung ergeben sich Konzentrationstendenzen. Konzentration ist aber keineswegs effizient: „In every country high concentration is found to be hostile to technical efficiency. In four of them a quadratic relationship indicates, that maximum efficiency comes at the intermediate level of concentration. In the other two a linear negative trend dominates.“ (58) Testrechnungen von Aiginger und Pfaffermayr (1997) für die Papier- und Zementindustrie lassen vermuten, daß Wohlfahrtsverluste beschränkten Wettbewerbs primär aus überhöhten Kosten als Folge technischer Ineffizienz resultieren, weniger aus den üblicherweise behaupteten Verlusten an Konsumentenrente durch geringere Produktionsmengen und höhere Preise; zu demselben Ergebnis kommt die schon zitierte Studie von Welzel und Lang (1997) für den Bankensektor. Indirekt werden diese Ergebnisse auch von Acs und Audretsch (1988) bestätigt, die vor allem für effiziente F&E eine Mischung von großen und kleinen Unternehmen für erforderlich halten. Selbst wenn jedoch Konzentration statisch effizient wäre, müßte sie in einer gesamtwirtschaftlichen dynamischen Bewertung gegen die Gefahr von Preisabsprachen, die geringere Zahl von Suchpolen nach neuen Verfahren, Produkten und Märkten sowie gegen die größeren Auswirkungen von Fehlentscheidungen abgewogen werden.

Die Wettbewerbspolitik wird daher im Zeitalter der Ent-Diversifikation und der De-Regulierung verstärkt gegen marktbeherrschende Positionen im Produktionsbereich und mehr noch im Dienstleistungs- und Informationsbereich kämpfen müssen. Behauptete Vorteile der Größe aus Skalenvorteilen, F&E-Kosten oder Globalisierung werden sehr genau zu prüfen sein. Die Faszination der Größe und das Klischee der *global players* lassen die Wettbewerbspolitik allerdings zunehmend in einen Konflikt mit der sogenannten Standortpolitik geraten: Selbst diejenigen, die die Nachteile der Konzentration erkennen, glauben sie auf *nationaler* Ebene aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit des nationalen Standorts im Zeitalter der Globalisierung und der Apotheose der *global players* akzeptieren zu müssen; die Summe solcher nationalen Standortpolitiken ist in einem weitgehend integrierten Markt allerdings bestenfalls ein Nullsummen-Spiel und bedeutet weltweite Konzentration *ohne* die erhofften nationalen Vorteile. Manches spricht dafür, daß eine gute nationale Wettbewerbsposition eher aus der Förderung von *clusters* (59) als von Großunternehmen resultieren dürfte, da die externen Skalenerträge eher wichtig sind als die internen. Die Förderung von *clusters* als „competence blocks“ (60) dürfte der Tolerierung von Konzentration daher i.d.R. überlegen sein; die den *clusters* immanente Koexistenz von Konkurrenz und Kooperation (*outsourcing*) ersetzt die Hierarchie der Großunternehmung durch Marktbeziehungen und ermöglicht nicht bloß die überschätzten technischen, sondern fördert vor allem auch die – viel wichtigeren – organisatorischen *spillovers*.

## Anmerkungen

- (1) In der üblichen Diskussion, und auch in den Publikationen der EU, wird i.d.R. zwischen dem Betrieb als der kleinsten, örtlich oder in der Kostenrechnung getrennten Einheit, und der Unternehmung als der kleinsten rechtlich selbstständigen Einheit nicht klar unterschieden; für die Konzentrationsdebatte ist die Unterscheidung jedoch wichtig, da technische Skalenerträge die Betriebsebene, organisatorische und Verbund-Aspekte jedoch die Unternehmensebene betreffen. Schließlich gibt es noch die statistisch leider gar nicht erfaßte Konzernebene, auf der die Konzentration jedoch am stärksten ist.
- (2) Emerson u.a. (1988).
- (3) EU (1996).
- (4) Obwohl der EU-Bericht (1996) bedauerlicherweise keine Definitionen oder genaueren Quellenangaben enthält, ist anzunehmen, daß sich die Daten im allgemeinen auf Unternehmungen beziehen; die im Vergleich zu den deutschen unerwartet geringe Größe der englischen Unternehmungen könnte allerdings auf Definitionsunterschiede verweisen.
- (5) 1904-47 wuchs die *Betriebsgröße* in den USA um durchschnittlich 3 % pro Jahr, und zwar am stärksten in den stagnierenden Industrien; in den rasch wachsenden sank sie: Sands (1961; 1962) zitiert nach Kaufer (1980) 33.
- (6) Diese Aufgliederung des EU-Berichts folgt Davies and Lyons (1996) und geht letztlich auf Sutton (1991) und Schmalensee (1992) zurück. Die „konventionellen Industrien“ (type 1) umfassen vor allem Grundstoffindustrien wie Eisen und Stahl, Zement, Gießereien, Mühlen, Textil und Holzverarbeitung; die „werbeintensiven“ (type 2A) vor allem Nahrungsmittel, Getränke und Tabak, die „forschungsintensiven“ (type 2R) Maschinen, Instrumente, Transporteinrichtungen und Teile der Chemie; schließlich die „werbe- und forschungsintensiven“ (type 2AR) Konsumgüter, und zwar dauerhafte wie Autos und elektrische Haushaltsgeräte, und nicht-dauerhafte wie Pharmazeutika und Reinigungsmittel.
- (7) EU (1996) 141-146.
- (8) Wäre die Erklärungskraft der Gleichungen hoch, was leider nicht der Fall ist, würde das bedeuten, daß technologieintensive Firmen *ceteris paribus* nicht wachsen, daß der technische Fortschritt sich also ausschließlich in *neuen* Unternehmungen verwirklicht.
- (9) Emerson et al. (1988) erwarteten eine Wohlstandssteigerung von 1-1½% aus der Nutzung von Skalenerträgen, rund ein Drittel der gesamten erwarteten Binnenmarkteffekte.
- (10) Pratten (1988).
- (11) Aiginger, Tichy (1984) 34; Davis u.a. (1993) 345.
- (12) EU (1996) 115.
- (13) Zuletzt wieder Harhoff u.a. (1995) 15.
- (14) Tichy (1991) 521.
- (15) Acs, Audretsch (1988) 687.
- (16) „... the air, this time across Europe, is once again full of vague phrases about the need to create critical mass and to establish global players. We would not wish to say that what lies behind these clichés is never true, but they are clichés, and the most important point to make is that size is most certainly not the only, and it is rarely the most important, source of competitive advantage.“: Bishop, Kay (1993) 2.
- (17) Die Schätzungen der EU (1996) 139, 157ff zeigen einen klaren positiven Einfluß der nationalen Konzentration auf die Preisdiskrepanz zwischen den Ländern sowie einen entsprechend negativen der Importquote; ähnliche Ergebnisse erhielt auch Beccarello (1997).
- (18) Genauer: globale Lokalisierung der Produktion.
- (19) Insgesamt 313 Unternehmen.
- (20) Davies, Lyons (1996) 148.
- (21) Davies and Lyons (1996) 149 betonen selbst, daß die europäische Großindustrie noch

- viel stärker diversifiziert ist als die U.S.-amerikanische, daß die großen Firmen kleinere Marktanteile in einer größeren Zahl von Branchen haben. Auch die in der EU tätigen Nicht-EU-Multinationals sind stärker diversifiziert, d.h. sie haben mehr firmenspezifische assets (ebendort 202).
- (22) Davies, Lyons (1996) 235.
- (23) EU (1996) 120f.
- (24) Allerdings schließen die beiden Erklärungen einander nicht aus: Gerade die skandinavischen Länder und die Niederlande haben bei multinationalen Übernahmen eine aktiv führende Rolle gespielt: EU (1996) 6.
- (25) EU (1996) 120.
- (26) NACE 326 (transmission equipment + 34%-Pkte), 418 (starch + 31), 346 (aerospace + 17), 374 (clocks and watches + 14), 341 (ins. wires and cables + 14), 346 (dom. electr. appliances + 14), 342 (electr. mach. + 10).
- (27) EU (1996). Die betreffende Tabelle in der EU-Publikation spricht von der Zahl der Fusionen, tatsächlich dürfte es sich jedoch um die Prozentanteile an den Fusionen der einzelnen Länder handeln.
- (28) Ebendort 157, Fußnote 1.
- (29) Siehe etwa die Medienkonzerne, die eine Monopolposition durch die Vereinigung von Printmedien, Filmproduktion, Filmarchiven, Fernseh- und Telekommunikations-einrichtungen usw. in ihrem Konzern zu erreichen suchen, oder die Beteiligung von Telekommunikations-Hard- und -Software produzierenden Firmen an den Telekommunikationsgesellschaften, die sie beliefern.
- (30) Für die Banken siehe die Literaturübersicht von Tichy (1990b) oder zuletzt Welzel und Lang (1997), die zeigen, daß die Größenvorteile von Banken bestenfalls sehr klein und jedenfalls sehr viel kleiner sind als die technische Ineffizienz.
- (31) Glasl (1997) 4.
- (32) Bishop, Kay (1993) 3.
- (33) Williamson (1981) 1555.
- (34) Von 20% in der Periode 1987/85 über 38% in den Jahren 1988/90 auf 43% in der letzterfaßten Periode 1991/93: EU (1996) 116.
- (35) EU (1996) 117.
- (36) Ebendort 118.
- (37) Davis u.a. (1993) 345. Damit wird die Konzentration mit den üblichen Maßstäben erheblich unterschätzt!
- (38) Davies, Lyons (1996) 241.
- (39) Hughes (1993) 81f.
- (40) Allerdings ist eine solche Entwicklung wachstumspolitisch nicht optimal!
- (41) Tichy (1990a) 446ff.
- (42) Ebendort 438ff.
- (43) Siehe z.B. die Studien in Bishop, Kay (1993).
- (44) Wie hätten sie sich ohne Fusion entwickelt?
- (45) Bishop, Kay (1993) 6.
- (46) Das höhere Wachstum ist jedoch externer Natur, das interne Wachstum der *bidder* ist im Durchschnitt sogar geringer: Tichy (1990a) 444.
- (47) Tichy (1990a) 443ff. Die übernommenen Firmen waren zwar generell unterdurchschnittlich ertragsreich, nicht jedoch innerhalb *dieser* (wenig ertragsreichen) Branche.
- (48) Hughes (1993) 82.
- (49) Tichy (1990a) 455.
- (50) Die Manager können ihre Risiken weniger streuen als die Aktionäre (Beschäftigungsrisiko, eigener Aktienbesitz, Gewinnbeteiligung, Aktienoptionen usw.).
- (51) Siehe die Kurssteigerungen der übernommenen Firmen vor Bekanntgabe der Übernahme!
- (52) Tichy (1990a) 455.
- (53) Bishop, Kay (1993) 2.
- (54) Tichy (1990a) 457ff.

- (55) Ebendort 462f.
- (56) Glasl (1997) 4f.
- (57) Das gilt generell für den exzessiven Handel mit Firmen und Firmenteilen, aber auch für die zunehmende Dominanz wechselnder externer Berater in den Firmen, die laufend zu kurzfristigen Änderungen der Firmenziele und –strategien führen. "As the organization of investment markets improves, the risk of the predominance of speculation does, however, increase. Speculators may do no harm as bubbles on a steady stream of enterprise. But the position is serious when enterprise becomes the bubble on a whirlpool of speculation. When the capital development of a country becomes a by-product of the activities of a casino, the job is likely to be ill done."; Keynes (1936) 158f.
- (58) Caves u.a. (1992).
- (59) Porter (1990), Krugmann (1991), Tichy (1997).
- (60) Eliasson (1996).

## Literatur

- Acs, Z.J.; Audretsch, D.B., Innovation in large and small firms: An empirical analysis, in: *American Economic Review* 78/4 (1988) 678-90.
- Aiginger, K. et al., Objectives, topics and methods in Industrial Organization in the nineties. Results from a survey (=unveröff. Manuskript, Wien 1997).
- Aiginger, K.; Pfaffermayr, M., Looking at the cost side of „monopoly“, in: *The Journal of Industrial Economics* 45/3 (1997) 245-67.
- Aiginger, K.; Tichy, G., Die Größe der Kleinen. Die überraschenden Erfolge kleiner und mittlerer Unternehmungen in den achtziger Jahren (Wien 1984).
- Auerbach, P., Competition. The economics of industrial change (Oxford 1988).
- Becarelo, M., Time series analysis of market power: Evidence from G-7 manufacturing, in: *International Journal of Industrial Organization* 15/1 (1997) 123-36.
- Bishop, M.; Kay, J. (Hrsg.), European mergers and merger policy (Oxford 1993).
- Caves, R.E., Corporate mergers in international economic integration, in: Giovannini, Mayer (1991) 136-60.
- Caves, R.E. et al, Industrial efficiency in six nations (Cambridge, Mass. 1992).
- Davies, Stephan; Lyons, Bruce, Industrial Organization in the European Union (Oxford 1996).
- Davis, E. et al, Continental mergers are different, in: Bishop, Kay (1993) 328-47.
- Eliasson, G., Spillovers, integrated production and the theory of the firm, in: *Journal of Evolutionary Economics* 6 (1996) 125-40.
- Emerson, M. et al, The economics of 1992, An assessment of the potential economic effects of completing the internal market of the European Economic Community, in: *European Economy* 35 (1988).
- EU, Economic evaluation of the internal market, in: *European Economy* 4 (1996).
- Giovannini, A.; Mayer, C. (Hrsg.) European financial integration (Cambridge 1991).
- Glasl, F., Von der Elefantenhochzeit zum Elefantenfriedhof (=TRIGON Themen 2 (1997) 3-5).
- Harhoff, D. et al, Growth and exit of West German firms – An empirical investigation the impact of liability statutes (=ZEW Discussion Paper 95-15, Mannheim 1995).
- Hughes, A., Mergers and economic performance in the UK: A survey of the empirical evidence 1950 - 1990, in: Bishop, Kay (1993) 9 - 94.
- Kaufert, E., Industrieökonomik. Eine Einführung in die Wettbewerbstheorie (München 1980).
- Keynes, J.M., The general theory of employment, interest, and money (New York [1936] 1964).
- Krugman, P., Geography and Trade (Leuven 1991).
- Porter, M., The competitive advantage of nations (New York 1990).

- Pratten, U., A survey of the economies of scale, in: Commission of the European Communities, Research on the cost on Non-Europe, Basic Findings 2 (Brüssel 1988) 1-165.
- Sands, S., Changes in scale of production in United States manufacturing industry, 1904-47, in: Review of Economic Studies 43 (1961) 365-68.
- Sands, S., Concentration in U.S. manufacturing industry, 1904-47, in: International Economic Review (1962) 79-93.
- Schmalensee, R., Sunk cost and market structure: A review article, in: Journal of Industrial Economics 40/2 (1992) 125-34.
- Sutton, J., Sunk cost and market structure: Price competition, advertising, and the evolution of concentration (Cambridge, Mass. 1991).
- Tichy, G., Die wissenschaftliche Aufarbeitung der Merger-Mania. Neue Erkenntnisse für die Wettbewerbspolitik?, in: Kyklos 43/3 (1990a) 437-71.
- Tichy, G., Bankengröße und Effizienz, in: Kredit und Kapital 23/3 (1990b) 358-88.
- Tichy, G., Der neue Größenwahn der Fusionen – Haben bloß Giganten eine Zukunft?, in: Wirtschaftspolitische Blätter 38/4 (1991) 516-26.
- Tichy, G., Cluster-Konzepte – Ihre Bedeutung für die österreichische Wirtschafts- und Technologiepolitik, in: Wirtschaftspolitische Blätter 44/3-4 (1997) 249-56.
- Welzel, P.; Lang, G., Non-parametric efficiency analysis in banking (=Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg, Diskussionsreihe Nr. 163, Augsburg 1997).
- Williamson, O., The modern corporation: Origins, evolution, attributes, in: Journal of Economic Literature 19 (1981) 1537-68.

---

# **Behindert das „Modell Deutschland“ den Tertiarisierungsprozeß? Ein Vergleich mit Großbritannien**

**Arne Heise**

---

## **1. Die Diskussion um das „Modell Deutschland“**

„Seit der Krise Anfang der neunziger Jahre wird die politisch-ökonomische Stabilität der Bundesrepublik Deutschland von verschiedenen Seiten angezweifelt. Sie alle unterstellen, daß sich ökonomische Krisenphänomene mehr oder weniger direkt in politischen Instabilitäten niederschlagen. Als Indizien gelten ihnen die Protestbewegungen aller Art (...), eine zunehmende Parteiverdrossenheit und schließlich spürbar verschärfte Tarifauseinandersetzungen (...). Stimmt diese Einschätzung, stände das hochgelobte MODELL DEUTSCHLAND (...) am Beginn einer sozialen Zerreißprobe mit unsicherem Ausgang.“

Setzen wir an die Stelle „Krise Anfang der neunziger Jahre“ die „Weltwirtschaftskrise 1974/75“, dann wäre die obige Passage ein korrektes Zitat aus einem Aufsatz von Josef Esser und Wolfgang Fach (1981), der vor beinahe zwei Jahrzehnten verfaßt wurde. Das „Modell Deutschland“ steht also nicht zum ersten Mal in seiner Geschichte zur Disposition, die Parallelität zur damals wie heute brandenden Standortdebatte ist ebenso auffällig wie deren zyklische Wiederkehr. Freilich werden die Teilnehmer der heutigen Debatte um die Zukunftsfähigkeit des „Modells Deutschland“ auf die substantiell veränderten Rahmenbedingungen verweisen und damit die Hoffnung auf einen verbesserten Ausblick im nächsten Konjunkturaufschwung zurückweisen, weil es sich um neue strukturelle Herausforderungen handle. Dies ist gewiß ebenso verständlich - bezogen auf die neuen Herausforderungen - wie unzureichend: Natürlich wiederholt sich (Wirtschafts-)Geschichte nicht einfach, und doch können uns wiederkehrende Debatten sicher Aufschluß über - vor allem - polit-ökonomische Zusammenhänge vermitteln. Diesen Punkt werde ich später noch einmal aufgreifen.

Gewiß ist, daß der Optimismus der späten siebziger Jahre verfliegen ist. Esser und Fach stellten in ihrem damaligen Aufsatz auf die Krisenregulierungsfunktion des "Modells Deutschland" ab (wenn auch mit durchaus kritischem Unterton), und Andrei Markovits beschrieb noch Anfang der achtziger Jahre die Bewunderung, die dem "Modell Deutschland" insbesondere von amerikanischen Beobachtern entgegengebracht wurde: "Looking at West Germany from abroad, one had the feeling that if West Germans still had problems, they would not be around for long, since they excelled in the art of problem solving. That is exactly what Model Germany was all about." (1) Heute ist kaum noch zu glauben, daß die "Cuomo Commission on Competitiveness" noch 1992 eine Studie veröffentlichen konnte (2), die in weiten Teilen an den Versuch erinnert, das "Modell Deutschland" (ergänzt um einige Prisen "Modell Japan") auf die USA zu übertragen. Michel Albert (1992) machte in seinem viel beachteten Buch "Kapitalismus kontra Kapitalismus" das "Modell Deutschland" (bzw. den "Rheinischen Kapitalismus") zwar noch als dem anglo-amerikanischen Modell ökonomisch und sozial überlegen aus, hielt aber seine Zukunftsfähigkeit angesichts zunehmender Individualisierungstendenzen, der demographischen Entwicklung und einem allgemeinen kulturellen Wandel für fragwürdig. Und schließlich fällt Wolfgang Streecks (1997) Antwort auf die selbstgestellte Frage "German Capitalism: Does it Exist, Can it Survive" zwiespältig aus: Er existiere zwar noch, könne aber aufgrund der zunehmenden Globalisierungstendenzen und angesichts der Nicht-Übertragbarkeit auf andere Volkswirtschaften nicht überleben.

Der Begriff "Modell Deutschland" entstammt vermutlich der sozialdemokratischen Wahlkampagne des Jahres 1976. Es ist also kein Wunder, daß er in der wissenschaftlichen Literatur kaum eindeutig definiert ist. Als wesentliche Bestandteile werden aber einmütig genannt (3):

- \* stabile, umfassende Organisationen (im Sinne Mancur Olsons);
- \* stark kodifiziertes Arbeitsbeziehungssystem;
- \* stabile Kapitaleigentümer (Stakeholders);
- \* hohe Partizipation der Arbeitnehmer;
- \* staatliche Bereitstellung hoher sozialer Sicherheit, infrastruktureller Rahmenbedingungen und einer breiten Ausbildungsbasis.

In einer gegenseitigen Bedingtheit dieser Bausteine ergibt sich ein "Modell", "bei dem die langfristige Sorge und der Vorrang des Unternehmens als einer Gemeinschaft, die Kapital und Arbeit verbindet, Priorität haben" (4) und dessen Funktion es ist, den Hochlohnstandort Deutschland wettbewerbsfähig zu halten. Besonders bei Wolfgang Streeck scheint das Ergebnis eines erfolgreichen Wirtschaftssystems - die Bereitstellung kompetitiver Arbeitsverhältnisse, die eine hohe Wertschöpfung ermöglichen - zum nicht länger gesicherten "historical compromise between liberal capitalism, ..., social democracy and christian democracy,..." (5) - also zu einem eigenständigen Konstruktionsmerkmal - zu werden. Die üblicherweise thematisierten Gefährdungen habe ich angedeutet. Ich möchte eine weitere Facette betrachten, die in jüngeren Arbeiten als prominenter Aus-

weis der Antiquiertheit wichtiger Grundbestandteile des "Modells Deutschland" benannt wurde: Die behauptete Behinderung des Strukturwandels in Richtung Dienstleistungsgesellschaft (6). Hierbei wird nicht auf exogene Veränderungen abgestellt, die das grundsätzlich erfolgreiche (und vielleicht gar überlegene) deutsche Wirtschaftssystem unterminieren, sondern auf endogene Prozesse hochentwickelter Volkswirtschaften, die eine Veränderung (Aufgabe?) des "Modells Deutschland" unumgänglich machen.

Im folgenden möchte ich zunächst die These der Behinderung des Strukturwandels darlegen und einen alternativen Ansatz präsentieren, dessen Ausblick weniger skeptisch erscheint. Anschließend soll anhand eines Vergleichs der Strukturentwicklung in Großbritannien und Deutschland ein Blick auf die Empirie geworfen werden (7). Der deutsch-britische Vergleich bietet sich an, weil Großbritannien während der letzten beiden Dekaden einen institutionellen Wandel erlebte, der einerseits viele der Züge trägt, die in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion als prototypisch dargestellt und dem "Modell Deutschland" anempfohlen werden. Aufgrund der größeren Ähnlichkeit Großbritanniens und Deutschlands hinsichtlich der Größe, außenwirtschaftlicher Exponiertheit und industriesoziologischer Kultur erscheint andererseits dieser Vergleich auch vielversprechender als die übliche Abarbeitung am "Vorbild USA".

## 2. Korporatismus, Lohnstrukturegalität und Beschäftigung

Wie dargestellt, basiert das "Modell Deutschland" auf mehreren Pfeilern. Ich möchte mich aus zweierlei Gründen auf die Arbeitsmarktinstitutionen und -regulierungen konzentrieren: Einerseits kontrastiert die relative Stabilität dieser Institutionen und Regulierungen wesentlich mit dem rapiden institutionellen Wandel in der Welt des angelsächsischen Modells - dies gilt allerdings auch für die unterschiedliche Entwicklung auf dem Gebiet der Finanzmarktliberalisierung und "*Corporate Control*" in beiden Wirtschaftsmodellen (8) -, andererseits wird gerade die Stabilität der Arbeitsmarktinstitutionen und -regulierungen als jene entscheidende Inflexibilität dargestellt, die dem Beschäftigungsproblem des "Modells Deutschland" zugrunde liegt.

Das deutsche Arbeitsbeziehungs- und Lohnfindungssystem wird häufig als "hochgradig korporatistisch" eingeschätzt, der Arbeitsmarkt als "hochreguliert" bezeichnet. Da der Begriff "Korporatismus" wenig Kontur besitzt (9) und auch die Reguliertheit des Arbeitsmarktes nicht ausreichend aussagekräftig ist, will ich - insbesondere auch im Vergleich mit Großbritannien - zwei zentrale institutionelle Elemente beider Volkswirtschaften benennen:

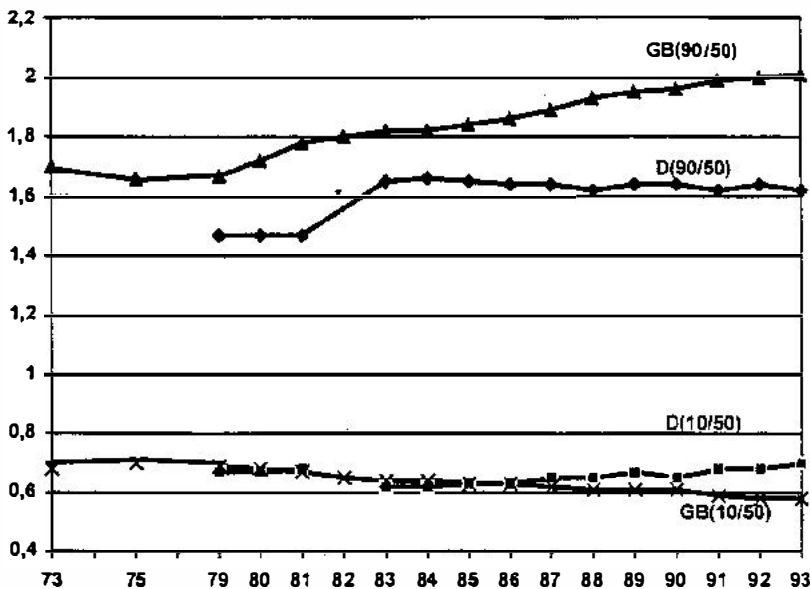
- 1.) Das deutsche Lohnfindungssystem wird durch die Bedeutung der Flächen- bzw. Verbandstarifverträge, die auf Branchenebene abgeschlossen werden, geprägt. Aufgrund der hohen Kooperationsbereitschaft der Einzelgewerkschaften und der Kooperationsleistung des DGB,

aber auch aufgrund des hohen Organisationsgrades der Arbeitgeber und des hohen und stabilen Erfassungsgrades der Arbeitnehmer durch Tarifverträge von 80 bis 90 v.H., kann das deutsche Kollektivvertragssystem de facto als *stark zentralisiert* angesehen werden. Diese Einschätzung gilt insbesondere im Vergleich mit Großbritannien, wo traditionell die Betriebsebene einen höheren Stellenwert genießt, die mit der Strukturschwäche der britischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände und der vollständigen Auflösung der zentralen Kollektivvertragsebene im öffentlichen Sektor seit Beginn der achtziger Jahre einen deutlichen Schub bekommen hat.

- 2.) Trotz einiger Veränderungen bei Höhe und Anspruchsberechtigung von Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld und -hilfe) ist die den Arbeitsmarkt berührende soziale Sicherung in der Bundesrepublik ebenfalls relativ stabil verblieben, während in Großbritannien die verdienstabhängige Lohnersatzleistung stufenweise gekürzt und seit 1996 durch eine verdienstunabhängige, an die aktive Arbeitssuche gebundene, auf 26 Wochen befristete Zuwendung (Job Seeker's Allowance) ersetzt wurde. Und auch die mindestlohnsetzende Institution der "Wages Councils" - besonders wichtig in einem Lohnsystem, dessen rechtliche Verbindlichkeit nur den Charakter von "*Gentlemen's Agreements*" trägt - wurde von der Thatcher-Regierung Ende der achtziger Jahre aufgelöst bzw. verboten.

Die Literatur zum buckelförmigen Verlauf des Zusammenhanges zwischen Zentralisierungsgrad des Tarifvertragssystems und der Wachstums- und Beschäftigungsperformanz einer Volkswirtschaft ist lang (10) - der Begründungskonnex läuft über die Bereitschaft und Fähigkeit der Arbeitsmarktparteien, eine vollbeschäftigungskonforme (Real-)Lohnhöhe anzustreben. Für unsere Untersuchung ist ein anderer Zusammenhang von Bedeutung: *Je höher der Zentralisierungsgrad des Kollektivvertragssystems, desto geringer der Lohndifferenzierungsgrad*. Zur Begründung wird die Präferenz zentraler bzw. korporativer Gewerkschaften für relative Lohnnegalität angeführt - nicht nur die Lohnhöhe, sondern auch und in besonderem Maße die relative Stellung in der Lohnhierarchie beeinflussen das Wohlbefinden der Arbeitnehmer (11). Die empirische Validität dieser Hypothese allerdings ist umstritten - was auch mit der Mehrdimensionalität des Begriffes Lohndispersion zusammenhängt: Gemeint sein kann die inter-industrielle, regionale oder qualifikatorische Lohndispersion (12). Ein Blick auf Abbildung 1 zeigt uns allerdings, daß sich - auf aggregierter Ebene - zumindest im deutsch-britischen Vergleich eine Bestätigung finden läßt.

Die Lohndispersion - gemessen am Verhältnis des obersten bzw. untersten Einkommensdezils zum mittleren Einkommensdezil - ist in Großbritannien nicht nur absolut größer, sondern sie hat auch in den achtziger und frühen neunziger Jahren stärker zugenommen als in der Bundesrepublik, wo sie weitgehend stabil verblieb. Neuere Studien belegen, daß die britische Entwicklung tatsächlich auf den institutionellen Wandel zurückge-

**Abbildung 1: Lohndispersion in Deutschland und Großbritannien**

Anmerkungen: \*Umstellung der Berechnung von Daten der Sozialversicherung auf Daten des sozioökonomischen Panels (SOEP), D: 1979 - 1981; Lohneinkommen männlicher Arbeiter; GB: männliche Arbeiter  
 Quellen: OECD, Employment Outlook (1993, 1996).

führt werden kann (13). Disaggregiert man aber die Daten nach sektoralen, regionalen und qualifikatorischen Kriterien, zeigt sich ein etwas anderes Bild: Weder in sektoraler noch in regionaler Abgrenzung lassen sich deutliche Unterschiede in der Lohndifferenzierung und deren Entwicklung während der letzten anderthalb Dekaden feststellen (14). Damit aber rückt die qualifikatorische Lohndispersion in den Mittelpunkt der Betrachtung: Tabelle 1 widerlegt zwar die landläufige Vorstellung, wonach die Lohndispersion in der Bundesrepublik abgenommen habe. Tatsächlich ist die zur Egalität neigende Entwicklung seit 1970 umgekehrt worden - die qualifikatorische Lohndifferenzierung hat bis Anfang der neunziger Jahre zugenommen und verbleibt seither etwa auf dem erreichten Dispersionsniveau. Der Vergleich mit Großbritannien (Tabelle 2) zeigt allerdings, daß sich hier die qualifikatorische Lohndifferenzierung wesentlich ausgeprägter entwickelt hat - dies gilt gleichermaßen für die industriellen wie für die Dienstleistungsbranchen.

Soweit zum komparativen Befund. Welche Rolle aber spielt die Entwicklung der Lohnstruktur für die Bewertung des "Modells Deutschland"? Hierfür, so könnte man argumentieren, muß eine gesamtwirtschaftliche, nicht aber eine sektorale Betrachtungsebene eingenommen werden. Die Lohnstruktur mag also für die strukturelle Entwicklung einer Volkswirtschaft von Bedeutung sein, für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist - wenn über-

**Tabelle 1: Qualifikationsspezifische Lohndispersion in der Bundesrepublik Deutschland**

| Bruttostundenverdienste (männliche Arbeiter), Leistungsgruppen in DM   |      |       |       |            |        |
|------------------------------------------------------------------------|------|-------|-------|------------|--------|
|                                                                        |      | 1     | 3     | Verhältnis | 1965=1 |
| Industrie                                                              | 1965 | 4,93  | 3,97  | 1,242      | 1      |
|                                                                        | 1970 | 7,21  | 5,81  | 1,241      | 0,9993 |
|                                                                        | 1990 | 22,67 | 18,40 | 1,232      | 0,9922 |
|                                                                        | 1997 | 29,20 | 22,99 | 1,273      | 1,02   |
| Bruttomonatsverdienste (männliche Angestellte), Leistungsgruppen in DM |      |       |       |            |        |
| Kaufmännische Angestellte                                              |      |       |       |            |        |
|                                                                        |      | II    | V     | Verhältnis | 1965=1 |
| Industrie + DL                                                         | 1965 | 1372  | 649   | 2,114      | 1      |
|                                                                        | 1970 | 1932  | 952   | 2,029      | 0,96   |
|                                                                        | 1990 | 5953  | 2619  | 2,273      | 1,0753 |
|                                                                        | 1997 | 7545  | 3372  | 2,237      | 1,05   |
| Handel/KI/Ver                                                          | 1965 | 1313  | 652   | 2,014      | 1      |
|                                                                        | 1970 | 1855  | 961   | 1,930      | 0,9585 |
|                                                                        | 1990 | 5556  | 2579  | 2,152      | 1,0686 |
|                                                                        | 1997 | 7091  | 3326  | 2,132      | 1,058  |
| Technische Angestellte                                                 |      |       |       |            |        |
| Industrie + DL                                                         | 1965 | 1478  | 752   | 1,966      | 1      |
|                                                                        | 1970 | 2084  | 1063  | 1,961      | 0,9975 |
|                                                                        | 1990 | 6156  | 2825  | 2,179      | 1,1088 |
|                                                                        | 1997 | 8001  | 3542  | 2,258      | 1,148  |
| Handel/KI/Ver                                                          | 1965 | 1328  | 724   | 1,834      | 1      |
|                                                                        | 1970 | 1872  | 964   | 1,942      | 1,058  |
|                                                                        | 1990 | 5056  | 2625  | 1,926      | 1,05   |
|                                                                        | 1997 | 6130  | 3257  | 1,882      | 1,026  |

Anmerkungen: LG 1 = Hochqualifizierte Facharbeiter, LG 3 = ungelernete Arbeiter; LG II = Qualifizierte Angestellte, LG V = Angestellte ohne Berufsausbildung. In den statistischen Leistungsgruppen sind mehrere tarifliche Lohn- und Gehaltsgruppen zusammengefaßt; Industrie + DL: Industrie plus Handel, Kreditinstitute und Versicherungen; Handel/KI/Ver: Handel, Kreditinstitute und Versicherungen

Quelle: Stat. Bundesamt, FS 16, R.2.1 und 2.2, versch. Jge., eigene Berechnungen

haupt - die Lohnhöhe relevant. Dieses Allgemeingut volkswirtschaftlicher Analyse ist in der jüngeren Vergangenheit durch mehrere Arbeiten in Zweifel gezogen worden (15). Ich möchte hier nur kurz die Grundstruktur der Argumentation darstellen. Den Ausgangspunkt bildet die traditionelle Allokationsbetrachtung einer Zwei-Sektoren-Wirtschaft (Abbildung 2).

Sektor A sei der höher produktive Industriesektor, der sich gleichzeitig einer höheren Preiselastizität der Nachfrage gegenüberstellt als der Dienstleistungssektor B (massenhaft vorhandene Bedürfnisse, die durch Güter des Industriesektors A befriedigt werden können). Der Reallohn  $w_A^1$  liegt über dem Reallohn  $w_B^1$ . In einer solchen Situation, die vorgeblich den fünfziger und sechziger Jahren entsprochen hat, hätte eine Reduktion der Lohndispersion auf  $w^*$  nicht nur den Strukturwandel in Richtung des Verarbeitenden Gewerbes beschleunigt ( $N_A^2 > N_A^1$ ), sondern insgesamt das

**Tabelle 2: Qualifikationsspezifische Lohndispersion in Großbritannien**

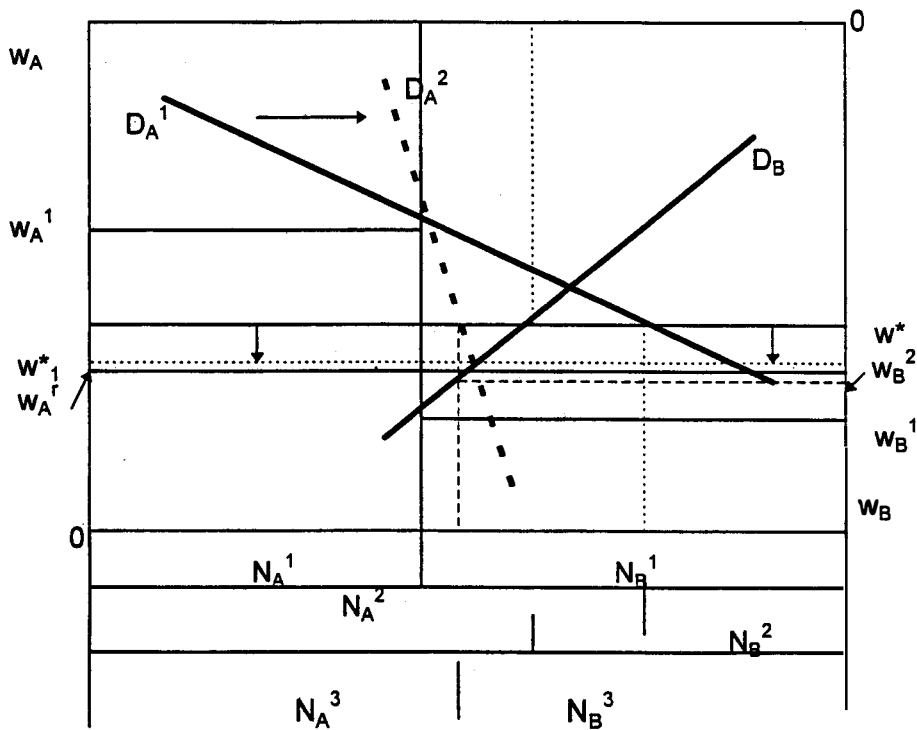
| Durchschnittliche Wochenverdienste, verschiedene Berufsgruppen (männliche Vollzeitbeschäftigte) in £ |      | XVII      | II        | Verhältnis | 1978=1 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------|-----------|------------|--------|
| Industrie                                                                                            |      |           |           |            |        |
| Chemische Ind.                                                                                       | 1970 | 28,0*     | 30,2*     | 1,079      | 0,682  |
|                                                                                                      | 1978 | 77,8*     | 123,1*    | 1,582      | 1      |
|                                                                                                      | 1982 | 140,9     | 210,5     | 1,494      | 0,944  |
|                                                                                                      | 1990 | 241,6     | 469,6     | 1,944      | 1,229  |
| Maschinenbau                                                                                         | 1970 | —         | —         | —          | —      |
|                                                                                                      | 1978 | 75,6      | 101,4*    | 1,341      | 1      |
|                                                                                                      | 1982 | 107,6     | 198,6     | 1,846      | 1,376  |
|                                                                                                      | 1990 | 216,1     | 381,6     | 1,766      | 1,317  |
| Papier/Druckerei                                                                                     | 1970 | —         | —         | —          | —      |
|                                                                                                      | 1978 | 80,9*     | 109,2*    | 1,345      | 1      |
|                                                                                                      | 1982 | 149,5     | 221,1     | 1,479      | 1,099  |
|                                                                                                      | 1990 | 239,3     | 391,5 (6) | 1,636      | 1,216  |
| Dienstleistungen                                                                                     |      |           |           |            |        |
| Handel                                                                                               | 1970 | —         | —         | —          | —      |
|                                                                                                      | 1978 | 69,5      | 136,8*    | 1,968      | 1      |
|                                                                                                      | 1982 | 114,6     | 214,6     | 1,873      | 0,952  |
|                                                                                                      | 1990 | 200,6     | 434,7     | 2,167      | 1,101  |
| KI/Vers.                                                                                             | 1970 | —         | —         | —          | —      |
|                                                                                                      | 1978 | 71,0* (9) | 139,0     | 1,958      | 1      |
|                                                                                                      | 1982 | 129,3 (9) | 247,1     | 1,911      | 0,976  |
|                                                                                                      | 1990 | 197,4 (9) | 506,7     | 2,567      | 1,311  |
| Sonst. Dienst.                                                                                       | 1970 | —         | —         | —          | —      |
|                                                                                                      | 1978 | 68,1      | 81,3      | 1,194      | 1      |
|                                                                                                      | 1982 | 105,0     | 193,3     | 1,841      | 1,542  |
|                                                                                                      | 1990 | 212,4     | 365,0     | 1,718      | 1,439  |

Anmerkungen: \* = Medianverdienst; Berufsgruppe XVII = einfache Tätigkeiten (transport operating, materials moving and storing and related), Berufsgruppe II = qualifizierte Tätigkeiten (professional and related supporting management and administration), Zahlen in Klammern deuten auf andere Berufsgruppe hin; neuere, vergleichbare Daten liegen nicht vor

Quelle: New Earnings Survey, versch. Jge., eigene Berechnungen

Beschäftigungsniveau erhöht ( $N_A^2 + N_B^2 > N_A^1 + N_B^1$ ): Aufgrund der höheren Preiselastizität in Sektor A wären die Nachfrage und Beschäftigung bei einer Lohnsenkung stärker ausgeweitet worden als sie in Sektor B bei spiegelbildlicher Lohnerhöhung eingeschränkt worden wären.

Die Situation verändert sich, wenn sich die Gütermärkte des Sektors A der Sättigungsgrenze nähern, mithin die Preiselastizität der Nachfrage abnimmt. Bei unverändert egalitärer Lohnstruktur  $w^*$  sinkt nun die Beschäftigung im Sektor A ( $N_A^3$ ) ohne kompensierende Beschäftigungszunahme in Sektor B. Um aber unter diesen Bedingungen Vollbeschäftigung aufrecht-erhalten zu können, muß entweder das gesamte egalitäre Lohnniveau auf

**Abbildung 2: Sektorale Beschäftigungsbestimmung im Allokationsmodell**

$w_A^*$  sinken oder - wenn dies z.B. aufgrund gewerkschaftlichen Widerstandes nicht durchführbar sein sollte -, die Löhne in Sektor B müßten auf  $w_B^2$  sinken und somit eine zunehmende Lohndispersion erlauben. Da wir angenommen haben, die Arbeitsproduktivität in Sektor B - dem Dienstleistungssektor - sei niedriger als in Sektor A, würde eine Lohndifferenzierung lediglich die "Kostenkrankheit der Dienstleistungen" beseitigen. Verweigern sich aber zentrale bzw. korporative Gewerkschaften einer Lohndispersion oder liegt der neue Gleichgewichtslohnsatz  $w_B^2$  unter dem Reservationslohn  $w_A^r$ , so wird ein reibungsloser Strukturwandel - insbesondere in Richtung gering produktiver Dienstleistungsjobs - verbaut. Das "Modell Deutschland" mit seinem zentralisierten Kollektivvertragssystem und seinen hohen sozialen Sicherungsniveaus wird deshalb zum Problem, weil es das notwendige Anpassungs- und Flexibilitätspotential vermissen läßt, das der endogene wirtschaftliche Entwicklungsprozeß erfordert, oder aber weil "ehemalige Industriearbeiter es vorziehen, vor den Toren des Hochlohnsektors "Industrie" Schlange zu stehen statt einen Servicejob anzunehmen, der möglicherweise auch einen beträchtlichen (nicht pekuniären) Prestigeverlust mit sich bringt. Im gesamtwirtschaftlichen Ergebnis führt somit der Strukturwandel zu einer dauerhaften Abnahme der Suchintensität all derjenigen Arbeitskräfte, denen aufgrund einer früheren Hochlohnstätigkeit in der Industrie, ..., von der Arbeitsverwaltung ein relativ hohes Anspruchsniveau zugebilligt wird" (16).

Die Kritik an diesem Ansatz muß die rein allokativen Argumentation betreffen - damit werden Einkommenseffekte, die Lohnveränderungen immer auch beinhalten, ausgeblendet. Um solche Einkommenseffekte aber einzufangen, müssen wir einen anderen theoretischen Ansatz wählen, der das aggregierte Angebot und die aggregierte Nachfrage in einem Zwei-Sektoren-Modell gleichermaßen berücksichtigt (siehe Abbildung 3).

Die Beschäftigungsmengen  $N_A$  und  $N_B$  in den beiden Sektoren werden mit Hilfe der sektoralen aggregierten Angebots- und Nachfragekurven  $Z$  und  $D$  bestimmt, deren wesentlicher Lageparameter der - im Ausgangspunkt - egalitäre Lohnsatz  $w^*$  sei (17). Mit der Öffnung der Lohnstruktur durch Absenkung des Lohnsatzes in Sektor B ergibt sich ein "Allokationseffekt", der von der Preiselastizität der Nachfrage nach Gütern des Sektors B bestimmt wird. Andererseits hat die Lohnsenkung in Sektor B natürlich auch Nachfragewirkungen, die sowohl Sektor A als auch Sektor B betreffen. Dieser "Einkommenseffekt" hängt von der Einkommenselastizität der Nachfrage der Lohnbezieher des Sektors B ab. Welcher dieser beiden Effekte überwiegt - und damit der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekt -, läßt sich nur durch die numerische Bestimmung der Einkommens- und Preiselastizitäten entscheiden. Die empirische Forschung ist hierbei, wenn es überhaupt Ergebnisse gibt, wenig eindeutig (18). Allerdings läßt sich vermuten, daß der negative Einkommenseffekt mit steigender Lohnendifferenzierung stärker durchschlägt, weil die marginale Ausgabenneigung mit sinkendem Einkommen steigt. Dies verböte zumindest eine endlose Zunahme der Lohndispersion.

