

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

Editorial Budgetpolitik – Dilemma zwischen
kurzfristigem Diktat und mittelfristig
notwendigen Strukturreformen

Karel Dyba/
Lubos Rezabek Die ökonomische Transformation der
Tschechoslowakei

Michael Mesch Einkommens- und Wirtschaftspolitik
in den Niederlanden 1976–1990

Manfried Gantner/
Johann Eibl Plädoyer für eine strukturorientierte
mittelfristige Budgetpolitik

Herta Tödtling-
Schönhofer/
Franz Tödtling Europäischer Binnenmarkt
aus regionalpolitischer Sicht

Berichte und Dokumente

Bücher

4/91

17. Jahrgang
Heft 4

ORAC

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte

Inhalt

Editorial

Budgetpolitik – Dilemma zwischen kurzfristigem Diktat und mittelfristig notwendigen Struktur-reformen 431

Karel Dyba/Lubos Rezabek

Die ökonomische Transformation der Tschecho-slowakei. Fortgang und Wirtschaftsentwicklung im Jahre 1991 439

Michael Mesch

Einkommens- und Wirtschaftspolitik in den Nie-derlanden 1976–1990 459

Manfried Gantner/Johann Eibl

Plädoyer für eine strukturorientierte mittelfristige Budgetpolitik 487

Herta Tödling-Schönhofer/Franz Tödling

Europäischer Binnenmarkt aus regionalpoliti-scher Sicht 521

Berichte und Dokumente

Irene Geldner
Private Arbeitsvermittlung 545

Bücher

Heinz Kienzl, Wir bejahen den Fortschritt. Die Wirtschaftspolitik des ÖGB (Günther Chaloupek). 552

Werner Kampeter, Kapital- und Devisenmärkte als Herausforderung für die Wirtschaftspolitik (Markus Marterbauer) 556

Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Ge-meinwirtschaft (Hrsg.), Das Geld- und Kreditnetz in Österreich (Thomas Delapina) 560

Christof Maas, Determinanten betrieblichen Inno-vationsverhaltens (Konrad Ratz) 563

Peter Koslowski, Nachruf auf den Marxismus-Leninismus. Über die Logik des Übergangs vom entwickelten Sozialismus zum ethischen und demokratischen Kapitalismus (Robert Schediwy)	567
Kirkpatrick Sale, Das verlorene Paradies: Christoph Kolumbus und die Folgen (Herbert Schaaff)	570
Friedrich-Wilhelm Henning, Das industrialisierte Deutschland 1914 bis 1990 (Michael Mesch).....	574
Michael North (Hrsg.), Geldumlauf, Währungssysteme und Zahlungsverkehr in Nordwesteuropa 1300–1800. Beiträge zur Geldgeschichte der späten Hansezeit (Felix Butschek).....	576
Eduard März-Preis 1992	578

Unsere Autoren	Karel Dyba ist Minister für Wirtschaftspolitik und Entwicklung der Tschechischen Republik Johann Eibl ist Studienassistent am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck Manfred Gantner ist Professor am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck Irene Geldner ist Mitarbeiterin der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien Lubos Rezabek ist Wirtschaftsberater des Ministers für Wirtschaftspolitik und Entwicklung der Tschechischen Republik Franz Tödting ist Dozent am Institut für Raumordnung, Stadt- und Regionalentwicklung der Wirtschaftsuniversität Wien Herta Tödting-Schönhofer ist am Österreichischen Institut für Raumplanung tätig
-----------------------	---

Editorial

Budgetpolitik – Dilemma zwischen kurzfristigem Diktat und mittelfristig notwendigen Strukturreformen