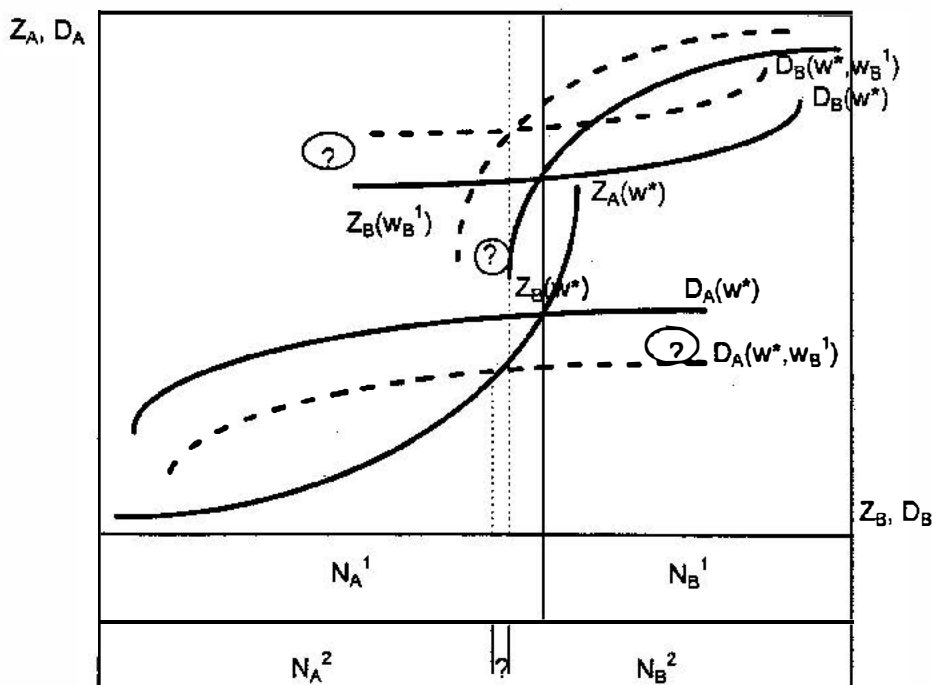
Während also das Allokationsmodell wesentliche Bestandteile des "Modells Deutschland" in Frage stellen muß, zeigt sich die Analyse des AD/AS-Modells weniger skeptisch - dies umso mehr, als es weitere makroökonomische Gründe gegen eine zunehmende Lohnungleichheit gibt, die auf den Rückwirkungen der Lohndispersion auf die Investitionstätigkeit beruhen (19).

### **3. Strukturwandel in Großbritannien und Deutschland - das empirische Bild**

Wir wollen nun anhand des deutsch-britischen Vergleichs der Frage nachgehen, ob das "Modell Deutschland" tatsächlich den Strukturwandel in Richtung Dienstleistungsgesellschaft behindert und damit Verantwortung für den Anstieg der Massenarbeitslosigkeit - als Konsequenz des blockierten Strukturwandels - tragen muß. Das vielbeschworene Bild vom "Tertiarisierungsrückstand" in der Bundesrepublik geht in diese Richtung.

#### **3.1 Tertiarisierungsrückstand - ein Überblick**

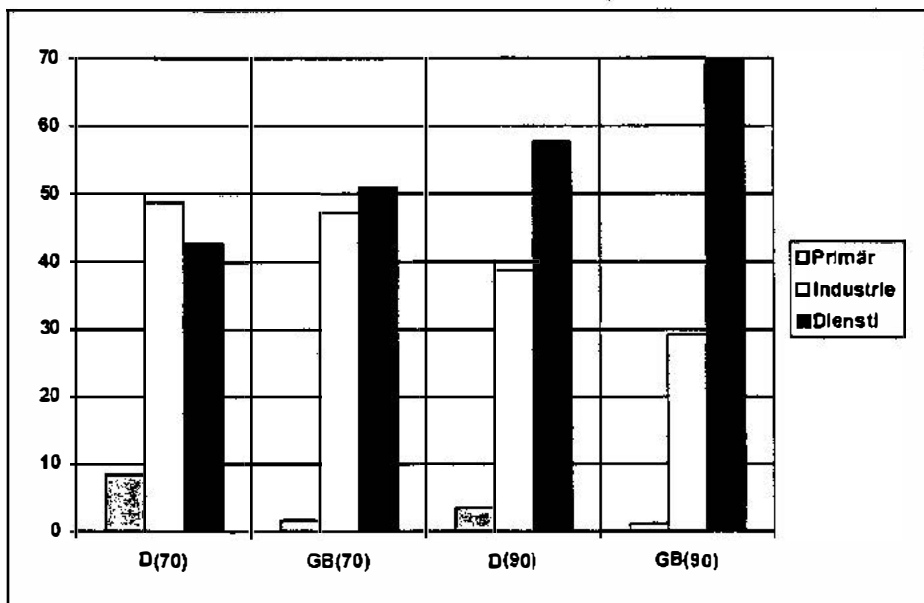
Seit Clark (1940) und Fourastié (1949) wissen wir vom relativen Bedeutungsgewinn der Dienstleistungen im Strukturwandel marktlich-organisierter Volkswirtschaften - diese mit einer Bedürfnishierarchie begründete

**Abbildung 3: Sektorale Beschäftigungsbestimmung im AD/AS-Modell**

Tertiarisierungshypothese ist empirisch hinreichend bestätigt (20). Darüber hinaus ist in zahlreichen Studien ein "Tertiarisierungsrückstand" bzw. eine "Überindustrialisierung" der Bundesrepublik dargelegt worden (21). Abbildung 4 scheint zunächst diesen Befund zu bestätigen: Der Anteil des tertiären Sektors ist in Großbritannien deutlich höher als in der Bundesrepublik, wenngleich auch in der Bundesrepublik mittlerweile die Mehrheit der Beschäftigten im tertiären Sektor arbeitet.

Die Abbildungen 5 und 6 deuten darüber hinaus eine zunehmende Disproportionalität der Dynamik des Strukturwandels in beiden Ländern an: Insbesondere das exorbitante Wachstum der Beschäftigung in der Dienstleistungsbranche "Kreditinstitute/Versicherungen" in Großbritannien und die Umkehr der Entwicklungsdynamik in den Branchen des Handels sind bemerkenswert, allerdings auch die deutlichen Entwicklungsvorteile Deutschlands in den "sonstigen Dienstleistungsbranchen". Schließlich läßt Tabelle 3 eine Beschleunigung des Strukturwandels in Richtung des tertiären Sektors in Großbritannien vermuten, während er in Deutschland zu retardieren scheint.

Ein zweiter Blick auf das empirische Material relativiert diese Schlüsse: Abbildung 4 zeigt zwar einen scheinbaren Tertiarisierungsrückstand, der aber erstens deutlich geringer ausfällt, wenn auf die Wertschöpfungsanteile statt auf Beschäftigungsanteile abgestellt wird (22) - hier wirkt sich die höhere Produktivität der Dienstleistungssektoren in Deutschland aus - ,

**Abbildung 4: Erwerbstätige nach Wirtschaftsabteilungen in Deutschland und Großbritannien (in v.H.)**

Quellen: Stat. Bundesamt, Stat. Jahrbuch 1993, und Employment (& Productivity Gazette), versch. Jge

**Tabelle 3: Sekorale Beschäftigungsentwicklung in Großbritannien und Deutschland 1970-90 (Anteilsveränderung in Prozent)**

|                         | GB    |       | D     |       |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|
|                         | 70-80 | 80-90 | 70-80 | 80-90 |
| Land/Forst              | 0,0   | -0,4  | -3,3  | -1,7  |
| Energie/Bergbau         | -0,5  | -1,1  | -0,2  | -0,2  |
| Verarb. Gewerbe         | -8,5  | -7,9  | -4,9  | -2,6  |
| Bau                     | -0,4  | -1,0  | -0,9  | -1,3  |
| Handel                  | +0,3  | +1,8  | +1,1  | +0,5  |
| Verkehr/Nachr.          | -0,2  | -0,7  | +0,3  | -0,5  |
| KI/Vers.                | +1,5  | +6,8  | +0,7  | +0,5  |
| Dienstl.                | +6,9  | +2,2  | +5,5  | +4,5  |
| Gebietskörpersch.       | +0,9  | +0,2  | +1,4  | +0,0  |
| Organ. ohne Erwerb.     |       |       | +0,3  | +0,3  |
| Summe (ohne Saldierung) | 19,2  | 22,1  | 18,6  | 12,1  |

Quelle: GB: Employment (and Productivity) Gazette, versch. Jge, D: Stat. Bundesamt, Stat. Jahrbuch 1993; eig. Berechnungen

und zweitens zumindest in den achtziger Jahren, also nach den Deregulierungsmaßnahmen in Großbritannien, nicht zugenommen hat: In beiden Volkswirtschaften stieg die Beschäftigung in den tertiären Wirtschaftsabteilungen in den achtziger Jahren in fast identischem Ausmaß: 42 v.H. in der Bundesrepublik, 44 v.H. in Großbritannien.

Die scheinbare Behinderung des sektoralen Strukturwandels in Deutschland (s. Tabelle 3) hängt im wesentlichen vom Zuschnitt der Sektoren ab, vernachlässigt den intra-sektoralen Strukturwandel (der den weitaus größten Teil des Stellenreallokationsprozesses ausmacht) (23) und kollidiert mit dem Ergebnis zahlreicher Studien zur gesamtwirtschaftlichen Stellenreallokation - dem *Job-Turnover* (24). Hiernach ist der *Job-Turnover* in der Bundesrepublik höher als in Großbritannien, wobei der *Job-Turnover* in den Dienstleistungsbranchen überdurchschnittlich hoch ist (25).

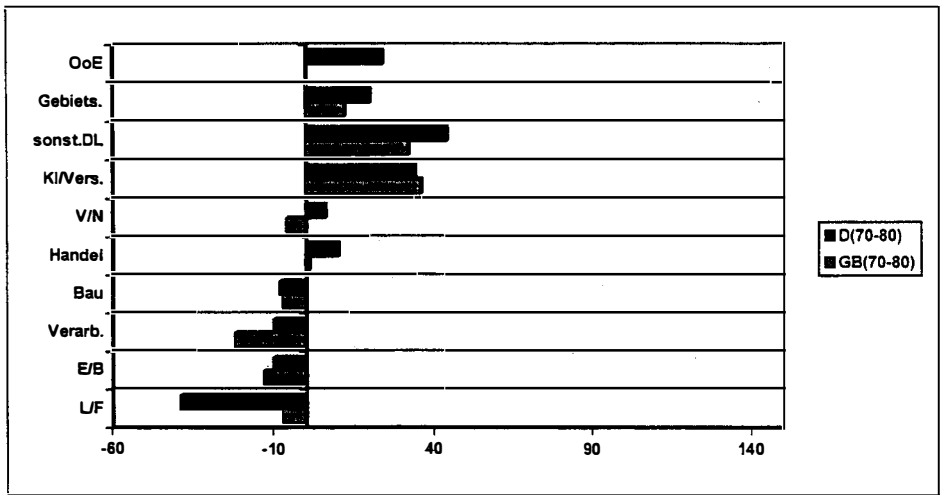
Die deutlichen Entwicklungsunterschiede im Bereich der "Kreditinstitute/Versicherungen" gehen einerseits darauf zurück, daß in der britischen Klassifikation diese Wirtschaftsabteilung die "unternehmensbezogenen Dienstleistungen" umfaßt, die nach der deutschen Klassifikation unter die "sonstigen Dienstleistungen" rubrumiert werden. Außerdem hat der "Outsourcing-Prozeß" in Großbritannien in starkem Umfang bereits in der ersten Hälfte der achtziger Jahre begonnen, während er in Deutschland erst in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nachweisbar wird (26). Schließlich muß die unterschiedliche Beschäftigungsdynamik in den Handelsbranchen auf die divergente Konsumnachfrage zurückgeführt werden: Während die Steigerungsrate des realen privaten Verbrauchs in Großbritannien 39,5 v.H. betrug (1980/90), lag sie in Westdeutschland mit 19,6 v.H. unter dem EU-Durchschnitt von 27,1 v.H. (27).

Werden diese, teilweise rein statistischen Einflußfaktoren berücksichtigt, ergibt sich ein erstaunlich paralleler Tertiarisierungsprozeß; selbst der vielbeschriebene Tertiarisierungsrückstand muß hierbei fraglich erscheinen (28) - stellt man auf Tätigkeiten, nicht auf sektorale Abgrenzung der Beschäftigung ab, liegt der Tertiarisierungsanteil in Großbritannien 1991 bei 70,8 v.H., in Deutschland bei ca. 69 v.H. (29).

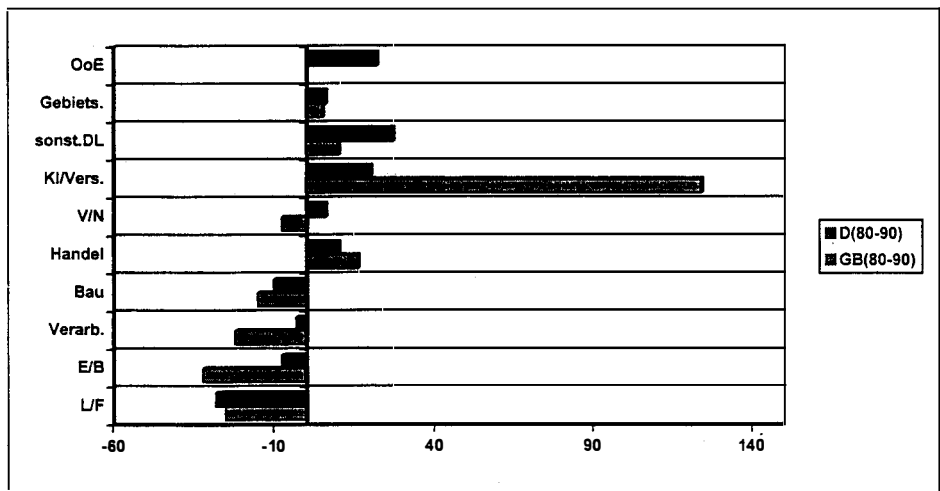
### 3.2 Beschäftigungsentwicklung im Segment der Geringqualifizierten

Als ein besonderes Charakteristikum der Lohnentwicklung in Großbritannien hatten wir - und hier unterscheidet sie sich wesentlich von der bundesdeutschen Entwicklung - die deutliche Zunahme der qualifikationsspezifischen Lohndispersion festgestellt. Es liegt nahe zu prüfen, ob diese Entwicklung zu einer relativ besseren Performanz jener Branchen in Großbritannien geführt hat, die einen hohen Anteil an geringqualifizierten Arbeitnehmern einsetzen. Hat sich der Tertiarisierungsprozeß in Großbritannien zumindest dort besser entwickelt, wo die deutlich geringeren (relativen) Lohnkosten die "Kostenkrankheit der Dienstleistungen" zumindest ansatzweise und im Vergleich zur Bundesrepublik kurieren konnten?

**Abbildung 5: Entwicklung der Beschäftigungsstruktur in Deutschland und Großbritannien in den siebziger Jahren (in v.H.)**



**Abbildung 6: Entwicklung der Beschäftigungsstruktur in Deutschland und Großbritannien in den achtziger Jahren (in v.H.)**



Anmerkungen: L/F: Land- und Forstwirtschaft; E/B: Energie und Bergbau; Verarb.: Verarbeitendes Gewerbe; V/N: Verkehr und Nachrichten; KI/Vers.: Kreditinstitute und Versicherungen; sonst. DL: sonstige Dienstleistungen; Gebiets.: Gebietskörperschaften; OoE: Organisationen ohne eigenständigen Erwerbscharakter  
Quellen: Employment (&Productivity) Gazette, versch. Jge; Stat. Bundesamt, Stat. Jahrbuch 1993; eig. Berechnungen

**Tabelle 4: Beschäftigungsentwicklung in Industriebranchen mit hohem Anteil an Geringqualifizierten - Veränderung in v.H. (GB:1980-1990, D: 1980-1989)**

|           | D     | GB     |
|-----------|-------|--------|
| Textilien | -28,7 | -53,9  |
| Leder     | -38,1 | -31,6* |
| Papier    | -7,7  | -44,5  |
| Glas      | -11,9 |        |
| Plastik   | +28,2 | +1,5   |

Quelle: Employment (& Productivity) Gazette, versch. Jge.; Stat.Bundesamt, Stat. Jahrbuch 1993

\* 1980-1985

Tabelle 4 zeigt die komparative Beschäftigungsentwicklung in einigen Industriebranchen mit hohem Anteil an Geringqualifizierten (30). Der deutliche Rückgang entspricht der landläufigen Vorstellung, daß die Beschäftigungspotentiale im Verarbeitenden Gewerbe hochindustrialisierter Volkswirtschaften nicht in jenen Branchen liegen, die in hohem Maße mit geringen Qualifikationen auskommen. Allerdings zeigt sich ebenfalls, daß die britische Beschäftigungsentwicklung - trotz der höheren qualifikations-spezifischen Lohndispersion - keineswegs besser verlief als in der Bundesrepublik. Vielmehr spiegeln die betrachteten Branchen das Bild des gesamten industriellen Sektors wider: Die Beschäftigungsentwicklung verlief in der Bundesrepublik vergleichsweise positiv, dies konnte auch durch die geringere Lohndispersion nicht umgekehrt werden.

**Tabelle 5: Beschäftigungsentwicklung in verschiedenen Abteilungen des Dienstleistungssektors - Veränderung in v.H. (1980-90)**

|                                          | D       | GB       |
|------------------------------------------|---------|----------|
| niedriger Anteil an Geringqualifizierten |         |          |
| Bildung                                  | + 26,0  | +1,0     |
| mittlerer Anteil an Geringqualifizierten |         |          |
| Banken/Kreditinstitute                   | + 29,1  | + 45,2   |
| Versicherungen                           | + 12,0  | + 0,7    |
| Dienstl. f. Unternehmen                  | + 82,2  | + 195    |
| Gesundheit                               | + 35,8  | + 11,0   |
| Groß- und Einzelhandel                   | + 10,0  | + 17,3   |
| hoher Anteil an Geringqualifizierten     |         |          |
| Hotel/Restaurant                         | + 69,3  | + 50,7   |
| Haushaltsdienste                         | + 30,5  | + 18,9** |
| Reinigungswesen                          | + 30,7* | + 13,3   |

Quelle: Employment (& Productivity) Gazette, versch. Jge., StaBu, FS 1, R. 4.1.1, versch. Jge

\* 1983-90, \*\* 1985-91

**Tabelle 6: Rangkorrelation von Qualifikationsniveau und Beschäftigungsentwicklung**

|         | R-Quadrat | t-Wert |
|---------|-----------|--------|
| D       | -0,028    | -0,883 |
| GB      | -0,071    | -0,683 |
| DiffGBD | -0,135    | -0,221 |

Anders aber müßte es in den Dienstleistungsbereichen aussehen, in denen die Lohnkostenanteile am Umsatz ebenso wie die Preiselastizität der Nachfrage überdurchschnittlich hoch sind (bzw. entsprechend unterstellt werden). Ein Blick auf Tabelle 5 zeigt allerdings ein sehr uneinheitliches Bild, das durch eine Rangkorrelationsanalyse (Tabelle 6) bestätigt wird: Weder für die Bundesrepublik noch für Großbritannien läßt sich ein signifikanter Gleichlauf von Qualifikationsniveau und Beschäftigungsentwicklung feststellen, aber auch - und dies ist natürlich besonders aufschlußreich - die komparative Entwicklung ergibt keinerlei Hinweis darauf, daß der Strukturwandel in Richtung geringqualifizierter Dienstleistungen von der höheren Lohndispersion in Großbritannien profitieren konnte - allerdings läßt sich auch der Umkehrschluß nicht belegen.

**Tabelle 7: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten**

|                |        | Arbeitslosenquote geordnet nach<br>ansteigender Qualifikation |                 |            |      |
|----------------|--------|---------------------------------------------------------------|-----------------|------------|------|
|                |        | Erstes Viertel                                                | Letztes Viertel | Verhältnis |      |
| Deutschland    | Männer | 1978                                                          | 3,6             | 1,7        | 2,12 |
|                |        | 1987                                                          | 11,0            | 4,2        | 2,64 |
|                | Frauen | 1978                                                          | 4,4             | 3,5        | 1,24 |
|                |        | 1987                                                          | 12,5            | 8,1        | 1,54 |
| Großbritannien | Männer | 1979                                                          | 5,9             | 1,9        | 3,14 |
|                |        | 1990                                                          | 11,6            | 2,2        | 5,30 |
|                | Frauen | 1979                                                          | 6,1             | 4,1        | 1,47 |
|                |        | 1990                                                          | 7,6             | 3,7        | 2,04 |

Quelle: OECD, OECD Jobs Study - Part 1 (Paris 1994) 40

Aufgrund der geringen Anzahl testbarer Branchen muß dieses Ergebnis sicher mit einiger Vorsicht präsentiert werden. Allerdings werden die Ergebnisse bestätigt, wenn die Entwicklung der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquote betrachtet wird (Tabelle 7). In beiden Ländern ist ein Anstieg der Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren zu konstatieren - für Männer und Frauen, für Gering- und Hochqualifizierte gleichermaßen. Auffällig ist der deutlich geringere Anstieg der Arbeitslosigkeit geringqualifizierter Frauen in Großbritannien gegenüber ihren männlichen Kollegen, aber auch gegenüber der Entwicklung in der Bundesrepublik. Hier

zeigen sich vermutlich die Auswirkungen der in hoher Anzahl geschaffenen Teilzeitstellen, die insbesondere von Frauen besetzt wurden, während gleichzeitig eine ähnliche Anzahl Vollzeitstellen - überwiegend mit Männern besetzt - entfiel (31). Es zeigt sich aber auch, daß die Geringqualifizierten - Männer wie Frauen, in Großbritannien wie in der Bundesrepublik - stärker vom Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen waren als die Hochqualifizierten. Und diese ungleiche Betroffenheit hat sich in Großbritannien in den achtziger Jahren sogar stärker herausgebildet als in der Bundesrepublik.

#### 4. Mobilitätsbeschränkungen des Strukturwandels

Während Hans-Peter Klös (1997) von Institut der deutschen Wirtschaft weiterhin eine Dienstleistungslücke ausmacht, die mit Hilfe eines Niedriglohnsektors geschlossen werden soll, haben Klodt, Maurer und Schimmelpfennig (32) vom Kieler Institut für Weltwirtschaft erkannt: "Der deutsche Arbeitsmarkt leidet somit nicht an einem ungenügenden Grad der Tertiarisierung ...". Vielmehr ist ihrer Meinung nach die mangelnde qualifikatorische Lohndifferenzierung im Verarbeitenden Gewerbe verantwortlich für den mit steigender Arbeitslosigkeit verbundenen Strukturwandel: Der Abbau geringqualifizierter Beschäftigung findet stärker im sekundären als im tertiären Sektor statt. Wenn diese Entwicklung nicht durch eine entsprechende Qualifizierung der freigesetzten Arbeitnehmer aufgefangen werden kann, dann muß die Lohnstruktur - stärker eben im Verarbeitenden Gewerbe - reagieren: "Ein Faktor für die ungünstige Beschäftigungsentwicklung in der westdeutschen Industrie liegt in der Entwicklung der sektoralen Lohnstruktur. In Westdeutschland stiegen die Löhne im Produzierenden Gewerbe trotz rückläufiger Arbeitsnachfrage stärker als im expandierenden Dienstleistungssektor. (...) Die Tarifparteien tragen einen Teil der Verantwortung für die schlechte Beschäftigungsentwicklung in westdeutschen Produzierenden Gewerbe. Ihre insiderorientierten Abschlüsse ließen keinen Raum für die Einstellung von Outsidern". (33)

Diese Argumentation basiert freilich auf heroischen Annahmen über die Substituierbarkeit von Qualifikationen im Produktionsprozeß (34), kollidiert mit der Preiselastizitätsannahme und läßt sich auch empirisch kaum bestätigen:

- 1.) Tatsächlich ist der Anteil der unqualifizierten Beschäftigten - d.h. die Nachfrage - von 37,7 v.H. auf 19,9 v.H. (1973/89) zurückgegangen, gleichzeitig aber hat sich auch das Angebot geringqualifizierter Arbeitskräfte von 26 v.H. auf etwa 18,0 v.H. (1978/87) verringert (35).
- 2.) Die gute Beschäftigungsentwicklung geringqualifizierter Arbeitnehmer - besonders in den Dienstleistungsbranchen, aber auch in einigen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes - zwischen 1985 und 1991 läßt weder einen strukturellen *Mismatch*, noch ausgeprägtes *Insider*-Verhalten naheliegen (36).

Wenn gleichwohl die Inzidenz geringqualifizierter Arbeitslosigkeit höher ist als bei hochqualifizierten Arbeitnehmern, so deutet dies auf einen

Selektionsprozeß am Arbeitsmarkt. Dieser Eindruck wird erhärtet, wenn die Dauer der Arbeitslosigkeit untersucht wird und eine deutliche Korrelation mit dem Charakteristikum "(niedrige) Qualifikation" festgestellt werden kann (37).

- 3.) Schließlich deutet auch die komparative Beschäftigungsentwicklung in den Branchen des Verarbeitenden Gewerbes, die einen hohen Anteil geringqualifizierter Arbeitnehmer einsetzen, in keiner Weise darauf hin, daß Großbritannien von einer stärkeren qualifikatorischen Lohndifferenzierung profitieren konnte.

## 5. Das „Modell Deutschland“ und der Strukturwandel

Ausgangspunkt der Untersuchung war die Fragestellung, ob das „Modell Deutschland“ den Strukturwandel in Richtung Tertiärisierung behindert. Besondere Aufmerksamkeit genoß dabei die nachweisliche Fähigkeit der „umfassenden Organisationen“ des deutschen Arbeitsbeziehungssystems, eine egalitärere Lohnstruktur zu bewahren, als sie sich unter „marktlichen“ Bedingungen herausbilden würde. Der Vergleich mit Großbritannien ergab keine Hinweise darauf, daß die Befürchtungen des neoklassischen Allokationsmodells begründet sind. Auch der „Kieler Rettungsversuch“, daß der Strukturwandel „zu schnell“ für die qualifikatorisch immobilen Arbeitnehmer des sekundären Sektors verlief und deshalb sogar „behindert“ werden müßte, trifft wohl kaum die Realität. Die Ratlosigkeit des neoklassischen *Mainstream* beruht im wesentlichen auf der Weigerung, eine andere als Friktionsarbeitslosigkeit für möglich und denkbar zu halten.

In einer zunehmenden Zahl von Arbeiten wird vielmehr die Bedeutung einer „Begrenzung der Lohnflexibilität“ herausgearbeitet (38):

- 1.) Die begleitende Armutsentwicklung begründet nicht nur hohe soziale Kosten (39), sondern auch ökonomische Probleme, wenn die gesamtwirtschaftliche Konsum- und Investitionsnachfrage in Mitleidenschaft gezogen wird (40).
- 2.) Eine zunehmende Lohnungleichheit reduziert die Bereitschaft zur betriebsspezifischen Humankapitalbildung, was eine der wesentlichen Grundlagen des Innovations- und Produktionsregimes des „Modells Deutschland“ und seiner hohen Wettbewerbsfähigkeit ist (41).
- 3.) Wenn zunehmende Lohndispersion nur mit einer Dezentralisierung der Kollektivvertragssysteme und Deregulierung der Arbeitsmärkte zu erreichen ist, sind auch die weiteren Grundlagen des „Modells Deutschland“ in Frage gestellt: die relativ hohe Beschäftigungssicherheit und das konsensuale Grundprinzip der deutschen Arbeitsbeziehungen (42).

Es sollte stärkere Beachtung finden, daß in interdependenten, rückgekoppelten Wirtschaftssystemen nicht an einer Stelle - hier: dem Arbeitsmarkt - interveniert werden kann, ohne die Auswirkungen an anderer Stelle - hier: bei der sozialen und ökonomischen Stabilität und Effizienz des

Systems - in Rechnung stellen zu müssen. Wer sich diesen Erkenntnissen der Naturwissenschaft wesentlich entzieht, muß sich den Vorwurf gefallen lassen, andere als die vorgegebenen Ziele zu verfolgen.

## Anmerkungen

- (1) Markovits (1982) 2.
- (2) Vgl. Kaden/Smith (1992).
- (3) Albert (1992); Streeck (1997); Markovits (1982); Chandler (1990); Carlin (1996); Groenewegen (1997).
- (4) Albert (1992) 91.
- (5) Streeck (1997) 238.
- (6) Appelbaum/Schettkat (1994); Schettkat (1996); Paqué (1996); Klös (1997).
- (7) Um die Vergleichbarkeit der Entwicklungen zu sichern, beschränkt sich die komparative Empirie im wesentlichen auf die achtziger Jahre, in denen ein hohes Maß an konjunktureller Kongruenz bestand, die mit der Sonderentwicklung der deutschen Einheit und dem Austritt Großbritanniens aus dem Wechselkursmechanismus des EWS Anfang der neunziger Jahre zerbrach. Dieser Zeitraum dürfte aber auch hinreichend lang sein, um aussagefähige Ergebnisse erwarten zu dürfen. Für eine genauere komparative Untersuchung der ersten Hälfte der neunziger Jahre s. Heise (1997a) und Heise (1998).
- (8) Edwards/Fischer (1994).
- (9) Höpner (1997).
- (10) Vgl. u.a. Calmfors/Driffill (1988); Calmfors (1993); Soskice (1990); Schnabel (1993).
- (11) Keynes (1936) 14 verweist darauf, daß Arbeitnehmer (bzw. deren Gewerkschaften) ohnedies nur ihre relativen (Real-)Löhne bestimmen können, nicht aber die absolute Höhe der (Real-)Löhne in der Gesamtwirtschaft, die sich endogen aus den Marktprozessen ableiten lassen. Je zentraler die Lohnabschlüsse verhandelt werden, desto besser also kann eine flache Lohnhierarchie (geringe Lohndifferenzierung) durchgesetzt werden.
- (12) Krueger/Summers (1987); Wagner (1990); Zweimüller/Barth (1994); Rowthorn (1992).
- (13) Leslie/Pu 1996; Gregg/Machin (1994).
- (14) Zur sektoralen Entwicklung siehe Müller/Bellmann (1995); Elliot/White (1993); zur regionalen Entwicklung siehe Hyclak/Johnes (1992); Johnes/Hyclak (1989); für eine Zusammenfassung siehe Heise (1996a).
- (15) Vgl. Appelbaum/Schettkat (1994); Appelbaum/Schettkat (1995); Schettkat/Appelbaum (1996).
- (16) Paqué (1995) 177.
- (17) Zur theoretischen Fundierung des AD/AS-Modells s. Chick (1983); Weintraub (1957); Weintraub (1977).
- (18) Vgl. Klodt/Maurer/Schimmelpfennig (1997) 38; Oberheitmann/Wenke (1994).
- (19) Vgl. Alesina/Perotti (1996); Persson/Tabellini (1994).
- (20) Vgl. Meißner/Fassing (1989) 109f.
- (21) Vgl. Fels/Schatz (1974); Krupp (1987); Hoffmann (1988).
- (22) Der "Tertiarisierungsrückstand" der Bundesrepublik reduziert sich um die Hälfte, wenn auf die Struktur der Wertschöpfung statt auf die Struktur der Beschäftigung abgestellt wird. Betrug 1993 der Anteil der Erwerbstätigen der Dienstleistungsbranchen in Großbritannien 68 v.H. und in der Bundesrepublik 56,2 v.H., so liegt der Wertschöpfungsanteil in Großbritannien bei 66,6 v.H. und in der Bundesrepublik bei 60 v.H..
- (23) Vgl. Grey (1996) 30.
- (24) Vgl. Blanchflower (1996); OECD (1994).
- (25) Vgl. Schaefer/Wiedermeyer (1994); für Großbritannien liegen leider keine sektoralen *Job-Turnover*-Daten vor.
- (26) Zum *Outsourcing*-Rückstand der Bundesrepublik s. Ochel/Schreyer (1988).

- (27) Vgl. Eurostat (1993) 10.
- (28) Siehe dazu auch die Kritik von Haisken-DeNew 1996 und Haisken-De New (1997).
- (29) Vgl. Haisken-DeNew (1996); IER (1995).
- (30) Die Definition für Geringqualifizierte entstammt O'Mahony/Wagner/Paulssen (1994).
- (31) Vgl. Blanchflower/Freeman (1994) 73 ff.
- (32) Klodt/Maurer/Schimmelpfennig (1997) 168.
- (33) Schimmelpfennig (1997) 187.
- (34) Die von Steiner (1997) gemessene Substitutionselastizität (minus 0,5) beschreibt zunächst nichts weiter als den Gleichlauf von qualifikatorischer Lohnkompression und dem Rückgang der geringqualifizierten Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe. Fraglich bleibt allerdings die Kausalität – es kann durchaus sein, daß der Rückgang der geringqualifizierten Beschäftigung (z.B. aufgrund des qualifikatorischen Bias des technischen Fortschritts) eine Lohnkomprimierung "erzwang".
- (35) Vgl. Heise (1996b) 201.
- (36) Vgl. RWI (1993) 215 ff.
- (37) Vgl. Heise (1995).
- (38) An dieser Stelle soll einmal darauf verwiesen werden, daß es auch in der Bundesrepublik – trotz der geringeren Lohn dispersion im Vergleich mit Großbritannien – Niedriglohnjobs und 'Armut in der Arbeit' (*working poor*) gibt; vgl. hierzu die verschiedenen Beiträge in Pohl/Schäfer (1996).
- (39) Freeman (1995); Phelps (1997); Sen (1997).
- (40) Vgl. Heise (1997); Alesina/Perotti (1996).
- (41) Pischke (1997).
- (42) Vgl. Bosch (1997).

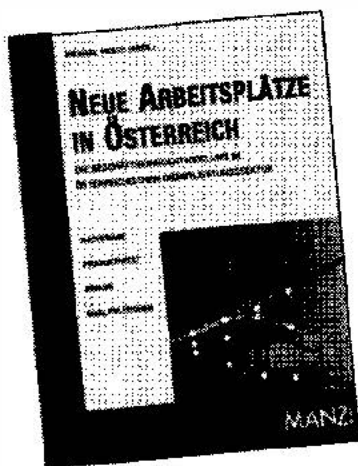
## Literatur

- Albert, M., Kapitalismus contra Kapitalismus (Frankfurt 1992).
- Alesina, A.; Perotti, R., Income distribution, political instability, and investment, in: European Economic Review 40/6 (1996) 1203 - 1228.
- Appelbaum, E.; Schettkat, R., Das Ende der Vollbeschäftigung? Zur Wirtschaftsentwicklung in Industrieländern, in: Wirtschaftsdienst 4 (1994) 193 - 202.
- Appelbaum, E.; Schettkat, R., Economic development in the industrialized countries and the prospects for full employment, in: Arestis, P., Marshall, M. (Hrsg.), The Political Economy of Full Employment (Aldershot 1995) 238 - 255.
- Blanchflower, D., Job Creation and Job Loss: Research Questions Arising from the Use of Establishment-based Data, in: OECD (Hrsg.), Job Creation and Loss (Paris 1996) 9 - 26.
- Blanchflower, D.; Freeman, R., Did the Thatcher Reforms change British labour market performance?, in: Barrell, R., The UK labour market (Cambridge 1994) 51 - 92.
- Bosch, G., Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt?, in: WSI-Mitteilungen 1 (1998) 15 - 25.
- Calmfors, L., Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey (=OECD Economics Department Working Papers No. 131, Paris 1993).
- Calmfors, L.; Driffill, J., Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance, in: Economic Policy 6 (1988).
- Carlin, W., West German growth and institutions, 1945 - 90; in: Crafts, N.; Toniolo, G. (Hrsg.), Economic Growth in Europe since 1945 (Cambridge 1996) 455 - 497.
- Chandler, A.D., Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism (Cambridge, Mass. 1990).
- Chick, V., Macroeconomics after Keynes (Oxford 1983).
- Clark, C., The Conditions of Economic Progress (London 1940).
- Edwards, J.; Fisher, K., Banks, finance and investment in Germany (Cambridge 1994).
- Elliot, R.; White, M., Recent Developments in the Industrial Wage Structure of the UK, in: Cambridge Journal of Economics 17 (1993) 109 - 129.

- Esser, J.; Fach, W., Korporatistische Krisenregulierung im 'Modell Deutschland', in: Ale-mann, U.v. (Hrsg.), Neokorporatismus (Frankfurt 1981) 158 - 179.
- Eurostat, Der Einzelhandel im EG-Binnenmarkt (Luxemburg 1993).
- Fels, G.; Schatz, K.W., Sektorale Entwicklung und Wachstumsaussichten der deutschen Wirtschaft bis 1980, in: Die Weltwirtschaft 1 (1974) 52 - 83.
- Fourastié, J., Le Grand Espoir du XXe Siècle (Paris 1949).
- Freeman, R., The Limits of Wage Flexibility to Curing Unemployment, in: Oxford Review of Economic Policy 11/1 (1995) 63 - 72.
- Gregg, P.; Machin, St., Is the UK rise in inequality different?, in: Barrell, R. (Hrsg.), The UK labour market (Cambridge 1994) 93 - 125.
- Grey, A., Recent Directions in Labour Market Research Using Establishment Data, in: OECD (Hrsg.), Job Creation and Loss (Paris 1996) 27 - 46.
- Groenewegen, J., Institutions of Capitalism: American, European, and Japanese Systems Compared, in: Journal of Economic Issues 31/2 (1997) 333 - 347.
- Haisken-DeNew, J. et al., Keine Dienstleistungslücke in Deutschland - Ein Vergleich mit den USA anhand von Haushaltsbefragungen, in: DIW-Wochenbericht 14 (1996) 221 - 226.
- Haisken-DeNew, J. et al., Rückstand beim Anteil der Dienstleistungen aufgeholt, in: DIW-Wochenbericht 34 (1997) 613 - 617.
- Heise, A., Wachstum ohne Beschäftigung - Langzeitarbeitslosigkeit eine Folge von 'Eurosklerosse'?, in: WSI-Mitteilungen 12 (1995) 760 - 768.
- Heise, A., Deregulierung und Beschäftigung in Großbritannien und Deutschland (=WSI-Diskussionspapier Nr. 29, Düsseldorf 1996a).
- Heise, A., Ist die Massenarbeitslosigkeit eine Begleiterscheinung des Strukturwandels? in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 22/2 (1996b) 195 - 206.
- Heise, A., Wage Dispersion, Structural Change and Unemployment - a Graphical Exposition, (=WSI-Diskussionspapier Nr. 33, Düsseldorf 1997).
- Heise, A., Neoliberale Empfehlungen zur Beschäftigungspolitik in Theorie und Praxis: Groß-britannien und Deutschland im Vergleich, in: WSI-Mitteilungen 11 (1997) 758 - 77.
- Heise, A., Grenzen der Flexibilisierung. Institutioneller und struktureller Wandel, Deregulierung und Beschäftigung in Großbritannien und Deutschland (Berlin 1998).
- Höpner, M., Politisch koordinierte Ökonomien (=WSI-Diskussionspapier Nr.42, Düsseldorf 1997).
- Hoffmann, E., Beschäftigungstendenzen im Dienstleistungssektor der USA und der Bun-desrepublik Deutschland, in: MittAB 2 (1988) 243 - 265.
- Hyclak, Th.; Johnes, G., Regional Wage Inflation and Unemployment Dynamics in Great Britain, in: Scottish Journal of Political Economy 39/2 (1992) 188 - 200.
- Institute for Employment Research (IER), Review of the Economy and Employment - Occupational Studies, 3 Vols (Warwick 1995).
- Johnes, G.; Hyclak, Th., Wage Inflation and Unemployment in Europe: The Regional Di-mension, in: Regional Studies 23/1 (1989) 19 - 26.
- Kaden, L.B.; Smith, L. (Hrsg.), America's Agenda - Rebuilding Economic Strength (Armonk 1992).
- Keynes, J.M., General Theory of Employment, Interest and Money (London 1936).
- Klös, H.-P., Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland, in: iw-Trends 3 (1997) 33 - 59.
- Klodt, H.; Maurer, R.; Schimmelpfennig, A., Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft (Tü-bingen 1997).
- Krueger, A.; Summers, L.H., Reflections on the Inter-Industry Wage Structure, in: Leonard, J.S.; Lang, K. (Hrsg.), Unemployment and the Structure of Labor Markets (New York, Oxford 1987) 17 - 47.
- Krupp, H.-J., Gibt es in der Bundesrepublik Deutschland einen Rückstand in der Entwick-lung von Dienstleistungen?, in: Allgemeines Statistisches Archiv 71 (1987) 56 - 75.
- Leslie, D.; Pu, Y., What Caused Rising Earnings Inequality in Britain? Evidence from Time Series, in: British Journal of Industrial Relations 34/1 (1996) 111 - 136.
- Markovits, A.S., Introduction: Model Germany - A cursory Overview of a Complex

- Construct, in: ders. (Hrsg.), *The Political Economy of West Germany - Modell Deutschland* (New York 1982) 1 - 11.
- Meißner, W.; Fassing, W., *Wirtschaftsstruktur und Strukturpolitik* (München 1989).
- Möller, J.; Bellmann, L., Qualifikations- und industriespezifische Lohnunterschiede in der Bundesrepublik Deutschland, in: *ifo-Studien* 2 (1996) 235 - 272.
- Ochel, W.; Schreyer, P., Beschäftigungsentwicklung im Bereich unternehmensorientierter Dienstleistungen: USA - Bundesrepublik im Vergleich (=Beiheft der Konjunkturpolitik Nr.35, Berlin 1988) 139 - 173.
- OECD, *Employment Outlook* (Paris 1994).
- O'Mahony, M.; Wagner, K.; Paulssen, M., *Changing Fortunes: an industry study of British and German productivity growth over three decades* (=WZB discussion paper FS I 94 - 304, Berlin 1994).
- Paqué, K.-H., Arbeitslosigkeit und sektoraler Strukturwandel - Eine Interpretation von vier Dekaden westdeutscher Arbeitsmarktgeschichte, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 21/2 (1995) 167 - 194.
- Paqué, K.-H., Flexibilität und Differenzierung der Lohnstruktur, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 3 (1996) 112 - 118.
- Persson, T.; Tabellini, G., Is Inequality Harmful for Growth?, in: *American Economic Review* 84 (1994) 600 - 621.
- Phelps, E., *Rewarding Work: How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise* (Cambridge, Mass. 1997).
- Pischke, J.S., Ausbildung und Lohnstruktur: Deutschland und die USA in den 80er Jahren (=Beitrag zum 27. Wirtschaftswissenschaftlichen Seminar Ottobereuren, 14. - 17.9.1997, unveröffentl. Manuskript).
- Pohl, G.; Schäfer, C. (Hrsg.), *Niedriglöhne. Die unbekannte Realität: Armut trotz Arbeit* (Hamburg 1996).
- Rowthorn, R., Centralisation, Employment and Wage Dispersion, in: *Economic Journal* 102 (1992) 506 - 523.
- Schaefer, H.; Wiedemeyer, C., Mesoökonomische Evaluierung bremsischer Wirtschaftspolitik, in: *Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 1 (1994) 2 - 109.
- Schettkat, R., Das Beschäftigungsproblem der Industriegesellschaften, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B26 (1996) 25 - 35.
- Schettkat, R.; Appelbaum, E., The Importance of Labor Market Institutions for Economic Development, in: Gerlach, K.; Schettkat, R. (Hrsg.), *Beiträge zur neoklassischen Makroökonomie* (Berlin 1996) 135 - 155.
- Schimmelpfennig, A., Sektorale Beschäftigungsentwicklung und sektorale Lohnstruktur in Deutschland und den Vereinigten Staaten, in: *Die Weltwirtschaft* 2 (1997) 182 - 189.
- Schnabel, C., Korporatismus, zentralisierte Tarifverhandlungen und makroökonomische Performance, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 42 (1993) 259 - 272.
- Sen, A., Inequality, unemployment and contemporary Europe, in: *International Labour Review* 136/2 (1997) 155 - 172.
- Steiner, V.; Wagner, K., Relative Earnings and the Demand for Unskilled Labor in West German Manufacturing (=ZEW Discussion Paper No. 97 - 17, Mannheim 1997).
- Streeck, W., German Capitalism: Does it Exit, Can it Survive?, in: *New Political Economy* 2/2 (1997) 237 - 256.
- Soskice, D., Wage determination: the changing role of institutions on advanced industrialized countries, in: *Oxford Review of Economic Policy* 6 (1990).
- Wagner, J., An International Comparison of Sector Wage Differentials, in: *Economic Letters* 34 (1990) 93 - 97.
- Weintraub, S., The micro-foundations of aggregate demand and supply, in: *The Economic Journal* 67 (1957) 455 - 470.
- Weintraub, S., Hicksian Keynesianism: Dominance and Decline, in: ders. (Hrsg.), *Modern Economic Thought* (Oxford 1977) 45 - 66.
- Zweimüller, J.; Barth, E., Bargaining structure, wage determination, and wage dispersion in 6 OECD countries, in: *Kyklos* 47 (1994) 81 - 93.

## Arbeitsplatz-Potential Dienstleistungssektor



Michael Mesch (Hrsg.)  
im Auftrag der Kammer für  
Arbeiter und Angestellte für Wien,  
**Neue Arbeitsplätze in Österreich –  
Die Beschäftigungsentwicklung im  
österreichischen Dienstleistungssektor**  
1998, 342 Seiten, Brosch.,  
ATS 420,- DM 57,70 sFr 52,-  
ISBN 3-214-06496-7

Das bietet Ihnen das Buch:

- Entwicklungen gegliedert nach Dienstleistungsbereichen und -branchen
- Analysen der Beschäftigungsverschiebungen, mit zahlreichen Tabellen und Abbildungen
- Theorien über das Wachstum des Dienstleistungssektors

Aus dem Inhalt:

- Tendenzen der Beschäftigung im Dienstleistungssektor Österreichs
- Wo entstehen neue Arbeitsplätze? Chancen und Risiken in den einzelnen Branchen
- Analyse der Ursachen der unterschiedlichen Beschäftigungsentwicklungen
- Moderne Informations- und Kommunikationstechnik als Basis neuer Märkte
- Wie verändern sich die Berufs- und Qualifikationsstrukturen des Dienstleistungssektors?

**MANZ** WIRTSCHAFT

MANZ Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Kohlmarkt 16, 1014 Wien.

**Bestellservice:** (01) 531 61555, Fax: (01) 531 61 455.

eMail an [bestellen@MANZ.co.at](mailto:bestellen@MANZ.co.at) und im Internet unter [www.MANZ.at](http://www.MANZ.at)

---

# **Das schweizerische, österreichische und das EG-Wettbewerbsrecht im Vergleich**

**Philippe Gugler, Philipp Zurkinden (1)**

---

Sowohl in der Schweiz als auch in Österreich wurden vor nicht allzu langer Zeit die nationalen Kartellgesetze revidiert. Diese Revisionen sind Ausdruck einer seit längerer Zeit in Europa herrschenden Tendenz zur Reform der nationalen wirtschaftsrechtlichen Normen. Die Gesetzgeber reagieren einerseits auf die grundlegend geänderten wirtschaftlichen Verhältnisse, zum anderen wird häufig eine Annäherung an die entsprechenden Regelungen in der EU angestrebt. Der nachfolgende Vergleich zwischen dem schweizerischen, dem österreichischen und dem EG-Wettbewerbsrecht soll einerseits zeigen, wie weit sich die jungen Kartellgesetze in der Schweiz und in Österreich an das europäische Modell angepasst haben, und andererseits darlegen, inwiefern sich die beiden nationalen Wettbewerbsordnungen im Rahmen ihrer Revisionen angenähert haben.

Zunächst werden das schweizerische, das österreichische und das EG-Wettbewerbsrecht (2) vorgestellt. Es folgt ein Vergleich zwischen den drei Wettbewerbsordnungen.

## **1. Das total revidierte schweizerische Kartellgesetz vom 6. Oktober 1995 (3)**

### **1.1 Die Hauptpunkte der Reform 1995**

Das Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (KG) trat am 1. Juli 1996 in Kraft. Der sachliche Geltungsbereich wurde wesentlich vereinfacht und erweitert, ebenso wurden im Rahmen der Verhaltenskontrolle klarere und vor allem schärfere materielle Regeln geschaffen. Als wesentliche Neuerung ist die Einführung einer präventiven Fusionskontrolle zu erwähnen. Des weiteren konnten institutionelle und verfahrensrechtliche Verbesserungen erzielt werden.

## **1.2 Grundprinzip des schweizerischen Kartellgesetzes**

Das KG basiert weiterhin auf dem Mißbrauchsprinzip, d.h. daß wettbewerbsbeschränkende Sachverhalte nicht per se verboten sind. Sie gelten grundsätzlich erst dann als unzulässig, wenn ihre Schädlichkeit rechtsverbindlich festgestellt wurde.

## **1.3 Geltungsbereich**

Das KG bekämpft wettbewerbsschädliche Auswirkungen von Abreden zwischen Unternehmen, von Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen und von Zusammenschlüssen zwischen Unternehmen (Art. 2 Abs. 1 KG) (4). War das aKG bisher einseitig auf Kartellsachverhalte, d.h. Abreden zwischen sich konkurrenzierenden Unternehmen, ausgerichtet, so sind ihm nun alle Arten von Wettbewerbsbeschränkungen gleichermaßen unterstellt.

Das Unternehmen, das an den erwähnten Wettbewerbsbeschränkungen beteiligt ist, bildet den eigentlichen Adressaten des KG. Dabei ist es unerheblich, ob es sich bei dem betreffenden Unternehmen um ein solches mit privatrechtlicher oder öffentlichrechtlicher Organisation handelt.

Vom Gesetz ausgenommen sind Sachverhalte, die auf öffentlich-rechtlichen Vorschriften beruhen (Art. 3 Abs. 1 KG). Ebenso nicht unter das Gesetz fallen Wettbewerbssachverhalte, die sich ausschließlich aus der Gesetzgebung über das geistige Eigentum ergeben (Art. 3 Abs. 2 KG).

Bezüglich des räumlichen Geltungsbereichs wurde das Auswirkungsprinzip explizit ins KG aufgenommen (Art. 2 Abs. 2 KG). Erfasst werden somit auch Sachverhalte, die sich im Ausland ereignen, sich aber in der Schweiz auswirken.

## **1.4 Kontrolle von Abreden**

Als Wettbewerbsabreden bezeichnet das KG "rechtlich erzwingbare oder nicht erzwingbare Vereinbarungen sowie aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen von Unternehmen gleicher oder verschiedener Marktstufen, die eine Wettbewerbsbeschränkung bezwecken oder bewirken" (Art. 4 Abs. 1 KG). Obwohl nicht explizit im Gesetz enthalten, so unterliegen dem Gesetz auch Empfehlungen, die eine Wettbewerbsbeschränkung bewirken. Eine Einschränkung besteht allerdings insofern, als Empfehlungen dem KG nur dann unterstellt sind, wenn sie in der Praxis auch tatsächlich befolgt sind.

Unzulässig sind Wettbewerbsabreden, "die den Wettbewerb auf einem Markt für bestimmte Waren oder Leistungen erheblich beeinträchtigen und sich nicht durch Gründe der wirtschaftlichen Effizienz rechtfertigen lassen, sowie Abreden, die zur Beseitigung wirksamen Wettbewerbs führen" (Art. 5 Abs. 1 KG). Als Rechtfertigungsgründe gelten lediglich solche, die wirtschaftlich relevant sind, d.h. die eine wirtschaftliche Effizienzsteigerung zur Folge haben (Art. 5 Abs. 2 KG). Gründe des öffentlichen Interesses

können im Gegensatz zum alten Recht vor der Wettbewerbskommission nicht mehr geltend gemacht werden.

Bei Abreden über die direkte oder indirekte Festsetzung von Preisen, über die Einschränkung von Produktions-, Bezugs- oder Liefermengen und bei Abreden über die Aufteilung von Märkten nach Gebieten oder Geschäftspartnern wird vermutet, daß der Wettbewerb beseitigt wird (Art. 5 Abs. 3 KG). Diese Vermutung kann allerdings umgestoßen werden, indem nachgewiesen wird, daß der wirksame Wettbewerb trotz der betreffenden Abrede im Innen- oder Außenverhältnis nicht völlig ausgeschaltet ist.

Die schweizerische Wettbewerbskommission und der schweizerische Bundesrat besitzen die Befugnis, in allgemeinen Bekanntmachungen oder in Verordnungen die Voraussetzungen zu umschreiben, unter denen bestimmte Arten von Wettbewerbsabreden oder besondere Kooperationsformen in einzelnen Wirtschaftszweigen aus Gründen der wirtschaftlichen Effizienz nach Artikel 5 Absatz 2 KG in der Regel als gerechtfertigt gelten (Art. 6 KG). Von dieser Befugnis wurde bis anhin zweimal Gebrauch gemacht. Es wurde eine allgemeine Bekanntmachung im Sportartikelbereich erlassen, welche sich insbesondere mit der Problematik der Verknüpfung von Sponsoring und Homologation bei Sportverbänden befasst. Eine zweite Bekanntmachung wurde über die Beurteilung von Kalkulationshilfen veröffentlicht.

### **1.5 Kontrolle von Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen**

Unter marktbeherrschende Unternehmen versteht das KG einzelne oder mehrere Unternehmen, die auf einem Markt als Anbieter oder Nachfrager in der Lage sind, sich von anderen Marktteilnehmern in wesentlichem Umfang unabhängig zu verhalten (Art. 4 Abs. 2 KG). Ein Mißbrauch kann insbesondere bei folgenden Sachverhalten vorliegen (Art. 7 Abs. 2 lit. a – f KG):

- \* der Verweigerung von Geschäftsbeziehungen (z.B. die Liefer- oder Bezugssperre);
- \* der Diskriminierung von Handelspartnern bei Preisen oder sonstigen Geschäftsbedingungen;
- \* der Erzwingung unangemessener Preise oder sonstiger unangemessener Geschäftsbedingungen;
- \* der gegen bestimmte Wettbewerber gerichteten Unterbietung von Preisen oder sonstigen Geschäftsbedingungen;
- \* der Einschränkung der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung;
- \* der an den Abschluß von Verträgen gekoppelten Bedingung, daß die Vertragspartner zusätzliche Leistungen annehmen oder erbringen.

Der konkrete Einzelfall muß immer noch dahingehend untersucht werden, ob tatsächlich ein Mißbrauch vorliegt. Kein Mißbrauch liegt vor, wenn

das Verhalten des marktbeherrschenden Unternehmens mit kaufmännischen Gründen gerechtfertigt werden kann.

### **1.6 Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen**

Gemäß Artikel 9 Absatz 1 KG müssen Vorhaben über Zusammenschlüsse von Unternehmen vor ihrem Vollzug der Wettbewerbskommission gemeldet werden, "sofern im letzten Geschäftsjahr vor dem Zusammenschluß:

- a) die beteiligten Unternehmen einen Umsatz von insgesamt mindestens 2 Mrd. Franken oder einen auf die Schweiz entfallenden Umsatz von insgesamt mindestens 500 Mio. Franken erzielten; und
- b) mindestens zwei der beteiligten Unternehmen einen Umsatz in der Schweiz von je mindestens 100 Mio. Umsatz erzielten."

Für Medienunternehmen (5) wird das Zwanzigfache der tatsächlich im Medienbereich getätigten Umsätze berechnet (Art. 9 Abs. 2 KG). Bei Versicherungsgesellschaften und Banken treten an die Stelle des Umsatzes die jährlichen Bruttoprämieneinnahmen bzw. 10 % der Bilanzsumme (Art. 9 Abs. 3 KG).

Eine weitere Sondervorschrift im Zusammenhang mit der Meldepflicht gilt für Zusammenschlüsse, an denen ein Unternehmen beteiligt ist, für welches in einem früheren Verfahren nach dem KG (im Rahmen der Fusionskontrolle oder der Beurteilung von Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen) eine marktbeherrschende Stellung festgestellt worden ist und der betreffende Zusammenschluß diesen Markt oder einen solchen betrifft, der ihm vor- oder nachgelagert oder benachbart ist.

Als Zusammenschluß von Unternehmen gilt einerseits die Fusion von zwei oder mehr bisher voneinander unabhängigen Unternehmen und andererseits jeder Vorgang (Erwerb einer Beteiligung oder sonstiger Vertrag), durch den ein oder mehrere Unternehmen unmittelbar oder mittelbar die Kontrolle über ein oder mehrere bisher unabhängige Unternehmen oder Teile von solchen erlangen (Art. 4 Abs. 3 KG).

Die Wettbewerbskommission kann gemäß Artikel 10 Absatz 2 KG den Zusammenschluß untersagen oder ihn mit Bedingungen und Auflagen zulassen, "wenn die Prüfung ergibt, daß der Zusammenschluß:

- a) eine marktbeherrschende Stellung, durch die wirksamer Wettbewerb beseitigt werden kann, begründet oder verstärkt; und
- b) keine Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse in einem Markt bewirkt, welche die Nachteile der marktbeherrschenden Stellung überwiegt."

Der Begriff der Marktbeherrschung im Rahmen der Fusionskontrolle geht von der gleichen Umschreibung aus, die auch in der Kontrolle von Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen gilt (vgl. soeben), wobei allerdings bei der Auslegung dieser Definition im Rahmen der Fusionskontrolle eine zukunftsgerichtete Betrachtungsweise angewandt wird.

## **2. Das österreichische Kartellgesetz nach den Novellen 1993 und 1995 (6)**

### **2.1 Die Hauptpunkte der Reform 1993**

Die Reform 1993 brachte bedeutende Neuerungen. Zum einen wurde ein Antragsrecht für von Wettbewerbsbeschränkungen betroffene Unternehmen eingeführt. Die zweite Änderung betrifft die vertikalen Vertriebsbindungen. Nach der Novelle werden lediglich noch die vertikalen Preisbindungen als Kartelle erfaßt, für vertikale Vertriebsbindungen wurden separate Sondervorschriften eingeführt. Als bedeutende weitere Neuerung ist die Einführung einer präventiven Fusionskontrolle zu erwähnen.

### **2.2 Grundprinzip des österreichischen Kartellgesetzes**

Das österreichische Kartellgesetz (KartG) basiert, ähnlich wie das deutsche GWB (in der heute noch gültigen Fassung), auf einem gemischten System. Im Bereich der Verhaltenskontrolle gilt für absichtlich veranlaßte Wettbewerbsbeschränkungen sowie für Empfehlungskartelle grundsätzlich das Verbotsprinzip, für die übrigen Wettbewerbsbeschränkungen das Mißbrauchsprinzip.

### **2.3 Geltungsbereich**

Der sachliche Geltungsbereich erstreckt sich auf horizontale und vertikale verbindliche Wettbewerbsabreden, welche nach der österreichischen Terminologie als Kartelle bezeichnet werden (7) (Abschnitt II. KartG), auf vertikale Vertriebsbindungen (8) (Abschnitt IIa. KartG), unverbindliche Verbandsempfehlungen (Abschnitt III. KartG), Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen (Abschnitt IV. KartG) und auf Zusammenschlüsse von Unternehmen (Abschnitt V. KartG).

Vom sachlichen Geltungsbereich der Verhaltenskontrolle ausgenommen sind - neben den Angelegenheiten, die in Gesetzgebung oder Vollziehung Sache der Länder sind (§ 4 KartG) - Sachverhalte, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen unter die Aufsicht des österreichischen Bundesministers für Finanzen über Kreditinstitute, Bausparkassen oder private Versicherungsunternehmen oder des Bundesministers für öffentliche Wirtschaft und Verkehr über Verkehrsunternehmen fallen (9). Weiter ausgenommen sind Abreden oder Verhaltensweisen von Unternehmen, soweit letztere in Ausübung von ihnen gesetzlich übertragenen Monopolbefugnissen tätig werden oder soweit für diese eine gesetzliche Mitwirkung des österreichischen Nationalrates an der jeweiligen Preisfestsetzung vorgesehen ist (10). Eine weitere Ausnahme vom Geltungsbereich des KartG gilt für vom Verleger auferlegte Preisbindungen im Buch-, Kunst-, Musikalien-, Zeitschriften- und Zeitungshandel (11).

Der räumliche Geltungsbereich basiert auf dem (Aus-)Wirkungsprinzip (§ 6 KartG).

## **2.4 Kontrolle von Abreden**

Gemäß § 9 KartG werden drei Kartellarten unterschieden: Vereinbarungs-, Verhaltens- und Empfehlungskartelle.

### **2.4.1 Vereinbarungskartelle (§ 10 KartG)**

Vereinbarungskartelle liegen vor, wenn Unternehmen ihr Wettbewerbsverhalten aufgrund eines Vertrages oder aufgrund einer faktisch verbindlichen Absprache aufeinander abstimmen. Im österreichischen KartG werden die Vereinbarungskartelle danach unterschieden, ob die Wettbewerbsbeschränkung beabsichtigt ist (Absichtskartelle) oder (lediglich) bewirkt wird (Wirkungskartelle).

Die materielle Beurteilung von Vereinbarungskartellen erfolgt derart, daß die Durchführung von Absichtskartellen, im Unterschied zu den Wirkungskartellen, einer Genehmigung durch die österreichische Wettbewerbsbehörde bedarf (§ 18 Abs. 1 i.V. mit § 23 KartG), sofern es sich nicht um ein sog. Bagatellkartell handelt. Ein Bagatellkartell liegt nach § 16 KartG dann vor, wenn die an der Abrede beteiligten Unternehmen auf dem durch das Kartell betroffenen sachlichen Markt weniger als 5% Anteil am gesamten österreichischen Markt und weniger als 25% an einem all-fälligen österreichischen örtlichen Teilmarkt besitzen. Wirkungskartelle bedürfen zu ihrer Durchführung grundsätzlich keiner Genehmigung, können aber nachträglich verboten werden (12).

### **2.4.2 Verhaltenskartelle (§ 11 KartG)**

Damit sind die aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen gemeint. Es muß sich dabei um eine Abstimmung zwischen Unternehmen in der Form von unverbindlichen Absprachen handeln oder um eine Verständigung noch geringerer Intensität. Verhaltenskartelle sind, genau gleich wie die vorhin besprochenen Wirkungskartelle, so lange erlaubt, als sie nicht ausdrücklich untersagt wurden.

### **2.4.3 Empfehlungskartelle**

Unter Empfehlungskartelle versteht § 12 Absatz 1 KartG "Empfehlungen zur Einhaltung bestimmter Preise, Preisgrenzen, Kalkulationsrichtlinien, Handelsspannen oder Rabatte, durch die eine Beschränkung des Wettbewerbs erreicht werden soll oder erreicht wird". Es muß sich damit um eine einseitige Empfehlung handeln, mit der eine Abstimmung des Wettbewerbsverhaltens der Destinatäre in bezug auf Preise oder sonstige Faktoren, die die Preisbildung direkt beeinflussen, bezweckt oder bewirkt wird. Sie müssen faktisch verbindlich sein (13). Empfehlungskartelle im Sinne von Paragraph 12 KartG müssen ebenfalls vor ihrer Durchführung genehmigt werden.

### 2.4.4 Materielle Beurteilung der Kartelle

Die materiellen Voraussetzungen für die Genehmigung von Kartellen sind in § 23 KartG statuiert. Sie sind auch für diejenigen Kartelle maßgebend, deren Durchführung nicht einer vorgängigen Genehmigung bedarf. Derartige Kartelle können nachträglich auf Antrag hin untersagt werden, wenn die materiellen Genehmigungsvoraussetzungen nicht gegeben sind.

Nach § 23 Z 1 1 sind Kartelle nicht zu genehmigen bzw. unzulässig, wenn sie Vorschriften enthalten, welche

- \* die Geschäftstätigkeit der Kartellmitglieder auf den Absatz oder die Produktion bzw. Erbringung bestimmter Produkte bzw. Dienstleistungen beschränken;
- \* den Absatz oder die Produktion bzw. Erbringung von Substitutionsgütern bzw. -dienstleistungen bestimmten den Preis oder die Menge betreffenden Einschränkungen unterwerfen;
- \* einen sachlich ungerechtfertigten, gemeinsamen Boykott durch die Kartellmitglieder von bestimmten Abnehmern bei der Lieferung oder Erbringung derjenigen Güter, die Gegenstand des Kartells sind, anordnen.

Obwohl im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt, ist Ziffer 1 nur auf horizontale Abreden anwendbar. Weiter sind Kartelle nicht zu genehmigen, wenn das Kartell gegen ein gesetzliches Verbot oder gegen die guten Sitten gemäß dem einschlägigen österreichischen Gesetz (§ 879 ABGB) verstößt (Z 2).

Sind die vorstehenden negativen Voraussetzungen nicht gegeben, so kann das Kartell genehmigt werden, wenn es volkswirtschaftlich gerechtfertigt ist. Als Kriterien für die volkswirtschaftliche Rechtfertigung sind lediglich folgende genannt:

- \* die Interessen der Letztverbraucher müssen besonders beachtet werden;
- \* bei Preisbindungen im speziellen hält das Kartellgesetz fest, daß eine volkswirtschaftliche Rechtfertigung sicher dann nicht gegeben sei, wenn die festgelegten Preisspannen die auf dem betroffenen Markt üblichen überschreiten;
- \* bei anderen Kartellen ist zu prüfen, ob das Kartell zur Vermeidung schwerwiegender betriebswirtschaftlicher Nachteile notwendig ist.

Zur Frage der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung ist jeweils ein Gutachten des Paritätischen Ausschusses für Kartellangelegenheiten einzuholen (§ 49 Abs. 1 Z 1 KartG). Genehmigungen dürfen höchstens für fünf Jahre gewährt werden (§ 24 Abs. 1 KartG) (14).

### 2.4.5 Vertikale Vertriebsbindungen (§ 30 KartG)

Unter diese Sonderregelungen fällt jede Art von vertikalen Bindungen, die das Nachfrage- oder Angebotsverhalten der beteiligten Unternehmen berühren, mit Ausnahme der vertikalen Preisbindungen (§30a i.V. mit §13 KartG).

Vertikale Vertriebsbindungen sind vor ihrer Durchführung anzuzeigen. Sie können untersagt werden, wenn sie entweder gegen ein gesetzliches Verbot oder gegen die guten Sitten verstoßen oder wenn es ihnen an der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung mangelt (§30c Abs. 1 KartG).

Im Jahre 1995 hat der österreichische Bundesminister für Justiz gestützt auf die Verordnungsermächtigung in § 30e KartG eine Verordnung zur Freistellung gewisser Vertikalbindungen von den Untersagungsgründen in §30c KartG erlassen (15). Darin wird festgehalten, daß bei denjenigen Vertikalbindungen keiner der in §30c KartG enthaltenen Untersagungsgründe vorliegt, die die Freistellungsvoraussetzungen in den europäischen GVO über Alleinbezugs- oder Alleinvertriebsvereinbarungen, über KFZ-Vertriebsvereinbarungen oder über Franchisevereinbarungen erfüllen.

#### **2.4.6 Unverbindliche Verbandsempfehlungen (§31ff KartG)**

Das KartG sieht auch eine Sonderregelung für unverbindliche Verbandsempfehlungen vor. Bei den Empfehlungen muß es sich um solche zur Einhaltung bestimmter Preise, Preisgrenzen oder Kalkulationshilfen handeln, die - im Unterschied zu den Empfehlungskartellen nach §12 KartG - ausdrücklich als unverbindlich deklariert werden und auch faktisch nicht verbindlicher Natur sind. Explizit ausgenommen von dieser Sonderregelung sind Empfehlungen an Angehörige freier Berufe.

Unverbindliche Verbandsempfehlungen müssen angezeigt werden und dürfen erst einen Monat nach erfolgter Anzeige herausgegeben werden. Innert vierzehn Tagen ist die Verbandsempfehlung auf Anordnung des Kartellgerichts gemäß § 33 KartG zu widerrufen, wenn

- \* die Anzeige der Verbandsempfehlung zurückgewiesen wird (von Amtes wegen);
- \* die Empfehlung entgegen der Anzeigepflicht herausgegeben wurde (auf Antrag);
- \* die Empfehlung volkswirtschaftlich nach §23 Z 3 KartG nicht gerechtfertigt ist (auf Antrag);
- \* seit der Anzeige einer derartigen Verbandsempfehlung fünf Jahre vergangen sind und seither keine neue Anzeige ergangen ist (von Amtes wegen).

#### **2.5 Kontrolle von Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen**

Als marktbeherrschend gilt nach §34 Absatz 1 ein Unternehmen, das

- \* keinem oder nur unwesentlichem Wettbewerb ausgesetzt ist, oder
- \* dem Wettbewerb von höchstens zwei Unternehmen ausgesetzt ist und am gesamten österreichischen Markt einen Anteil von mehr als 5% hat, oder
- \* zu den vier größten Unternehmen gehört, die zusammen am gesamten österreichischen Markt einen Anteil von mindestens 80% haben, und einen derartigen Anteil von mehr als 5% hat, oder
- \* eine im Verhältnis zu den anderen Wettbewerbern überragende Markt-

stellung hat, wobei insbesondere die Finanzkraft, die Beziehungen zu anderen Unternehmen, die Zugangsmöglichkeiten zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten sowie die Umstände zu berücksichtigen sind, die den Marktzutritt für andere Unternehmen beschränken.

Als weiteren Marktbeherrschungstatbestand sieht Absatz 2 der gleichen Vorschrift die überragende Marktstellung eines Unternehmens gegenüber seinen Abnehmern oder Lieferanten vor.

Das KartG konkretisiert den Mißbrauch mittels einer beispielhaften Aufzählung von möglichen Mißbrauchstatbeständen in Paragraph 35 KartG:

- \* die unmittelbare oder mittelbare Erzwingung unangemessener Einkaufs- oder Verkaufspreise oder von sonstigen Geschäftsbedingungen;
- \* die Einschränkung der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung zum Schaden der Verbraucher;
- \* die Benachteiligung von Vertragspartnern im Wettbewerb durch Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen;
- \* die an den Vertragsschluß geknüpfte Bedingung, daß die Vertragspartner zusätzliche Leistungen annehmen, die weder sachlich noch nach Handelsbrauch in Beziehung zum Vertragsgegenstand stehen.

Die abstrakte Erfüllung eines dieser Beispieltatbestände allein genügt für den Nachweis eines Mißbrauchs nicht aus. Der einzelne Sachverhalt muß immer anhand der konkreten Umstände untersucht werden.

## **2.6 Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen**

### **2.6.1 Der Zusammenschluß (Art. 41 KartG)**

Das KartG kennt verschiedene Zusammenschlußtatbestände:

- \* der Erwerb eines Unternehmens oder eines wesentlichen Unternehmensteils, insbesondere durch Verschmelzung oder Umwandlung;
- \* der Erwerb eines Rechts an der Betriebsstätte eines anderen Unternehmens durch Betriebsüberlassungs- oder Betriebsführungsverträge;
- \* der unmittelbare oder mittelbare Erwerb von Anteilen an einem Unternehmen durch ein anderes Unternehmen sowohl dann, wenn dadurch ein Beteiligungsgrad von 25%, als auch dann, wenn dadurch ein solcher von 50% erreicht oder überschritten wird;
- \* das Herbeiführen der Personengleichheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder der zur Geschäftsführung berufenen Organe oder der Aufsichtsräte von zwei oder mehreren Unternehmen;
- \* jede sonstige Verbindung von Unternehmen, auf Grund deren ein Unternehmen unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluß auf ein anderes Unternehmen ausüben kann;
- \* die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens, das auf Dauer alle Funktionen einer selbständigen wirtschaftlichen Einheit erfüllt und keine Koordinierung des Wettbewerbsverhaltens der Gründerunternehmen im Verhältnis zueinander oder im Verhältnis zum Gemeinschaftsunternehmen mit sich bringt.

### **2.6.2 Anzeige- und Meldepflicht (§ 42, 42a KartG)**

Eine Anzeigepflicht besteht innert einem Monat nach Vollzug des Zusammenschlusses, wenn die beteiligten Unternehmen im letzten Geschäftsjahr vor dem Zusammenschluß insgesamt einen Umsatz von 150 Mio. öS (CHF 17,25 Mio.) erzielten. Zusammenschlußvorhaben sind (vor ihrem Vollzug) meldepflichtig, wenn die beteiligten Unternehmen im Geschäftsjahr vor dem Zusammenschluss insgesamt 3,5 Mrd. öS (CHF 405 Mio.), und mindestens zwei von ihnen jeweils 5 Mio. Schilling (CHF 575.000) erzielten.

### **2.6.3 Materielle Beurteilung (§ 42b KartG)**

Ein Unternehmenszusammenschluß ist zu untersagen, wenn zu erwarten ist, daß durch den Zusammenschluß eine marktbeherrschende Stellung im Sinne von Paragraph 34 Abs. 1 und 2 KartG (vgl. oben) entsteht oder verstärkt wird. Eine solche Untersagung ist aber dann nicht auszusprechen, wenn durch den Zusammenschluß auch Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen eintreten, die die Nachteile der Marktbeherrschung überwiegen, oder der Zusammenschluß zur Erhaltung oder Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen notwendig und volkswirtschaftlich gerechtfertigt ist.

### **2.6.4 Medienzusammenschlüsse (§ 42c KartG)**

Bei Vorliegen eines Medienzusammenschlusses sind bei der Berechnung des Schwellenwerts für die Anmeldepflicht die Umsatzerlöse der Medienunternehmen und Mediendienste mit dem Faktor 200, die Umsätze der Medienhilfsunternehmen mit dem Faktor 20 zu multiplizieren. Die materielle Beurteilung wird im Falle von Medienzusammenschlüssen zudem derart abgeändert, daß ein solcher auch dann zu untersagen ist, wenn durch den Zusammenschluß die Medienvielfalt beeinträchtigt wird.

## **3. Das EG-Kartellrecht (16)**

### **3.1 Grundprinzip des EG-Kartellrechts**

Das EG-Wettbewerbsrecht basiert auf dem Verbotprinzip.

### **3.2 Geltungsbereich**

Verboten sind wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen zwischen Unternehmen (Art. 85 EG-Vertrag, EG-V) und mißbräuchliche Verhaltensweisen von marktbeherrschenden Unternehmen (Art. 86 EG-V). Weiter gelten Zusammenschlüsse als unzulässig, die marktbeherrschende Stellungen begründen oder verstärken.

In der Frage nach dem räumlichen Geltungsbereich hat sich die Europäische Kommission seit jeher zum Auswirkungsprinzip bekannt, während sich der Gerichtshof auf das Durchführungsprinzip stützt (17).

### **3.3 Kontrolle von Abreden**

Artikel 85 EG-V verbietet Vereinbarungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen zwischen Unternehmen sowie Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen, die eine spürbare Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten einerseits und des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes andererseits bezwecken. Vereinbarungen oder abgestimmte Verhaltensweisen zwischen Unternehmen werden unabhängig davon erfaßt, ob sie vertikaler oder horizontaler Natur sind.

Die Spürbarkeit des Wettbewerbsverstosses ist in der Bekanntmachung über Vereinbarungen von geringer Bedeutung umschrieben, welche gerade kürzlich grundlegend geändert wurde (18). Spürbar wettbewerbsbeschränkende Abreden können - im konkreten Einzelfall oder (mittels Verordnung) gruppenweise - vom Kartellverbot in Artikel 85 Absatz 1 EG-V freigestellt werden, wenn sie, unter angemessener Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn, zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen, ohne daß den beteiligten Unternehmen Beschränkungen auferlegt werden, die für die Verwirklichung dieser Ziele nicht unerläßlich sind oder Möglichkeiten eröffnet werden, für einen wesentlichen Teil der betroffenen Waren oder Dienstleistungen den Wettbewerb auszuschließen. Die Europäische Kommission hat, nach jeweiliger formeller Ermächtigung durch den Rat, von der Möglichkeit der Gruppenfreistellung bereits häufig Gebrauch gemacht.

### **3.4 Kontrolle von Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen**

Artikel 86 EG-V untersagt die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung durch ein oder mehrere Unternehmen, soweit diese geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Nach der von der Kommission und des EuGH seit Jahren einheitlich ausgeübten Rechtsprechung besitzt ein Unternehmen dann eine marktbeherrschende Stellung, wenn letztere ihm die Möglichkeit verschafft, das Marktverhalten seinen Wettbewerbern, seinen Abnehmern und letztlich den Verbrauchern gegenüber in einem nennenswerten Umfang unabhängig zu gestalten.

In bezug auf den Mißbrauch enthält Artikel 86 EG-V zunächst den Grundsatz, wonach die mißbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt oder auf einem wesentlichen Teil desselben verboten sei. Dieser Grundsatz wird nachfolgend in Form eines nicht abschliessend formulierten Beispielkatalogs erläutert.

Der Beispielkatalog in lit. a - d, der in nicht taxativer Form die erwähnte Generalklausel erläutert, enthält folgende Sachverhalte:

\* die unmittelbare oder mittelbare Erzwungung von unangemessenen Einkaufs- oder Verkaufspreisen oder sonstigen Geschäftsbedingungen;

- \* die Einschränkung der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung zum Schaden der Verbraucher;
- \* die Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen gegenüber Handelspartnern, wodurch diese im Wettbewerb benachteiligt werden;
- \* die an den Abschluß von Verträgen geknüpfte Bedingung, daß die Vertragspartner zusätzliche Leistungen annehmen, die weder sachlich noch nach Handelsbrauch in Beziehung zum Vertragsgegenstand stehen.

### 3.5 Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen

Gemäß der EG-Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (19) (FKVO) sind Zusammenschlüsse vor ihrem Vollzug zu melden, wenn sie folgende Kriterien erfüllen:

- \* weltweiter Gesamtumsatz aller beteiligter Unternehmen von mehr als 5 Mrd. ECU und
- \* gemeinschaftsweiter Umsatz von mindestens zwei beteiligten Unternehmen von jeweils mehr als 250 Mio. ECU.

Trotz Erfüllung dieser beiden Kriterien gilt die Meldepflicht aber dann nicht, wenn die beteiligten Unternehmen jeweils mehr als zwei Drittel ihres gemeinschaftsweiten Gesamtumsatzes in ein und demselben Mitgliedstaat erzielen.

Seit dem 1. März 1998 sind zudem Zusammenschlußvorhaben auch dann meldepflichtig, wenn

- \* der weltweite Gesamtumsatz der beteiligten Unternehmen über 2,5 Mrd. ECU beträgt,
- \* der Gesamtumsatz aller beteiligten Unternehmen in mindestens drei Mitgliedstaaten jeweils 100 Mio. ECU übersteigt,
- \* in jedem von mindestens drei der vorerwähnten Mitgliedstaaten der Gesamtumsatz von mindestens zwei beteiligten Unternehmen jeweils mehr als 25 Mio. ECU beträgt und
- \* der gemeinschaftsweite Umsatz von mindestens zwei beteiligten Unternehmen jeweils 100 Mio. ECU übersteigt.

Auch in diesem Fall gilt allerdings die Meldepflicht nicht, wenn die Beteiligten jeweils mehr als zwei Drittel ihres gemeinschaftsweiten Gesamtumsatzes in ein und demselben Mitgliedstaat erzielen. Anstelle des Umsatzes treten bei Kredit- und Finanzinstituten bestimmte Ertragsposten und bei Versicherungsunternehmen die Summe der Bruttoprämien (Art. 5 Abs. 3 FKVO).

Als Zusammenschluß bezeichnet die FKVO zwei Sachverhalte:

- a) die Fusion zwischen zwei oder mehr bisher voneinander unabhängigen Unternehmen;
- b) den Erwerb der mittelbaren oder unmittelbaren Kontrolle durch entweder eine oder mehrere Personen, die bereits mindestens ein Unternehmen kontrollieren oder durch ein oder mehrere Unternehmen über die Gesamtheit oder Teile eines oder mehrerer anderer Unternehmen.

Die Europäische Kommission untersagt ein Zusammenschlußvorhaben dann, wenn durch den Zusammenschluß eine beherrschende Stellung begründet oder verstärkt würde, durch die wirksamer Wettbewerb im Gemeinsamen Markt oder in einem wesentlichen Teil desselben erheblich behindert würde. Der im Vergleich zu Artikel 86 EG-V qualifizierte Marktbeherrschungsbegriff bedingt eine zukunftsgerichtete Prüfung.

## **4. Vergleich der drei Rechtsordnungen**

### **4.1 Grundprinzip und Geltungsbereich**

Bezüglich des Grundprinzips können folgende Unterschiede festgestellt werden: Das EG-Wettbewerbsrecht bekennt sich vollständig zum Verbotsprinzip, während das schweizerische Kartellgesetz auf dem von der schweizerischen Verfassung vorgegebenen Mißbrauchsprinzip basiert. Eine Mittelstellung nimmt das österreichische Kartellrecht ein, das, ähnlich wie das deutsche GWB in seiner zur Zeit noch gültigen Fassung, ein gemischtes System gewählt hat. Im Bereich der Verhaltenskontrolle gilt das Verbotsprinzip für die sog. Absichtskartelle, aber auch für die Empfehlungskartelle. Für alle übrigen Wettbewerbsbeschränkungen gilt hingegen das Mißbrauchsprinzip.

Was den sachlichen Geltungsbereich betrifft, ist zunächst festzustellen, daß alle drei Wettbewerbsordnungen auf den traditionellen drei Pfeilern basieren: 1.) Kontrolle von Parallelverhalten zwischen Unternehmen; 2.) Kontrolle von Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen, und 3.) Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen. Ebenso knüpfen die jeweiligen Vorschriften an die unternehmerische Tätigkeit von Wirtschaftssubjekten an, egal ob letztere öffentlich- oder privatrechtlich organisiert sind.

Sowohl im EG- als auch im schweizerischen und österreichischen Wettbewerbsrecht sind diejenigen Verhaltenssachverhalte vom jeweiligen Geltungsbereich ausgenommen, die von Unternehmen in Erfüllung öffentlich-rechtlich geregelter Aufgaben erfolgen. Der österreichische Vorbehalt ist allerdings insofern weiter gefaßt, als er ganze Wirtschaftsbereiche, die unter behördlicher Aufsicht gestellt sind, vom Geltungsbereich ausnimmt. Eine bemerkenswerte Ausnahme sieht das österreichische Recht zudem für Preisbindungen im Buch-, Kunst-, Musikalien-, Zeitschriften- und Zeitungshandel vor, die weder im EG-Wettbewerbsrecht noch im schweizerischen Kartellgesetz zu finden ist. Eine weitere bedeutende Ausnahme vom sachlichen Geltungsbereich bedeutet § 31 Z 3 KartG, der unverbindliche Verbandsempfehlungen an Angehörige freier Berufe ausnimmt.

Was den räumlichen Geltungsbereich betrifft, stützen sich alle drei Wettbewerbsordnungen auf das (Aus-)Wirkungsprinzip. Letzteres Prinzip wird allerdings im Rahmen der Strukturkontrolle auf unterschiedliche Weise durchgeführt. Während das schweizerische und das EG-Meldesystem neben den weltweit berechneten Umsatzkriterien auch inländische bzw.

innergemeinschaftliche Umsatzkriterien als Aufgreifkriterien enthalten, die für die Meldepflicht erfüllt sein müssen, beinhaltet das österreichische Recht, ähnlich wie das geltende deutsche GWB, keine derartige Unterscheidung (20). Anders aber als die deutschen Wettbewerbsbehörden hat das österreichische Kartellobergericht diese Vorschrift derart interpretiert, daß zur Erfüllung der Meldepflicht die Umsatzkriterien vollständig innerhalb Österreichs realisiert sein müssen.

## **4.2 Die Verhaltenskontrolle**

### **4.2.1 Verhaltensabstimmungen zwischen Unternehmen**

Alle drei Wettbewerbsordnungen erfassen Verhaltensabstimmungen zwischen Unternehmen, egal ob diese horizontaler oder vertikaler Natur sind. Ebenso ist unerheblich, ob die Verhaltensabstimmung zwischen den Unternehmen rechtlich verbindlich ist oder nicht. Grundsätzlich wird allerdings in allen drei Rechtsordnungen verlangt, daß das Parallelverhalten bewußt und gewollt ist.

Eine Ausnahme gilt aber bei der wettbewerbsrechtlichen Erfassung von Empfehlungen. Während unter dem schweizerischen und dem EG-Wettbewerbsrecht Empfehlungen nur dann erfaßt werden können, wenn die in Frage stehenden rechtlich unverbindlichen Empfehlungen in der Praxis auch tatsächlich durchgeführt werden und wettbewerbsbeschränkende Wirkungen zeitigen, können die österreichischen Wettbewerbsbehörden Empfehlungen bereits erfassen, wenn sie zumindest faktisch verbindlich sind (Empfehlungskartelle). Zudem müssen nach österreichischem Recht sogar Verbandsempfehlungen, die weder eine rechtliche noch eine faktische Verbindlichkeit aufweisen, vor Ausgabe an die Verbandsmitglieder angezeigt werden.

Bei der materiellen Beurteilung von Verhaltensabstimmungen ist zunächst die Gemeinsamkeit zu bemerken, wonach alle drei Wettbewerbsordnungen innerhalb der Verhaltensabstimmungen solche unterscheiden, die den Wettbewerb erheblich beeinträchtigen und solche, die als sog. Bagatellsachverhalte zu bezeichnen und daher in wettbewerbsrechtlicher Hinsicht grundsätzlich irrelevant sind. Während die EG-Wettbewerbsordnung und das österreichische Kartellgesetz diese Bagatellfälle näher umschreiben (im EG-Wettbewerbsrecht handelt es sich um die sog. Bagatellbekanntmachung, die gerade erst kürzlich vollständig revidiert wurde; im österreichischen Kartellgesetz umschreibt §16 die Bagatellsachverhalte, wobei diese Kriterien nur für Kartelle, nicht aber für die vertikalen Vertriebsbindungen und auch nicht für die unverbindlichen Verbandsempfehlungen Geltung haben), fehlen in der Schweiz zur Zeit offizielle Leitlinien zur Bestimmung der Erheblichkeit im Sinne von Artikel 5 KG. Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang die Erheblichkeitskriterien im österreichischen KartG, welche nicht in jedem Fall von den Auswirkungen im relevanten Markt ausgehen, sondern ein kombiniertes Schwellen-

system vorschlagen und in jedem Fall die gesamtösterreichischen Marktanteile berücksichtigen. Handelt es sich um einen räumlich kleineren Markt, gilt mit dem Erheblichkeitskriterium von 25% zudem eine doch recht hohe Schwelle.

Ist die Spürbarkeit gegeben, weisen - unter dem bereits erwähnten Vorbehalt der unterschiedlichen Grundprinzipien - sowohl die schweizerische als auch die EG-rechtliche weitere Vorgehensweise Parallelitäten auf. So wird zusätzlich geprüft, ob diese Wettbewerbssachverhalte aus wirtschaftlichen Gründen gerechtfertigt werden können. Als wirtschaftliche Gründe gelten dabei hauptsächlich Effizienzvorteile, die aus der Kooperation bewirkt werden, wobei die Wettbewerbsbeeinträchtigung zur Erreichung dieser Vorteile auch wirklich notwendig sein und im angemessenen Verhältnis zu letzteren stehen muß. Beide Rechtsordnungen sehen zudem bei Preis-, Mengen- und Gebietsabreden strengere Beurteilungsregeln auf. Abreden hingegen, die den Wettbewerb beseitigen, können bei beiden Rechtsordnungen nicht gerechtfertigt werden.

Die österreichische Lösung erscheint in diesem Zusammenhang als wesentlich komplexer. So werden Kartelle, die nicht Bagatellfälle darstellen, als unzulässig beurteilt, wenn sie Klauseln enthalten, die einen Substitutionsausschluß, Substitutionsbeschränkungen oder eine kollektive Geschäftsverweigerung vorschreiben. Diese per se-Verbote gelten somit nur bei horizontalen Verhaltensabstimmungen. Weiters ist ein Kartell dann unzulässig, wenn es gegen ein anderes Gesetz oder gegen die guten Sitten verstößt. Ein Kartell ist aber auch dann unzulässig, wenn es volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigt werden kann. Bei dieser Prüfung sind neben den Interessen des Endverbrauchers und den betriebswirtschaftlichen Vorteilen auch öffentliche Interessen zu berücksichtigen, was einen klaren Unterschied zum schweizerischen und dem EG-Wettbewerbsrecht bedeutet. Eines der Hauptziele der Reform des schweizerischen Kartellgesetzes bestand bekanntlich gerade darin, öffentliche Interessen aus der materiellen Beurteilung von Wettbewerbsbeschränkungen zu eliminieren (21).

Die anderen wettbewerbsbeschränkenden Kooperationsformen, d.h. die vertikalen Vertriebsbindungen und die unverbindlichen Verbandsempfehlungen, können nach dem österreichischen KartG demgegenüber nur dann als unzulässig beurteilt werden, wenn sie gemäß den vorhin beschriebenen Kriterien volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigt sind.

#### **4.2.2 Mißbräuchliche Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen**

Während das EG-Wettbewerbsrecht mit dem schweizerischen nicht nur bei der Umschreibung der Marktbeherrschung, sondern auch in der Systematik und dem Inhalt der materiellen Beurteilung von Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen praktisch übereinstimmt, trifft das österreichische Kartellgesetz eine differenziertere Lösung. So wird die

Marktbeherrschung (auch) bereits bei Erfüllen von bestimmten, sehr tief angesetzten Marktanteilsschwellen angenommen. Als weitere Besonderheit ist zu erwähnen, daß das österreichische Kartellrecht, im deutlichen Unterschied zum schweizerischen und dem EG-Wettbewerbsrecht, aber in Annäherung an das geltende (und reformierte) GWB, auch die sog. relative Marktmacht als Marktbeherrschungstatbestand ansieht.

Bei der Aufzählung der Beispielsachverhalte mißbräuchlicher Verhaltensweisen sind hingegen deutliche Gemeinsamkeiten zwischen den drei Rechtsordnungen zu erkennen. Allerdings ist bei der materiellen Prüfung des Mißbrauchs gemäß dem österreichischen Kartellgesetz insofern eine Abweichung erkennbar, als die Interessen der beteiligten Unternehmen und die gesamtwirtschaftlichen Aspekte mitberücksichtigt werden, was stark an die deutsche Zweischrankentheorie erinnert.