Mit dem Bundesvoranschlag 1992 hat die große Koalition ihr sechstes „Konsolidierungsbudget“ vorgelegt. Angesichts einer in diesem Jahr sehr hohen Budgetlücke schien die Latte mit 62 Milliarden Schilling – das entspricht einer Nettodefizitquote von 3,0 Prozent – besonders hoch gelegt. Obwohl es von vielen für nicht mehr wahrscheinlich gehalten worden war, ist das gesteckte Ziel doch noch erreicht worden. Der Erfolg der Budgetverhandlungen bestand darin, daß allen Beteiligten klar geworden ist, daß die weitere Konsolidierung nicht von selbst zustande kommt und daß sich der Druck zur Setzung von dauerhaft wirkenden Maßnahmen verstärkt hat. Die Budgetverhandlungsprozesse verliefen diesmal konfliktreicher als jene der Vorjahre. Das allein ist noch kein Grund zur Beunruhigung, kommt doch dem Bundeshaushalt bei der Gestaltung und Erfüllung wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischer Zielsetzungen eine bedeutende Rolle zu. Problematisch ist die Prozedur der Budgetverhandlungen und der daraus resultierenden Maßnahmen vielmehr insofern, als die Budgeterstellung sich kurzfristig an der Erreichung einer vorgegebenen Nettodefizitquote orientiert. Der kurzfristige Budgetsaldo wird so zum dominierenden Erfolgskriterium der Budgetpolitik. Der damit verbundene Erfolgszwang ist für die Budgetpolitik mit einer Reihe von Nachteilen verbunden.

Die unbedingte Minimierung des Budgetdefizits führt dazu, daß die Zielerreichung immer wieder mit Ad-hoc-Maßnahmen angestrebt wird, die zu keiner dauerhaften Konsolidierung führen. Zu nennen sind insbesondere Rücklagenauflösungen und Vermögensveräußerungen. Privatisierungen – sie erreichten zwischen 1987 und 1992 immerhin ein Ausmaß von 33 Milliarden Schilling – sind dann kein taugliches Instrument zur Budgetkonsolidierung, wenn darunter die Reduktion struktureller Defizite verstanden wird. Im Jahr der Privatisierung sinkt zwar *ceteris paribus* das Budgetdefizit im Ausmaß des Privatisierungsumfanges, die Lücke zwischen laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben – also das Defizit selbst – bleibt jedoch unberührt. Privatisierungserlöse sind daher nur eine Form der Finanzierung des Budgetdefizits. Privatisierungen über Vermögensverkäufe leisten nur dann einen Konsolidierungsbeitrag, wenn die privatisierten Unternehmen entwe-

der höhere Steuerleistungen erbringen oder geringere Subventionen beanspruchen, als sie dies im öffentlichen Eigentum stehend getan haben. Der Beitrag zur Konsolidierung besteht dann im Gegenwartswert der geringeren Subventions- bzw. höheren Steuerzahlungen.

Eine kurzfristig erfolgsorientierte Budgetpolitik führt zu mindest zu einer Aufschiebung von solchen Strukturreformen, deren Erfolge sich erst mittel- bis langfristig im Budgetsaldo niederschlagen. Das gilt etwa für die Pensionsreform und erst recht für Reformen, die kurzfristig gar mit einem Mehraufwand verbunden sein können (Ausgliederung der ÖBB, motivations- und leistungsorientierte Besoldungsreform).

Eingriffe in gesetzliche Verpflichtungen unterbleiben, sodaß sich die Konsolidierung sehr stark auf die Kürzung von Ermessensausgaben konzentrieren muß. Damit verbunden war ein ständiges Absinken der Investitionsquote. Um einen Rückstau bei den Investitionen des Bundes zu vermeiden, wurde verstärkt auf außerbudgetäre Sonderfinanzierungsformen (ASFINAG, Bauträgerfinanzierungen) ausgewichen. Diese Flucht aus dem Budget erschwert durch künftige Vorbelastungen die Wiedergewinnung des angestrebten budgetären Handlungsspielraums. Darüber hinaus sind der Kürzung von Ermessensausgaben Grenzen gesetzt.

Die fehlende mittelfristige Ausrichtung der Budgetpolitik begünstigt nicht nur die Erhaltung des status quo, ja sie erleichtert sogar die Ausweitung der gegebenen Finanzmittelausstattung eines Ressorts, da im Budgetverhandlungsprozeß vorwiegend über Ausgabenzuwächse und weniger über Aufgabenschwerpunkte diskutiert wird. Auf parlamentarischer Ebene setzt sich dieser Prozeß fort, Abänderungsanträge haben stets Ausgabenerhöhungen zur Folge.