### 4.3 Die Strukturkontrolle

Während das schweizerische Kartellgesetz und das EG-Wettbewerbsrecht lediglich eine präventive Meldepflicht für bestimmte Zusammenschlußvorhaben kennen, enthält das österreichische Kartellgesetz, wiederum in deutlicher Anlehnung an das deutsche GWB, ein gemischtes Kontrollsystem mit einer Melde- und einer Anzeigepflicht.

Neben dem Fusionstatbestand stellen die EG-Fusionskontrolle und das schweizerische Kartellgesetz bei der Umschreibung des Zusammenschlußbegriffs auf das Merkmal des Kontrollverlusts ab. Anders hingegen das österreichische Kartellgesetz, das, abermals in Anlehnung an das deutsche GWB, den Zusammenschlußstatbestand auch dann als erfüllt ansieht, wenn lediglich Beteiligungen im Umfange von 25% erworben werden oder die Hälfte der zur Geschäftsführung berufenen Personen vom „übernehmenden“ Unternehmen gestellt werden.

Interessant ist auch ein Vergleich der Umschreibung des konzentrativen Gemeinschaftsunternehmens. Während die EG-Fusionskontrolle in diesem Punkt seit dem 1. März 1998 der schweizerischen Lösung entspricht, statuiert das österreichische Gesetz diejenige Umschreibung, die in der FKVO bis zum 1. März 1998 Geltung hatte. Sind die Aufgreifkriterien in der Schweiz, gemessen an denjenigen in der EG-Fusionskontrolle, sehr hoch angesetzt, knüpfen die Anzeige- und Meldekriterien im österreichischen Kartellgesetz an vergleichsweise sehr niedrigen Umsatzkriterien an.

Bei den materiellen Eingreifkriterien ist auffallend, daß alle drei Wettbewerbsbehörden denselben Grundtatbestand kennen, und zwar das Entstehen oder Verstärken einer marktbeherrschenden Stellung. Während der Begriff der marktbeherrschenden Stellung aber im schweizerischen und im EG-Recht gleich umschrieben wird, verwendet das österreichische Recht einen deutlich anderen Marktbeherrschungsbegriff (vgl. oben). Interessant ist auch, daß das österreichische Gesetz explizit praktisch die gleichen „Rechtfertigungsgründe“ nennt wie das schweizerische Recht, nämlich die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen und die

Erhaltung oder Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen.

Eine Parallelität zwischen dem schweizerischen und dem österreichischen Recht ist zudem bei der Kontrolle von Medienzusammenschlüssen zu erkennen. Bei beiden Rechtsordnungen werden die Aufgreifkriterien zur Meldepflicht derart "korrigiert", daß auch Zusammenschlüsse mit einem kleineren Umsatzvolumen meldepflichtig werden. Interessant ist aber dann, daß das österreichische Gesetz bei der materiellen Prüfung derartiger Zusammenschlüsse ausdrücklich vorschreibt, daß die Beeinträchtigung der Medienvielfalt als Untersagungsgrund gilt, während dieser Zusatz im schweizerischen Recht fehlt, womit Medienzusammenschlüsse in der Schweiz grundsätzlich nach den für die anderen Zusammenschlüsse vorgesehenen Beurteilungskriterien zu prüfen sind. Ob es aber den schweizerischen Wettbewerbsbehörden tatsächlich gelingen wird, die materielle Prüfung von Medienzusammenschlüssen immer losgelöst vom Aspekt der Medienvielfalt durchzuführen, wird die Zukunft zeigen. Jedenfalls haben bereits bisherige Entscheide gezeigt, daß diese isolierte Betrachtungsweise nicht immer konsequent praktiziert wurde.

## 5. Schlußfolgerungen

Die Analyse der drei Wettbewerbsordnungen zeigt, daß alle den wirksamen Wettbewerb als Schutzobjekt haben, die Ausgestaltung der traditionellen drei Kontrollinstrumente (bezüglich der Wettbewerbsabreden, mißbräuchlicher Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen und Fusionskontrolle) aber doch unterschiedlich ist.

Die Unterschiede sind nur zum Teil bedingt durch die verschiedenen Grundprinzipien, die den einzelnen Wettbewerbsordnungen zugrunde liegen. Da in Österreich, im Unterschied zur Schweiz, nicht die gleichen Schranken zur Realisierung des Verbotsprinzips existieren, hätte durchaus die Möglichkeit bestanden, das österreichische Wettbewerbsrecht im Rahmen der erfolgten Reform wesentlich weiter dem EG-Wettbewerbsrecht anzunähern. Die heute geltende Lösung zeigt aber, daß die Gesetzgeber sich bewußt nicht nur am EG-Wettbewerbsrecht orientieren wollten, sondern sich auch von anderen Wettbewerbsordnungen, insbesondere dem deutschen GWB, inspirieren ließen, während sich das schweizerische Recht bemüht hat, im Rahmen des verfassungsrechtlich vorgegebenen Mißbrauchsprinzip und mit einigen Ausnahmen (z.B. der Fusionskontrolle im Medienbereich), sich der EG-rechtlichen Lösung anzunähern.

Als Hauptunterschiede sind etwa zu bemerken, daß das österreichische Kartellgesetz sich nicht damit begnügt, für die traditionell bekannten Kategorien von Wettbewerbsbeschränkungen (Abreden, mißbräuchliche Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen und Zusammenschlüsse) einheitlich anwendbare Regeln aufzustellen, sondern für bestimmte Unterkategorien bereits auf Gesetzesstufe separate Lösungen zur Verfügung stellt, was Vorteile (Vermittlung von Rechtsklarheit in einem

einzigsten Erlaß), aber auch Nachteile (gewisse Unübersichtlichkeit) zur Folge hat.

Materiellrechtlich ist grundsätzlich zu vermerken, daß das österreichische Gesetz dem Rechtsanwender Instrumente in die Hand gibt, die in verschiedener Hinsicht eine strengere Beurteilung von Wettbewerbsbeschränkungen als im schweizerischen und dem EG-Wettbewerbsrecht erlauben. Andererseits birgt die Berücksichtigung von Kriterien des öffentlichen Interesses im Rahmen der Verhaltenskontrolle die Gefahr, daß nicht wettbewerbsrelevante politische Aspekte in die Prüfung miteinfließen.

Auch formellrechtlich erscheint die wettbewerbsrechtliche Erfassung von Wettbewerbsbeschränkungen nach dem österreichischen Kartellgesetz wesentlich strenger als in den beiden anderen Wettbewerbsordnungen, wenn man die vielfältigen Melde- und Anzeigepflichten bedenkt, welche zudem zu einem großen Teil mit der Eintragung in das Kartellregister verbunden sind.

Jeder, der einmal im Bereich des Wettbewerbsrechts in einem Gesetzgebungsverfahren mitgewirkt hat, weiß, welcher harter Widerstand von seiten der Wirtschaft strengen Wettbewerbsvorschriften entgegensteht. Auch unter diesem Aspekt stellt das österreichische Kartellgesetz eine beachtliche Leistung dar, die sich nicht darauf beschränkte, das EG-Wettbewerbsrecht *tel quel* zu übernehmen, sondern eigene Lösungen erarbeitete. Das Bestreben, für einzelne Kategorien wettbewerbslich relevanter Sachverhalte eigenständige Lösungen zu finden, hat allerdings auch zur Folge, daß das österreichische Kartellgesetz einen enormen Umfang aufweist und ihm in gewissen Bereichen die Übersichtlichkeit mangelt, was beim Leser Verständlichkeitsfragen aufwerfen kann. Ebenso wird sich weisen, wie lange Österreich, insbesondere nach dem Beitritt zur EU, noch ohne unabhängige Kartellbehörde auskommen wird (22).

## Anmerkungen

- (1) Philippe Gugler, Dr. rer. pol., ist Vizedirektor des Sekretariats der Wettbewerbskommission. Philipp Zurkinden, Dr. iur. LL.M Eur., ist wissenschaftlicher Adjunkt des Sekretariats der Wettbewerbskommission. Beide Autoren geben ausschließlich ihre persönlichen Meinungen wieder. Sie danken Herrn lic. iur. Felix Küng für die wertvolle Zusammenstellung der Literatur.
- (2) Der Begriff „Wettbewerbsrecht“ wird in diesem Aufsatz in einem engen Sinne der Art verstanden, daß darunter nur diejenigen Rechtsregeln subsumiert werden, die private, d.h. durch Unternehmen ausgehende Beschränkungen des Wettbewerbs bekämpfen.
- (3) Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 6. Oktober 1995; in der schweizerischen systematischen Gesetzessammlung zu finden unter der Nr. SR 251. Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich hauptsächlich auf folgende Literatur: Drolshammer, Jens, Wettbewerbsrecht – Competition Law – Droit de la Concurrence: vom alten (KG 85) zum neuen Recht (KG 95) (Bern 1997); Homburger/Schmidhauser/Hoffet/Ducrey (Hrsg.), Kommentar zum schweizerischen Kartellgesetz (Zürich 1996); Zäch (Hrsg.), Das neue schweizerische Kartellgesetz (Zürich 1996). Zurkinden, Ph., Das total revidierte schweizerische Kartellgesetz, in: Meyer-Marsilius (Hrsg.), Kommentar CH-EG, S. 145ff, und ders., Wettbewerbsrecht: Vergleich Schweiz – EG, in: Schweizer Außenwirtschaft 22 (1997) 17ff, sowie auf die bisherige Rechtspre-

- chung der schweizerischen Wettbewerbsbehörden, welche im Publikationsorgan Recht und Politik des Wettbewerbs (RPW) publiziert wird.
- (4) Im weiteren sieht das KG neu auch eine Interventionsmöglichkeit der schweizerischen Wettbewerbsbehörden gegen Wettbewerbsbeschränkungen, die sich direkt aus gesetzlichen Vorschriften ergeben, vor. So haben sie die Möglichkeit, den Behörden Empfehlungen zur Förderung von wirksamem Wettbewerb zu unterbreiten, dies insbesondere hinsichtlich der Schaffung und Handhabung wirtschaftsrechtlicher Vorschriften; im weiteren wird ihnen die Befugnis eingeräumt, zu Entwürfen bestimmter rechtssetzender Erlasse Stellung zu nehmen (vgl. Art. 45f. KG). Wie eingangs klargestellt, betreffen die nachfolgenden Ausführungen aber lediglich diejenigen wettbewerbsrechtlichen Regeln, welche sog. private Wettbewerbsbeschränkungen erfassen.
  - (5) Als Medienunternehmen gelten Unternehmen, deren geschäftliche Tätigkeit ganz oder teilweise im Verlag, in der Herstellung oder im Vertrieb von Zeitungen oder Zeitschriften besteht oder die ganz oder teilweise als Veranstalter von Programmen im Sinne des schweizerischen Radio- und Fernsehgesetzes tätig sind (Art. 9 Abs. 2 KG).
  - (6) Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich hauptsächlich auf folgende Literatur: Barfuss/Wollmann/Tahedl, Österreichisches Kartellrecht (Wien 1997); Gugerbauer, N., Kommentar zum Kartellgesetz (Schwanenstadt 1994); Köck, Die neue Zusammenschlußkontrolle (Wien 1993), und auf wertvolle Hinweise des Bundesministeriums für Justiz der Republik Österreich.
  - (7) Damit wird im österreichischen Kartellgesetz der Begriff des Kartells weiter umschrieben als in der sonst üblichen Fachterminologie, in welcher man darunter horizontale Abreden versteht, die einen wesentlichen Wettbewerbsparameter zum Gegenstand haben.
  - (8) Hier handelt es sich materiell um Kartelle – sie werden aber in der Beurteilung einer gesonderten Regelung unterstellt, womit sie formell nach dem österreichischen KartG nicht unter den Kartellbegriff zu subsumieren sind.
  - (9) Wobei aber die Prämienbeträge des Unternehmenstarifs in der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung explizit von dieser Ausnahme nicht erfaßt werden.
  - (10) Letzteres ist vor allem für die Bereiche Bahn, Post und festnetzgebundene Telefonie relevant (§ 5 KartG).
  - (11) Eine Ausnahme vom Geltungsbereich der Bestimmungen über Abredesachverhalte gilt ferner für bestimmte Wettbewerbsbeschränkungen innerhalb von Genossenschaften (§5 Abs. 3 KartG).
  - (12) Eine Ausnahme von diesem Grundsatz besteht in denjenigen Fällen, in denen aufgrund eines Antrages nach § 8 a. KartG festgestellt wird, daß es sich um ein Wirkungskartell handelt, das nicht unter die Bagatelltatbestände des § 16 KartG fällt. In diesen Fällen müssen die beteiligten Unternehmen innert der folgenden sechs Monate die Genehmigung beantragen (§ 18 Abs. 3 KartG).
  - (13) Derartigen Empfehlungen gleichgestellt sind auch an den Verbraucher gerichtete mit Preisangaben versehene Ankündigungen (§ 12 Abs. 2 KartG).
  - (14) Das KartG sieht in Paragraph 17 die Ermächtigung zugunsten des Bundesministers für Justiz vor, sog. Freistellungsverordnungen zu erlassen. Die Grundausrichtung derartiger Freistellungsverordnungen ist eine doppelte und zwar in dem Sinne, daß darin einerseits Sachverhalte aufgenommen werden sollen, die gar nicht unter das KartG fallen bzw. den Wettbewerb gar nicht beschränken und darin zweitens wettbewerbsbeschränkende Kartellarten enthalten sind, die offensichtlich volkswirtschaftlich geboten sind. Gestützt auf diese Ermächtigung wurde erst eine Freistellungsverordnung erlassen (Verordnung des Bundesministers für Justiz vom 6. April 1989 zur Durchführung des §17 des KartG 1988; BGBl 1989/185).
  - (15) BGBl 1995/148.
  - (16) Die nachfolgenden Ausführungen basieren hauptsächlich auf folgender Literatur: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag (Baden-Baden 1991); Scherrer, Das europäische und das schweizerische Fusionskontrollverfahren (Zürich 1996); Zurkinden, Ph., Wettbewerbsrecht: Vergleich

Schweiz-EG, in: Schweizer Aussenwirtschaft 22 (1997), und auf den einschlägigen Erlassen sowie auf der Rechtsprechung der Europäischen Kommission und des EuGH.

- (17) Die im bekannten Zellstoff-Fall geäußerte Haltung des EuGH (EuGH Slg. 1988, 5193ff) hat er bis heute nicht revidiert.
- (18) ABl. Nr. C 372 vom 9.12.1997, S. 13. Nach der neuen Fassung wird zwischen verschiedenen Arten von Absprachen unterschieden. Horizontale Wettbewerbsabreden werden grundsätzlich dann als spürbare Wettbewerbsbeschränkungen qualifiziert, wenn der Anteil der an der Abrede Beteiligten auf dem betroffenen Markt mehr als 5% beträgt. Im Falle von vertikalen Abreden wurde die Marktanteilsschwelle auf 10% festgelegt. Eine Ausnahme besteht allerdings für die kleineren und mittleren Unternehmen (KMU).
- (19) VO Nr. 4064/89 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, geändert durch die Verordnung Nr. 1310/97 vom 30. Juni 1997.
- (20) Mit der auf den 1. Januar 1999 in Kraft tretenden GWB-Novelle wird allerdings diesbezüglich eine Änderung erfolgen.
- (21) Die im österreichischen KartG vorgesehene Prüfung der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung aus internationaler Sicht hat nach Ansicht der Kommentatoren nach dem Beitritt Österreichs zur EU weitgehend an Bedeutung verloren.
- (22) Vergleiche die eindruckliche Darstellung dieser Problematik bei Thurnherr, Viktor, Plädoyer für ein österreichisches "Kartellamt", in: wirtschaftsrechtliche blätter (1998) 185ff.

## BERICHTE UND DOKUMENTE

### **Die Umsetzung der EU-Elektrizitäts-Binnenmarktrichtlinie in Österreich, Deutschland und der Schweiz**

**Norbert Wohlgemuth,  
Hans-Joachim Bodenhöfer**

#### **1. Einleitung**

Der Ordnungsrahmen für die Elektrizitätswirtschaft in Europa ist in Bewegung geraten. Energie ist in der Europäischen Union seit dem Inkrafttreten der Unionsverträge von Maastricht am 1.11.1993 grundsätzlich als Ware zu betrachten, die dem allgemeinen Grundsatz des freien Warenverkehrs unterliegt (1). Im Weißbuch zur Industriepolitik wird gefordert, daß der europäischen Wirtschaft, um auf den Weltmärkten wettbewerbsfähig zu bleiben, eine kostengünstige Versorgung mit Elektrizität und Gas ermöglicht werden solle. Zur Erreichung dieses Zieles sollten vor allem Wettbewerbsselemente in die "geschützten" Märkte für Elektrizität und Gas eingeführt werden (2). Auf europäischer Ebene steht prinzipiell das allgemeine wettbewerbsrechtliche und Anti-Monopol-Instrumentarium gemäß dem EG-Vertrag zur Verfügung. Insbesondere stehen der Europäischen Kommission gemäß Art. 90 Abs. 2 EGV umfassende Kompetenzen in diesem Bereich zu. Die traditionelle Situa-

tion eines Ausnahmebereiches des Wettbewerbs ergibt sich für die Elektrizitätswirtschaft jedoch aus dem "natürlichen Monopol" eines Versorgungsnetzwerkes im jeweiligen Versorgungsgebiet von Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU). Um diese regionalen Anbietermonopole für den Wettbewerb zu öffnen und einen wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkt entstehen zu lassen, wurde mit dem Zugang Dritter zu den Übertragungsnetzen (Durchleitungsrechte) ein neuartiger Lösungsweg gefunden. Wegen anfänglich kaum überwindbarer Differenzen im Hinblick auf die Details einer solchen Lösung kam erst im Sommer 1996 eine Einigung zustande. Aus politischen Gründen entschied man sich für das Instrument einer Richtlinie, womit den Mitgliedstaaten im Sinne der Subsidiarität mehr Spielraum bei der Ausgestaltung der nationalen Gesetze bleibt. Mit dem Maastrichter Vertrag wurde u.a. ein Aktionsprogramm zum raschen Aufbau europaweiter Netze verabschiedet.

In diesem Beitrag wird verglichen, wie die EU-Elektrizitäts-Binnenmarktrichtlinie in Deutschland und in Österreich umgesetzt wird/werden soll. Weiters wird auf die Hauptpunkte der Reorganisation der Schweizer Elektrizitätswirtschaft eingegangen. Es zeigt sich, daß - obwohl die Richtlinie für die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied nicht Anwendung findet - die grundsätzlichen Überlegungen in beachtlichem Ausmaße mit jenen der Richtlinie übereinstimmen (3).

Das Bundeskabinett hat am 23. Oktober 1996 einen Gesetzentwurf verabschiedet, mit dem der Elektrizitätsmarkt in Deutschland liberalisiert würde. Gegen den Gesetzentwurf der Bundesregierung hat sich jedoch Wider-

stand der Länder formiert. Bei der Sitzung des Bundesrates am 19. Dezember 1996 wurde der Entwurf in der vorliegenden Form einstimmig abgelehnt. Am 6. März 1998 hat der Deutsche Bundesrat bei der Wiedervorlage des Gesetzes von seiner Einspruchsmöglichkeit keinen Gebrauch gemacht, womit das "Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts" (EnWG) zustande gekommen ist.

In Österreich hat der Ministerrat am 17. März 1998 die Regierungsvorlage zum "Bundesgesetz, mit dem die Organisation auf dem Gebiet der Elektrizitätswirtschaft neu geregelt wird (Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz - Elwog)" beschlossen (4). Diese Ministerratsvorlage wurde durch einen gemeinsamen Abänderungsantrag von SPÖ und ÖVP, welcher der Unterausschuß und der Wirtschaftsausschuß am 25. Juni 1998 beschlossen, nochmals in einigen Punkten geändert. Am 7. Juli nahm der Nationalrat das Elwog an.

## 2. Die Elektrizitäts-Binnenmarkttrichtlinie

### 2.1 Besonderheiten von Elektrizitätsmärkten

Elektrizitätsmärkte sind durch eine Reihe von Merkmalen charakterisiert, die reine Marktlösungen ausschließen. Dazu zählen vor allem das Vorliegen von natürlichen Monopolen, zumindest im Bereich der Elektrizitätsübertragung und -verteilung. Aufgrund der technologischen Veränderungen (vor allem der Einführung von Gasturbinen) liegen aber im Bereich der Elektrizitätserzeugung keine natürlichen Monopole mehr vor (5). Diese technologische Entwicklung, gemeinsam mit dem politischen Willen der Europäischen Kommission zur Aufrechterhaltung einer wettbewerbsfähigen europäischen Wirtschaft, war eine primäre Antriebs-

kraft für den Entwurf der Richtlinie. Ein weiteres Charakteristikum von Elektrizitätsmärkten ist die Nicht-Speicherbarkeit von Elektrizität. Damit ist verbunden, daß zu allen Zeiten das Angebot gleich der Nachfrage sein muß, was vor allem die Bereithaltung von entsprechenden Reservekapazitäten ("*peak load capacities*") bedingt. Die traditionellen - und im Gesamtangebot noch dominierenden - Formen der Elektrizitätserzeugung, z.B. Kohle- oder Wasserkraftwerke, sind zudem durch große Erzeugungseinheiten, eine hohe Kapitalintensität und eine lange Kapitalbindungsdauer charakterisiert; Investitionsentscheidungen der Vergangenheit unter den Bedingungen eines geschützten Marktes können daher bei Preiswettbewerb zum Problem von "*stranded investments*" führen.

### 2.2 Historische Entwicklung

Die Kommission legte bereits 1991 Entwürfe für Elektrizität und Gas vor, die Vorschriften über zentrale Aspekte enthielten. Einer der Kernpunkte dieser Richtlinie ist die Einführung von mehr Wettbewerb im Elektrizitätsmarkt. Die Mitgliedstaaten der EU müssen danach den Elektrizitätsmarkt öffnen. Am 20. Juni 1996 wurde in einer Sondersitzung des Energieministerrates politische Einigung über einen gemeinsamen Standpunkt erzielt. Die förmliche Verabschiedung des gemeinsamen Standpunktes im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie erfolgte am 25. Juli 1996. Nach der Verabschiedung durch den Rat ist die Richtlinie nochmals vom Europäischen Parlament behandelt und am 11. Dezember 1996 von diesem ohne Änderungen beschlossen worden (6). Die Richtlinie trat am 19. Februar 1997 in Kraft. Nach Inkrafttreten steht den Mitgliedstaaten ein Zeitraum von längstens zwei Jahren für ihre Umsetzung in nationales Recht zur Verfügung (7).

## 2.3 Ansatzpunkte der Richtlinie und Varianten

Die Richtlinie berücksichtigt die unterschiedlichen Strukturen der Elektrizitätswirtschaft in den Mitgliedstaaten sowie die verschiedenen Anforderungen bezüglich gemeinwirtschaftlicher Leistungen, Versorgungssicherheit, Verbraucher- und Umweltschutz. Unabhängig von der gewählten Marktorganisation müssen gleichwertige wirtschaftliche Ergebnisse und eine vergleichbare Marköffnung resultieren (Äquivalenzprinzip). Die Einführung von Wettbewerb schließt Auflagen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und des Umweltschutzes nicht aus.

### 2.3.1 Wettbewerbselemente

Wettbewerbselemente umfassen vor allem die Bereiche schrittweiser Marköffnung, Wettbewerb bei der Elektrizitätserzeugung, Zugang zum Netz und Direktleitungen.

In Artikel 19 der Binnenmarktrichtlinie werden der Marköffnungsgrad, der zumindest erreicht werden muß, und dessen Ermittlung bestimmt. Die Mitgliedstaaten können im Sinne der Subsidiarität die zugelassenen Kunden nach eigenen Kriterien definieren, es müssen jedoch Endverbraucher mit mehr als 100 Gigawattstunden (GWh - je Verbrauchsstätte, inkl. Eigenerzeugung) Jahresverbrauch jedenfalls Zugang zum Markt haben. Die Richtlinie sieht vor, daß die Elektrizitätsmärkte schrittweise geöffnet werden sollen. Die nationale Marktquote muß der EU-Marktquote entsprechen, welche sich aus dem Verbrauch der gemeinschaftsweiten Großverbraucher errechnen läßt. Diese Formel bedeutet, daß mit dem Inkrafttreten der Richtlinie ca. 25 Prozent, ab dem Jahr 2000 ca. 28 Prozent und ab 2003 ca. 33 Prozent des

Marktes für zugelassene Kunden zu öffnen sind. Die Möglichkeit einer weiteren Öffnung ab dem Jahr 2006 soll aufgrund der gemachten Erfahrungen durch das Europäische Parlament und den Rat geprüft werden. In den EU-Staaten werden vorerst die größten Konsumenten in absteigender Reihenfolge ihres Jahresverbrauchs zugelassen. Die Mitgliedstaaten haben anzugeben, welche Verbraucher gemäß diesen Kriterien als Kunden zugelassen sind. Die angegebene Marköffnungsquote ist in jedem Land mindestens einzuhalten.

Ein zentrales Wettbewerbselement besteht in der Schaffung von Wettbewerb in der Elektrizitätserzeugung. In Kapitel III der Richtlinie sind Bestimmungen für den Bau neuer Erzeugungsanlagen mittels Genehmigungs- oder Ausschreibungsverfahren enthalten. Es wird den Mitgliedstaaten überlassen, welches Verfahren sie anwenden. Bei beiden Verfahren sind jedoch objektive, transparente und nichtdiskriminierende Kriterien anzuwenden. Dadurch soll ein Wettbewerb um neue Produktionskapazitäten erreicht werden. Im Genehmigungsverfahren besteht ein Rechtsanspruch auf den Bau neuer Erzeugungsanlagen nach objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien, die z.B. Sicherheit, Umweltschutz, Art der Primärenergieträger, Flächennutzung, Energieeffizienz, aber auch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen umfassen können. Das Ausschreibungsverfahren ist von der Idee der zentralen Planung des zukünftigen Kapazitätsbedarfs geprägt. Es erfolgt dann eine europäische Ausschreibung der benötigten Kapazitäten mit genauer Beschreibung der technischen Kriterien. Dieses System weist eine geringere Wettbewerbstiefe auf. Unabhängige Erzeuger und Eigenerzeuger haben jedenfalls Rechtsanspruch auf den Bau neuer Erzeugungsanlagen nach den Kriterien des Genehmigungsverfahrens.

Der diskriminierungsfreie Zugang der Kunden und Erzeuger zum Übertragungsnetz ist die Voraussetzung für Wettbewerb unter den Erzeugern. Die EU-Mitgliedstaaten haben dafür geeignete Vorkehrungen zu treffen. Die Richtlinie läßt die Wahl offen, ob dazu das Modell des Netzzugangs auf Vertragsbasis (*Third Party Access*) oder des Alleinabnehmers (*Single Buyer* bzw. *Acheteur Unique*) im nationalen Recht Anwendung findet.

Das Modell des Netzzugangs auf Vertragsbasis ist in all den Staaten möglich, die eine Mehrzahl von Unternehmen aufweisen, die in der Erzeugung, Übertragung und Verteilung tätig sind. Dieses Modell kennt zwei Varianten, nämlich den verhandelten Netzzugang mit frei verhandelbaren Konditionen und den geregelten Netzzugang mit öffentlich bekanntgemachtem Benützungstarif. Der Netzzugang auf Vertragsbasis überläßt den Mitgliedstaaten, nebst den Kunden und Lieferanten auch die Verteilunternehmen zuzulassen. Das Alleinabnehmermodell ist für jene Staaten vorgesehen, in denen bisher ein vertikal integriertes (Monopol-) Unternehmen, wie z.B. die *Electricité de France*, für die Elektrizitätsversorgung zuständig war und auch weiterhin zuständig sein wird. Auch im Alleinabnehmermodell gibt es die zwei Varianten, mit und ohne Abnahmeverpflichtung des *Single Buyer*.

Direktleitungen zwischen Erzeugern und Kunden zu bauen, ist ein weiteres Wettbewerbsselement. Die Mitgliedstaaten können die Bewilligung zum Bau einer Direktleitung davon abhängig machen, daß der Zugang zu einem bestehenden Netz verweigert wurde. Mit diesem Druckmittel soll wettbewerbshemmendes Verhalten eines Leitungsbesitzers verhindert werden.

### 2.3.2 Entflechtung und Transparenz

Viele EVU besitzen neben den Kraftwerksanlagen auch Übertragungs- und Verteilanlagen. Sie verfügen damit über einen Informationsvorteil, den sie gegenüber einem Erzeuger, welcher Kunden in ihrem Versorgungsgebiet beliefern möchte, nützen könnten, aber nicht mehr nützen dürfen. Da lediglich die Erzeugung dem Wettbewerb unterstellt wird, sind die als natürliche Monopole verbleibenden Übertragungs- und Verteilfunktionen zumindest buchhalterisch von der Erzeugung zu trennen. Für diese drei Bereiche sowie für Tätigkeiten außerhalb des Elektrizitätsbereichs sind getrennte Konten zu führen und im Jahresabschluß eigenständige Bilanzen und GuV-Rechnungen auszuweisen. In Fällen, wo ein Alleinabnehmer für die Versorgung zuständig ist, muß dieser getrennt von der Erzeugung und Verteilung geführt werden. Es ist zudem sicherzustellen, daß außer den Informationen, die für den Alleinabnehmer zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sind, keine Informationen zwischen der Tätigkeit als Alleinabnehmer und seinen Erzeugungs- und Verteilungstätigkeiten übermittelt werden.

### 2.3.3 Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

Gemäß Artikel 3 der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie können die Mitgliedstaaten den Elektrizitätsunternehmen "gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Allgemeininteresse" auferlegen. Diese können die Sicherheit, einschließlich der Versorgungssicherheit, die Regelmäßigkeit, die Qualität, den Preis der Lieferungen und den Umweltschutz umfassen. Die Verpflichtungen müssen klar definiert, transparent, nichtdiskriminierend und überprüfbar

sein sowie veröffentlicht werden. Die Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen ist jedoch auf wenige Anwendungsfälle beschränkt. Wenn die Kapazitäten im Übertragungsnetz knapp oder ungenügend sind, kann der Transport von Elektrizität aus erneuerbaren Energien gegenüber Elektrizität aus nicht erneuerbaren Energieträgern den Vorrang erhalten. Einheimische und in anderen EU-Ländern erzeugte Elektrizität ist dabei gleichgestellt.

Bei der Einspeisung aus Produktionsanlagen ist grundsätzlich den wirtschaftlich günstigsten Lieferungen Vorrang zu geben. Die Mitgliedstaaten können den Betreibern der Übertragungsnetze zur Auflage machen, daß Elektrizität aus erneuerbaren Energieträgern, aus Abfällen oder aus der Kraft- Wärme-Kopplung Vorrang gegeben wird. Dies gilt auch für die Betreiber von Verteilnetzen. Bereits im Genehmigungsverfahren können Anforderungen bezüglich Umweltschutz, Energieeffizienz und der Art des Primärenergieträgers gestellt werden.

Aus Gründen der Versorgungssicherheit kann ein Mitgliedstaat Anweisung geben, "daß Elektrizität bis zu einer Menge, die 15 Prozent der in einem Kalenderjahr zur Deckung des gesamten Elektrizitätsverbrauchs des betreffenden Mitgliedstaats notwendigen Energie nicht überschreitet, vorrangig aus Erzeugungsanlagen abgerufen wird, die einheimische Energieträger in Form von Brennstoffen einsetzen" (Artikel 8 Abs. 4).

### **2.3.4 Vergleichbare Ergebnisse der Marktöffnung**

Der Netzzugang muß unabhängig von der gewählten Marktorganisation offen sein und in den Mitgliedstaaten zu gleichwertigen wirtschaftlichen Ergebnissen und zu einer vergleichbaren Marktöffnung führen. Im Vordergrund

steht ein möglichst funktionierender und effizienter Binnenmarkt für Elektrizität, bei welchem grenzüberschreitende Lieferverträge ebensowenig behindert werden wie solche innerhalb eines Staates. Es stellt sich jedoch das Problem, daß die Kriterien für die Zulassung eines Kunden unter den Staaten variieren können. Bei grenzüberschreitenden Lieferverträgen kann die Netzdurchleitung verweigert werden, wenn der Kunde nicht in beiden Ländern als zugelassener Kunde betrachtet wird. Gilt der Kunde nur in einem Staat als zugelassener Kunde, kann die Lieferung verweigert werden. Auf Antrag des Mitgliedstaates, in welchem der zugelassene Kunde ansässig ist, kann jedoch die EU-Kommission - unter Berücksichtigung der Marktlage und der Interessen der ablehnenden Partei - die Ausführung der Lieferung auferlegen. Die EU-Kommission überprüft laufend die Anwendung dieser Interventionsmöglichkeit und erstattet Bericht über etwaige Ungleichgewichte bei der Öffnung der Elektrizitätsmärkte.

## **3. Ansätze in den drei Ländern**

### **3.1 Deutschland**

In Deutschland hat die Bundesregierung Ende Oktober 1997 ihren dritten Entwurf zur Revision des Energierechts verabschiedet. Ende November hat der Bundestag mit der Stimmenmehrheit der Regierungskoalition der Neuregelung zugestimmt. Im Gegensatz zu früheren Fassungen ist ein Anspruch auf den verhandelten Netzzugang im Gesetz verankert worden. Früheren Einwänden wurde weitgehend Rechnung getragen. So wurde beispielsweise den städtischen Versorgungsunternehmen die Möglichkeit eingeräumt, als Netzzugangsalternative das Prinzip des Alleinabnehmers mit Abnahmepflicht in ihrem Versorgungsgebiet einzuführen.

Diese Regelung ist jedoch befristet und nur bis zum Jahr 2005 gültig. Im weiteren wurde auch die Bedeutung der erneuerbaren Energien und der Kraft-Wärme-Kopplung bei der Definition der umweltverträglichen Energien explizit hervorgehoben sowie die Abnahme- und Vergütungspflicht für Einspeisungen von Elektrizität aus erneuerbaren Energien bis zu einer Leistung von 5 MW gemäß dem Stromeinspeisungsgesetz (StrEG) festgeschrieben. Eine weitere Sonderregelung ist für die ostdeutsche Braunkohleverstromung vorgesehen, die bis 2003 vor dem Wettbewerb geschützt werden soll. Bis Ende 2006 kann zudem gemäß den Reziprozitätsregeln der Richtlinie der Netzzugang eines ausländische Lieferanten abgelehnt werden, wenn im Herkunftsland nicht die gleichen Zulassungsbedingungen für die zu beliefernden Abnehmer bestehen. Trotz verschiedener Neuerungen im dritten Entwurf bestehen aus der Sicht von Opposition und Gemeinden nach wie vor Unsicherheiten, z.B. beim Vorrang von Elektrizität aus Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen in den lokalen Verteilnetzen sowie bei der Frage der Entschädigung der Durchleitung, die primär durch eine freiwillige Vereinbarung zwischen den Verbänden der industriellen Verbraucher und der Elektrizitätswirtschaft geregelt werden soll.

### 3.2 Österreich

Die vorliegende Ministerratsvorlage hat zum Ziel, die österreichischen Elektrizitätsrechtlichen Bestimmungen mit dem EU-Recht zu harmonisieren und jene rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, die für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Elektrizitätswirtschaft in einem internationalen Umfeld erforderlich sind. Vorgesehen ist ein geregelter Netzzugang. Die Netzgebühr wird behördlich als Fixpreis festgelegt. Zum

Markt zugelassen werden vorerst nur Großverbraucher (Industriekunden) mit einem Jahresverbrauch von mehr als 40 GWh. Bis ins Jahr 2003 soll diese Schwelle stufenweise auf einen Verbrauch von 9 GWh gesenkt werden (8). Bei der Beurteilung, ob eine Verweigerung des Netzzugangs mißbräuchlich oder diskriminierend sei, ist der vorrangige Einsatz erneuerbarer Energien und des hydro-thermischen Erzeugungssystems zu berücksichtigen. Dies soll unter anderem dazu dienen, "stranded investments" bei den Wasserkraftwerken zu verhindern (9). Diese Bestimmung ist allerdings nur bei "Kampfpreisen" anwendbar. Die EU hat bei dieser Schutzbestimmung Vorbehalte angebracht, da maximal nur 15 Prozent aus einheimischen Brennstoffen produzierte Elektrizität vorrangig behandelt werden dürfen. (Der Wasserkraftanteil an der gesamten Elektrizitätsproduktion liegt aber zwischen 65 und 70 Prozent.) Zur Beschleunigung der Markteinführung nicht-konventioneller erneuerbarer Energien (Wind, Biomasse etc.) und der Kraft-Wärme-Kopplung will die österreichische Regierung im Zeitraum von 1999 bis 2003 die Verteilunternehmen verpflichten, mindestens 3 Prozent mit diesen Technologien erzeugte Elektrizität an die Endverbraucher abzugeben. Weiters wird für diese Erzeuger der Marktzutritt zu allen Endkunden sowie der Bau von Niederspannungsleitungen (unter 1000 Volt) ohne Elektrizitätsrechtliche Bewilligung ermöglicht.

### 3.3 Schweiz

Die Einbindung der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft in den europäischen Stromverbund erfordert eine weitgehende Angleichung an europäische Regelungen und eine Beteiligung am europäischen Binnenmarkt, auch wenn die Schweiz nicht Mitglied der EU ist.

Zentrale Pfeiler des Elektrizitätsmarktgesetzes (EMG) sind das Kooperations- und Subsidiaritätsprinzip. Mit dem Gesetz soll der Elektrizitätsmarkt über den geregelten Netzzugang auf Vertragsbasis (*Regulated Third Party Access*) geöffnet werden. Dafür sollen die Betreiber der Elektrizitätsnetze eine an den betriebsnotwendigen Kosten orientierte Vergütung erhalten. Für den Betrieb des Übertragungsnetzes ist die Errichtung einer gesamtschweizerischen Netzgesellschaft vorgesehen.

Als berechtigte Kunden gelten bei Inkrafttreten des Gesetzes die Großkonsumenten mit einem Jahresverbrauch von mehr als 20 GWh. Das sind in der Schweiz schätzungsweise 114 Unternehmungen. Zusätzlich sollen auch die Verteilwerke Zugang zum Markt haben, und zwar im Umfang der Bezugsmengen für berechtigte Kunden sowie im Umfang von 10 Prozent ihres Jahresabsatzes an feste Kunden. Insgesamt beträgt damit die Marktöffnungsquote zu Beginn etwa 12 Prozent, was bedeutend niedriger ist als die EU-Marktöffnungsquote von rund 25 Prozent für 1999. Nach drei Jahren soll der "Schwellenwert" für Großverbraucher auf 10 GWh und nach weiteren drei Jahren auf 5 GWh gesenkt werden. Gleichzeitig wird der Umfang des Jahresabsatzes der Verteilwerke auf 20 bzw. 50 Prozent erhöht. Die Marktöffnungsquote beträgt damit nach drei Jahren 30 Prozent und nach sechs Jahren 50 Prozent. Neun Jahre nach Inkrafttreten des Elektrizitätsmarktgesetzes soll der Strommarkt in der Schweiz voll geöffnet sein.

Das EMG sieht eine Reihe von flankierenden Maßnahmen vor. Im Vordergrund steht die Vorrangstellung von Elektrizität, die aus erneuerbaren Energien gewonnen wird. Damit soll erreicht werden, daß die Wasserkraft auch unter Wettbewerbsbedingungen ihren wichtigen Beitrag zur Elektrizitätsversorgung leisten kann. Eine weitere

wichtige Maßnahme bilden Entschädigungen für nicht amortisierbare Investitionen sowie zur Erhaltung und Erneuerung bestehender Wasserkraftanlagen. Die Elektrizitätsbranche soll die nicht amortisierbaren Investitionen durch einen Zuschlag auf den Strompreis abgelten können. Dieser Zuschlag ist nur während einer befristeten Übergangszeit zulässig.

## 4. Unterschiede bei der Umsetzung

### 4.1 Prinzipien

Die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit ist ein Ziel, welches in allen drei Ländern verfolgt wird. Die exakte Bedeutung dieses Zieles ist aber nicht unmittelbar erkennbar, da theoretisch verschiedene Effizienzbegriffe angewendet werden könnten, wie z.B. die technische Effizienz bei der Energieumwandlung, die ökonomische Effizienz (Abbau von Monopolrenten und "X-Ineffizienz"), der Abbau von Überkapazitäten, oder optimale (effiziente) Kraftwerksstandorte.

In Deutschland soll "eine möglichst sichere, preisgünstige und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung mit Elektrizität und Gas im Interesse der Allgemeinheit" sichergestellt werden. Derselbe Passus findet sich auch im Elwog, wobei zusätzlich auch noch versucht werden soll, "den hohen Anteil erneuerbarer Energien in der österreichischen Elektrizitätswirtschaft weiter zu erhöhen", sowie "einen Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Allgemeininteresse zu schaffen". Das Schweizer EMG "be-zweckt, daß der Bevölkerung und der Wirtschaft durch wirksamen Wettbewerb national und international konkurrenzfähige Elektrizität angeboten wird". Weiters soll es die Rahmenbedingungen für "eine zuverlässige und erschwingliche Versorgung mit Elektrizität

tät; die Erhaltung einer konkurrenzfähigen Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energien; eine gefestigte Stellung der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft auf dem europäischen Elektrizitätsmarkt" festlegen.

## **4.2 Netzzugang**

### **4.2.1 Netzzugangsmodelle**

Das österreichische Gesetz sieht den geregelten Netzzugang vor. In Deutschland gilt das Modell des verhandelten Netzzuganges, wobei den städtischen Versorgungsunternehmen jedoch die Möglichkeit eingeräumt wird, als Netzzugangsalternative das Prinzip des Alleinabnehmers mit Abnahmepflicht in ihrem Versorgungsgebiet einzuführen. Diese Regelung ist befristet und nur bis zum Jahr 2005 gültig. In der Schweiz ist - wie in Österreich - in Artikel 4 EMG der geregelte Netzzugang auf Vertragsbasis rechtlich verankert.

### **4.2.2 Marktöffnung**

In Österreich orientiert sich die Marktöffnung nach den Mindestanforderungen der Richtlinie (19. Februar 1999: Marktöffnungsgrad nach Berechnungsbasis 40 GWh; 19.2.2000: Marktöffnungsgrad nach Berechnungsbasis 20 GWh; 19.2.2003: Marktöffnungsgrad nach Berechnungsbasis 9 GWh; 19.2.2006: mögliche weitere Marktöffnung nach Überprüfung der Erfahrungen mit dem Funktionieren des Elektrizitätsbinnenmarktes).

In Deutschland geht die Liberalisierung weit über die Mindestanforderungen der Richtlinie hinaus, da kein Schwellenwert vorgesehen ist, ab dem der Lieferant frei gewählt werden kann. Das heißt, daß alle Endverbraucher (auch Haushalte) "liberalisiert" werden

sollen.

In der Schweiz haben bei Inkrafttreten des Elektrizitätsmarktgesetzes Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch je Verbrauchsstätte einschließlich der Eigenerzeugung von mehr als 20 GWh Anspruch auf Durchleitung. Dies entspricht einer schweizerischen Marktöffnungsquote von ca. 12 Prozent. Da die Schweiz nur wenige Unternehmen der elektrizitätsintensiven Grundstoffindustrie aufweist, sind die entsprechenden Mindestverbrauchswerte für zugelassene Kunden zur Erreichung der Marktöffnungsquote besonders tief. Artikel 31 enthält einen festen Absenkungspfad, der bestimmt, daß neun Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes alle Endverbraucher Anspruch auf Durchleitung von Elektrizität haben. Versorgungs- und Verteilunternehmen sollen nach dem vorliegenden Entwurf vorerst nur im Umfang der Bezugsmengen ihrer zugangsberechtigten Endkonsumenten sowie im Umfang von 10 Prozent des Jahresabsatzes an feste Kunden einen Anspruch auf Durchleitung erhalten. Drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes erhöht sich der maßgebende Anteil am Jahresabsatz auf 20 Prozent und nach weiteren drei Jahren auf 50 Prozent. Neun Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes sollen die Versorgungs- und Verteilunternehmen unbeschränkten Anspruch auf Durchleitung und dadurch Zugang zum Netz erhalten.

### **4.2.3 Durchleitungsentgelt**

Grundsätze über die maximale Höhe der Durchleitungsvergütung sind erforderlich, weil die Übertragungs- und Verteilnetze auch bei einem offenen Elektrizitätsmarkt Monopolcharakter haben werden. Um Beschränkungen des freien Wettbewerbs und Mißbräuche aufgrund der faktischen Monopolstellung verhindern zu können, sollen für alle

Durchleitungsberechtigten die gleichen Grundsätze bezüglich der Vergütung für die Netzbenutzung gelten. Gemäß Artikel 18 Abs. 1 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, daß ein nicht-diskriminierender Tarif für die Nutzung des Übertragungs- und Verteilersystems veröffentlicht wird.

Das österreichische Elwog sieht vor, daß die für den Zugang zu einem Übertragungsnetz zu veröffentlichenden Preise (Systemnutzungstarife) durch den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten durch Verordnung oder Bescheid bestimmt werden, wobei die Systemnutzungstarife dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Systembenutzer zu entsprechen haben und als Festpreise zu bestimmen sind.

In Deutschland *kann* das Bundesministerium für Wirtschaft durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Kriterien zur Bestimmung von Durchleitungsentgelten festlegen. Die Betreiber des Elektrizitätsversorgungsnetzes müssen ab dem Jahr 2000 Richtwerte zur Spanne der Durchleitungsentgelte veröffentlichen. In den folgenden Jahren sollen die Entgelte auf dem Durchschnitt der in den vergangenen zwölf Monaten ausgehandelten Entgelte beruhen.

In der Schweiz richtet sich gemäß Art. 5 EMG die Vergütung für die Durchleitung von Elektrizität nach den "betriebsnotwendigen Kosten", wobei der Bundesrat Grundsätze für eine transparente und kostenorientierte Berechnung der Kosten erläßt.

### 4.3 Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

#### 4.3.1 Elektrizität aus erneuerbaren Energieträgern

In Deutschland regelt das Einspeisungsgesetz die Abnahme und die Ver-

gütung von Strom, der ausschließlich aus Wasserkraft, Windkraft, Sonnenenergie, Deponiegas, Klärgas oder aus Biomasse gewonnen wird, wenn die Generatorleistung nicht größer als 5 Megawatt ist. Die Energieversorgungsunternehmen sind demnach verpflichtet, die in ihrem Versorgungsgebiet erzeugte Elektrizität aus erneuerbaren Energien abzunehmen und mit einem gesetzlich festgelegten Mindestbetrag zu vergüten. Maßgeblich für die Mindestpreise nach dem Stromeinspeisungsgesetz sind die Durchschnittserlöse der EVU aus der Belieferung aller Elektrizitätsverbraucher im vorletzten Jahr. Dieser Referenzwert beträgt derzeit 18,65 Pfennig je Kilowattstunde. Die Mindestvergütung je Kilowattstunde beträgt deshalb 1998 für Elektrizität aus

\* Wind- und Sonnenenergie 16,79 Pfennig (= 90 Prozent der Durchschnittserlöse),

\* kleineren Wasserkraftanlagen und Biomasse 14,92 Pfennig (= 80 Prozent der Durchschnittserlöse),

\* größeren Wasserkraftanlagen 12,12 Pfennig (= 65 Prozent der Durchschnittserlöse).

Eine Härteklause besagt, daß ein EVU lediglich fünf Prozent der aus regenerativen Energiequellen erzeugten Elektrizität selbst abnehmen und vergüten muß. Werden diese fünf Prozent überschritten, muß das übergeordnete ("vorgelagerte") EVU einspringen und die "Mehrkosten" (im Gesetz nicht definiert) erstatten. Sind auch bei diesem 5 Prozent erreicht, ist die Abnahmeverpflichtung für "grüne Elektrizität" erfüllt ("doppelte Deckelung"). Ferner sollen die EVU freiwillig mehr Elektrizität aus erneuerbaren Energien und aus Kraft-Wärme-Kopplung erzeugen.

Für Österreich dürfte die geplante Bevorzugung der Wasserkraft - im Gegensatz zur Schweiz, die nicht an EU-Vorgaben gebunden ist - nur schwer durchsetzbar sein, da die Richtlinie vor-

sieht, daß nur 15 Prozent der Elektrizitätserzeugung aus einheimischen Ressourcen bevorzugt verwendet werden dürfen. Aufgrund des viel höheren Wasserkraftanteils an der Elektrizitätserzeugung bleibt offen, wie dies in der Praxis geschehen soll. Die bevorzugte Verwendung der Wasserkraft im Rahmen der "von Deutschland abgeschriebene[n]" Bestimmung über die Netzgangsverweigerung dürfte die EU Kommission - nicht kritiklos hinnehmen (10).

Ziel des Elwog ist es u.a., "den hohen Anteil erneuerbarer Energien in der österreichischen Elektrizitätswirtschaft weiter zu erhöhen". § 31 Elwog sieht vor, daß Anlagen auf der Basis der erneuerbaren Energieträger feste oder flüssige Biomasse, Biogas, Deponie- und Klärgas, Geothermie, Wind und Sonne bis zum Jahr 2005 einen Anteil von drei Prozent an der an Letztverbraucher abgegebenen Elektrizitätsmenge zu erreichen haben (11).

In der Schweiz ist bei der Einspeisung von Elektrizität aus erneuerbaren Energieträgern eine Vergütung vorgesehen, die sich an den Kosten neuer inländischer Anlagen orientiert. Die zur Abnahme der Elektrizität verpflichteten Verteilunternehmen sind berechtigt, die aus der Vergütung allenfalls entstehenden Mehrkosten an die festen Kunden weiterzugeben. Obwohl die Einspeisungen gemäß dieser Regelung im schweizerischen Durchschnitt weniger als 1 Prozent des Verbrauchs betragen, bestehen zwischen den Kantonen erhebliche Unterschiede.

Artikel 11 EMG enthält Maßnahmen zur bevorzugten Behandlung von Elektrizität, die aus erneuerbaren Energien gewonnen wird. Die Vorrangstellung gilt somit für alle Elektrizität aus erneuerbaren Energien, wobei im vorliegenden Fall der Wasserkraft eine besondere Stellung zukommt. Zwischen der Priorisierung der Wasserkraft und dem Problem nicht amortisierbarer Investitionen (*stranded investments*) besteht ein

enger Zusammenhang. Mit den durch die Marköffnung zu erwartenden tieferen Elektrizitätspreisen können Wasserkraftwerke mit hohen Gestehungskosten nicht mehr zu wettbewerbsfähigen Bedingungen produzieren. Mit der bevorzugten Behandlung der Wasserkraft soll ein zentrales Instrument geschaffen werden, um nicht amortisierbare Investitionen möglichst zu verhindern.

Absatz 1 verpflichtet die Betreiber von Übertragungs- und Verteilnetzen, die aus erneuerbaren Energien gewonnene Elektrizität im Netz bevorzugt zu behandeln. Diese Vorrangstellung gilt sowohl hinsichtlich der Inanspruchnahme von Erzeugungsanlagen als auch hinsichtlich der Durchleitung im Netz. Der vorliegende Entwurf beauftragt den Bundesrat, "die Betreiber von Verteilnetzen nur bis zu einem gewissen Anteil (z.B. 50 Prozent) zur primären Inanspruchnahme von Elektrizität aus erneuerbaren Energien zu verpflichten". Mit diesem umfassenden Schutz der Wasserkraft reduziert sich das kompetitive Segment der E-Wirtschaft entsprechend.

### 4.3.2 Braunkohle

In Österreich sind für die Braunkohleverstromung Betriebsbeihilfen im Ausmaß der Differenz zwischen derzeitigem Preis und Marktpreis vorgesehen. Diese Bestimmung orientiert sich an Artikel 8 Abs. 4 der Richtlinie und ist bis 31. Dezember 2008 befristet. Durch eine Ausschlußfeststellung soll sichergestellt werden, daß nicht die Beihilfe bezogen und gleichzeitig der Standort, für den die Beihilfe bezogen wurde, stillgelegt wird.

In der BRD ist die Verwendung von Braunkohle vor allem in den Neuen Bundesländern von beachtlicher Bedeutung. § 3 EnWG sieht lediglich vor, "die Notwendigkeit einer ausreichend

hohen Verstromung von Braunkohle aus diesen Ländern besonders zu berücksichtigen". Sofern keine Verlängerung bis zum 31. Dezember 2005 vorgenommen wird, tritt diese Übergangsvorschrift am 31. Dezember 2003 außer Kraft.

## 5. Re-Regulierung des Wettbewerbs

Es ist klar, daß auch die im Rahmen der EU-Richtlinie vorgeschlagene Form von Wettbewerb auf den europäischen Elektrizitätsmärkten einer gewissen Regulierung bedarf. Dies betrifft insbesondere die Bedingungen und das Entgelt für Durchleitungsrechte.

Im Bereich der erneuerbaren Energieträger zur Elektrizitätsgewinnung sollen in den drei Ländern unterschiedliche ordnungspolitische Instrumente angewendet werden. Erneuerbare Energieträger können entweder durch eine prioritären Netzzugang gefördert werden und/oder auch durch attraktive Einspeisetarife, die den Netzbetreibern vorgeschrieben werden. Eine weitere Möglichkeit wäre die Vergabe von Investitionszuschüssen. In Österreich wird diesbezüglich ein Drei-Säulen-Modell verfolgt: Durch Mindesteinspeisetarife, Investitionsförderung (mittels Ausschreibungsmodell) sowie einer vorgeschriebenen Marktöffnung für erneuerbare Energieträger sollen sie verstärkt zur Elektrizitätserzeugung verwendet werden.

Im Vergleich der drei Ansätze gibt das deutsche EnWG die liberalsten Rahmenbedingungen für die E-Wirtschaft vor. Die vielen Kann-Bestimmungen geben den Akteuren verhältnismäßig große Wettbewerbsfreiheit, die erst bei unbefriedigenden Marktergebnissen vom Bundeswirtschaftsminister eingeengt werden kann (z.B. Gestaltung der Verträge zum verhandelten Netzzugang und Festlegung von Kriterien zur Bestimmung von Durchlei-

tungsentgelten). Beim Vergleich von Österreich (12) und der Schweiz, die aufgrund des hohen Wasserkraftanteils an der Elektrizitätserzeugung in einigen Bereichen Gemeinsamkeiten aufweisen, kann festgestellt werden, daß der Schutz der Wasserkraft in der Schweiz - aufgrund der Nicht-Anwendbarkeit der EU-Richtlinie - stärker ausgeprägt ist als in Österreich. Andererseits ist im Schweizer Elektrizitätsmarktgesetz die volle Öffnung der Märkte bereits festgeschrieben - wenn auch erst neun Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes -, während die Marktöffnung in Österreich sich lediglich an den Mindestanforderungen der Richtlinie orientiert.

## Anmerkungen

- (1) Seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH): ALMELO/NV ENERGIEBEDRIJF IJSSELMIJ, Rs C-393/92, Slg 1994, I-1477, besteht kein Zweifel, daß Elektrizität als Ware im Sinne von Artikel 30 EGV zu qualifizieren ist. Dies hat zur Folge, daß auf Elektrizität die Regelungen über den freien Warenverkehr Anwendung zu finden haben.
- (2) In begrenztem Maße bestehen bereits Wettbewerbselemente mit der Substitutionskonkurrenz zu anderen Energieträgern im Wärmebereich und der Eigenproduktion der Konsumenten. Alle diese wettbewerblichen Elemente genügen aber nicht, um ausreichenden Wettbewerb und damit die größtmögliche Effizienz der Stromversorgung sicherzustellen.
- (3) Seit 18. Februar 1998 gibt es einen Entwurf des Bundesamtes für Energie zum "Elektrizitätsmarktgesetz" (EMG). Der Schweizer Bundesrat hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beauftragt, einen Bericht über Möglichkeiten einer Marktöffnung im Bereich der leitungsgelassenen Energien zu erarbeiten. Die zu diesem Zweck gebildete Arbeitsgruppe hat ihre Arbeit im Juni 1995 veröffentlicht, und der Bundesrat hat im Dezember 1995 vom Bericht Kenntnis genommen. Auf

dieser Grundlage hat eine Arbeitsgruppe einen Katalog von kurz- und mittelfristig realisierbaren Maßnahmen diskutiert. Der Bericht wurde im Januar 1997 veröffentlicht. Er bildet eine wesentliche Grundlage des vorliegenden Entwurfs des Elektrizitätsmarktgesetzes.

- (4) Gleichzeitig mit dem Elwog sollen auch das "Bundesverfassungsgesetz, mit dem die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der österreichischen Elektrizitätswirtschaft geregelt werden", erlassen, sowie das Kartellgesetz 1988 und das Preisgesetz 1992 geändert werden. Die aus dem Zweiten Verstaatlichungsgesetz übernommenen Regelungen über die Eigentumsverhältnisse an der Verbundgesellschaft, den Sondergesellschaften und den Landesgesellschaften bleiben aufrecht. Das Zweite Verstaatlichungsgesetz wird aufgehoben.
- (5) Hunt u.a. (1996).
- (6) European Commission (1997).
- (7) Ausnahmeregelungen gibt es für Belgien, Griechenland und Irland: Diesen Staaten bleibt ein zusätzliches Jahr zur Implementierung der Richtlinie.
- (8) Verteilunternehmen, die auch ein Übertragungsnetz betreiben, sind auf jeden Fall zugelassene Kunden (Landesgesellschaften und landeshauptstädtische EVUs). Für die übrigen Verteilunternehmen gilt folgender Zeitplan: Liberalisierung ab 19.2.2002 bei einem Jahresabsatz über 40 GWh und ab 19.2.2003 bei einem Jahresabsatz über 9 GWh.
- (9) Die *stranded investments* werden durch ein Gutachterteam ermittelt. Die Abgeltung soll nach dem Beihilfenprinzip an die beantragenden EVUs erfolgen, wobei die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Antragsteller berücksichtigt wird. Bei der Bewertung der Höhe der *stranded costs* ist der Marktöffnungsgrad zu berücksichtigen. Für heimische Braunkohle ist eine Sonderregelung vorgesehen. Im Zuge der Diskussionen um eine Abgeltung der *stranded investments* wurden verschiedene Varianten diskutiert. Ein möglicher Vorschlag sah eine Dritte-Teilung vor: Zu je einem Drittel sollten die

Stromversorger (aus Rationalisierungserträgen), die zugelassenen Kunden (die als erste Preissenkungen zu spüren bekommen sollen) und die Tarifkunden dafür aufkommen. Eine alternative Version dieses Vorschlages bestand darin, daß der Bund das Drittel der Tarifkunden übernimmt (in Form von vorzeitigen Abschreibungen), damit nicht das erste Ergebnis der Marktöffnung in Preiserhöhungen für Tarifkunden besteht. Die Koordinationsverträge, mit denen sich die Landesgesellschaften zur Abnahme von Elektrizität vom Verbund verpflichten, gelten weiter, können aber per 31.12.2003 gekündigt werden. Allerdings sollen die darin vereinbarten Preise von derzeit durchschnittlich 73 Groschen in vier gleichen Raten auf das "Marktniveau" gesenkt werden. Verteilunternehmen, die zugelassene Kunden sind, müssen allfällige Preissenkungen an die nachgelagerten Verteilunternehmen weitergeben. Dies soll durch die Preiskommission sichergestellt werden. Durch das Aufrechterhalten der Koordinationsverträge könnten die von der Regierung akzeptierten *stranded investments* in Höhe von 35,6 Mrd S möglicherweise auf ein Drittel reduziert werden. Die Finanzierung der *stranded investments* erfolgt über einen Zuschlag zur Netzegebühr. Da aber aufgrund eines Entschließungsantrages die Strompreise für die Tarifkunden nicht angehoben werden sollen, läuft die Regelung darauf hinaus, daß die zugelassenen Kunden dafür aufkommen werden müssen.

- (10) Losch, M., in: Die Presse (29.4.1998).
- (11) Zu den Einspeisungsbestimmungen, die in die Kompetenz der Länder fallen und daher auch unterschiedlich geregelt sein können, hält §47(3) Elwog fest: "Der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten hat durch Verordnung die Landeshauptmänner zu beauftragen, die Bestimmung von Mindestpreisen für die Einlieferung von elektrischer Energie aus Anlagen, die auf Basis der erneuerbaren Energieträger feste oder flüssige Biomasse, Biogas, Deponie- und Klärgas, Wind und Sonne betrieben werden, an seiner

Stelle auszuüben. ... Sofern ein Landeshauptmann von seiner Ermächtigung zur Bestimmung dieser Mindestpreise binnen sechs Monaten nach der Delegierung nicht Gebrauch macht, geht die Zuständigkeit zur Bestimmung dieser Mindestpreise wieder auf den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten über. Die Zuständigkeit des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten bleibt solange aufrecht, als nicht eine diese Mindestpreise regelnde Bestimmung des Landeshauptmannes in Kraft tritt."

- (12) Wir bedanken uns bei Herrn Mag. Wenty von der Arbeiterkammer Wien für klärende Kommentare.

### Literatur

- Borner, S., Vom Stromkartell zur Elektro-Planwirtschaft. Regulierungswut im Entwurf des Elektrizitätsmarktgesetzes, in: Neue Zürcher Zeitung (18./19. April 1998).
- European Commission, Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council Governing the Common Rules for the Internal Electricity Market, in: Official Journal L 27 (Luxemburg 30.1.1997).
- Grawe, J., Netzzugang und Vorrang-Regelungen, in: Elektrizitätswirtschaft 23 (1997) 1309-1314.
- Hunt, S.; Shuttleworth, G., Competition and Choice in Electricity (New York 1996).
- Midttun, A. (Hrsg.), European Electricity Systems in Transition. A Comparative Analysis of Policy and Regulation in Western Europe (Oxford 1997).
- OECD, Application of Competition Policy to the Electricity Sector (=OCDE/GD(97)132, Paris 1997).
- Orasch, W.; Haas, R.; Auer, H., The Austrian Electricity Supply Industry, in: Luigi de Paoli (Hrsg.), Historical Development and Current Discussions in Electricity Supply Industries in the European Union (London 1997).
- Pauger, D., Marktwirtschaft durch EU-Recht. Deregulierung am Beispiel der Elektrizitätswirtschaft (Wien 1996).
- Romerio, F., Models of Hydropower Resource Management in the Swiss Alps, in: 21<sup>st</sup> Annual International Conference of the IAEE (Quebec 13.-16. Mai 1998) 115-124.

## NEUERSCHEINUNGEN

### **Die arbeitslose Gesellschaft und ihr Sozialstaat**

Herausgegeben von Kai Eicker-Wolf, Ralf Käpernick, Torsten Niechoj,  
Sabine Reiner und Jens Weiß

328 Seiten, 321 ÖS/44 DM/40 SFr, ISBN 3-89518-184-6, Mai 1998

Indem sie die Massenarbeitslosigkeit als neue Rahmenbedingung heutiger Wirtschafts- und Sozialpolitik anerkennen, gelingt es den Autoren, neue Perspektiven und grundlegende Strukturreformen für den Sozialstaat zu entwickeln. Sie zeigen, inwiefern neue Formen der gesellschaftlichen Arbeitsorganisation und der sozialen Sicherung realistische Möglichkeiten für eine zukunftsweisende Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik darstellen.

### **Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich**

Herausgegeben von Josef Schmid und Reiner Niketta

298 Seiten, 350 ÖS/48 DM/43,50 SFr, ISBN 3-89518-204-4, August 1998

Die Umgestaltung des Wohlfahrtsstaats steht fast überall im Brennpunkt der politischen Diskussion. Ein Blick über die Grenzen kann hilfreich sein, um Problem-entstehung und Problemlösung besser zu erkennen und aus den Erfahrungen anderer zu lernen. Dieser Band bietet einen umfassenden Überblick über den Zustand anderer (Wohlfahrts)-Staaten und deren Wohlfahrtspolitiken.

Heribert Dieter

### **Die Asienkrise**

Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds

ca. 160 Seiten, 204 ÖS/28 DM/25 SFr, ISBN 3-89518-201-X, September 1998

Der Autor untersucht sowohl interne als auch externe Ursachen sowie die Konsequenzen der Asienkrise. Neben der kritischen Betrachtung in- und ausländischer Finanzakteure geht er hierbei vor allem auf die Rolle des IWF ein und mahnt notwendige Strukturreformen dieser Organisation an.

---

## Kontinuität oder Umbruch – die Entstehung der Zweiten Republik\*

Felix Butschek

---

### 1. Das außenpolitische Umfeld

Die Unterschiede in der Entstehung von Erster und Zweiter Republik konnten größer nicht sein. Es differiert nahezu alles. Da ist zunächst das weltpolitische Umfeld. Die Geburt der Ersten Republik erfolgte an der Grenze einer sekulären Veränderung. Das „lange 19. Jahrhundert“ (Hobsbawm) war 1918 zu Ende gegangen. Das gilt in besonderem Maße für Österreich, denn gerade hier hatte es bis zum Ende des Ersten Weltkrieges eine starke Ausprägung gefunden. Das gilt zunächst für den Staatsverband, der sozusagen vom Mittelalter her in das Industriezeitalter hineinragte; weniger wegen seiner monarchischen Verfassung, die sich ja auch in einigen westlichen Staaten vorfand, als wegen der multinationalen Struktur dieses Landes. Auf diesem Territorium hatte die westliche Staatsbildung im Wege der Staatsnation nicht stattgefunden, was von vielen Autoren als Ursache für die späte Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft mit entsprechender Wirtschaftsstruktur gesehen wird (1).

Die Erste Republik repräsentierte den „Rest“ (Clemenceau) einer Großmacht, welche sich nach einem verheerenden Krieg einfach in ihre Teile aufgelöst hatte. Diese gingen nunmehr daran, jene Prozesse nachzuholen, welche ihnen bisher verwehrt worden waren. Dieser „Rest“ blieb der eigentliche Besiegte

des Krieges; zwar verlor auch Ungarn große Teile seines Staatsgebietes samt deren ungarischer Bevölkerung, aber es erlangte nach vielen Jahrhunderten endlich seine vollständige Unabhängigkeit. Den Versuch Österreichs, wenigstens im großen anderen Verlierer des Ersten Weltkrieges unterzukommen, verhinderten die Siegermächte.

Der neue Staat erfuhr international eine entsprechende Behandlung. Seiner Delegation wurden in St. Germain hinter Stacheldraht die Bedingungen diktiert, und die neuen Nachbarn ließen ihn zumindest teilweise spüren, was sie vom Wärter des „Völkerkerkers“ hielten. Wenngleich letztlich die Friedensbedingungen nicht allzu hart ausfielen, enthielten sie doch eine Reihe lästiger Behinderungen, wie etwa eine dreijährige einseitige Meistbegünstigung für die Siegerstaaten sowie ein Generalpfandrecht auf alle österreichischen Vermögenswerte und Einnahmen (2).

Erst allmählich änderten sich diese Verhaltensweisen. Die katastrophale wirtschaftliche Lage, insbesondere der Hunger im Lande, bewog die Westmächte, an der Spitze die USA, allmählich auf die Sorgen des jungen Staates einzugehen und Hilfslieferungen in Gang zu setzen. Einen wesentlich Antrieb für eine intensivere Zuwendung der Alliierten bedeutete die Entstehung des Kommunismus, insbesondere in Ungarn. Die österreichische Regierung verstand es auch, diesen Trumpf geschickt auszuspielen (3).

Nach und nach wurde den Siegermächten klar, daß nicht nur die politische, sondern auch die ökonomische Stabilität der ehemaligen Monarchiestaaten eine unabdingbare Voraussetzung für die ruhige Entwicklung Nachkriegseuropas darstellte – eine Erkenntnis, die schließlich über den Völkerbund zu der finanziellen Sanierung dieser Länder führte.

Zwar folgte die Wiedererrichtung der Republik nach 1945 abermals nach ei-

nem verheerenden Krieg und darüber hinaus noch dem Verlust der Eigenstaatlichkeit, aber die weltpolitische Entwicklung war weitergegangen. Aus den Stürmen des Krieges war zumindest in Westeuropa eine Welt von stabilen Nationalstaaten hervorgegangen, welche auf Demokratie und prinzipiell auf Marktwirtschaft beruhten.

Zum Ärger späterer österreichischer Zeithistoriker anerkannten die Alliierten in der Moskauer Deklaration Österreich als erstes Opfer Hitlers, wodurch es eine akzeptierte Position in der westlichen Völkergemeinschaft einnahm. Zwar behielt es insofern einen Sonderstatus, als es von den Alliierten dauerhaft besetzt und in Besatzungszonen mit Militärregierungen aufgeteilt wurde. Doch installierten diese sehr früh Landesregierungen sowie in der sowjetischen Besatzungszone eine Bundesregierung, welche - nach anfänglichem Mißtrauen der westlichen Besatzungsmächte - von allen Bundesländern anerkannt wurde. Nach dem 2. Kontrollabkommen konnte diese auch ziemlich unbehelligt agieren. Die Behandlung Österreichs vor allem durch die westlichen Alliierten erhellte aus einer grimmigen Bemerkung von sowjetischer Seite, wonach dieses Land „das gehätschelte Lieblingskind des Westens sei“.

## **2. Wandlungen der innenpolitischen Struktur**

Auch die soziale und innenpolitische Szenerie Österreichs wurde nach dem Ersten Weltkrieg durch einen fundamentalen Strukturbruch gekennzeichnet: Hier war nun tatsächlich das 19. Jahrhundert zu Ende gegangen. Das manifestierte sich nicht nur in der Abschaffung der Monarchie. Ein wesentliches Merkmal dieser Veränderung wurde die Tatsache, daß die bisher in Regierung, Militär und bestimmten Bereichen der Verwaltung dominierende Ari-

stokratie ihren Einfluß schlagartig verlor und auch als soziale Bezugsgruppe dramatisch an Bedeutung einbüßte; ein Umstand, an dem spätere restaurative Tendenzen nichts mehr Entscheidendes zu ändern vermochten.

Der zweite gravierende politische Strukturbruch vollzog sich mit dem Hervortreten der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen. Natürlich hatten sie auch vor dem Krieg existiert, aber trotz einer gewissen Integration in die Gesellschaft um die Jahrhundertwende hatten sie politisch nur geringen Einfluß erreicht. Dann fiel ihnen plötzlich die führende Rolle in der österreichischen Innenpolitik zu.

Die Sozialdemokraten wurden bei den ersten Parlamentswahlen nach dem Kriege die stärkste Partei und stellten in der Koalitionsregierung mit den Christlichsozialen den Regierungschef sowie den Außenminister, besetzten also die traditionellen Schlüsselressorts. Darüber hinaus war durch die Rätebewegung ein starkes autonomes Element entstanden, das unmittelbar nach dem Kriege das öffentliche Leben - nicht nur in Österreich - in hohem Maße prägte.

Dieser abrupte politische Wandel fand seinen Niederschlag auch in der Gesetzgebung, welche in dieser Phase durch ein umfassendes Sozialprogramm charakterisiert war. Damals wurde die Basis für spätere Entwicklungen der Sozialgesetzgebung gelegt. Otto Bauer hatte sicherlich recht, wenn er von einer „Österreichischen Revolution“ sprach (4). Daran vermochte auch der Umstand nichts zu ändern, daß der gesamte administrative und judizielle Apparat von der neuen Republik praktisch unverändert aus der Monarchie übernommen wurde.

Aber nicht nur die politische Struktur veränderte sich fundamental, das ganze Lebensgefühl wandelte sich. Das galt beispielsweise nicht nur für den Verlust der Vorbildfunktion des Adels

(5), sondern dokumentierte sich auch in vielen Äußerlichkeiten. Man vergleiche etwa die Frauenmode 1913 und 1920.

Auch in diesem Bereich traten die Unterschiede zur Periode nach dem Zweiten Weltkrieg deutlich hervor. Diese war nämlich trotz siebenjähriger Fremdherrschaft in entscheidendem Ausmaß durch Kontinuität gekennzeichnet. Als leitendes Prinzip der meisten Aktivitäten galt, genau dort fortzusetzen, wo der demokratische Prozeß zwischen den Kriegen geendet hatte - und die damals begangenen Fehler zu vermeiden.

Das traf vor allem für die maßgebenden politischen Kräfte in Österreich zu. Die Sozialdemokratische Arbeiterpartei (SDAP) änderte zwar ihren Namen, um den linken Flügel der Illegalität, die „Revolutionären Sozialisten“, zu integrieren, und nannte sich nunmehr „Sozialistische Partei Österreichs“ (SPÖ), setzte aber organisatorisch und personell - viele emigrierte sozialistische Funktionäre kehrten früh zurück - dort fort, wo sie 1934 gezwungen worden war, aufzuhören. Nahezu alle Spitzenpolitiker der Nachkriegszeit hatten schon vor 1934 bzw. 1938 wichtige Positionen eingenommen.

Auch die Gewerkschaften griffen auf die alten Kader zurück, nahmen jedoch eine entscheidende politisch-organisatorische Umstellung vor. An die Stelle der Richtungsgewerkschaften trat eine überparteiliche Einheitsgewerkschaft, der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB). Wiewohl innerhalb dieses Verbandes Parteifraktionen bestehen blieben, wurde die gesamte sozial- und wirtschaftspolitische Entwicklung der Zweiten Republik durch den spezifischen Charakter dieser Einheitsgewerkschaft bestimmt.

Die Arbeiterkammern, also die gesetzliche Arbeitnehmervertretung, welche vor allem Gesetzentwürfe zu begutachten sowie die wissenschaftlichen Grundlagen für die Gewerkschaftspoli-

tik auszuarbeiten hatten, schlossen ebenfalls direkt an ihre Tätigkeit in der Ersten Republik an.

Komplizierter erweist sich allerdings die Antwort auf die Frage, wie sich denn die ideologische Basis der Arbeitnehmerorganisationen nach dem Krieg entwickelt habe. Freilich lassen sich auch hier charakteristische Entwicklungslinien zurückverfolgen. Die österreichische Sozialdemokratie war, wie die meisten anderen auch, durch eine programmatische Ambivalenz gekennzeichnet. Auf der einen Seite stand der grundsätzliche Anspruch, ein vollkommen neues Gesellschaftssystem zu schaffen, auf der anderen, sich im gegebenen zu bewegen. Die letztere Notwendigkeit wurde vor allem für die Gewerkschaften anerkannt, wenngleich auch diese die Kampfbereitschaft ihrer Mitglieder für ersteres stärken sollten (6).

Hiezu kam allerdings, daß die faktische Politik, auch der Sozialdemokratie, ihren theoretischen Ansprüchen kraß entgegenlief. Dieses erwies sich zu Ende des Ersten Weltkrieges und danach, als auch in Österreich revolutionäre Bewegungen entstanden und es zu spontanen Betriebsbesetzungen kam. In dieser Phase waren es sowohl die Sozialdemokratie wie auch die Gewerkschaften, welche diese Strömungen auffingen und in die Entwicklung der parlamentarischen Demokratie kapitalistischer Prägung überführten (7).

Auch nach 1945 blieb diese Ambivalenz zunächst, wenngleich sehr abgeschwächt, erhalten. Die SPÖ gab sich vorerst gar kein Programm, auch die Gewerkschaften legten sich nicht fest. Aber immerhin stellte der Arbeiterkammerpräsident Mantler am 1. Bundeskongreß des ÖGB vom 18. bis 23. März 1948 fest, daß die „kapitalistische Epoche .. trotz ungeahnter Fortschritte auf allen Gebieten des menschlichen Lebens nirgends die Probleme, die sie aufgeworfen hat, lösen“ hätte können

und daß es notwendig sei, an „Stelle einer durch das Profitstreben geleiteten und gelenkten Wirtschaft ... eine Wirtschaft der planmäßigen Deckung des Bedarfs ...“ zu setzen (8).

Aber bereits am 2. Bundeskongreß des ÖGB vom 1. bis 5. Oktober 1951 zog der Sekretär der Arbeiterkammer für Wien, Wirlandner, endgültig den Schlußstrich unter ein alternatives Wirtschaftssystem und definierte als Aktivitätsraum der Gewerkschaften die Marktwirtschaft. Was blieb, war eine Tendenz zur Beibehaltung der Nachkriegsbewirtschaftung sowie zu staatlichen Wirtschafts Eingriffen (9).

Nicht ganz so direkt vermochten die christlichen politischen Kräfte an die Zeit zwischen den Kriegen anzuschließen. Sie begegneten insofern Schwierigkeiten, weil die Christlichsoziale Partei, vor allem ihr damaliger Vorsitzender Dollfuß, in die gewaltsame Etablierung des autoritären Ständestaates involviert gewesen war.

Sie reorganisierte sich daher als Österreichische Volkspartei (ÖVP), wobei es ihr gelang, in diesem Rahmen auch noch Teile des ehemaligen Landbundes aufzunehmen. Auch das Funktionärskorps zeigte viele völlig neue Gesichter. Im Lauf der Jahre allerdings traten wieder die früheren christlichsozialen Funktionäre in den Vordergrund, wie etwa der spätere Bundeskanzler Raab. Nur die Spitzenpolitiker des Ständestaates fanden keine politischen Wirkungsmöglichkeiten in der Zweiten Republik.

Die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft konnte dagegen als gesetzliche Interessenvertretung wieder direkt an die Vorkriegssituation anschließen. Im Bereich der privaten Organisationen der Industrie schlossen sich dagegen die verschiedenen Verbände der Ersten Republik - wie im Falle der Gewerkschaften - zu einer einheitlichen Organisation, der Vereinigung Österreichischer Industrieller, zusammen.

Einen schweren politischen Rückschlag erlebte das dritte der traditionellen historischen politischen Lager Österreichs, das deutschnationale. In der Nachkriegsperiode kam es infolge seines früheren Aufgehens im Nationalsozialismus zu überhaupt keiner Fortsetzung. Erst 1949 wurde mit der Gründung des Verbandes der Unabhängigen (VdU) eine gewisse Renaissance vollzogen; allerdings vermochte diese Gruppierung in den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik praktisch überhaupt keinen direkten politischen Einfluß zu erlangen.

In diesem Zusammenhang läßt sich 1945 allerdings ein Entwicklungsbruch feststellen, nämlich in Verwaltung, Unterricht und Gerichtsbarkeit. Die durch das Nationalsozialistengesetz statuierten Sanktionen gegen die große Masse der NSDAP-Mitglieder, wie der temporäre Verlust der staatsbürgerlichen Rechte und eine Sühneabgabe, fallen hierbei weniger ins Gewicht. Wesentlicher erscheinen schon die Berufsverbote, gravierend jedoch die Säuberungen im öffentlichen Dienst. Insgesamt wurden daraus rund 100.000 Personen ausgeschieden. In besonderem Maß war davon der Justizbereich betroffen, was unmittelbar nach 1945 seinen Betrieb schwerstens beeinträchtigte. Ähnliches gilt für das Sicherheits- und Unterrichtswesen. Im Universitätsbereich standen im September 1946 23 aktiven Professoren 274 ihrer Funktion enthobene gegenüber (10). Wenn gleich manche der ehemaligen Nationalsozialisten nach dem Amnestiegesetz 1948 wieder in ihre ehemaligen Positionen zurückkehrten, läßt sich hier eine gewisse Diskontinuität feststellen. Allerdings nur eine solche gegenüber dem nationalsozialistischen Intermezzo. Der Ausschluß seiner ehemaligen Anhänger aus wichtigen Positionen förderte ja die Herstellung der beschriebenen Kontinuität mit der Ersten Republik!

### 3. Die Änderung der Wirtschaftsstruktur

In wirtschaftlicher Hinsicht ergab sich abermals eine ganz unterschiedliche Situation nach den beiden Weltkriegen. Die Erste Republik erlebte ambivalente wirtschaftliche Gegebenheiten. Zunächst war die Wirtschaft der Monarchie durch den Weltkrieg auf das Schwerste in Anspruch genommen worden, auch in jenen Teilen, die keine Kriegszerstörungen erlitten hatten. Ebenso gravierend erwies sich der Zerfall des früheren Wirtschaftsraumes. Bisher binnenwirtschaftliche Waren- und Leistungsströme wurden plötzlich zu solchen des Außenhandels, dessen spezifische Problematik überdies darin bestand, daß er in der unmittelbaren Nachkriegszeit nur sehr beschränkt zustande kam, wofür kriegsbedingte Mangelerscheinungen in allen Nachfolgestaaten beitrugen.

Wichtiger erscheint, daß manche dieser Länder darangingen, durch Er-

richtung hoher Zollbarrieren die nationale Industrie auszubauen und gegen die österreichische Konkurrenz abzusichern (11). Dadurch kam es zu einer Umkehrung der früheren Bedingungen. Agierten die österreichischen Unternehmer bis 1914 auf einem geschützten Binnenmarkt, hatten sie nunmehr extrem hohe Zollmauern und nichttarifarisches Handelshemmnisse zu überwinden (Tabelle 1). Eine Umstellung auf neue, westliche, Märkte vollzog sich nur sehr allmählich, da viele Jahre irgendeine Rekonstruktion dieses Wirtschaftsraumes erwartet wurde. Damit ergab sich die eigenartige Situation, daß trotz aller dieser Hindernisse die Nachfolgestaaten der weitaus wichtigste Exportmarkt blieben - man könnte hier also von einer Art „erzwungener Kontinuität“ sprechen -, sich jedoch das ganze Handelsvolumen beträchtlich reduzierte (12). Damit geriet die österreichische Wirtschaft in ein strukturelles Leistungsbilanzdefizit, das nur durch Auslandskredite ausgeglichen werden konnte.

**Tabelle 1: Zollltarife in ausgewählten europäischen Ländern**

|                  | 1913                 | 1927 | 1931 |
|------------------|----------------------|------|------|
|                  | In % des Warenwertes |      |      |
| Österreich       | 22,8                 | 17,5 | 36,0 |
| Tschechoslowakei | 22,8                 | 31,3 | 50,0 |
| Ungarn           | 22,8                 | 30,0 | 45,0 |
| Rumänien         | 30,3                 | 42,3 | 63,0 |
| Jugoslawien      | 22,2                 | 32,0 | 46,0 |
| Polen            | 72,5                 | 53,5 | 67,5 |
| Bulgarien        | 22,8                 | 67,5 | 96,5 |
| Deutschland      | 16,7                 | 20,4 | 40,7 |
| Frankreich       | 23,6                 | 23,0 | 38,0 |
| Italien          | 24,8                 | 27,8 | 48,3 |
| Schweden         | 27,6                 | 20,0 | 26,8 |
| Schweiz          | 10,5                 | 16,8 | 26,4 |
| Belgien          | 14,2                 | 11,0 | 17,4 |
| Spanien          | 37,0                 | 49,0 | 68,5 |

Q: Liepmann (1938) nach Hertz (1947) 72.

Auch hier bot sich nach dem Zweiten Weltkrieg ein vollkommen anderes Bild. Das Bundesgebiet hatte schwere Zerstörungen erlitten. Es wurde Anfangs von 1 Million Soldaten besetzt, für welche ein Besatzungskostenbeitrag zu leisten war. Zwischen den vier Besatzungszonen gab es zunächst wenig Kontakte. Die im Krieg entstandene, enge wirtschaftliche Bindung an Deutschland wurde nahezu vollständig unterbrochen. Die Bedingungen nach 1945 schienen also weit schlechter zu sein als 1918. Dennoch erlebte Österreich einen stürmischen Wiederaufbau, welcher direkt in die Phase des „Wirtschaftswunders“ überging. Was waren die Ursachen?

Ein wichtiges Element lag sicherlich darin, daß sich die Bevölkerung nunmehr vorbehaltlos zu dem wiedererstandenen Staat bekannte und entschlossen war, dessen Aufbau voranzutreiben. Dieser Aufbau konnte daher, wie zuvor ausgeführt, in einer Atmosphäre innen- und außenpolitischer Stabilität vollzogen werden.

Die gewaltigen Zerstörungen erwiesen sich als weit weniger folgenschwer als zunächst angenommen. Sobald die Ressourcen zur Verfügung standen, konnten die Schäden relativ rasch beseitigt werden, denn es zeigte sich, daß das Humankapital weit stärker ins Gewicht fiel als die Anlagen. Und damit konnte Österreich den Aufbau mit einer weitgehend neuen Industriestruktur bewerkstelligen.

Zwar hatte der stürmische Boom nach 1938 sehr rasch im Kriege sein Ende gefunden. Geblieben waren jedoch die zahlreichen, von den Deutschen errichteten Großbetriebe, welche zwar alle Rüstungszwecken gedient hatten, jedoch mit nur geringen Adaptationen für die Wiederaufbaunachfrage im In- und Ausland produzieren konnten. Sie waren zwar alle durch Bombenangriffe zerstört worden, doch blieb das „kollektive Wissen“ der Belegschaft

erhalten. Wo ihre Rekonstruktion möglich war - was nicht in allen Fällen für die sowjetische Besatzungszone galt -, zählten sie alsbald, durchwegs als verstaatlichte Betriebe, zu den führenden Unternehmungen der österreichischen Industrie, welche auch außerordentliche Exporterfolge erzielten.

All die geschilderten Möglichkeiten hätten aber wahrscheinlich ohne ausländische Hilfe nicht im vollen Ausmaß genutzt werden können. Im Gegensatz zu der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg, als die Sieger dessen ökonomische Folgen nicht abzuschätzen vermochten, hatten die angelsächsischen Mächte schon während des Krieges ein Nachkriegskonzept für die internationale Wirtschaft ausgearbeitet. Obwohl dieses auf den Prinzipien des Freihandels beruhte, war den USA klar, daß dessen Verwirklichung im zerstörten und verarmten Europa nicht sofort möglich sein würde.

Um den Wiederaufbau dieser Volkswirtschaften zu erleichtern, wurde zunächst die UNRRA geschaffen, welche die europäischen Länder mit Lebensmitteln und Saatgut versorgte. Daran schlossen sich mehrere Hilfsaktionen der USA, die schließlich, auch unter dem Einfluß des beginnenden Kalten Krieges, im Marshallplan ihre bekannteste Ausprägung fanden.

Österreich flossen in diesem Rahmen besonders viele Mittel zu. Sie erreichten pro Kopf fast den höchsten Wert aller europäischen Länder und bewegten sich einige Jahre hindurch in einer Größenordnung von rund 10% des BIP (13). Damit konnten zwei der schwierigsten Wirtschaftsprobleme gelöst werden, unter welchen die Erste Republik gelitten hatte: Einerseits kam es zu keiner Passivierung der Leistungsbilanz, weil in den Nachkriegsjahren mehr als die Hälfte der Importe aus ERP-Mitteln bezahlt wurden, andererseits war es in einem verarmten Land mit niedriger Sparquote möglich,

reichlich Investitionsmittel aufzubringen.

#### **4. Institutionen und wirtschaftliches Wachstum**

Der Vergleich zwischen den Umbrüchen jeweils nach den beiden Weltkriegen ergibt ein vollkommen konträres Bild. Am Ende des Ersten stand ein totaler politischer und sozialer Wandel vor dem Hintergrund einer zunächst feindselig eingestellten Umwelt. Dagegen war der Produktionsapparat mehr oder minder erhalten geblieben, ja sogar die Außenhandelsstruktur entsprach in hohem Maße den Vorkriegsgegebenheiten - freilich zumindest teilweise gezwungenermaßen und bei dramatischem Rückgang des Handelsvolumens. Die Aufgabe der wirtschaftlichen Strukturanpassung repräsentierte die große Herausforderung des jungen Staates, welcher er sich nur sehr allmählich und unzulänglich gewachsen zeigte.

Demgegenüber erfolgte die Wiederrichtung Österreichs nach 1945 in weitestgehender politischer und auch sozialer Kontinuität. Die Periode des „Anschlusses“ blieb nicht mehr als ein Intermezzo. Man setzte einfach dort fort, wo man gezwungen worden war aufzuhören - sicherlich nicht ohne die Lehren aus der Vergangenheit gezogen zu haben, aber Institutionen, Organisationen und Verhaltensweisen blieben im wesentlichen unverändert. Das entspricht auch der Entwicklung in den anderen europäischen Staaten, insbesondere in Deutschland (14).

Dagegen war der Produktionsapparat im hohen Ausmaß zerstört - was aber offensichtlich kein unüberwindliches Problem darstellte. Doch hatte er durch die deutschen Investitionen einen anderen Charakter angenommen. Das Schwergewicht der österreichischen Industrie verlagerte sich von der

traditionellen Konsumgüterzeugung zu den Grundstoffen, Vormaterialien, dauerhaften Konsumgütern und zur Bauwirtschaft. Eine weitere Strukturverschiebung vollzog sich zum effizienten Großbetrieb mit hohem Einsatz von Humankapital sowie regional nach Westösterreich (15). Daß die Beziehungen zum Haupthandelspartner während des Krieges, Deutschland, zunächst weitestgehend unterbrochen waren, bildete angesichts der ungeheuerigen Nachkriegsdynamik offensichtlich kein Problem.

Diese unterschiedliche Entwicklung nach den beiden Kriegen fand ihren ins Auge springenden Niederschlag in der wirtschaftlichen Entwicklung. Bei ungefähr gleicher Ausgangssituation, das Brutto-Inlandsprodukt dürfte 1918 wie 1945 etwa die Hälfte des realen Wertes von 1913 erreicht haben, vermochte die Erste Republik zehn Jahre später ungefähr das Niveau vor dem Kriege wiedergewonnen haben, während es 1955 bereits um die Hälfte darüber lag (Tabelle 2)!

Lassen sich Zusammenhänge zwischen dieser institutionellen Entwicklung und dem außergewöhnlichen österreichischen Wirtschaftswachstum herstellen? Schwerlich mit dem Ansatz Olsons. Denn nach seiner Auffassung sind Marktorganisationen grundsätzlich schädlich für das Wirtschaftswachstum. „Distributional coalitions are ... uniquely harmful to economic efficiency and dynamism“. Nur unter bestimmten Bedingungen können diese nachteiligen Einflüsse für kurze Zeit vermieden werden: „Revolutionary upheavals, totalitarian repressions and foreign occupations destroy organizations for collective actions“. Doch mit zunehmender Stabilisierung setzen sich die charakteristischen Eigenschaften der Organisationen wieder durch, nämlich durch Verfolgung von Sonderinteressen den Marktprozeß zu behindern. „Once these organizations have worked

**Tabelle 2: Die Entwicklung der österreichischen Wirtschaft nach 1918 und nach 1945**

| Brutto-Inlandsprodukt real |         |      |            |
|----------------------------|---------|------|------------|
| Veränderung gegen          |         |      |            |
| das Vorjahr                |         |      |            |
|                            | Mrd. S  |      | 1913 = 100 |
| Zu Preisen von 1937        |         |      |            |
| 1920                       | 7.175   | -5,7 | 66,4       |
| 1921                       | 7.942   | 10,7 | 73,5       |
| 1922                       | 8.657   | 9,0  | 80,1       |
| 1923                       | 8.562   | -1,1 | 79,3       |
| 1924                       | 9.565   | 11,7 | 88,5       |
| 1925                       | 10.211  | 6,8  | 94,5       |
| 1926                       | 10.378  | 1,6  | 96,1       |
| 1927                       | 10.697  | 3,1  | 99,0       |
| 1928                       | 11.194  | 4,6  | 103,6      |
| Zu Preisen von 1954        |         |      |            |
| 1946                       | 40.692  | —    | 58,2       |
| 1947                       | 44.887  | 10,3 | 64,2       |
| 1948                       | 56.951  | 26,9 | 81,4       |
| 1949                       | 67.719  | 18,9 | 96,8       |
| 1950                       | 76.110  | 12,4 | 108,8      |
| 1951                       | 81.310  | 6,8  | 116,2      |
| 1952                       | 81.345  | 0,0  | 116,3      |
| 1953                       | 84.937  | 4,4  | 121,4      |
| 1954                       | 93.592  | 10,2 | 133,8      |
| 1955                       | 104.355 | 11,5 | 149,1      |

Q: Butschek (1997)

out the selective incentives or agreements needed for collective action, they rarely disappear unless they are violently repressed (16).

Nun brachte das Ende des Ersten Weltkrieges einen solchen totalen Bruch, welcher sich *ceteris paribus* positiv auf die Wirtschaftsentwicklung hätte auswirken müssen. Davon war allerdings nichts zu merken. Auch trifft die Annahme Olsons nicht zu, daß die Organisationen in dieser Situation nicht in der Lage gewesen wären, ihre Interessen wahrzunehmen. Denn sowohl die bereits existierenden wie die neu geschaffenen begannen alsbald ihre Tätigkeit aufzunehmen.

Andererseits waren die Organisationen der Sozialpartner nach Ende des

Zweiten Weltkrieges durch weitgehende Kontinuität charakterisiert. Dieselben Organisationen wurden von denselben Funktionären mit ähnlichen Zielsetzungen wiedererrichtet. Institutionelle Änderungen resultierten nur daraus, daß sich durch die Erfahrungen von Nationalsozialismus und Krieg die Einstellung der Marktparteien zueinander änderte. Demnach hätten, Olson zufolge, damals *ceteris paribus* von den Sozialpartner äußerst nachteilige Einflüsse auf die Wirtschaftsentwicklung ausgehen müssen.

Er ist sich allerdings des Gegenteils bewußt. Seine Erklärung dafür geht dahin, daß umfassende Organisationen die Interessen der Gesamtwirtschaft eher im Auge behalten. Wenn es ihnen

nämlich gelänge, marktwidrige Vorteile zu erringen, müßten sie ebenso die Folgen der dadurch verursachten gesamtwirtschaftlichen Nachteile tragen. Eine solche Konstellation habe in Norwegen, Österreich und Deutschland existiert. Aber seiner grundlegenden Auffassung zufolge sei es unvermeidlich, daß im Laufe der Zeit "... encompassing interest organizations such as business organizations and labour unions, are eventually bound to devolve, implicitly or explicitly, into narrow special interest groups" (17).

Eine derartige Entwicklung ist in Österreich abermals nicht zu sehen. Im Gegenteil, im Laufe der sechziger Jahre verfestigte sich die Sozialpartnerschaft immer mehr und nahm stets stärkeren Einfluß auf die Wirtschaftspolitik - im gesamtwirtschaftlichen Interesse! Das gilt bis zur Gegenwart, da die jüngste Budgetstabilisierung sowie die Sanierungsschritte für das Pensionssystem, welche in den meisten europäischen Ländern ins Auge gefaßt wurden, ohne die Kooperation der Gewerkschaften undenkbar gewesen wäre.

Eine wesentlich plausiblere Interpretation der Ereignisse bietet die Neue Institutionenökonomie (NIE), welche Organisationen grundlegend anders einschätzt als Olson. Sie betrachtet diese als Träger der Institutionen, also der Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens. "It is the interactions between institutions and organizations that shapes the institutional evolution of an economy. If institutions are the rules of the game, organizations and their entrepreneurs are the players" (18).

Die tiefgreifende Veränderung der politischen Strukturen nach dem Ersten Weltkrieg drückte sich in ebensolchen des Institutionensystems, der „*governance structure*“, aus. Die traditionellen Verhaltenskodizes erwiesen sich als überholt oder wurden zumindest in Frage gestellt, das „Regelvertrauen“ (19)

war verloren gegangen. Die Arbeitnehmer vermochten zwar unter den neuen Bedingungen viele ihrer Wertvorstellungen zu realisieren, sicherlich jedoch nicht die Unternehmer, welche jene nicht oder nur zum Teil akzeptierten.

Diese Wirtschaftssubjekte litten daher unter extremer Unsicherheit. Zu den ökonomischen Problemen der geänderten Außenhandelsituation, veralteten Anlagen und der erhöhten Arbeitskosten - die Lohnquote lag nach dem Kriege deutlich über jener von 1913 (20) - trat die Unsicherheit nicht nur über die künftige Wirtschaftsentwicklung, sondern auch als Folge des sich ändernden Institutionensystems. Alles das bewirkte einen dramatischen Rückgang der Investitionsquote.

Die Verschärfung der sozialen Beziehungen zu Kriegsende durch das Räte-system, trotz der Beruhigungspolitik der SDAP und der Freien Gewerkschaften, später durch das „Wegräumen des revolutionären Schutts“ durch die Unternehmer oder ihre politischen Vertreter müssen auch die Transaktionskosten spürbar gesteigert haben - abgesehen von den hohen Zöllen.

Das außerordentliche Wirtschaftswachstum des „Goldenen Zeitalters“ wird von manchen Autoren vor allem durch die Zusammenarbeit der Sozialpartner erklärt. Der Nachholprozeß (*catching up*) der europäischen Industriestaaten ergab sich demnach aus einer zurückhaltenden Lohnpolitik der Gewerkschaften in Kompensation gegen eine Reinvestition der Gewinne (21). Eine solche Politik war natürlich nur mit funktionierenden Arbeitsmarktorganisationen möglich.

In Österreich war ihr organisatorischer Rahmen schon seit der Ersten Republik gegeben. Zum Unterschied zu dieser Periode hatte sich aber nunmehr eine Institutionenstruktur entwickelt, welche diesem organisatorischen Rahmen angemessen war. Nichts anderes bedeuteten die „Lehren des gemeinsa-

men Aufenthaltes in den Konzentrationslagern". "... postwar policy-makers and market participants had learned from the disasters of the interwar years and were determined not to repeat them." (22)

Damit aber entstand eine Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens, welches die Unsicherheit der Wirtschaftssubjekte deutlich reduzierte. Die gegenüber der Ersten Republik wesentlich verbesserten Beziehungen der Marktparteien, wie sie sich schon im spezifisch österreichischen Modell der Nachkriegstransformation niederschlugen (23), bewirkten sicherlich auch eine Reduktion der Transaktionskosten in bezug auf Lohnpolitik, Arbeitsbeziehungen und Streiks. Beides läßt sich im österreichischen System der „Sozialpartnerschaft“ eigentlich in der gesamten Periode nach dem Zweiten Weltkrieg feststellen und wird als ein wichtiger Grund für die außerordentliche Wirtschaftsentwicklung dieses Landes betrachtet (24).

Es erweist sich also, daß die durch das Ende der beiden Weltkriege hervorgerufenen sozialen Veränderungen, wenngleich im Rahmen der gesamteuropäischen Entwicklung, den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Fortgang in Österreich determinierten. Trotz der ins Auge springenden Diskrepanz dieser geschilderten Ereignisse sind sie doch im Zusammenhang zu sehen.

1918 vollzog Österreich den Eintritt ins 20. Jahrhundert durch den Auf- und Ausbau all jener Organisationen, welche das Funktionieren einer entwickelten Industriegesellschaft ermöglichen - einschließlich einiger spezifischer Akzente, wie die öffentlich-rechtlichen Kammern. Die Institutionenstruktur, also die Regeln der gesellschaftlichen Koordination, entsprachen jedoch noch nicht dem Organisationsgerüst. Dieser Rückstand konnte jedoch durch die Erfahrungen aus Bürgerkrieg, Nationalsozialismus und Krieg in einer Weise

nachgeholt werden, daß die österreichische *governance structure* im Hinblick auf die Beziehungen der Sozialpartner Vorbildcharakter annahm.

### Anmerkungen

\* Vortrag gehalten bei der Tagung "Zwischen Wettbewerb und Protektion. Zur Rolle staatlicher Macht und wettbewerblicher Freiheit in Österreich im 20. Jahrhundert", vom 4.-6.12. 1997 in Wien.

- (1) Berend (1993) XI; Wank (1997).
- (2) Nautz (1994) 43.
- (3) Nautz (1990) 237.
- (4) Bauer (1923).
- (5) Burri (1997).
- (6) Traxler (1982) 15.
- (7) Ebendort 105.
- (8) Klenner (1953) 1633.
- (9) Butschek (1996) 105.
- (10) Stiefel (1981) 183.
- (11) Walre' de Bordes (1924) 7.
- (12) Layton, Rist (1925) 27.
- (13) Seidel (1951) 341.
- (14) Eichengreen (1996); Paqué (1996).
- (15) Butschek (1978) 112.
- (16) Olson (1996) 176.
- (17) Ebendort 85.
- (18) North (1994) 361.
- (19) Siegenthaler (1993).
- (20) Kausel u.a. (1965) 39.
- (21) Eichengreen (1996); Schulmeister (1998).
- (22) Eichengreen (1996) 41.
- (23) Butschek (1985) 99.
- (24) Henley, Tsakalotos (1993) 118.

### Literatur

- Bauer, O., Die österreichische Revolution (Wien 1923).
- Berend, I.T., Central and Eastern Europe 1914 - 1993. Detour from the periphery to the periphery (Cambridge 1996).
- Burri, M., Theodor Herzl and Richard von Schaukal: Self Styled Nobility and the Sources of Bourgeois Belligerence in Prewar Vienna, in: Austrian History Yearbook (1997).
- Butschek, F., Die österreichische Wirtschaft 1938 bis 1945 (Wien-Stuttgart 1978).
- Butschek, F., Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert (Wien-Stuttgart 1985).

- Butschek, F., Vom Konflikt zur Konsensorientierung. Die Kammer für Arbeiter und Angestellte und die Wirtschaftspolitik Österreichs 1920 - 1995 (Wien 1996).
- Butschek, F., Statistische Reihen zur österreichischen Wirtschaftsgeschichte (Wien 1997).
- Eichengreen, B., Institutions and economic growth: Europe after World War II, in: Crafts, N.; Toniolo, G. (Hrsg.), *Economic Growth in Europe after 1945* (CEPR, Cambridge 1996).
- Henley, A.; Tsakalotos, E., *Corporatism and Economic Performance* (Aldershot-Brookfield 1993).
- Hertz, F., *The Economic Problems of the Danubian States. A Study in Economic Nationalism* (London 1947).
- Kausel, A.; Nemeth, N.; Seidel, H., *Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1963* (Wien 1965).
- Klenner, F., *Die österreichischen Gewerkschaften, Band II* (Wien 1953).
- Layton, W.T.; Rist, Ch., *The Economic Situation of Austria* (=Report presented to the Council of the League of Nations, Genf 1925).
- Nautz, J., *Unterhändler des Vertrauens. Aus den nachgelassenen Schriften von Sektionschef Dr. Richard Schüller* (Wien-München 1990).
- Nautz, J., *Die österreichische Handelspolitik der Nachkriegszeit 1918 bis 1923* (Wien-Köln-Graz 1994).
- North, D.C., *Economic Performance through Time*, in: *American Economic Review* 3 (1994).
- Olson, M., *The varieties of Eurosclerosis: the rise and decline of nations since 1982*, in: Crafts, N.; Toniolo, G. (Hrsg.), *Economic Growth in Europe after 1945* (CEPR, Cambridge 1996).
- Paqué, K.-H., *Olsonian and non-Olsonian interpretations of two decades of German economic history*, in: Crafts, N.; Toniolo, G. (Hrsg.), *Economic Growth in Europe after 1945* (CEPR, Cambridge 1996).
- Schulmeister, St., *Vom Bündnis Realkapital-Arbeit in der Prosperität zum Bündnis Realkapital - Finanzkapital in der Krise. Der politökonomische Entwicklungszyklus der Nachkriegszeit*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 1 (1998).
- Seidel, H., *Die Außenhandelsabhängigkeit der österreichischen Wirtschaft*, in: *Österreich und das Dollarproblem* (Wien 1951).
- Siegenthaler, H., *Regelvertrauen, Prosperität und Krisen* (Tübingen 1993).
- Stiefel, D., *Entnazifizierung in Österreich* (Wien 1981).
- Traxler, F., *Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Entwicklungslogik und Organisationsdynamik gewerkschaftlichen Handelns am Beispiel Österreichs* (Wien-Frankfurt/Main 1982).
- Walre' de Bordes, J., *The Austrian Crown - Its Depreciation and Stabilization* (London 1924).
- Wank, S., *Some Reflections on the Habsburg Empire and Its Legacy in the Nationalities Question*, in: *Austrian History Yearbook* (1997).

# 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**

# BÜCHER

---

## Sozialpolitik aus der Sicht der ökonomischen Theorie

Rezension von: Herbert Giersch (Hrsg.),  
Reforming the Welfare State, Springer-  
Verlag, Berlin, Heidelberg, New York  
1997, 330 Seiten, öS 985,50.

---

Die ökonomische Theorie beschäftigt sich seit mehreren Jahren verstärkt mit Fragen der Sozialpolitik, d.h. es werden die Instrumente der ökonomischen Theorie systematisch auf die Probleme des Wohlfahrtsstaates angewandt. Das betrifft sowohl die Frage nach den Wirkungen der Sozialpolitik als auch die nach den Folgen für die Wirtschaften dieser Länder. Mittlerweile bietet die ökonomische Theorie genug Instrumente, diese Probleme nicht nur durch Darstellung der Institutionen zu behandeln.

Man kann dabei zwei Typen von Arbeiten unterscheiden. Die einen benutzen das Instrumentarium der Ökonomie, um einen vorgegebenen politischen Standpunkt zu argumentieren. Angesichts der Größe der sozialstaatlichen Programme sind die Autoren entweder für einen erhebliche Reform dieser Leistungen, worunter eher ein Abbau zu verstehen ist, oder sie sind gegen derartige Reformen, also eher für eine Beibehaltung des gegenwärtigen Leistungsniveaus. Wer ersteres für politisch richtig hält, wird in der Theorie der optimalen Steuern, insbesondere den Wohlfahrtsverlusten durch Steuern und den Anreizproblemen im Rahmen der *principal-agent*-Theorie die ent-

scheidenden Argumente finden. Wer hingegen für den Sozialstaat argumentieren will, stehen die Theorien des Marktversagens zur Verfügung.

Interessanter sind aber jene Arbeiten, bei denen man nicht sofort sieht, was der Autor politisch will, bei denen also nicht das Ergebnis die Argumente bestimmt, sondern die jeweils diskutierten Fragen systematisch behandelt werden. Diese Arbeiten haben zwar den Nachteil, keine eindeutigen Ergebnisse zu liefern und mit der Feststellung zu enden, daß weitere Forschung notwendig ist, für die wissenschaftliche Diskussion sind sie aber wertvoller. Vielleicht wird es doch eines Tages gelingen, Antworten zu bekommen, die mehr sind als eine Umformulierung eines vorgegebenen Standpunktes.

In dem von Herbert Giersch herausgegebenen Tagungsband finden sich Arbeiten beides Typs. Ein Beispiel für den ersten Typ ist der Beitrag von H. G. Petersen zur negativen Einkommensteuer. Sie ist getragen von der Behauptung, daß das derzeit in Deutschland existierende Sozialsystem letztlich zu einer Katastrophe führen müsse und daher durch ein anderes ersetzt werden solle. Das neue System solle eine negative Einkommensteuer sein, die - und hier unterscheidet er sich von radikal liberalen Vorstellungen - nicht an alle Bürger, sondern nur an diejenigen mit niedrigen Einkommen ausbezahlt wird. Alles andere sollte der privaten Vorsorge überlassen werden. Der Unterschied besteht nach Petersen darin, daß im letzteren Fall auch alle Personen ein solches Einkommen erhielten, für die andere Leute unterhaltspflichtig sind. Das sei aus mehreren Gründen schlecht: erstens seien Unterhaltspflichten für den Bestand der Familien

notwendig, zweitens sei daß Volumen der Transfers zu groß, wenn alle Bürger staatliche Transfers erhielten, und drittens sei es ungerecht, den Angehörigen von Empfängern hoher Einkommen Transfers zu zahlen. Keines der Argumente des Autors, weder hinsichtlich der Probleme des gegenwärtigen Systems noch für das von ihm favorisierte System der negativen Einkommensteuer, sind falsch. Dennoch sind sie nicht überzeugend, da man genauso gut Argumente gegen private Lösung für die von der Sozialpolitik erfaßten Risiken im Instrumentenkasten der ökonomischen Theorie finden kann.

Auch im Beitrag von R. Berthold und R. Fehn wird vor allem die Überzeugung, daß es zuviel Sozialstaat in Deutschland gebe, in die Sprache der Ökonomie übersetzt - etwa wenn dort geschrieben wird, daß die Grenzkosten des Wohlfahrtsstaates jetzt über dessen Grenzkosten lägen. Solche Aussagen haben keinen präzisen Sinn. Arbeiten dieses Typs geben zwar einige Informationen und sind sicher nicht wertlos, aber doch unbefriedigend.

Beispiele für den zweiten Typ von Arbeiten - nämlich einer systematischen Erfassung der Probleme, ohne daß die politische Meinung des Autors die Arbeit dominiert - sind die Beiträge von A. Forslund über den schwedischen Wohlfahrtsstaat, von St. Homburg über Pensionssysteme und von M. Burda über Arbeitslosenunterstützung. Forslund gibt einen systematischen Überblick über die Strukturen der schwedischen Sozialpolitik und referiert die Literatur zur Frage des Zusammenhanges zwischen Sozialpolitik, Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit. Das Ergebnis ist unerfreulich für diejenigen, die - sei es in Wirklichkeit, sei es im Form akademischer Ratschläge - Entscheidungen zu treffen haben: es gibt keine eindeutigen Ergebnisse. Für Ökonomen ist das aber erfreulich, sie müssen nämlich weiterforschen.

Ähnlich auch das Papier von Burda. Er stellt auf wenigen Seiten die zentralen Argumente und Probleme einer öffentlichen Arbeitslosenversicherung dar und faßt dann die empirische Literatur zusammen. Es gilt auch hier: genaues weiß man nicht. Die gefürchteten - und von anderen Autoren in diesem Buch auch angeführten - negativen Effekte auf das Arbeitsangebot lassen sich empirisch nicht nachweisen. Das einzige Ergebnis, das statistisch gesichert ist, besagt, daß die Länge der Arbeitslosigkeitsspannen mit steigender Länge der gesetzlichen Möglichkeit, Arbeitslosenunterstützung zu bekommen, geringfügig steigt.

Interessant ist auch der Beitrag Homburgs über Pensionen. Darin wird die sehr aktuelle Frage behandelt, ob das derzeitige deutsche System - der grundlegenden Struktur und dem Umfang nach dem österreichischen System nicht unähnlich - in ein fundiertes System umgewandelt werden kann. Im ersten Teil des Papiers werden die bekannten Ergebnisse referiert, daß eine Pareto-verbessernde Umwandlung im allgemeinen nicht möglich ist: Die Gewinne der kommenden Generationen können nicht den Verlust der gegenwärtigen Generation ausgleichen. Im zweiten Teil wird der Wohlfahrtsverlust durch ein Umlageverfahren bei einer allgemeinen Volkspension und bei einer Pension, die vom Einkommen abhängt, behandelt. Der Wohlfahrtsverlust entsteht durch die Beiträge, die im ersten Fall als Steuern betrachtet werden, während dies bei einem System mit einkommensabhängigen Pensionen nicht der Fall ist. Der Wohlfahrtsverlust ist im zweiten Fall geringer. Die von Homburg angeführte Überschlagsrechnung ergibt aber meines Erachtens zu hohe Werte, da er von einer erheblich von Null verschiedenen Elastizität des Arbeitsangebots ausgeht. Für Männer ist das aber sehr unplausibel.

Interessant sind auch zwei Beiträge, die nicht von Ökonomen stammen. Der Einführungsaufsatz (kein Überblick) von P. Baldwin über langfristige historische Entwicklungen gibt einen konzeptuellen Rahmen für eine Diskussion von Typen von Sozialpolitik - bzw. er macht klar, daß die in der politikwissenschaftlichen Literatur oft verwendeten

Klassifikationen nur bedingt brauchbar sind. Der Beitrag von N. Deakin über die ursprünglichen Ansprüche und die Veränderungen im britischen System ist ebenfalls ein Beispiel dafür, daß man Sozialpolitik vernünftig diskutieren kann.

Peter Rosner

---

## Österreichs Sozialpolitik: ein Überblick

---

Rezension von: Christoph Badelt, August  
Österle, Grundzüge der Sozialpolitik,  
zweibändig, 1. Band: Allgemeiner Teil -  
Sozialökonomische Grundlagen, 135  
Seiten, öS 245,-; 2. Band: Spezieller Teil  
- Sozialpolitik in Österreich, 260 Seiten,  
öS 450,-, Manzsche Verlags- und  
Universitätsbuchhandlung, Wien 1998.

---

Die Strukturierung von Politikfeldern (Sozialpolitik, Bildungspolitik etc.) in politisch-administrativer Hinsicht hat in erster Linie Auswirkungen auf die Entscheidungsprozesse, Entscheidungskosten und Entscheidungsergebnisse in diesen Aufgabenbereichen. Sie bestimmt aber auch die Art der Darstellung dieser Aufgabenbereiche in der wissenschaftlichen Literatur. Das institutionelle Fundament der Sozialpolitik in Österreich (z.B. Trägerschaft, Verteilung der Definitionsmacht über Leistungsstandards) gilt auf Grund seiner spezifischen historischen Entwicklung – vor allem im Vergleich mit den eher umfassenden, integrativen und direktstaatlichen Ansätzen in den skandinavischen Ländern – als stark gegliedert und sehr komplex. Diese Zersplitterung hat eine geschlossene Darstellung und Beurteilung der Sozialpolitik in Österreich in der wissenschaftlichen Literatur deutlich erschwert.

Ein Blick in Literaturdatenbanken stützt diesen Befund. Zwar existieren zahlreiche Beiträge und Monographien zu einzelnen Sektoren des österreichischen Sozialsystems (z.B. zur Pensionsversicherung, zur Familienpolitik), gesamthafte Darstellungen und Bewertungen (mit Lehrbuchcharakter) sind aber – sieht man z.B. von der sozial-

rechtlich ausgerichteten und mehrfach wiederaufgelegten Monographie von Tomandl, Th., *Grundriß des österreichischen Sozialrechts*, von der ökonomisch- und sozialrechtlich ausgelegten, mittlerweile aber insbesondere im sozialrechtlichen Teil überholten, Beitragsammlung *Sozialpolitik und Umverteilung*, herausgegeben von H.-G. Ruppe, und von Talos, E.; Wörster, K., *Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Entwicklung – Herausforderungen – Strukturen*, Wien 1994 ab –, eher selten.

Die vorliegende zweibändige Publikation von Badelt und Österle (beide: Abteilung für Sozialpolitik der Wirtschaftsuniversität Wien) versucht diese Lücke zu füllen und eine "kompakte Gesamtdarstellung der österreichischen Sozialpolitik auf einer sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Grundlage zu liefern". (S. 9) Das Buch richtet sich im wesentlichen an zwei Zielgruppen: Es soll als Lehrbuch für Studierende an Universitäten, Fachhochschulen, Akademien für Sozialarbeit und anderen Ausbildungseinrichtungen Verwendung finden und diesen Zielgruppen einen raschen Überblick über die Hauptgebiete der Sozialpolitik (in Österreich) liefern. Daneben ist die Publikation als Nachschlag- bzw. Referenzwerk für Praktiker gedacht, die sich in Politik und Verwaltung über die Grundstrukturen des österreichischen Sozialstaates informieren wollen und an einem ökonomischen Fundament für dessen Reflexion interessiert sind.

Um eine selektive Verwendung der Publikation zu ermöglichen, wurde sie in zwei Bänden vorgelegt. Band 1 widmet sich den sozialökonomischen Grundlagen der Sozialpolitik. Band 2 beinhaltet wesentliche Teilbereiche der österreichischen Sozialpolitik. Das Buch ist dabei in seinen beiden Teilen mit dem Problem konfrontiert, daß das verfügbare theoretische und institutionell-empirische Material mittlerweile so umfangreich ist, daß erhebliche Selekt-

tionsprobleme bei der Themenwahl gegeben sind.

Ausgehend von einer Abgrenzung des Begriffes Sozialpolitik in der Systematik der Wissenschaften werden in Teil 1 in einem ersten Schritt alternative und charakteristische Prinzipien (Versicherung vs. Versorgung vs. Fürsorge, Universalität vs. Selektivität, Kausalprinzip vs. Finalprinzip, etc.) und Formen der Absicherungspolitik (Regulierung, Geldleistungen, Sachleistungen) in Österreich dargestellt. Dies leitet zu einer Typisierung von Gesellschaften nach ihrem Absicherungssystem über.

In Kapitel 4 werden verschiedene Gerechtigkeitskonzepte als Richtschnur für die Sozialpolitik und unterschiedliche Instrumente der Verteilungspolitik erörtert. Darauf aufbauend wird der Kontext von Sozialpolitik und effizienter Allokation in zweifacher Hinsicht erörtert. Einerseits wird das Konzept der ökonomischen Effizienz, wie es in der paretianischen Wohlfahrtsökonomie abgeleitet wurde, für eine Begründung staatlicher Sozialpolitik herangezogen. Die Analyse orientiert sich dabei an den bekannten neoklassischen Kriterien des Marktversagens wie Externalitäten, öffentliche und meritische Güter, Unsicherheit und Probleme der asymmetrischen Information. Andererseits wird das Konzept der ökonomischen Effizienz als Richtschnur für die Gestaltung der Sozialpolitik bzw. des sozialpolitischen Instrumenteneinsatzes gesehen. Exemplifiziert wird dies an einer Abwägung der Vorteilhaftigkeit realer und monetärer Transfers im Rahmen der Unterstützung pflegebedürftiger Menschen.

Abgerundet wird Teil 1 der Publikation mit der Analyse der Frage der Institutionenwahl (Produktion vs. Finanzierung, Produzententypen, Finanzierungsalternativen) in der Sozialpolitik, wobei der Schwerpunkt der Ausführungen im Bereich der Sozialen Dienste

liegt. Eine Gesamtbewertung von Teil 1 kann nur von den vorgesehenen Zielgruppen ausgehen. Die Darstellung behandelt wichtige theoretische Grundfragen der österreichischen Sozialpolitik, ohne den Anspruch zu haben, umfassend zu sein. Insgesamt ist eine gute Lesbarkeit auch für den nichtökonomisch gebildeten Adressaten gegeben, wobei diesbezüglich das "Effizienzkapitel" die höchsten Ansprüche stellt.

In Teil 2 wird in einem ersten Kapitel einen Überblick über grundlegende Tatsachen der österreichischen Sozialpolitik (Teilsysteme der sozialen Absicherung, Darstellung der Sozialausgabenquoten) gegeben. Ausgehend von diesem Überblick werden die zentralen Bereiche der österreichischen Sozialpolitik Gesundheit, Behinderung, Alter und Pflegebedürftigkeit, Familien, Arbeitslosigkeit, Armut und Soziale Ausgrenzung erörtert. Die Darstellung besteht dabei durch eine hohes Maß an Einheitlichkeit im Aufbau in den ausgewählten Fragestellungen und in den Schwerpunkten der einzelnen Kapitel. Dabei steht die Darstellung der bestehenden Systeme (Problemlage, Träger, Instrumente) eindeutig im Vordergrund der Analyse. Beurteilungen der bestehenden Systeme bzw. Reformoptionen werden vielfach implizit, in ausgewählten Bereichen aber auch explizit vorgenommen. Dies auch deswegen, weil es unmöglich ist, für alle Bereiche der Sozialpolitik ein entsprechendes theoretisches Fundament bereitzustellen, daß eine solche Bewertung überhaupt erst ermöglichen würde. Ausführliche Literaturangaben zu den einzelnen Bereichen ergänzen jeweils die Darstellung und dienen der erweiterten Vertiefung.

Gesamthaft betrachtet, ist es den Autoren gelungen, eine bedeutende Lücke in der Literatur zur österreichischen Sozialpolitik zu schließen. Dies gilt insbesondere mit der Zielrichtung der Vermittlung einer ökonomisch fundierten Darstellung und Bewertung der

österreichischen Sozialpolitik im Rahmen der universitären, post- und parauniversitären Ausbildung von Sozialbe-

rufen. Dem Buch ist aus dieser Sicht eine weite Verbreitung zu wünschen.

Engelbert Theurl

---

## Gegenwart und Zukunft lokaler Sozialstaatlichkeit

Rezension von: Walter Hanesch (Hrsg.),  
Überlebt die soziale Stadt? Konzeption,  
Krise und Perspektiven kommunaler  
Sozialstaatlichkeit, Leske + Budrich,  
Opladen 1997, 366 Seiten.

---

Die klassische Sozialpolitikliteratur hatte den Aktionsraum "Stadt" zumeist ausgeblendet, das Interesse zogen jene Rechtsmaterien und Handlungsfelder auf sich, die mit dem sog. "ersten sozialen Netz" verbunden waren, während die Belange des "zweiten sozialen Netzes" (z. B. Sozialhilfe, Jugendwohlfahrt) in den Hintergrund traten. Diese sozialpolitischen Handlungsfelder standen - von der zentralstaatlichen Grundsatzzesetzgebung einmal abgesehen - in der Gestaltungs- und Vollzugshoheit der einzelnen Bundesländer und Kommunen. In den Jahren des "goldenen Zeitalters" des Wohlfahrtsstaats konzentrierte sich das politische und wissenschaftliche Interesse vorwiegend auf soziale Sicherungsformen auf der Ebene des Nationalstaates.

Mit dem vorliegenden Sammelband wird nun die Perspektive anders gewählt: Die kommunalen Sozialpolitikmuster sind der Untersuchungsgegenstand, und die Interdependenzen mit globalen und nationalstaatlichen Einflüssen werden in ihren Wirkungsmächtigkeiten auf die Gestaltung von kommunaler Sozialstaatlichkeit stets mitreflektiert. Die "Zukunft des Sozialstaats" ist schon längere Zeit ein Thema, und nunmehr wird auch die Frage nach der Zukunft für die soziale Stadt gestellt.

Zu den zentralen (aber auch kontroversiell) diskutierten Fragen zählt jene

nach den Handlungsspielräumen der Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Gestaltungsaufgaben gerade angesichts wachsender Problemlagen. Daran schließt sich die Suche nach alternativen Optionen kommunaler Politik, die auch unter veränderten Rahmenbedingungen eine bedarfsgerechte soziale Versorgung der Bevölkerung sicherstellen soll. Neue Ansätze stoßen in zunehmenden Maße an die durch die rechtlichen, ökonomischen und fiskalischen Rahmenbedingungen gesetzten Grenzen kommunaler Politik. Infolge der Diskrepanz zwischen Aufgaben- und Ausgabenlast der Kommunen einerseits und der ihnen zugestandenen Regelungskompetenz und Finanzausstattung andererseits wächst das Spannungsverhältnis zwischen der zentralstaatlichen und der lokalen Ebene.

Zu den Ausgangsthemen des Buches gehört die Einsicht, die soziale Stadt ist in "einer Krise, die nicht nur in ökonomischen und fiskalischen Kategorien identifizierbar ist, sondern die auch als soziale Krise das Fundament des kommunalen Gemeinwesens zu untergraben droht." (S. 9) Angesichts der schwieriger gewordenen Aufgaben und Rahmenbedingungen für kommunale Politik und der zunehmenden Verteilungskämpfe um örtliche Ressourcen ist eine klare Prioritätensetzung zugunsten der sozialen Stadt immer weniger selbstverständlich. Umso mehr erscheint es den Autoren des Sammelbandes geboten, für die "Bildung breiter Bündnisse im Sinne einer sozialpolitischen Lobby" einzutreten, um den "gefährdeten sozialpolitischen Konsens zu erhalten und auch in Zukunft gesellschaftliche Integrationschancen offenzuhalten." (S. 9)

Der Aufbau des Sammelbandes erfolgt um drei thematische Schwerpunkte: Grundlagen und Rahmenbedingungen des kommunalen Sozialstaats (S. 21ff); strategische Ansatzpunkte für eine Neuorientierung kommunaler So-

zialpolitik (S. 111ff); Handlungsfelder und Problemstellungen kommunaler Sozialpolitik (S. 215ff).

In seiner Einleitung bietet Walter Hanesch als Herausgeber einen Überblick über die "doppelte Herausforderung" (S. 29ff) der "sozialen Stadt" (zum Konzept vgl. S. 25ff). Mit der Funktionalisierung der Kommunen als "Sozialstaat in Reserve" (S. 34ff) ist zum einen eine "strukturelle Überforderung" der sozialen Stadt verbunden, zum anderen wird aufgezeigt, daß die Aufrechterhaltung kommunaler Sozialstaatlichkeit nur auf der Basis ausreichender eigener Ressourcen und letztlich nur im Zusammenwirken mit sozialstaatlichen Regelungen auf gesamtstaatlicher Ebene möglich sein wird (S. 38ff).

In Anbetracht schleichender "Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit", unzulänglicher Wohnungspolitik, des erheblichen Machtgefälles zwischen Bund und Gemeinden sowie durchaus heterogener Interessenlagen innerhalb der Kommunen (einschließlich parteipolitischer Rücksichtnahmen) sieht Hanesch eher ungünstige Anzeichen hinsichtlich der Möglichkeit einer großen Umorientierung der Politikmuster. Insbesondere die vorherrschenden neoliberalen Grundsätze lassen eine fiskalische Umverteilung zugunsten der Kommunen unwahrscheinlich erscheinen (S. 40f).

Dennoch betont Hanesch die Notwendigkeit, vor allem auf Grund der Neigung der Kommunen, die sozialpolitischen Umbaumaßnahmen als zwangsläufige und alternativlose Sachzwangsgesetzlichkeiten darzustellen, über Handlungsoptionen der Kommunen selbst nachzudenken, um im nächsten Schritt angemessenere Bewältigungsformen für die anstehenden Probleme auf lokaler Ebene zu entwickeln (S. 42ff).

Neben zahlreichen Faktoren, die eine Neuorientierung kommunaler Sozialstaatlichkeit nicht unbedingt begün-

stigen, wird als großes Defizit das unbefriedigende Informationsverhalten innerhalb des kommunalen Sozialsektors genannt. Darüber hinaus mangelt es bis heute überhaupt an entsprechender "kommunaler Empirie", d.h. Sozialberichterstattung und Sozialplanungen in den meisten Kommunen eine eher bescheidene Rolle (S. 43). Dieser Umstand wird als unbedingt veränderungswürdig angesehen. Damit ist bereits eine von drei strategischen Ansatzpunkten für eine Zukunft der sozialen Stadt angesprochen ("Empirische Fundierung kommunaler Sozialpolitik durch Sozialberichterstattung und Sozialplanung", S. 44f) Ein zweiter Ansatzpunkt der Reformoption liegt für Hanesch in einer bürgerorientierten Modernisierung der Kommunalverwaltung und in der Suche nach einem neuen "welfare mix" zwischen öffentlichen und freien Trägern (S. 45ff). Sein dritter Punkt orientiert sich an der Sinnhaftigkeit eines öffentlichen Diskurses auf der Grundlage breiter Bündnisse für eine Stadtentwicklung des sozialen Ausgleichs (S. 48ff).

Daß globale ökonomische und politische Umbrüche die Rahmenbedingungen für die Kommunen eingeschränkt haben, ist mittlerweile evident. Ernst-Ulrich Huster argumentiert in seinem Beitrag, daß die Kommunen über keinen realen Handlungsspielraum verfügen, und weist empirisch die widersprüchlichen Funktionsmechanismen von Aufgabenzuteilung und Finanzausstattung und eine daraus resultierende "Sozialstaatsfalle" für die Gemeinden nach (S. 60ff). Er macht schließlich das Fehlen einer "sozialpolitische[n] Mezzoebene" zwischen globalen Austauschbeziehungen und nationaler sowie kommunaler Politik aus. Eine neue Mezzoebene würde seiner Meinung nach Raum schaffen, daß "sich die Kommunen wieder auf die Bewältigung nichtstandardisierbarer Risiken konzentrieren sowie zusätzliche und frei-

willige soziale Infrastrukturleistungen für ihre Bürgerinnen und Bürger anbieten könnten" (S. 73).

Auf Grund empirischer Indikatoren kommt Jens S. Dangschat zum Urteil, daß die Trends kommunaler Politik eindeutig und vorrangig in Richtung der ökonomisch motivierten "Standort"verbesserung weisen, zunehmende soziale und sozialräumliche Disparitäten und die damit einhergehenden Probleme nachrangig behandelt werden. Zur sozialpolitischen Bearbeitung von "alter" und "neuer" Armut fordert Dangschat, ungeachtet der Notwendigkeit einer anderen Sozialpolitik durch den Zentralstaat, daß die Kommunen von selbst zu einer neuen sozialräumlichen Strategie übergehen müßten, d.h. anstatt "einzelne sozial benachteiligte Gruppen als Klientel zu betrachten, muß kommunale Sozial-, Beschäftigungs-, Bildungs-, Kultur-, und Gesundheitspolitik quartiersbezogen aktiviert und koordiniert werden." (S. 104)

Zu den strategischen Ansatzpunkten für eine Neuorientierung kommunaler Sozialpolitik zählt das Schlagwort von der "neuen Steuerung". Hartmann setzt sich mit der Notwendigkeit einer solchen Strategie, die er auch für den Sozialbereich für sinnvoll erachtet, auseinander. Sein Beitrag reflektiert Ansprüche, Wirklichkeiten und Perspektiven dieses vermeintlich neuen Königswegs der Reformierung der öffentlichen Verwaltung.

Zentraler Orientierungspunkt der "neuen Steuerung" ist die "Output-Orientierung" (vgl. zfsd. S. 115). Hartmann betont aber, daß es darüber hinaus auch auf die "Wirkung eines Produkts ('outcome')" ankommt (S. 117). Er warnt in seinen Überlegungen zudem vor voreiligen Erwartungen und vor allem davor, daß unter dem neuen Schlagwort bloß kurzfristige Sparpolitik und Budgetkonsolidierung betrieben werde, und somit mittel- bis längerfristig mehr Probleme geschaffen denn

gelöst werden (S. 124f). Schließlich streicht Hartmann die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit hervor, daß im Zusammenhang mit "neuer Steuerung" auch der Weg zu einer "neuen Kultur der Verwaltung" (S. 131f) beschritten werde und weiters diese Strategie ohnedies mit dem notwendigen Umbau des Sozialstaates so verbunden werden könne, daß durch die Aktivierung der Bürger, durch die Prävention sozialer Probleme, durch die Förderung des Wettbewerbs und der Innovation, durch die Schaffung von neuen Partnerschaften zwischen privatem, ehrenamtlichem, gemeinnützigem und öffentlichem Sektor, eine "Revitalisierung des Sozialstaates" erreicht werde (S. 134).

Die bereits von Hartmann angesprochene Rolle der freien Träger der Wohlfahrt stellt das zentrale Thema von Manderscheids Beitrag dar. Der Autor, ein Kenner seines Untersuchungsfeldes, spart nicht mit Kritik an der traditionellen Verstrickung von Funktionsträgern der freien Wohlfahrt mit öffentlich-rechtlichen Instanzen. Und er macht klar, daß "weniger vom gleichen" gleichwohl "keine Neuorientierung" (S. 137f) bedeute. Der derzeit beobachtbare Prozeß der Neuorientierung der freien Wohlfahrtspflege wird als ein typischer Prozeß "defensiver Modernisierung" (S. 138) gedeutet.

Manderscheid geht auch mit dem Anspruch sozialarbeiterischer Professionalität der Verbandswohlfahrt hart ins Gericht (S. 144ff) und skizziert abschließend seine Gedanken einer wahrhaftigen Neuorientierung (S. 146-150). In Zukunft sollte eine "offensive Modernisierung" das klassische "duale System" von öffentlicher und privater Wohlfahrtspflege weiterentwickeln in Richtung eines neuen "welfare-mix mit qualitativem Wettbewerb", um so letztlich die überkommene Logik der "Exklusivität" freier Wohlfahrtspflege zu überwinden (S. 146). Zu guter Letzt wird eine fachlich und prozessual fun-

dierte Neuorientierung als Herausforderung beschrieben, die Konflikte zu lassen sollte, statt Sozialtechnologie zu praktizieren, denn jede echte Reform müßte eine Stärkung der Rechte der "Nutzer" sozialer Dienstleistungen möglich machen (S. 147f).

Zum Thema kommunale und nationale Armuts- und Sozialberichtserstattung unter den Auspizien eines sozialpolitischen Paradigmenwechsels liefert Wolf D. Klatt Anregungen, wie jenseits der gängigen skandalisierenden Sozialberichterstattung eine "sachlich orientierte und qualitative Differenzierung der Probleme" ihren Niederschlag finden müßte (S. 169). Ein "alternatives" Berichtswesen ist unter anderem gefordert, stärker auf Merkmale einer "gesellschaftlichen Krise" einzugehen, und zudem Armut leugnenden bzw. verharmlosenden Darstellungen auch auf "der Ebene einer ressourcenorientierten Berichterstattung" (z.B. was sind die Wirkungen der Reduktion einzelner Sozialleistungen) entgegenzutreten (S. 171).

Erfolgreiche neue Strategien erfordern ohne Zweifel, den lokalen Sozialstaat politikfähiger zu machen (vgl. S. 179ff). In ihrem Beitrag skizzieren Peter Bartelheimer und Thomas von Freyberg, die von Handlungsspielräumen auf örtlicher Ebene ausgehen, die Notwendigkeit "neuer Brückeninstanzen", die vermittels neuer Koalitionen unter den lokalen Akteuren eine "Armuts politik von unten" möglich machen (S. 182f). Anhand eines überregional bekannten Beispiels, der Sozialpolitischen Offensive Frankfurt am Main (SPO), schildern sie die widersprüchlichen Erfahrungen und kommen mit Hilfe der Kategorien der "Policy-Analyse" zu einem kritischen Fazit: Demnach gibt es eine "Eins" in Problemdefinition, eine "Zwei" in Agenda-Gestaltung, eine schwache "Drei" in Politikformulierung, und in den übrigen Belangen kann die SPO die selbst gesteckten Ziele auf

Dauer nicht erreichen. Der Zusammenschluß der zahlreichen sozialpolitischen Initiativen und Projekte funktioniert letztlich nach der Logik des größten gemeinsamen Nenners, und die Einhaltung des Konsensprinzips verhindert, daß "Streitfragen bis zu einem allgemein tragbaren und dennoch politikfähigen Kompromiß ausdiskutiert werden könnten." (S. 208)

Die Autoren betonen schlußendlich aber doch den positiven Wert solcher Akteurskonstellationen, die sich zu einem wirklichen Aktionsbündnis weiterentwickeln könnten, was sie als eher unwahrscheinlich einschätzen, dennoch aber die "zivilisatorischen Effekte" in der Arena des lokalen Sozialstaats herausstreichen (z.B. Stabilisierung als Lernort), die allemal zu einem etwas besseren Status quo beitragen (S. 209f).

Im dritten Themenblock werden "Handlungsfelder und Problemstellungen kommunaler Sozialpolitik" (S. 215ff) exemplarisch aufgegriffen, und auch hier zeigt sich auf einprägsame Weise, in welchem Maße soziale Problemlagen im lokalen Kontext von übergeordneten Mechanismen und Politikmustern bestimmt sind. Dies weist zum Beispiel Wenzel in seinem Beitrag über die "Sozialhilfe im Umbruch" und die (begrenzten) Perspektiven für die Kommunen nach (S. 215ff).

Wahlverwandte Wechselbeziehungsfelder werden in weiteren Beiträgen thematisiert, so etwa für den Bereich der kommunalen Infrastruktur für Kinder und Familien (S. 235ff), weiters die Diskussion um Perspektiven kommunaler Sozialplanung und die Partizipation im Alten- und Pflegebereich (S. 257ff) sowie die Abschätzung von Produktivitätspotentialen lokaler Arbeitsmarktpolitik.

Traube diskutiert sein Thema dabei unter der zielgerichteten Perspektive, daß es immer weniger Mittel für lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsför-

derung geben wird, und es nunmehr stärker darauf ankommt, nicht nur die Kosten der Programme zu sehen, sondern auch deren ökonomisch meßbaren "Nutzen" zu ermitteln und der Kostenseite gegenüberzustellen. In diesem Beitrag werden die Zielaspekte des "magischen Dreiecks" kommunaler Arbeitsmarktpolitik wie Arbeitsmarktingegration, fiskalischer Ertrag und soziale Integration aufgegriffen und in die Kosten-Nutzen-Analyse einbezogen (S. 285ff). Damit wird das Augenmerk wieder stärker auf die "Produktivität" sozialstaatlicher Interventionen gelenkt, ein in den letzten Jahren ohnedies stark vernachlässigter Aspekt.

Zu den zentralen und politisch heiklen Themen rund um die unzureichende Wohnungsversorgung liefert Claus Reis einen wichtigen Beitrag. Vor dem Hintergrund des Endes des "goldenen Zeitalters des sozialen Wohnungsbaus" (S. 306ff) reflektiert Reis den "Doppelcharakter" der Wohnung als Sozial- und Wirtschaftsgut und stellt seine Erörterungen in den Kontext des Spannungsverhältnisses von staatlicher und kommunaler Wohnungspolitik. Die daraus resultierenden innerbürokratischen Ressortierungen bzw. Aufsplitterungen sollten vorrangig abgebaut werden, und zwar in Richtung eines homogenen Politikbereichs "Wohnungspolitik" in den Kommunen, dessen Gegenstand die adäquate Wohnungsversorgung "aller Bürger" sein müßte (S. 313ff).

Im Zentrum der beiden letzten Beiträge des Sammelbandes steht – die bereits in vorangegangenen Beiträgen angeklungene – sozialräumliche Kumulation von Problemlagen und Problemgruppen kommunaler Sozialpolitik. Ausgehend von einem gemeinwesenorientierten Ansatz beschäftigen sich Hartmut Fritz und Reinhard Thies mit der Armutsbekämpfung in benachteiligten Lebensräumen. In ihre Argumentationen fließen die Erfahrungen

der Mitarbeit in der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen bzw. der Bundesarbeitsgemeinschaft soziale Brennpunkte ein. Ihre Präferenz gilt im Sinne des *Empowerment*-Ansatzes der Stärkung der Selbsthilfepotentiale der Bewohner benachteiligter Stadtteile im Zusammenhang mit Entwicklungen des jeweiligen Stadtteils. Den Gemeinwesenarbeitern wird dabei eine intermediäre und moderierende Rolle zugeordnet (S. 336ff).

Im abschließenden Beitrag geht es dann um das Hamburger Konzept einer Armutsbekämpfung im Rahmen einer sozial ausgewogenen Stadtentwicklungspolitik. Monika Alisch bietet nicht nur einen Überblick zu den konzeptionellen Überlegungen, den materiell-sozialen Disparitäten, sondern reflektiert auch erste Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung (S. 355ff). In ihren Schlußfolgerungen unterstreicht die Autorin, daß es kaum gelingen wird, "auf lokaler Ebene gegen alle nationalen und globalen Trends die Arbeitslosenquote oder den Anteil der Empfänger von Sozialhilfe statistisch spürbar zu senken. Gleiches gilt für das traditionelle Ziel der Stadtplanung, diese Quartiere auf einen 'Normal'- oder Durchschnittszustand hin zu entwickeln." Es müssen nach Alisch vielmehr Wege gefunden werden, "jedes Quartier im Rahmen seiner eigenen Möglichkeiten zu entwickeln und eine eigene Dynamik zuzulassen." (S. 360)

Die Beiträge des Sammelbandes reflektieren insgesamt deutsche Realitäten und Erfahrungen. Dennoch stellt dieser Sammelband einen für die nachhinkende österreichische Diskussion wichtigen und anregenden Einstieg dar. Aus der Fülle von Argumenten und Erfahrungen lassen sich interessante Impulse für die anstehende Diskussion um die Neuorientierung lokaler Sozialstaatlichkeit in Österreich aufnehmen.

Gerhard Melinz

---

## **Österreichs Wirtschaftspolitik unter geänderten Rahmenbedingungen**

Rezension von: Ewald Nowotny, Georg  
Winckler (Hrsg.), Grundzüge der  
Wirtschaftspolitik Österreichs, 2.  
Auflage, Verlag MANZ, Wien 1997, 312  
Seiten, öS 480,-.

---

Obwohl die Neuauflage dieses Buches bereits nach drei Jahren erfolgt, muß festgestellt werden, daß dies nicht nur aufgrund des guten Absatzes der ersten Auflage, sondern, wie die Autoren im Vorwort richtig feststellen, auch und vor allem aufgrund der vielen Änderungen in den Rahmenbedingungen der österreichischen Wirtschaftspolitik notwendig war.

Trotz des Aufbaus des Buches als Sammlung von Beiträgen unterschiedlicher Autoren ist es gelungen, Überschneidungen auf das notwendige Maß zu beschränken. Das vorliegende Buch stellt somit einen durchaus gelungenen Kompromiß zwischen einem Einführungsbuch und einem Nachschlagewerk zu einzelnen Aspekten der österreichischen Wirtschaftspolitik dar.

Im ersten Abschnitt werden wie in der ersten Ausgabe die institutionellen und rechtlichen Grundlagen der österreichischen Wirtschaftspolitik dargestellt. Die Gliederung nach Bereichen der Ordnungspolitik einerseits und nach Akteuren andererseits ist dabei durchaus übersichtlich. Die stärkere Verwendung von Tabellen, die beispielsweise die Bedeutung der einzelnen Träger der Finanzverfassung illustriert hätten, wäre hilfreich gewesen. Organisationsgraphen, die beispielsweise den Aufbau der föderalen Struktur oder der SV Träger illustriert hätten, wären ebenfalls

wünschenswert. Für Österreich-unkundige LeserInnen wäre eine genauere Darstellung der politischen Positionierung der Parteien und ihrer relativen Stärke interessant.

Durch den gesamten Teil ist die intime Kenntnis der österreichischen Wirtschaftspolitik erkennbar, wodurch eine für grundlegende Lehr- und Nachschlagewerke ansonsten ungewöhnliche Aktualität und Praxisrelevanz gegeben ist.

Im zweiten Teil wird die Einbettung Österreichs in internationale Wirtschaftsbeziehungen behandelt, wobei zunächst ein kurzer Abriß der historischen Entwicklung gegeben wird. Weiters wird ein Überblick über die ältere und neuere Außenhandelstheorie gegeben, der durch die Komprimierung auf drei Seiten für in Außenwirtschaftstheorie weniger Spezialisierte wahrscheinlich schwer durchschaubar ist. Ein Hinweis auf die nicht allzu ermutigende empirische Evidenz bezüglich der Vorhersagen der älteren Außenwirtschaftstheorie sowie auf die Problematik der neueren Außenhandelstheorie, daß die Modelle bereits bei geringfügig anderer Gestaltung zu wohlfahrtstheoretisch anderen Ergebnissen führen, wäre hier vonnöten gewesen. Dennoch muß gesagt werden, daß ohne diesen Teil die theoretische Einordnung der industriepolitischen und außenwirtschaftlichen Empfehlungen für die Lesenden wahrscheinlich schwerer möglich wäre.

Es folgt eine Darstellung der Leistungsbilanzsituation, wobei die wesentlichen Merkmale vermittelt werden, auch wenn die Kurzanalyse der Tourisuskrisis etwas zu oberflächlich scheint. Die Effekte der Aufwertung des Schillings und der zu diesem Zeitpunkt sehr niedrigen Flugpreise werden nach Meinung des Rezensenten im Vergleich zu anderen Aspekten unterschätzt.

In der Folge wird kurz auf den Zusammenhang von Leistungsbilanzent-

wicklung und Hartwährungspolitik sowie den Zusammenhang der Leistungsbilanzentwicklung mit den österreichischen Liberalisierungsmaßnahmen insbesondere im Bereich der Ladenöffnung eingegangen. Trotz der kompakten Darstellung wird durch diese Einschübe der Bezug zur aktuellen politischen Debatte immer wieder hergestellt.

Die internationalen Organisationen WTO (vormals GATT), IWF, Weltbank und OECD werden nur kurz und eher in ihrer Entstehungsgeschichte dargestellt, ein kurzer Hinweis auf die unterschiedlichen Abstimmungsverfahren und somit die Machtverteilung innerhalb dieser Organisationen wäre hier angebracht gewesen.

Ein eigener Teil ist dann der Europäischen Union gewidmet. Zunächst wird ein kurzer Überblick über die Entwicklung gegeben aus dem auch die Dynamik des Integrationsprozesses seit dem Beschluß der einheitlichen Europäischen Akte hervorgeht. Es folgen eine Darstellung der institutionellen Gliederung der EU sowie die Beschreibung des Haushaltes und der wesentlichsten Politikfelder. Anhand der Darstellung des Weges zur Währungsunion ist ersichtlich, wie notwendig diese Neuaufgabe war, denn trotz der Aktualität der vorliegenden Ausgabe ist der Integrationsprozeß bereits weiter fortgeschritten. Bei der Schilderung des österreichischen Beitrittsprozesses fällt die kritische Darstellung der Berechnung von Vor- bzw. Nachteilen des EU- Beitritts positiv auf. Gerade in der Phase vor dem Beitritt ließ die wissenschaftliche Bescheidenheit bei der Präsentation solcher Modellrechnungen etwas zu wünschen übrig. Die Autoren bewiesen Weitblick durch die ausführliche Behandlung der geplanten Osterweiterung der EU, auch wenn die spezifisch österreichischen Probleme in Hinblick auf die Freiheit des Personenverkehrs, vermutlich bedingt durch den etwas ver-

späteten Beginn dieser Debatte, etwas zu kurz kommen. In einem generellen Abschluß dieses Kapitels werden die künftigen Perspektiven der internationalen Integration - vor allem der supranationalen Wirtschaftspolitik - besprochen, wobei auf die Notwendigkeit eines ausgewogenen Verhältnisses von rein wirtschaftlichen und sozialpolitischen Zielen hingewiesen wird.

Im nächsten Kapitel wird der österreichische Arbeitsmarkt beschrieben. Der erste Teil beschreibt die grundlegenden Daten des österreichischen Arbeitsmarktes sowie Methoden der Arbeitsmarktstatistik. In dieser sehr gelungenen und kompakten Darstellung werden die wesentlichen Mißverständnisse in der öffentlichen Debatte aufgeklärt: einerseits die Tatsache, daß Arbeitslosigkeit und Beschäftigung nicht notwendigerweise spiegelverkehrte Entwicklungen aufweisen, und andererseits die Darstellung der Dynamik hinter den aggregierten Zahlen. So zeigen die Autoren, daß trotz eines Durchschnittsbestandes von „nur“ 215.000 Arbeitslosen im Jahre 1994 die Zahl der Betroffenen etwa das Dreifache betrug, eine Einsicht, die sehr gut die Komplexität eines auf den ersten Blick einfachen Konzeptes wie der Arbeitslosenrate belegt. Gerade die verständliche Darstellung dieser dynamischen Aspekte zeigt, daß der Bezug zu aktuellen Arbeitsmarkttheorien nicht auf Kosten der allgemeinen Verständlichkeit gehen muß.

Diese Tendenz setzt sich auch fort, wenn in der Folge die wesentlichen Theorien zur Erklärung der Arbeitslosigkeit dargestellt werden, wobei ideologische Einäugigkeit, wie sie in den letzten Jahren häufig zu bemerken war, vermieden wird. Bei der an sich sehr guten Darstellung des Lohnfindungsprozesses sollte dennoch darauf hingewiesen werden, daß nur ca. in einem Drittel der Kollektivverträge regelmäßig neben den Soll- auch Ist-Lohnerhöhun-

gen vereinbart werden. Darüber hinaus könnte die Umorientierung der Unternehmen hin zur Forderung nach dezentralen Vereinbarungen wohl eher aus der momentanen Arbeitsmarktlage erklärt werden. In Zeiten des Arbeitskräftemangels profitieren die Unternehmen von der Reallohnorientierung zentralisierter Lohnverhandlungen, während sie in Zeiten des Arbeitskräfteüberschusses ihren eigenen von Arbeitslosigkeit stärker bedrohten Belegschaften leichter Zugeständnisse abringen können. Eine explizite Erwähnung der im internationalen Vergleich relativ hohen aggregierten Reallohnflexibilität in Österreich wäre hier angebracht.

Nach dem Lohnbildungsprozeß wird die Arbeitsmarktpolitik dargestellt. Dabei wird neben den üblichen Elementen der aktiven und passiven Arbeitsmarktmaßnahmen auch auf die Regulierung des Arbeitsangebots eingegangen. Der Teil über die Diskriminierung von Frauen am Arbeitsmarkt hätte - gerade angesichts der Aktualität, die dieser Punkt durch die beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU nunmehr wieder erhält - durchaus noch umfassender ausfallen können. Im abschließenden Teil werden die künftigen Probleme der Arbeitsmarktpolitik dargestellt, wobei bei den möglichen Lösungen bereits der Großteil der derzeit diskutierten Maßnahmen angeführt wird. Es fehlt allerdings der Verweis auf eine stärker beschäftigungsorientierte Geldpolitik auf europäischer Ebene - ein Punkt, der allerdings erst in letzter Zeit durch die Gründung der EZB relevant wurde.

Das Kapitel über Struktur und Wettbewerbspolitik beschreibt zunächst die Grundlagen und die theoretischen Konzepte der beiden Politikfelder, um anschließend auf die europäischen Bestimmungen in diesen Feldern einzugehen. Dabei wird auch kurz auf die Übergangsprobleme Österreichs im Zuge der EU-Integration eingegangen. Wie auch in den vorangegangenen Tei-

len wird hier ein weiterer Ausblick gegeben, in dem einerseits auf die Konflikte zwischen Wettbewerbs- und Strukturpolitik hingewiesen wird und andererseits die Bedeutung der internationalen Ebene bei zukünftigen wettbewerbsregulierenden Maßnahmen betont wird.

Der umwelt- und wachstumspolitische Teil wurde weitgehend aus der ersten Auflage übernommen, wobei allerdings die Änderungen in einzelnen Förderungen oder Umweltregulierungen eingearbeitet wurden, auch die Beschränkungen durch den EU-Beitritt werden erwähnt.

Der Abschnitt über die Finanz- und Wirtschaftspolitik des öffentlichen Sektors entspricht im ersten Teil in der Struktur der bisherigen Darstellung, obwohl es inhaltlich zu Ergänzungen kam. Die Musgrave'sche Unterscheidung in Allokations-, Distributions- sowie Stabilitäts- und Wachstumspolitik wurde beibehalten, die Ergänzung um die kritische Anmerkung Stiglitz's, daß staatliche Maßnahmen immer in ihren gesamten Wirkungen auf das System zu beurteilen sind, ist jedoch neu. Diese Kritik an der Unterscheidung von Allokations- und Distributionspolitik erscheint mehr als notwendig. Die Darstellung gliedert sich weiter in einen international vergleichenden Teil sowie eine spezifische Darstellung des österreichischen Systems, wobei gerade im letzten Teil der Förderungspolitik etwas weniger Raum eingeräumt wird. Die Schlußbemerkungen gehen detaillierter auf die Steuerreform 1996 ein und zeichnen auch weitere Entwicklungsrichtungen der öffentlichen Haushalte, insbesondere hinsichtlich einer Tendenz zur stärkeren Ressourcenbesteuerung.

Im letzten Teil dieses Buches wird auf die Geldpolitik und den Finanzsektor in Österreich eingegangen. Hier zeigt sich sehr gut die Schwierigkeit, in turbulenten Zeiten aktuell zu bleiben, denn trotz umfassender Anpassungen insbeson-

ders im zweiten Teil der Darstellung des österreichischen Finanzmarktes konnten die nunmehrigen Entwicklungen hin zur EWU noch nicht integriert werden. Dennoch enthält der Ausblick bereits die Pläne zur Umsetzung der Währungsunion, die - wie inzwischen bekannt ist - auch weitgehend Realität werden dürften.

Insgesamt stellt die vorliegende Auflage der Grundzüge eine gelungene Aktualisierung dar. So sehr es bei der Verwendung als Lehrbuch wünschenswert gewesen wäre, den Aufbau stärker zu strukturieren, so muß doch gesehen werden, daß der relevante österreichi-

sche Markt zu klein ist, um sowohl ein spezifisches Lehrbuch als auch einen aktualisierten Übersichtsband zuzulassen.

Das Buch ist weitestgehend auch für Nicht-ÖkonomInnen les- und verstehbar, gerade der Teil über den Arbeitsmarkt sei allen PolitikerInnen und JournalistInnen, die mit diesem Bereich befaßt sind, als Lektüre ans Herz gelegt. Es bleibt zu hoffen, daß auch die nächste Auflage in ähnlich kurzer Zeit möglich sein wird, da wie gesagt die Entwicklungen derzeit sehr dynamisch verlaufen.

Josef Zuckerstätter

---

## Das Ende des Homo oeconomicus ?

---

Rezension von: Gisela Kubon-Gilke,  
Verhaltensbindung und die Evolution  
ökonomischer Institutionen, Metropolis-  
Verlag, Marburg 1997, 506 Seiten.

---

In jüngerer Zeit gewinnt die Kritik an den Annahmen der Neoklassik über das Verhalten der Wirtschaftssubjekte auf dem Markt, nämlich vollständige beiderseitige Information sowie zweckrationale Einstellung bei exogen gegebenen stabilen Präferenzen, immer mehr Raum. Einer der Vorwürfe ging dahin, daß das neoklassische Modell schon deshalb überhaupt nichts mit der Realität zu tun habe, weil nicht einmal der Versuch unternommen worden sei, die Erkenntnisse der hierfür zuständigen Wissenschaft, nämlich der Psychologie, zu berücksichtigen. Solche Vorgehensweisen tadelten die Neoklassiker lange Zeit gar nicht. Im Gegenteil, unter der Ägide des "ökonomischen Imperialismus" wurde diese Methodik auf viele nichtökonomische Bereiche ausgedehnt, von der "Ökonomie der Familie" über die "Ökonomie der Politik" bis zur "Ökonomie des Verbrechens" - wobei zu betonen ist, daß diese Arbeiten manch interessante Resultate zeigten!

Erst mit dem Aufkommen der Neuen Institutionenökonomie (NIE) änderte sich die Situation, weil hier nicht nur partiell kritisiert wurde, sondern ein bereits einigermaßen konsistentes neues theoretisches Konzept im Entstehen begriffen ist. Dessen Verhaltensannahmen nähern sich insofern der Realität an, als sie asymmetrische, unvollständige Information unterstellen sowie eingeschränkte Rationalität (*bounded ra-*

*tionality*). Darüber hinaus erklärt die NIE auch, wie die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte eingeschränkt, also kanalisiert werden. Das geschieht durch Institutionen, also jene Regelungsmechanismen, welche das menschliche Verhalten koordinieren. Douglass North versteht darunter "... the humanly devised constraints that structure political, economic, and social interactions. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights)" (1). Allerdings ist auch der neoinstitutionalistische Ausgangspunkt, ebenso wie jener der Neoklassik, dem methodischen Individualismus sowie der Nutzenmaximierung verpflichtet; es erfolgt also stets im Rahmen der Institutionsstruktur (*governance structure*) eine individuelle Entscheidung zum eigenen Nutzen.

Kubon-Gilke geht in ihrer umfassenden Studie aber noch weiter. Sie stellt den Ansatz des methodologischen Individualismus in Frage, indem sie konstatiert, daß auch die größere soziale Einheit, die Gruppe, das Verhalten der Menschen autonom, also nicht als Summe der Einzelentscheidungen, zu regeln vermag; weiters aber, daß Emotionen, Motivationen und Handlungen von Individuen auf Wahrnehmungen, Kategorisierungen und Interpretationen aufbauen, womit sie sich den psychologischen Fundamenten der Verhaltensbestimmung nähert. Es geht ihr also nicht nur darum, die Beschränkungen der Präferenzen zu analysieren, sondern sie versucht herauszuarbeiten, daß Institutionen die Präferenzen selbst bestimmen können, daß auf diese Weise Verhaltensbindungen fixiert werden.

Sie erläutert diese Überlegungen anhand der Vertragstheorie und fragt, wie denn unter der Annahme der nutzenmaximierenden Rationalität überhaupt Institutionen entstehen können, welche

Verträge kontrollieren und Vertragsbruch sanktionieren. Offensichtlich sind dazu nicht zweckrational ausgerichtete Verhaltensweisen erforderlich! Und diese scheinen selbst durch Institutionen herbeigeführt zu werden. Es bestehen daher systematische Zusammenhänge zwischen Institutionen und Präferenzen.

Unter diesen Gesichtspunkten kritisiert die Autorin die bisherigen Ansätze der NIE, wobei insbesondere ihre Auseinandersetzung mit North Interesse verdient. Dieser unterstellt grundsätzlich auch die individuelle Nutzenmaximierung, sieht also die Funktion der Institutionen nur darin, die Wahlmöglichkeiten der Individuen einzuschränken. Er geht aber zumindest implizit über diesen Ansatz hinaus, wenn er darauf hinweist, daß Ideologien Verhaltensbindungen herbeiführen bzw. Präferenzen bestimmen. Freilich, meint Kubon-Gielke, setze er diesen Weg nicht fort, sondern kehre immer wieder zur individuellen Nutzenmaximierung zurück.

Tatsächlich scheint er diese Schwelle nicht zu überschreiten. In einem - von der Autorin nicht herangezogenen - gemeinsam mit Denzau verfaßten Artikel (2) stellt er die Rationalitätsannahme in Frage: "... it is impossible to make sense out of the diverse performance of economies and politics if one confines one's behavioral assumptions to that of substantive rationality in which agents know what is in their self-interest and act accordingly. But once we open the black box of 'rationality', we encounter the complex and still very incomplete world of cognitive science." (S. 27). Das Ergebnis seiner Überlegungen führt eben zu der Einsicht, daß "... people act in part upon the basis of myths, dogmas, ideologies and 'half-baked' theories" (S.3), welche eine bestimmte Kultur vermittelt. Er arbeitet also auch die überindividuellen Determinanten der Wahrnehmung heraus. Dennoch ge-

langt er abschließend zu dem Resultat: "At a moment of time, the argument implies that institutions and the belief structure are critical constraints on those making choices ..." (S.27).

Genau dort setzt die Autorin fort. Sie begnügt sich nicht damit festzustellen, daß Institutionen auch die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte beeinflussen und damit zu einem Verhalten bewegen können, daß nicht dem individuellen Nutzmaximierungskalkül entspricht. Sie stellt die Frage, ob solche Verhaltensweisen nicht schon durch die Art der Wahrnehmung hervorgerufen werden.

Um diese Zusammenhänge zu klären, müsse der ökonomischen Analyse eine Theorie der menschlichen Verhaltensbestimmung vorangehen. Dazu reiche aber die Ersetzung der vollständigen durch beschränkte Rationalität nicht aus. "Die Bedeutung überindividueller Verhaltensdispositionen, ihre Entstehung und ihre Abhängigkeit von ökonomischen Institutionen wird auf Grund der konzeptionellen Implikationen des individualistischen Ansatzes nicht hinreichend thematisiert (S. 291). Doch genüge es nicht, den Umstand zur Kenntnis zu nehmen, daß Institutionen auch das Verhalten bestimmen; es gelte, diesen Einfluß zu systematisieren. Dazu sei aber eine allgemeine Theorie des menschlichen Verhaltens heranzuziehen. "Letztlich ist damit die Forderung nach einem umfassenden, allgemeinen psychologischen Modell als Grundlage der ökonomischen Analyse angesprochen" (S.292).

Der adäquate Ansatz dazu scheint ihr die "Gestaltpsychologie" zu sein, jene Theorie, nach der Phänomene ganzheitlich, also nicht durch ihre Elemente wahrgenommen werden - man hört Melodien, nicht Töne. Die ganzheitliche Wahrnehmung erfolgt nach dem Prägnanzgesetz, daß also eine bestimmte Gestalt, gegenüber anderen möglichen Kombinationen der Elemente, plausibel

erscheint. Diese Wahrnehmung wird durch die Bildung von Schemata, Kategorien oder Stereotypen erleichtert. Soziale Schemata sind oft dadurch charakterisiert, daß ein bestimmtes Rollenverhalten erwartet - "gefordert" - wird. Diesem werden wieder bestimmte prominente Ursachen zugeschrieben (Attributionstheorie). Solche Schemata zeichnen sich durch Einfachheit und Klarheit aus. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, daß die Wahrnehmung nicht getrennt von der Emotionsbildung erfolgt.

Die Wahrnehmung wird ferner dadurch erleichtert, daß unerhebliche Unterschiede von Erscheinungen vernachlässigt, nivelliert, andere wieder akzentuiert werden. Alle diese Überlegungen deuten auf eine hohe Stabilität der Wahrnehmungsweisen hin - abermals ein Element der "*path-dependence*". Kommen dem Individuum neue Informationen zu, werden sie zunächst den alten Schemata zugeordnet. Wird es jedoch durch immer zahlreichere Ausnahmen offensichtlich, daß dies nicht mehr möglich ist, erfolgt ein "Gestalt switch", und die Wahrnehmung kann sich abrupt und nachhaltig ändern.

Auf Basis dieser Verhaltensbestimmung versucht nun die Autorin die Entstehung und Veränderung von Institutionen zu demonstrieren. Sie tut das anhand konkreter Beispiele, etwa an der Existenz von Verträgen, in welchen sich die Partner zu Verhaltensweisen verpflichten, die eben nicht auf Einkommensmaximierung, etwa durch Betrug, hinauslaufen. Verträge werden eingehalten bzw. Sanktionsinstanzen geschaffen, weil ein gemeinsames Verständnis über ihre Inhalte, die eben als "fair" wahrgenommen werden, besteht. Damit werden natürlich die Transaktionskosten reduziert. Jenen Teil davon, der durch Koordinationsprobleme der Verhaltensbindung entsteht, bezeichnet die Autorin als "moralische Kosten",

ein Begriff, der jenem des "Sozialkapitals" verwandt ist.

Auch das Arbeitsverhalten im Betrieb kann durch solche Verhaltensbindungen bestimmt werden. Grundsätzlich sind vier Interpretationen von Arbeit denkbar: Arbeit im Tausch gegen Lohn, als Beitrag zu einem Gruppenziel, als Ziel an sich und als Ausdruck eines Autoritätsverhältnisses. In welcher Weise Arbeit aufgefaßt wird, hängt von den Bedingungen ab, unter welchen man sie erbringt. So gilt die erste Arbeitsauffassung für kurzfristige Arbeitsverhältnisse. Tragen diese hingegen langfristigen Charakter, werden sie oft als Verpflichtung wahrgenommen. Diese kann bei einfachen Verrichtungen aus einem Autoritätsverhältnis resultieren, bei höherqualifizierten aber aus Identifikation mit dem Betrieb. Das hat nun mit Nutzenmaximierung wenig zu tun, sondern resultiert aus Präferenzen, die aus der Wahrnehmung der Gruppenzugehörigkeit entstehen. (Damit erweisen sich sowohl der "*principal-agent*"-Ansatz wie auch jener der "*efficiency wages*" in mancher Hinsicht als fragwürdig.)

Ähnliches läßt sich auch im Zusammenhang mit Eigentumsrechten erkennen, die nicht nur respektiert werden, weil sich alle Beteiligten wechselseitigen Nutzen daraus versprechen, sondern weil die Wirtschaftssubjekte diese durch bestimmte Arten des Eigentumserwerbs, etwa durch Arbeit, als gerechtfertigt wahrnehmen.

Abschließend wäre festzustellen, daß Kubon-Gielke durchaus auch dem Ansatz der Nutzenmaximierung analytische Relevanz zubilligt, nur dürfe es im konkreten Fall nicht gegen das Isolationsprinzip verstoßen, also vom untersuchten Prozeß keine Rückwirkungen auf das individuelle Verhalten ausgehen.

Sicherlich muß man im Auge behalten, daß die Wahrnehmung nur eine Möglichkeit ist, wodurch Institutionen entstehen oder das Verhalten der Wirt-

schaftssubjekte bestimmt wird. In vielen Fällen wird das über Lernprozesse geschehen - ebenso wie Institutionen häufig die Nutzmaximierung beschränken werden; das ändert aber nichts daran, daß Kubon-Gielke einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung der NIE und damit der ökonomischen Theorie überhaupt geleistet hat.

Felix Butschek

### **Anmerkungen**

- (1) North, D.C., Institutions, in: Journal of Economic Perspectives 5 (1991).
- (2) Denzau, A.T.; North, D.C., Shared Mental Models: Ideologies and Institutions, in: Kyklos 1 (1994).

---

## **Was Sie schon immer über den Euro wissen wollten - und noch einiges mehr**

Rezension von: Thomas G. Lachs, Doris Ritzberger-Grünwald,  
Der Euro - Europas neue Währung,  
Verlag Holzhausen, Wien 1998, 216  
Seiten, öS 380,-.

---

Der Übergang zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, ein Ereignis von wahrhaft historischer Dimension, hat zu einer Vielzahl von Publikationen geführt. Dabei lassen sich zwei Schwerpunkte unterscheiden: zum einen wirtschaftstheoretische Analysen und zum anderen praxisorientierte Handbücher, speziell für die Umstellung im Bereich der Unternehmen. Die hier besprochene Publikation ist zwischen diesen beiden Schwerpunkten einzureihen. Es werden alle wesentlichen wirtschaftstheoretischen Themen in einfacher und klar verständlicher Form (unter Verzicht auf Literaturverweise) angesprochen, und es wird ein umfangreicher und gut dokumentierter Überblick über eine Vielzahl praktischer und institutioneller Fragen gegeben. Hinter dieser gelungenen Kombination steht ein Autorenpaar von besonderer Kompetenz: Thomas G. Lachs war als zuständiger Vorstandsdirektor der Oesterreichischen Nationalbank an den meisten entscheidenden WWU-Vorbereitungen im Bereich der Geld- und Währungspolitik unmittelbar beteiligt, Doris Ritzberger-Grünwald ist als OeNB - Volkswirtin eine ausgewiesene Expertin sowohl für den Bereich der innerösterreichischen Maßnahmen wie auch für die Kontakte zum Europäischen Währungsinstitut bzw. zur Europäischen Zentralbank.

Nach einer kurzen Darstellung von Pro- und Kontra-Argumenten in bezug auf eine gemeinsame Währung entspricht der Aufbau des vorliegenden Buches im wesentlichen der institutionellen Logik des Vertrages von Maastricht und der darauf aufbauenden Vereinbarungen. Nach der eingehenden Diskussion der Konvergenzkriterien und der Rolle der Europäischen Zentralbank und der nationalen Notenbanken wird ein detaillierter Überblick über den Weg bis zur Vollendung der Europäischen Währungsunion per 30. Juni 2002 gegeben. Von besonderem Interesse ist hier auch die genaue Behandlung der noch zu lösenden Probleme, etwa in bezug auf Bilanzerstellung und Gewinnverteilung. Ein weiterer Abschnitt schildert detailliert die in Österreich getroffenen - und noch zu treffenden - Umstellungsaktivitäten in bezug auf die Teilnahme an der Währungsunion. Es folgen Überblicke über volkswirtschaftliche Fragen, wie etwa die Auswirkungen des Euro auf Konsumenten und Arbeitsmarkt, die Fragen nach der "Stärke" des Euro und Überlegungen zur weiteren Entwicklung der Währungsunion, wobei die Autoren - zu Recht - das Interesse Österreichs an einer möglichst umfangreichen Währungsunion betonen.

Für die praktische Verwendung sehr nützlich sind ein Glossar, das die wichtigsten Abkürzungen und Begriffe erklärt, und ein Anhang, der in übersichtlicher Systematik die Zeitabläufe und Organisationsstrukturen in bezug auf die WWU darstellt und die wichtigsten relevanten Verordnungen enthält.

Bei Arbeitsfeldern, wie der Europäischen Währungsunion, wo in rascher Abfolge immer neue Entwicklungen auftreten, stehen Autoren immer vor einem besonderen Risiko. Dieses Risiko wurde in diesem Buch gut gemeistert. Denn der interessante Aspekt des vorliegenden Bandes liegt nicht in den aufgestellten Annahmen und Prognosen.

sen (die, soweit bis jetzt überprüfbar, übrigens inzwischen alle eingetroffen sind), sondern in der klaren und zuverlässigen Darstellung der institutionellen Grundlagen, so daß dieses Buch (so auch vom Autor dieser Besprechung) inzwischen als Handbuch und Nachschlagewerk genutzt wird.

Obwohl das vorliegende Werk sehr nüchtern und sachlich verfaßt ist, enthält es für den professionellen Ökonomen doch eine Reihe interessanter Hinweise, wo "zwischen den Zeilen" persönliche Wertungen und Erfahrungen durchschimmern, die zeigen, daß hinter der nach außen vorgetragenen orthodoxen Einheitsmeinung der Notenbanker auch eigenständiges Denken und Urteilen möglich ist. So etwa, wenn auf S. 89 gemeint wird, "der ganze Stabilitätspakt liest sich recht beeindruckend..., (man) muß aber daran zweifeln, daß dieser Pakt wirklich jemals angewendet werden kann....". Wer mag wohl gemeint sein, wenn auf S. 165 - wohl aus eigener Beobachtung - festgehalten wird: "... unter den ... Zentralbanken gibt es solche, die unter allen Umständen und in jeder Situation für eine restriktive Geldpolitik mit hohen Zinsen plädieren, selbst wenn eine solche Politik die Gefahr einer Deflation heraufbeschwört"? Jedenfalls ist fraglich, ob die an die Politiker gerichtete Empfehlung von Lachs/Ritzberger befolgt wurde, bei der Auswahl der EZB-Direktoren "nicht nur auf die Staatsbürgerschaft zu achten, sondern mehr noch auf deren

ökonomische Grundeinstellungen".

Einen interessanten, aus meiner Sicht richtigen, aber meist übersehenen grundlegenden Zusammenhang stellt das kurze Kapitel "Der Euro und der European Way of Life" dar. Entgegen dem modischen Glauben an den "einen" neo-liberalen Weg wird hier sehr deutlich zwischen einem US-amerikanischen und einem europäischen Gesellschaftsmodell unterschieden. Die gemeinsame europäische Währung wird dabei aus der - m. E. zutreffenden - Sicht der Autoren (S. 180) "den Europäern die Möglichkeit geben, bei aller verbalen Unterstützung der Öffnung der Märkte - nach amerikanischem Vorbild - jenes Maß an Protektionismus beizubehalten oder vielleicht sogar erst einzuführen, das zur Aufrechterhaltung unseres Gesellschafts-systems notwendig ist" (S. 180/181).

Diese wenigen Hinweise mögen zeigen, daß hinter diesem Buch nicht nur Autoren von beeindruckendem Fachwissen und inhaltlicher Genauigkeit stehen - sondern auch Ökonomen, die bereit und in der Lage sind, mit dem eigenen Kopf zu denken. Aus der Kombination dieser Eigenschaften und Fähigkeiten ist ein Buch entstanden, das für einen breiten Kreis von Leserinnen und Lesern von praktischem Nutzen sein kann und das zusätzlich für wirtschaftspolitisch Interessierte eine Vielzahl von Anregungen und weiterführenden Hinweisen enthält.

Ewald Nowotny

---

## Einführung in die Regionalökonomie

Rezension von: Gunther Maier, Franz  
Tödting, *Regional- und Stadtökonomik* 2,  
Springer-Verlag, Wien und New York  
1997, 245 Seiten.

---

Der zweite Band des Lehrbuches „Regional- und Stadtökonomik“ von Günther Maier und Franz Tödting behandelt wichtige Theoreme und Methoden der Regionalökonomie, aber auch der allgemeinen Ökonomie, die in regionalwirtschaftlichen Analysen Anwendung finden. Er ergänzt damit den ersten Band, der wenige Jahre davor erschienen ist. Analytische und ideologische Grenzen der Exportbasistheorie, der regionalen Input-Output-Analyse als nachfrageorientierte Ansätze werden eingehend beleuchtet. Als Lehrbuch ist er gut geeignet, weil er klar aufgebaut ist. Auch wirtschafts- und gesellschaftspolitisch Interessierten, die sich einen komprimierten Überblick über diese Materie und theoretisch-analytische sowie praktisch-politische Bewältigungsversuche regionaler Ungleichheit und Entwicklungsschwäche verschaffen wollen, wird eine gute Einführung in die Thematik ermöglicht.

Der österreichische und europäische Bezug ist gegeben: einerseits durch die Behandlung der Phasen der österreichischen Regionalpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg sowie andererseits durch die theoretischen Grundlagen und die Darstellung der gemeinschaftlichen regionalen Strukturpolitik unter besonderer Berücksichtigung Österreichs mit und seit dem Beitritt zur Europäischen Union. In der politischen Alltagsdiskussion ist dieses Politikfeld auch deshalb von größerer Bedeutung,

da immerhin bereits ein Drittel des gesamten EU-Haushalts für regionale Struktur- und Arbeitsmarktpolitik gebunden ist. Auch wenn der Anteil des EU-Budgets am gesamten BIP der EU nur maximal 0,46% beträgt, ist dessen Stellenwert wesentlich größer, da fast noch einmal so viel von den Mitgliedstaaten kofinanziert werden muß. Aussagekräftiger, als es diese noch immer relativ kleinen Anteile sein können, ist aber, daß diese Finanzmittel der Investitionsförderung dienen und somit weit mehr Finanzmittel bewegen. Die Schätzungen betragen ungefähr 1 : 2,5. Im Falle Österreichs sind dies ungefähr 25 Mrd. öS pro Jahr, und diese sind wiederum am privaten und öffentlichen Investitionsvolumen zu messen. Noch wichtiger ist aber, daß mit der Übernahme der europäischen regional-, struktur-, arbeitsmarkt- und wettbewerbspolitischen Verfahren trotz aller Überkomplexität ein innovativer Sprung in diesen Politikfeldern erfolgt ist. Verpflichtend sind Programmierung, mittelfristige Planungs- und Finanzierungshorizonte, Evaluierungen und partnerschaftliche Beteiligung (regionale Behörden, Sozialpartner, Frauen- und Umweltinteressen) sowie eine deutliche Schwerpunktsetzung auf sozial und ökonomisch innovative Maßnahmen. Das vermittelt das neue Reformparadigma. Mit der Erweiterung der EU in Richtung MOEL wird dieses Arbeitsfeld noch an Bedeutung gewinnen, wenn es gelingen soll, den Abstand zwischen den materiellen Lebensverhältnissen in absehbarer Frist (fünfzehn bis zwanzig Jahre) deutlich zu verringern.

Gewisse Parallelen zwischen der wirtschafts-, sozial- und friedenspolitischen Erfolgsbilanz des Marshall-Plans und der EU-Strukturpolitik (Nordirland und Südeuropa) sind eindeutig erkennbar. Für die südlichen und östlichen Mittelmeerstaaten sowie den Balkan und die ehemaligen Republiken der UdSSR laufen ähnliche, wenn auch viel zu we-

nig entfaltete Programme zum beiderseitigen Nutzen.

Das Buch kann so einer Vorbereitungsfunktion für einschlägige Berufsfelder sowie einem vertieften Anspruch auf aktualisierte Allgemeinbildung gerecht werden.

Als erstes behandeln die Autoren die Exportbasistheorie, die von zwei Bereichen der regionalen Wirtschaft, dem „*basicsector*“ und dem „*non-basic sector*“, ausgeht. Der nicht-exportierende Teil der Wirtschaft bildet den ersteren, den lokalen Sektor, der in seiner Entwicklung vom zweiten abhängt. Diese Beziehung führt dazu, daß der Anstieg der Einkommen aus Exporten im lokalen Sektor einen Multiplikator in Gang setzt, der bewirkt, daß der Einkommenszuwachs in der Region deutlich über dem Einkommenszuwachs des Exportsektors liegt. Dieser Multiplikator stellt eine Analogie zum Keyneschen Multiplikator dar, mit dem Unterschied, daß der Impuls von den Exporten und nicht von den Staatsausgaben kommt. Die Kritik der Lehrbuchverfasser an diesem Theorem wird von ihnen folgendermaßen zusammengefaßt:

- 1.) Die Exportnachfrage selbst wird nicht erklärt. Das Modell setzt voraus, daß die regionale Wirtschaft ihre Produktionsmenge den Nachfrageänderungen anpassen kann.
- 2.) Das Modell vernachlässigt Preis- und daraus folgende Nachfrageänderungen sowie Veränderungen in der Wirtschaft.

Die Exportbasistheorie eignet sich trotz dieser Schwächen vor allem für kurzfristige Prognosen über die wirtschaftliche Entwicklung relativ kleiner Regionen, da dieses Konzept von einer gegebenen Struktur ausgeht.

Wie die Autoren, die über beträchtliche empirische Forschungserfahrung verfügen, hervorheben, stellt diese Theorie einige wichtige ökonomische Zusammenhänge dar, die von erheblicher praktischer Bedeutung sind. Es

wird die große potentielle Bedeutung bestimmter „Leitsektoren“ einer regionalen Wirtschaft dargestellt, die besonders bei stark spezialisierten Regionen sehr wichtig sein können.

In der Folge wird auf ein strukturell eng verwandtes Modell, nämlich die regionale Input-Output-Theorie, näher eingegangen, als deren Sonderfall Maier und Tödtling die Exportbasistheorie bezeichnen. Das zentrale Problem bei der Konstruktion regionaler „Input-Output-Modelle“ ist der enorme Informationsbedarf, der eine Folge der Komplexität dieser Methode ist.

Zuerst gehen die Autoren auf das normale I-O-Modell ein, um es in der Folge zu regionalen Varianten - das multiregionale und interregionale I-O-Modell - zu erweitern. Die methodischen Schwächen dieser Analysetechnik werden von ihnen ähnlich beurteilt wie diejenigen des Exportbasismodells: Sowohl die Input-Output-Modelle als auch das Export-Basis-Modell eignen sich nur für die Analyse kurzfristiger Wirkungen von Nachfrageänderungen, weil sie die bestehende Wirtschaftsstruktur sehr genau beschreiben. Sie versagen aber bei mittel- und langfristigen Prognosen, da sie von der Konstanz der Strukturen ausgehen.

Bei der Einschätzung der Relevanz der neoklassischen Theorie im Bereich der Regionalentwicklung sind die Verfasser von „der klaren Struktur und der beachtlichen logischen Konsistenz dieses Gedankengebäudes fasziniert“. So lassen sich „etwa durch die Einbeziehung wohlfahtstheoretischer Aspekte Aussagen über die Effizienz einer regionalpolitischen Maßnahme treffen oder regionalökonomische Zusammenhänge in allgemeine Gleichgewichtsmodelle integrieren“. Zugleich sehen sie aber auch deren vielfältige Schwächen.

Ihre wiederholte Kritik an konkurrierenden Theorien der Regionalentwicklung (Polarisationstheorie, Wachstums-

pol- und Zentrenkonzepte sowie Zentrum-Peripherie-Modelle) kann hingegen in Frage gestellt werden. Zum einen betonen Maier und Tödtling zwar die Brauchbarkeit dieser Ansätze, wenn es um die Analyse von Ungleichgewichtsprozessen geht, zum anderen aber kritisieren sie deren mangelnde Einbettung in ein umfassendes Theoriegebäude wie das der Neoklassik. Ob sie sich dabei nicht selbst zu Gefangenen der neoklassischen Hegemonie machen, die die Autoren im vorliegenden Band vielfach wegen ihrer analytischen und ideologischen Beschränktheit kritisieren?

Die keynesianischen oder sogar – *horribile dictu* – die kritisch-neomarxistischen Theorien, die in der einen oder anderen Variante als Fundament der Polarisierungstheorie sowie der Zentrum-Peripherie-Modelle dienen, nicht zu erwähnen, erscheint allzu zeitgeistig.

Auch wenn die „real-sozialistischen“ Ökonomien und Diktaturen im wesentlichen auf Grund ihrer großen Ineffizienz bankrott gemacht haben – von ihren gigantischen menschlichen und Umweltkosten ganz zu schweigen –, ist es wahrscheinlich voreilig, mit der grundsätzlichen Akzeptanz der Neoklassik auch das mit ihm verbundene, rein kapitalistische Wirtschafts- und Gesellschaftssystem auf alle Ewigkeit zu akzeptieren.

Hinter den von den Lehrbuchverfassern sowohl für Entwicklungen in den fortgeschrittenen Industriestaaten als auch erst recht in größeren Teilen der „Dritten Welt“ wahrgenommenen unaufhörlichen Verelendungsprozessen stehen keineswegs nur regionale Disparitäten-Entwicklungen. Diese sind Epiphänomene einer grundsätzlich noch immer auf Ausbeutung von Arbeitskraft und Natur beruhenden Weltwirtschaftsordnung. Eine im engeren Sinn hohe ökonomische Leistungsfähigkeit der kapitalistischen Wirtschaftsordnung,

insbesondere im Vergleich mit den untergegangenen sogenannten sozialistischen Ökonomien, kann auch über die sehr hohen historischen und aktuellen Opfer und Kosten (in der ökonomischen Begrifflichkeit werden diese bekanntlich zu negativen Externalitäten verharmlost) nicht hinwegtrösten. Daß überzeugende, umfassende Gegenentwürfe nicht oder noch nicht zur Verfügung stehen, soll nicht bestritten werden. Ein wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Mix aus vielfältigen Elementen des „Marktes“, von Mitarbeiterbeteiligung bis zu sozialer und betrieblicher Selbstverwaltung, Genossenschaften und öffentlicher Interventionspolitik könnte doch eine – vielleicht eklektische – Alternative darstellen und eine umfassende theoretische wie praktische Auseinandersetzung rechtfertigen.

Die vorzeitig abgebrochene Diskussion über die sozialistische Marktwirtschaft und die „Dritten Wege“ aus den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren (Oskar Lange u.a.) könnte so, gestützt auf eine Reihe von Analyse- und Diskussionsansätzen der Periode danach, unter zugegeben grundlegend veränderten Rahmenbedingungen wieder aufgenommen werden. Eine Orientierung an Realelementen statt an Idealtypen weist analytische wie wirtschaftspolitische Vorzüge auf. Gerade die Regionalpolitik mit ihrer Vielfalt an Strategien (oft Varianten der „*public-private-partnership*“) würde sich dafür besonders anbieten. Durch die Behandlung der Regulierungstheorie und ihrer regionalökonomischen Anwendungen trifft die Autoren die Kritik nur zum Teil.

Der keineswegs einer marxistischen Gesinnung verdächtige Hans Albert (1) hat eine noch immer gültige Kritik an „manchen Produkten der Gleichgewichtsanalyse“ und der Neoklassik formuliert, als er sie des „Modell-Platonismus“ (2) zieh, worunter er eine weitgehende Abstraktion von der Realität

(z.B. von den Institutionen) und eine problematische Motivationstheorie verstand.

Kritik an prinzipiellen Herangehensweisen der neoklassischen Gleichgewichtstheorie als dem vorherrschenden Paradigma der Ökonomie ist immer noch berücksichtigenswert. Die in geradezu zwanghafter Weise praktizierte Methode, von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wirklichkeiten zu abstrahieren, lehnt sich, wie Hans Albert feststellt, an den Newtonschen Ansatz der frühen modernen Physik an. Neben der Tatsache, daß auch dieser viele Naturphänomene nicht erfassen konnte, spielt aber in Wirtschaft und Gesellschaft das Handeln von Menschen eine gewichtige Rolle, wodurch ein großer Unterschied zwischen den Objektbereichen gegeben ist. So wie die Medizin teilweise im mechanischen Materialismus des späten achtzehnten und des neunzehnten Jahrhunderts steckengeblieben ist (der Mensch als Maschine, die Ausklammerung der Psyche und der Lebensverhältnisse) und von Überspezialisierung sowie durch Abschottung von anderen Wissenschaftsbereichen charakterisiert ist, wird auch die herrschende Ökonomie in ähnlicher Weise methodisch eingeschränkt. Die von Maier und Tödtling hochgelobte Glasklarheit neoklassischer Modelle wird allerdings, wie die Autoren an mehreren Stellen selber betonen, um einen hohen Preis erkauft: einerseits durch analytischen Reduktionismus und andererseits durch mathematische Überkomplexität sowie partikularistische Informationen. Angesichts einer Überfülle empirischer Details und Modelle kann Wesentliches von Unwesentlichem nicht mehr unterschieden werden. Unwissenschaftlich formuliert, paßt vielleicht die Metapher (Redewendung) "vor lauter Bäumen sieht man den Wald nicht mehr".

Maier und Tödtling stellen fest, daß "die Polarisierungstheorie ursprünglich

als Gegenpol zur Neoklassik entwickelt wurde" (S.103), ihre Kritik im neoklassischen "*mainstream*" der Ökonomie aber keine besondere Resonanz gefunden hat. Die "neue Wachstumstheorie" hingegen greift die polarisationstheoretischen Argumente auf und integriert sie in ein typisch neoklassisches Modell. So kommt der von den Autoren zitierte Bröcker zum Schluß, daß die neue Wachstumstheorie durchaus als neoklassisch bezeichnet werden kann, als sie nämlich wesentliche Elemente der neoklassischen Methode unverändert übernimmt: Sie geht von einem allgemeinen Gleichgewicht mit optimierenden Agenten, von jederzeit geräumten Märkten und vollkommener Voraussicht aus. Diese Synthese zwischen Neoklassik und Polarisierungstheorie könne schließlich akzeptiert werden. Eines deutlicheren Ausdrucks bedarf es kaum, was den Zwang zur Unterwerfung unter ein herrschendes theoretisches Paradigma anlangt, bei sonstiger Bestrafung durch Mißachtung von seiten der vielen Hüter der "reinen Lehre". Gewisse Parallelen zwischen dieser Ausgrenzungspraxis aus dem herrschenden wissenschaftlichen Diskurs der Ökonomie und der "theoretischen" Praxis der verblichenen unseligen Herrschafts- und Staatsdoktrin des "Marxismus-Leninismus" springen ins Auge. Ein wesentlicher Unterschied in der Vorgangsweise besteht darin, daß ein größeres Maß an repressiver Toleranz geübt wird. So war es im Post-Stalinismus üblich, Publikationen abweichenden Inhalts mit vorangestellten und eingestreuten Zitaten von Marx, Engels und Lenin vor den Zensoren zu legitimieren.

Mit dem Ziel, ein Ende der Geschichte jenseits des Kapitalismus zu erreichen, soll so scheinbar von den Gralshütern (die beiden Lehrbuchverfasser zähle ich selbstverständlich nicht zu diesen) der einzig reinen und richtigen ökonomischen Lehre auf der Ebene

des wissenschaftlichen Diskurses ein inhaltliches und methodisches Korsett aufgezwungen werden.

Um einem Vorwurf der wissenschaftlichen Verschwörungstheorie zu kontern, möchte der Rezensent klarstellen, daß derartiger Konformitätsdruck im Wissenschaftsbetrieb des hochentwickelten demokratischen Kapitalismus keineswegs nur auf der allen Akteuren bewußten Ebene abläuft. Umso schwerer ist er oft wahrzunehmen.

Ein anderer kritischer Punkt, der anzumerken wäre, besteht darin, daß der Politikbegriff der Buchverfasser sehr widersprüchlich ist. Es ist ihnen hoch anzurechnen, daß sie sich im Unterschied zu vielen Theoretikern der Ökonomie sehr wohl mit der regionalökonomischen und -politischen Praxis auseinandersetzen. Beim verwendeten Politikbegriff wird das Politikfeld außerhalb des regionalen Bereiches fast durchwegs externalisiert.

Einzusehen ist, daß bei einem komprimierten Lehrbuch thematische Grenzen gesetzt werden müssen, sie sollten aber benannt werden. Dieser grundsätzlich nicht vermeidbare Mangel hat zur Folge, daß die Einflüsse aus der Makropolitik und auch der übrigen Wirtschaftspolitik zu kurz kommen.

Zwischen den Theorien Myrdals und Perroux' gibt es zum Beispiel eine wichtige Parallele. Im Werk beider spiegelt sich nämlich die Periode ihrer Tätigkeit in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. Das kapitalistische Wirtschafts- und Gesellschaftssystem war durch Faschismus, Nationalsozialismus und die beiden Weltkriege in vielen Staaten vor allem Westeuropas erschüttert, und es wurden trotz des "Kalten Krieges" von seiten vieler Sozialdemokraten, aber auch Bürgerlicher Auswege gesucht. Gunnar Myrdal war ja nicht nur Theore-

tiker, sondern Mitverfasser des Nachkriegsprogramms der schwedischen Sozialdemokratie und Handelsminister, und so beteiligt an der Entwicklung des "schwedischen Modells"; immerhin ein bei aller Umstrittenheit - auch an ökonomischen Kriterien gemessen - jahrzehntelang erfolgreicher Versuch eines "dritten Weges" des "funktionalen Sozialismus" (so definiert vom Myrdal-Schüler Adler-Karlssohn).

Auch Anthony Giddens, einer der Theoretiker hinter Blair, vertritt einen human verantwortlichen Kapitalismus. Perroux' politische Rahmenbedingungen in Frankreich waren die der Planifikation sowie eines großen öffentlichen Wirtschafts- und Interventionssektors. Das heißt zusammengefaßt zu einem Gemeinplatz: Die Entwicklung von Gesamt- und Partialtheorien hat oft viel mit Zielsetzungen und Anforderungen an ihre Urheber zu tun. Beiden Ökonomen war es aller Wahrscheinlichkeit nach weniger um enge logische Konsistenz ihrer Theorien zu tun, als um deren Nützlichkeit für eine humane Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung.

Breiten Raum geben die Lehrbuchverfasser außerdem verschiedenen Facetten des Innovationsansatzes, womit eine lesenswerte *tour d'horizon* durch den Stand dieser Sektorökonomie mit ihrer Querschnittsmaterie geboten wird.

Peter Kreisky

### Anmerkungen

- (1) Hans Albert, Wissenschaftstheoretiker und ein Vertreter des kritischen Rationalismus.
- (2) Modell-Denken und historische Wirklichkeit, in: Albert, Hans (Hrsg.), Ökonomisches Denken und soziale Ordnung, Festschrift für Erik Boettcher (Tübingen 1984) 59.

---

## Deutsche Zukunftsperspektiven

Rezension von: Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele - ein Weg, Verlag J.H.W.Dietz Nachf., Bonn 1998.

---

Zeitgerecht - also zu Beginn des Jahres der Bundestagswahlen in Deutschland, bei denen die SPD einen neuen, diesmal wirklich chancenreichen Anlauf nimmt, die Regierungsmacht zurückzugewinnen - ist der Bericht der Zukunftskommission der SPD-eigenen Friedrich Ebert-Stiftung erschienen (Vorsitz: Frieder Meyer-Krahmer, Leitung des wissenschaftlichen Sekretariats: Jochem Langkau) - kein offizieller, aber zweifellos ein gewichtiger Beitrag zur Grundlagenarbeit für einen wahrscheinlich gewordenen Regierungswechsel in Deutschland.

Man war sich dabei des Umstandes bewußt, daß „das Nachdenken über die Zukunft inzwischen nahezu eine Modeerscheinung geworden (ist). Studien, Analysen und Kommissionen sind groß an der Zahl und vielfältig hinsichtlich Themenwahl, Zeithorizont, Breite und Spezialisierung. Wie kann auf diesem Hintergrund noch ein originärer Beitrag durch eine wissenschaftliche Zukunftskommission geleistet werden?“ - wird im Vorwort skeptisch gefragt. Der Weg, mit dem es die Kommission versucht hat, läßt sich am besten als einer der konkret-sachlichen Nüchternheit charakterisieren. Nicht nach dem „großen, umfassenden Zukunftsentwurf“ ging das Streben der Kommission, statt dessen konzentrierte sie sich auf einige zentrale Reformvorhaben und die Erarbeitung machbarer Vorschläge.

Die grundlegende Intention, der die Überlegungen folgen, ist die langfristige Sicherung des „Modells Deutschlands“, das unter dem Namen „Soziale Marktwirtschaft“ nach dem Zweiten Weltkrieg ein bis dahin ungekanntes Maß an wirtschaftlichem Wohlstand und sozialer Sicherheit für breite Bevölkerungsschichten möglich gemacht hat, das sich aber seit etwa zwei Jahrzehnten durch geänderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen, zunehmende Arbeitslosigkeit, neue soziale Werthaltungen und Verhaltensweisen sowie durch das Fühlbarwerden von Restriktionen in bezug auf natürliche Ressourcen einem wachsenden Veränderungs- und Reformdruck ausgesetzt sieht. Im speziellen Fall kommt noch hinzu, daß das Modell Deutschland nicht stark genug war, die Folgen der Wiedervereinigung zu verkraften (S. 16).

Wenn frühere Grundlagenstudien ähnlicher Art hier zumindest rhetorisch zum „großen Gegenentwurf“ ausholten, so wird im vorliegenden Bericht der Zukunftskommission davon ausgegangen, daß die Anpassung im Modell selbst bewältigt werden kann, das dazu allerdings gewisser Modifikationen bedarf. Diese sollen die heute prekär gewordene Balance im Zieldreieck „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit - sozialer Zusammenhalt - ökologische Nachhaltigkeit“ wiederherstellen - darin besteht offenbar die Essenz dessen, was die Kommission als sozialdemokratische Politik betrachtet, während neoliberale oder grün-alternative Strategien das eine oder andere Ziel zurückstellen.

Zur Wiedererlangung der Balance werden Strategien und Maßnahmen unter dem Aspekt von vier großen „Reformprojekten“ diskutiert, die sich in detaillierte Überlegungen über Problemsituation, generelle Orientierung und Strategie sowie konkrete Empfehlungen in einzelnen Maßnahmenbereichen einlassen. Dadurch ist zwar nicht

die gesamte Wirtschafts- und Sozialpolitik abgedeckt, aber immerhin ein großer Teil ihrer Bereiche, und die selektive Themenstellung hat den Vorteil, daß bei der kursorischen Behandlung der übrigen Bereiche die Wiederholung von Bekanntem auf ein geringeres Maß beschränkt werden kann. Die geschieht z.B. hinsichtlich der makroökonomischen Politik.

Von der vier Reformprojekten ist wahrscheinlich dem ersten unter dem Titel „Verbesserung der Innovationsfähigkeit und Stärkung der Humanressourcen“ der originellste Abschnitt des Berichts gewidmet. Gegeben die Schlüsselrolle von Forschung und Entwicklung sowie ein hoher Grad an Internationalisierung der unternehmerischen Aktivitäten, stellt sich zunächst die Frage, worin die deutsche Wirtschaft ihr Problem hat und wo demgemäß die Strategien und Maßnahmen anzusetzen haben.

Geläufige Erklärungen wie „zu geringe FuE-Quote“ oder „unzureichender Internationalisierungsgrad“ kommen in diesem Fall nicht in Frage, weil der Beitrag FuE-intensiver Branchen zum BIP in Deutschland mit 12,2% höher ist als in den USA, in Großbritannien oder Frankreich (S. 165), und auch der Internationalisierungsgrad einer der höchsten der Welt ist. Den entscheidenden Hinweis liefert eine Analyse, welche innerhalb der Hochtechnologie zwischen „höherwertiger Technik“ (z.B. Auto, Kraftanlagen, Maschinen- und Anlagenbau etc.) und „Spitzentechnik“ unterscheidet - zu letzterer gehören i.d.R. schmalere Produktionsbereiche wie Agrarchemie, fortgeschrittene Elektrotechnik, Nachrichtentechnik, medizinische Diagnosegeräte, Büro/Rechenmaschinen, bei denen Deutschland Defizite aufweist. Die Kommission sieht eine „Blockade“ im deutschen Innovationssystem „in der mangelnden Ankopplung (v.a. der Branchen mit höherwertiger Technologie) an die Spitzentechnologien“ (S. 173).

Im Unterschied zu dem von früher geläufigen Ansatz sozialdemokratisch inspirierter Technologiepolitik wird die Lösung nicht einfach in mehr staatlicher Steuerung gesehen. Wenn das Forschungssystem Deutschlands als „hoch differenziert und dezentral“ beurteilt wird, so sehen die Autoren dies als einen „charakteristischen Vorteil des deutschen Innovationssystems“ (S. 174). Das Innovationssystem müsse als ein teils bewußt geschaffenes, teils spontan entstandenes „Netzwerkssystem“ analysiert werden. „Das Konzept eines Staates, der die Technikentwicklung 'steuert', hat aus Sicht der Kommission genauso wenig Berechtigung wie das Minimalstaatsmodell. Der Staat ist weiterhin einer der Akteure, der im Rahmen seiner Netzwerkbeziehungen durchaus über noch sehr wirksame Instrumente verfügt. .... Es gilt nicht mehr, allein Technik zu fördern, sondern in verstärktem Maße einen Lernprozeß und das Beherrschen neuer Lösungen anzustoßen oder zu begleiten.“ (S. 182f) Dazu enthält der Bericht eine große Fülle mehr oder weniger konkreter Empfehlungen und Anregungen - zu viele, als daß sie schon ein schlüssiges Konzept ergeben würden, aber als Grundlage für weiterführende Überlegungen und für gedankliche Selektions- und Sedimentierungsprozesse bei Reflexion der Analyse der Ausgangssituation sehr vielversprechend.

Im Reformprojekt „Verbesserte Beschäftigungsmöglichkeiten für Niedrigqualifizierte“ geht es im Kern eigentlich um die viel weiter gehende Frage, wie durch eine stärkere Dynamik des in Deutschland vergleichsweise gering wachsenden Dienstleistungssektors das Beschäftigungsproblem mittel- und längerfristig gelöst werden kann. Wenn man es mit dem sozialen Zusammenhalt ernst meint, kann der in den USA eingeschlagene Weg, überschüssiges Arbeitskräfteangebot zu niedrigen Arbeitskosten (d.h. zu niedrigen Löhnen

und niedrigen Sozialbeiträgen, da das Ausmaß der staatlich garantierten sozialen Sicherheit sehr bescheiden ist) in allerlei Dienstleistungstätigkeiten zu absorbieren, nicht als gangbar erscheinen. Als Lösung wird von der Kommission die Einführung von generellen Lohnsubventionen für Niedriglöhne nach dem Muster des „*earned income tax credit*“, wie er seit längerem in den USA existiert, vorgeschlagen. Die Frage ist hier allerdings, ob hier dem generellen Wachstumspessimismus nicht zu viel konzidiert wird und ob eine solche Lösung nicht in Form von großen Mitnahmeeffekten und unerwünschten Anreizwirkungen noch mehr Probleme schafft, als sie zu beseitigen behauptet.

Zentrale Fragen der Sozial-, der Beschäftigungs- und der Arbeitszeitpolitik werden im Reformprojekt „Wandel der Familie und Beschäftigungskrise als Herausforderung an eine Politik sozialer Integration“ abgehandelt. Die eine Perspektive ist hier die Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitszeit durch stärkere Differenzierung und mehr Flexibilität. Das Sozialversicherungssystem muß so gestaltet werden, daß die Erwerbsarbeit gefördert und negative Arbeitsanreize vermieden werden. Andererseits sollen ausreichende Ansprüche an das soziale Sicherungssystem

bestehen und als eigene Ansprüche gestaltet werden, was ein Abgehen von der immer noch gängigen Unterstellung einer „normalen Erwerbsbiographie“ erfordert.

Das vierte Reformprojekt „Umweltverträgliche Lebens- und Wirtschaftsweise“ bewegt sich in der Problemsicht allzusehr in den konventionell-„fundamentalen“ Bahnen. Die sog. Internationalisierung der Umweltpolitik wird allzu blauäugig weitgehend für bare Münze genommen, wo sie doch de facto überwiegend ein Propagandaforum für ehrgeizige Minister und den Aktionismus von Organisationen waren, ohne daß eine Umsetzung der hochtrabenden Beschlüsse auch nur versucht worden wäre. Mehr Erkenntnisse hätten sich aus einer Bilanz der realen Umweltpolitik der letzten 25 Jahre gewinnen lassen, in denen doch einiges bewegt worden ist.

Insgesamt ist mit dem Bericht der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung ein interessanter Beitrag zur wirtschafts- und sozialpolitischen Strategiediskussion vorgelegt worden, und man darf gespannt sein, wie stark die Politik der nächsten Jahre davon Gebrauch machen wird.

Günther Chaloupek

---

## Österreichs politisches System nach dem EU-Beitritt

Rezension von:

Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Franz Horner, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller, Emmerich Tálos (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, dritte, erweiterte und völlig neu bearbeitete Auflage, Verlag MANZ, Wien 1997, 955 Seiten, öS 920,-.

---

Sechs Jahre nach der ersten Auflage dieses Handbuchs erschien 1997 eine neu bearbeitete dritte Auflage. (Für eine Rezension der ersten Auflage vgl. Wirtschaft und Gesellschaft 18/1 (1992) 125–128.) Einige Beiträge wurden herausgenommen und durch andere über das gleiche Thema ersetzt. Weitere Themen finden sich hier zum ersten Mal behandelt. Abgesehen davon, daß die alte Auflage vergriffen ist, kann eine Neubearbeitung aus zwei Gründen notwendig sein: erstens, die politischen Strukturen Österreichs haben sich geändert, zweitens, die wissenschaftliche Arbeit über das politische System Österreichs wurde weitergeführt, so daß neue Erkenntnisse die alte Auflage als überholt erscheinen lassen.

Tatsächlich haben sich die politischen Strukturen Österreichs gewandelt. Die Institutionen haben sich vor allem durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union geändert. Kompetenzen der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung wurden in wichtigen Fragen an die entsprechenden Institutionen der EU abgetreten, wobei in diesen Institutionen auch Österreich vertreten ist. Die EU ist also keine für Österreich fremde Macht,

sondern eine von Österreich mitgestaltete Institution.

Aber auch in Österreich hat sich in den wenigen Jahren viel geändert. Die Dominanz der Regierung und der sie tragenden Parteien ist nicht mehr in dem Maße gegeben wie in früheren Jahren. Selbst eine große Koalition verfügt nicht mehr mit Sicherheit über eine Zweidrittel-Mehrheit im Parlament; es gibt Konflikte zwischen Regierung und Parlament einerseits sowie der Rechtsprechung andererseits; die Macht einiger Medien zur Beeinflussung von Politik ist gestiegen und vieles mehr. Die internationale Position Österreichs hat sich geändert, nicht nur durch die Mitgliedschaft in der EU, sondern auch durch die sonstigen Veränderungen in anderen Ländern. Waren bis vor wenigen Jahren nur zwei der sieben an Österreich grenzenden Staaten kleiner als Österreich, so sind es jetzt fünf von acht angrenzenden Staaten.

Soweit es die institutionellen Änderungen betrifft, so sind sie im neuen Handbuch gut dokumentiert. Die Struktur vieler Artikel kommt dem entgegen: In der ersten Auflage dominierten Beiträge, die institutionelle Strukturen schildern oder aber die historische Entwicklung dieser Strukturen behandeln. Im ersten Fall werden die neuen Regelungen dargestellt, im letzteren wird die Geschichte weitererzählt.

Einige Themen wurden neu in das Buch aufgenommen, weil sie in den vergangenen Jahren größere Bedeutung erlangten. Dazu gehört der Beitrag über Migrationspolitik von R. Bauböck. Er gibt einen guten Überblick über die Optionen der Politik und darüber, welche Möglichkeiten jeweils ergriffen wurden. Angenehm an diesem Beitrag ist, daß der Autor nicht festlegt, was eine 'gute Politik' zu tun hätte. Das ist sinnvoll, weil bei einer solchen Festlegung die normativen Vorstellungen des Autors den Maßstab der Bewertung liefern würden.

Neu ist auch der Beitrag von S. Rosenberger über Frauen- und Gleichstellungspolitik. Darin werden die wichtigsten Problemgebiete der Frauenpolitik – Familie, Erwerbsarbeit und deren Vereinbarkeit – dargestellt. Es wird, was verdienstvoll ist, auf die Widersprüche mancher frauenspezifischen Politiken hingewiesen: Sozialpolitische Sicherungen, die der gegenwärtigen Realität – nämlich daß vor allem Frauen mit Haus- und Erziehungsarbeit beschäftigt sind – Rechnung tragen, verstärken die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, indem sie die Nicht-Teilnahme am Arbeitsmarkt begünstigen. Gäbe man aber diese Begünstigungen konsequent auf, um die Partizipation am Arbeitsmarkt zu erhöhen, würde man die tatsächlich existierende Ungleichheit am Arbeitsmarkt einfach negieren.

Neu ist der Beitrag über das Liberale Forum – schließlich gab es dieses beim Erscheinen der ersten Auflage noch nicht. Dieser Beitrag gibt einige Informationen über diese Partei, berichtet aber wenig, was nicht die meisten, die die laufende Politik in Funk und Medien verfolgen, ohnehin wissen. Aber vielleicht ist das Objekt dieses Beitrages – nämlich das Liberale Forum – von zu kurzer Existenz, als daß es bereits ernstzunehmende politikwissenschaftliche Arbeiten darüber geben könnte.

Neu, wenn auch zu konventionellen Strukturen zurückkehrend, ist die Aufteilung der Darstellung der großen Interessenverbände. Während in der ersten Auflage aus einem theoretischen Verständnis heraus in einem Beitrag Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände behandelt wurden (mit einem ergänzenden Beitrag über die Arbeiterkammer), werden in dieser Auflage Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen in jeweils eigenen Kapiteln behandelt. Diese Darstellung ist aber problematisch, weil sie zu unterstellen scheint, daß Arbeitnehmer weitgehend

einheitliche Interessen gegenüber den Unternehmen haben, die sie durch die Gewerkschaft organisieren. Das ist aber eine stark verkürzte Sicht, da die meisten Verteilungskonflikte in den letzten Jahren solche um Steuern, Sozialabgaben und Leistungen des Staates waren. Es waren also Konflikte um Anteile an den öffentlichen Abgaben und den damit finanzierten Leistungen. Dabei geht es natürlich auch um ein Auseinandersetzen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern – etwa in der Frage Lohnsteuer vs. Steuern aus gewerblichen Gewinnen –, aber es gibt dabei auch erhebliche Konflikte zwischen verschiedenen Gruppen von Arbeitnehmern, insbesondere zwischen dem öffentlichen Dienst und den Gewerkschaften des marktwirtschaftlichen Bereiches.

In einigen Beiträgen finden sich neue theoretische Ansätze. Neu ist der den zweiten Teil einleitende Beitrag von Wolfgang C. Müller über das Regierungssystem. Darin werden die institutionellen Strukturen Österreichs sehr knapp zusammengefaßt, wobei in der Einleitung kurz auf einige demokratietheoretische Begriffe eingegangen wird.

Theoretisch neu ist der Beitrag von N. Dimmel über die innere Sicherheit. Er ersetzt den früheren Beitrag über Justizrechtspolitik. Er verfolgt einen theoretischen Ansatz, in dem Politik auch als Bewältigung von in der Gesellschaft vorhandenen Konflikten und daraus resultierenden Ängsten in der Bevölkerung behandelt wird. Gezeigt wird, daß bei Fragen der inneren Sicherheit einerseits ältere Vorstellungen zugunsten einer Liberalisierung weiter wirken, daß aber gleichzeitig stärker repressive Maßnahmen eingeführt werden, da die positive Gestaltung der Gesellschaft durch Sozial- und Gesellschaftspolitik nicht mehr diese Bedeutung hat wie früher. Ob das stimmt, bin ich nicht so sicher, aber es ist gut, daß dieser Beitrag theoretisch fundierte Thesen vertritt, die diskutiert werden können.

Die aktualisierten Beiträge sind naturgemäß nicht so interessant, wenn man schon die erste Auflage gelesen hat. Bei manchen der Beiträge wäre eine stärkere Umarbeitung notwendig gewesen. Die Artikel über die Telekommunikationspolitik und über Energiepolitik lassen nicht vermuten, daß es durch den Beitritt Österreichs zur EU und durch technische Veränderungen in diesen Bereichen zu radikalen Veränderungen kommen wird. Es fehlt auch jede Behandlung des Aufbrechens der Monopolstellung öffentlicher Versorgungseinrichtungen in anderen Bereichen, das durch den Beitritt zur EU notwendig wurde. Dies ist insofern bedauerlich, als dieser Sektor der Wirtschaft durch den Beitritt die stärksten Veränderungen erfährt. Vor der Abstimmung zum Beitritt wurde dieses Thema aber praktisch nicht erwähnt, weder von den Befürwortern des Beitritts, noch von den Gegnern. Wahrscheinlich war es niemandem klar, wie sehr dieser auch politisch sehr wichtige Wirtschaftszweig von den Regelungen der EU betroffen sein würde.

Zum Schluß sei noch eine Klage wiederholt, die schon anläßlich der Rezension der ersten Auflage vorgebracht wurde: Manche Autoren vermengen wissenschaftliche Untersuchung von Politik mit politischer Stellungnahme zugunsten einer bestimmten Politik. Wenn etwa festgelegt wird, was die Ziele der Kirche sein sollten, oder behauptet wird, daß die Schulpolitik sich in einer Sackgasse befände, weil sie nicht den Zielen des Autors folgt, so ist das unzulässig. Schließlich sollen diese Beiträge auch von Leuten für das Studium verwendet werden, die der Meinung sind, daß die Autoritätsstrukturen der katholischen Kirche durchaus sinnvoll sind, oder die davon überzeugt sind, daß die Trennung in AHS und Hauptschule günstig ist. Oder müssen bei Prüfungen – die meisten Autoren sind Universitätslehrer – die politischen Ansichten korrekt wiedergegeben werden? Derartige Festlegungen sind nicht Fragen der Politikwissenschaft, vielmehr untersucht diese, wie eine Gesellschaft mit solchen Fragen umgeht.

Peter Rosner

---

## **Das politische System der USA: ein Handbuch und mehr**

Rezension von: Peter Filzmaier, Fritz Plasser, Die amerikanische Demokratie. Regierungssystem und politischer Wettbewerb in den USA, MANZ Verlag, Wien 1997, 398 Seiten, öS 580,-.

---

Die beiden Autoren, Politikwissenschaftler an der Universität Innsbruck, unternehmen in dem vorliegenden Band den ambitionierten Versuch, auf knappem Raum einen problemorientierten Überblick über zentrale Institutionen und Wettbewerbsfaktoren des politischen Systems der Vereinigten Staaten zu bieten.

Der Band besteht aus drei Teilen: Im ersten Teil (Kapitel 1 bis 6), der rund zwei Drittel des von den Autoren geschriebenen Textes umfaßt, werden die institutionellen und organisatorischen Strukturen (Verfassung, Legislative, Exekutive, Judikative, Parteien, Interessengruppen) des Regierungssystems der USA dargestellt, wobei die Analyse der politischen Architektur sowie der realen Machtverteilung im Vordergrund steht.

Der zweite Teil befaßt sich mit den Inhalten und vor allem mit der Form der Wahlkämpfe der Jahre 1988 bis 1996. Beschrieben und untersucht werden hier die Rolle der Massenmedien, die Strategien des Fernsehwahlkampfes und Innovationen im politischen Wettbewerb. Abschließend stellen die Autoren die Frage nach den politischen und gesellschaftlichen Konsequenzen der Tele-Politik für die amerikanische Demokratie.

Der dritte Teil schließlich besteht aus fünf Anhängen. Darin werden die Verfassung, die Ergebnisse aller Präsidentschaftswahlen, das Resultat des

Wahlganges 1996 nach Bundesstaaten und schließlich die personelle Zusammensetzung des Obersten Gerichtshofes seit 1789 dokumentiert.

Die Abschnitte über die drei verfassungsmäßigen Gewalten beinhalten jeweils einen historischen Abriß ihrer Entstehung und Weiterentwicklung, eine Beschreibung der Institutionen, ihrer rechtlichen Grundlagen, Funktionen und Arbeitsweisen, eine Diskussion der realen Machtverhältnisse und der Relationen zu den jeweils anderen zwei Staatsgewalten. Darüber hinaus analysieren die Autoren jeweils die aktuellen politischen und rechtlichen Tendenzen.

Von besonderem Interesse sind naturgemäß jene Kapitel, welche sich mit Themen befassen, über die aus den Rechtsquellen, aus historischen Abhandlungen etc. wenig oder gar nichts zu erfahren ist, deren Behandlung also gewissermaßen einen 'Blick hinter die Kulissen' erfordert.

Zu diesen Kapiteln zählt im Abschnitt über die Legislative beispielsweise jenes, das die Arbeitsweise der Abgeordneten behandelt. Hier verweisen die Autoren darauf, daß sich die Abgeordneten und Senatoren ständig in einem Zwiespalt befinden, der sich daraus ergibt, daß sie auf lokaler bzw. einzelstaatlicher Ebene gewählt werden, aber als Teil der Bundesregierung nationale Interessen vertreten sollten. Wer sich wie die Repräsentanten bereits nach zwei Jahren der Wiederwahl stellen muß, hat daher wenig Interesse an unpopulären Entscheidungen zum längerfristigen Nutzen der Nation. Der Erfolg oder Mißerfolg von Abgeordneten wird vielmehr an jenen Erträgen gemessen, die sie zum persönlichen Nutzen ihrer Wähler dem jeweiligen Heimatbezirk in Form von staatlichen Ressourcen (*pork barrels*), Sonderregelungen etc. beschert haben. Deshalb verbringen Repräsentanten in der Regel rund vierzig Prozent ihrer Zeit im heimatlichen Wahlbezirk.

Das oben geschilderte Dilemma der Abgeordneten ist einer der wichtigsten Gründe, weshalb die Durchsetzung politischer Anliegen mit gesamtstaatlicher und längerfristiger Bedeutung in den USA besonders schwierig ist.

Die Wanderprediger des Neoliberalismus werden nicht müde, die Vorzüge des ökonomischen und des politischen Systems der Vereinigten Staaten anzupreisen. Daher ist anzunehmen, daß viele Leser aus dem Land der Sozialpartnerschaft dem Kapitel 6 'Interessengruppen' spezielle Aufmerksamkeit schenken. (Die geringe Länge dieses Kapitels hat wohl damit zu tun, daß relativ weniger Literatur zur Verfügung steht und eine intensive empirische Erforschung besonders zeitaufwendig und kostspielig ist.)

Das US-amerikanische System der Interessenvertretung ist als pluralistisch zu klassifizieren. Es zeichnet sich durch eine sehr große Zahl von Verbänden mit freiwilliger Mitgliedschaft aus. Da die Interessengruppen nicht formell in den politischen Entscheidungsprozeß eingebunden sind, suchen sie die staatlichen Akteure mittels Lobbying zu beeinflussen.

Der Einfluß der Interessengruppen in den USA resultiert zu einem guten Teil aus der Schwäche der politischen Parteien. Dominieren die vermutlich über 200.000 Interessengruppen gegenüber dem (im Vergleich zu den europäischen Ländern) 'schwachen Staat'? Ein derartiger Eindruck sei irreführend, meinen die Autoren und verweisen auf die Zersplitterung in konkurrierende Verbände und die starke Dezentralisierung letzterer. Auf Bundesebene existieren nur wenige schlagkräftige Verbände, die meisten Interessengruppen agieren nur auf lokaler oder einzelstaatlicher Ebene.

Die Einflußnahme der Interessengruppen beschränkt sich nicht auf den legislativen Bereich, aber der Kongreß ist für Lobbyisten am leichtesten zu-

gänglich. (Von den ca. 40.000 aktiven Lobbyisten in Washington D.C. sind über 5.000 beim Kongreß registriert.) Die Kongreßabgeordneten sind für ihre Wiederwahl auf Geldmittel und für ihre Arbeit auf Sachinformationen von Interessengruppen angewiesen. Sie befinden sich „daher in einem zumindest latenten Abhängigkeitsverhältnis“. (S. 217)

Der Wahlkampf von Kongreßmitgliedern wird in erster Linie durch *Political Action Committees* (PACs) finanziert, die sich aus privaten Vereinigungen wie Unternehmensverbänden und Gewerkschaften zusammensetzen. PACs haben seit den siebziger Jahren an Bedeutung gewonnen, nachdem Wahlspenden von organisierten Wirtschaftsinteressen gesetzlich beschränkt wurden.

Auch die Auswahl der Mitglieder in den Ausschüssen und Unterausschüssen des Kongresses wird nicht zuletzt durch die Einflußnahme von Interessengruppen bestimmt.

Sehr wichtig ist die Servicefunktion der Interessengruppen gegenüber den Abgeordneten, d.h. erstere versorgen die Kongreßbüros mit Informationen und Analysen. Die Verlässlichkeit der Informationen gilt dabei als ungeschriebenes Gesetz.

Die Einflußnahme auf Kongreßabgeordnete bei der Abstimmung über einen Gesetzesentwurf stellt dann die letzte Stufe der Arbeit von Interessengruppen dar.

„Der Einfluß der Interessengruppen und der PACs auf Abgeordnete ist unbestritten, obwohl ein direkter Zusammenhang zwischen Spendenhöhe und dem Stimmverhalten der Kongreßmitglieder empirisch nicht eindeutig nachgewiesen werden kann.“ (S. 225). Die starke Position von bestimmten Interessengruppen in bestimmten Wahlbezirken ergibt sich aus der dortigen Wirtschaftsstruktur, der Zusammensetzung der Bevölkerung etc.

Da wichtige Vorentscheidungen über Gesetzesmaterien bereits bei der Planung und Vorformulierung fallen, sind Interessengruppen bemüht, auch Beamte der öffentlichen Verwaltung zu beeinflussen. Zudem sind die im Bereich des *administrative law* erlassenen Verwaltungsvorschriften als Detailregelungen, etwa bei den Ausführungsbestimmungen, von zumindest ebenso großer Bedeutung wie Gesetze. In der Praxis sind Interessengruppen oft sehr eng mit *executive agencies* verbunden - sowohl durch die Teilnahme ersterer an formellen Beratungsgremien als auch über unzählige informelle Kanäle.

Weiters ist hinsichtlich der Relationen zwischen Interessengruppen und Exekutive zu berücksichtigen, daß der Präsident zur Umsetzung seiner Zielvorstellungen sich keineswegs auf die Fraktionsdisziplin seiner Parteikollegen im Kongreß verlassen kann und daher die Unterstützung wichtiger Interessengruppen suchen muß. Lobbyisten bemühen sich daher um Kontakte mit hochrangigen Stabsmitarbeitern des White House Office.

De facto werden einige Bereiche der Politik, z.B. der Rüstungssektor, durch das enge Zusammenwirken von Unterausschüssen des Kongresses, unabhängigen Bundesbehörden und Interessengruppen, sog. *iron triangles*, gesteuert.

Lobbying ist in den USA zu einem eigenen Wirtschaftszweig geworden. In der Bundeshauptstadt gibt es Hunderte Beratungs- und Lobbying-Firmen, die von Interessengruppen engagiert werden können. Bei Strategien und Taktiken der Interessenvertretung kann zwischen direkten Methoden - beispielsweise der persönlichen Kontaktnahme

zu einem Abgeordneten - und indirekten unterschieden werden. Letztere gewinnen an Bedeutung: Interessenorganisationen suchen ihre Mitglieder zu mobilisieren, ihrerseits einen Abgeordneten via Brief, Fax oder E-Mail zu kontaktieren, betreiben Pressearbeit, initiieren TV-Werbekampagnen usw.

Unter normativen Gesichtspunkten stellt sich die Frage, ob Lobbyismus dieser Art mit demokratischen Prämissen vereinbar ist. Dies wäre dann der Fall, wenn alle Gruppen die Möglichkeit hätten, ihre Vorstellungen in den politischen Prozeß einzubringen, wenn Transparenz gewährleistet wäre, die Interessengruppen tatsächlich zugunsten ihrer Mitglieder handelten und die Ressourcen für politische Einflußnahme gerecht verteilt wären. In der Realität sind die gesellschaftlichen Gruppen in höchst unterschiedlichem Maße organisiert und die Ressourcen für politische Einflußnahme sehr ungleich verteilt. „Professionelles Lobbying-Know-how und Zugang zu Politikern und Massenmedien stehen im Regelfall nur privilegierten Gruppen zur Verfügung.“ (S. 224)

Der erste Teil des Buches erfüllt die Handbuch-Funktion in hohem Maße. Hier trägt die Vielzahl von übersichtlich gestalteten Tabellen, Übersichten und Abbildungen wesentlich zur Leserfreundlichkeit des Bandes bei. Die Lektüre des zweiten Teils ist insbesondere jenen zu empfehlen, die sich mit den Tendenzen zur Tele-Politik, die ja auch in den europäischen Ländern feststellbar sind, und deren politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen befassen.

Michael Mesch

**„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 unselbstständig 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: Beschäftigungs- und Budgetpolitik: Erfahrungen in Irland, den Niederlanden, Dänemark – und was daraus zu lernen ist; Juni 1997
- Heft 67: Die betrieblichen Kosten der Lehrlingsausbildung; Juni 1997
- Heft 68: Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997
- Heft 69: Berufstätige, Beschäftigte und Arbeitslose in der Agglomeration Wien; Juni 1998
- Heft 70: Beschäftigungstendenzen im österreichischen Dienstleistungssektor 1971–97; Juli 1998
- 

Eigentümer, Verleger, Herausgeber und Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien;  
Alle: 1041 Wien, Prinz Eugen-Straße 20-22, Postfach 534

## PREISAUSSCHREIBEN

Im Zusammenhang mit der Feier zu ihrem 150jährigen Jubiläum veranstaltete die Österreichische Akademie der Wissenschaften ein Festsymposium zu dem Thema **„Sozialpolitik für das 21. Jahrhundert in Österreich“**.

Aus diesem Anlaß wird nochmals ein Preiswettbewerb für wissenschaftliche Beiträge jüngerer Wissenschaftler zum Thema Österreichische Sozialpolitik ausgeschrieben. Unter Sozialpolitik wird die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die öffentliche Pensionsvorsorge (Alterssicherung) und die öffentliche Gesundheitsvorsorge verstanden. Die Beiträge sollen konkrete und empirisch fundierte, politikrelevante Vorschläge zur Reform der österreichischen sozialpolitischen Institutionen unterbreiten. Sie müssen empirisch begründen, daß die ins Auge gefaßten Reformen die Kostensteigerungen für die öffentliche Hand dämpfen würden. Dabei sind die zu erwartenden demographischen Veränderungen mit zu berücksichtigen. Vorschläge zur Beschäftigungspolitik und zum Arbeitsmarkt können auch öffentliche Ausgabensteigerungen begründen.

Die Beiträge sind bei der Österreichischen Akademie der Wissenschaften bis zum 31. Dezember 1999 an die Verwaltungsstelle für Stipendien- und Preisangelegenheiten, 1010 Wien, Dr. Ignaz-Seipel-Platz 2, einzureichen. Mit zwei Preisen von je öS 60.000,—, die auch geteilt werden können, werden Arbeiten prämiert, die von Verfassern stammen, welche am 31. Dezember 1999 das 40. Lebensjahr noch nicht überschritten haben. Bei älteren Verfassern ist eine ehrende Nennung ohne monetäre Preiszuerkennung möglich.

Das Preisausschreiben gilt unter Ausschluß des Rechtsweges.

# **Vom Konflikt zur Konsensorientierung**

Die Kammer für Arbeiter und Angestellte  
und die österreichische Wirtschaftspolitik 1920–1995

**Felix Butschek**

## **Inhalt**

1. Erste Republik
2. Die Wachstumsphase 1945 bis 1975
3. Vom „Ölschock“ zur Wiederkehr der Arbeitslosigkeit

290 Seiten, Preis öS 280,–/DM 38,–/sfr 35,–

Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes  
ISBN 3-7035 0595-8

## **Ankündigung**

Reihe „Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der  
Arbeiterkammer Wien“, Band 4

# **Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor**

Günther Chaloupek, Michael Mesch (Hrsg.)

### **Inhalt**

**Henning Klodt**

Die Beschäftigungsentwicklung im deutschen Dienstleistungs-  
sektor:

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 Prenner**

Österreichs Beschäftigungsstruktur im Wandel: Sektoren und  
Berufe

**Heinz Handler**

Regulierungen im Dienstleistungssektor

Erscheint im Herbst 1998 im Verlag ORAC, Wien

# Arbeitsrecht auf einen Blick!

## Ihre Rechtsansprüche in alphabetischer Ordnung

Das Werk bietet eine praxisbezogene und übersichtliche Darstellung der Rechtsansprüche von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Die einzelnen Begriffe werden dabei sowohl auf der Basis der gesetzlichen Grundlagen und einschlägigen Rechtsprechung als auch aus der Sicht der für den überwiegenden Teil der Arbeitsverhältnisse bestehenden Kollektivverträge erläutert. Die arbeitsrechtlichen Neuerungen des Jahres 1997 (AZG, ARG, KJBG) wurden bereits berücksichtigt.

## Arbeitsrecht für den Praktiker

Der Band wendet sich an Personen, die in der arbeitsrechtlichen Beratung und Vertretung tätig sind oder aufgrund ihrer Tätigkeit (etwa im Betriebsrat, in der Personalabteilung) regelmäßig mit arbeitsrechtlichen Fragen befaßt sind.

Die praxisbezogene und leicht faßliche Art der Darstellung bietet jedoch auch sonstigen arbeitsrechtlich Interessierten und Betroffenen die Möglichkeit, sich rasch und umfassend über die vorliegende Thematik zu informieren.

Mag. Walter Gagawczuk/Mag. Günter Krapf

**Arbeitsrechtliche Ansprüche von A-Z**

**Orac Rechtspraxis aktuell**

Wien 1997, 336 Seiten, brosch.,

Preis S 590,- / DM 80,80 / sfr 80,80

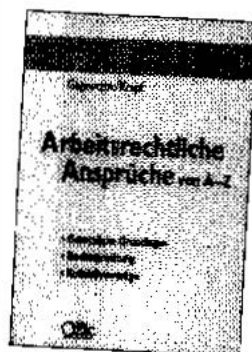
Best.-Nr. 87.09.01, ISBN 3-7007-1179-4

In jeder Buchhandlung – oder direkt beim Verlag:

Graben 17, 1010 Wien

Fax: (01) 534 52-141, Tel.: (01) 53452-0

bestellung@orac.at; <http://orac.at>



Verlag  
**Orac**

Ihr Verlag für Steuern, Recht und Wirtschaft.