Schließlich erschwert die Orientierung am Budgetsaldo und vor allem die Vielzahl der damit verbundenen budgettechnischen Maßnahmen die Beurteilung der Budgetpolitik. Das gilt sowohl für die etwas außer Mode geratene Frage der Wirkung des Budgets auf die Gesamtwirtschaft, aber auch für die heute im Vordergrund stehende Ex-post-Beurteilung der Budgetpolitik im Hinblick auf die Erreichung eines Konsolidierungszieles. Für die erste Phase der Budgetkonsolidierung (1987–1990) hat eine diesbezügliche Untersuchung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen gezeigt, daß erhebliche Konsolidierungsfortschritte erzielt wurden, die – je nach Budgetkonzept – zwischen 1,4 Prozent bis 2 Prozent des BIP liegen. Etwa die Hälfte der Defizitreduktion konnte dabei durch die Konjunkturentwicklung erklärt werden, die andere Hälfte durch nichtkonjunkturelle Faktoren. Während in den Jahren 1987 und 1988 die Konsolidierung primär einnahmenseitig er-

folgte, wurde in den Jahren danach die Konsolidierungslast überwiegend ausgabenseitig getragen.

Wenig erfolgversprechend hat die zweite Phase der Budgeterstellung begonnen. Das neue Arbeitsübereinkommen hielt zwar grundsätzlich an der alten Zielsetzung einer Reduktion der Nettodefizitquote auf 2,5 Prozent fest, eine Modifikation erfuhr die Zielsetzung vor allem insofern, als der Zeitpunkt der Zielerreichung – ursprünglich 1992 – auf das Ende der Legislaturperiode verlagert wurde. Die mangelnde Budgetdisziplin der letzten beiden Jahre schlägt sich in Ausgabenzuwächsen nieder, die insbesondere 1991 deutlich über dem Durchschnitt der Phase 1986–1990 liegen werden. Das wirft zumindest zwei Fragen auf:

Wieso fällt die mittelfristige Anpassung der Budgetpolitik an geänderte Wachstumsperspektiven so schwer?

Gibt es Instrumente, die das Dilemma zwischen einer kurzfristig angelegten erfolgsorientierten Budgetpolitik und der damit verbundenen tendenziellen Behinderung von notwendigen Strukturreformen lösen können?

Zu Frage 1

Im kurzfristigen Konjunkturzyklus wirken automatische Stabilisatoren, was makroökonomisch sinnvoll ist. Bei günstiger Konjunktur wird die Budgetkonsolidierung somit erleichtert.

Warum aber ist es nicht einfacher, die realen Ausgaben an die mittelfristige reale Wirtschaftsentwicklung anzupassen? Dabei geht es nicht um die Frage, ob budgetpolitisch gegengesteuert werden soll. Ab 1986 war es erklärtes Ziel der Budgetpolitik, auch bei unveränderten Wachstumserwartungen ausgabenseitig zu sparen. Ganz offensichtlich drängt sich die Frage auf, wieso die Dämpfung der realen Ausgaben, die Teil des realen BIP sind, nicht zu einem gewissen Grad „automatisch“ erfolgt.

Eine oberflächliche Sichtung der Daten der VGR ergibt, daß ein Einbremsen des realen Wachstums des öffentlichen Konsums in den achtziger Jahren – sieht man vom Konjunkturreinbruch 1981/82 ab – sehr wohl gelungen ist. Während das reale BIP zwischen 1983 und 1989 durchschnittlich um 2,4 Prozent jährlich gewachsen ist, liegt das Wachstum des realen öffentlichen Konsums in der gleichen Periode bei ca. 1 Prozent. Vor allem seit 1986/87 stagniert der reale öffentliche Konsum beinahe, während der Deflator des öffentlichen Konsums zuletzt (1989) bei 4 Prozent liegt.

Offensichtlich liefern Kostenauftriebstendenzen einen Erklärungsbeitrag zur Schwierigkeit der Budgetkonsolidierung,

der teilweise unterschätzt wird. Vom Statistischen Zentralamt werden derartige Tendenzen vor allem beim Personalaufwand und im Gesundheitssektor ausgemacht.

Unter diesem Gesichtspunkt kommt einer Steigerung der Produktivität und der Effizienz im öffentlichen Sektor im Rahmen der Budgetkonsolidierung eine noch entscheidendere Rolle zu. Damit gewinnt das Thema Verwaltungsreform erneut an Aktualität. Dabei bietet sich ein weites Spektrum an Reformen an: von einer leistungs- und motivationsfördernden Besoldungsreform bis hin zu Überlegungen, ob es nicht eine Reihe von Aufgaben gibt, die zweckmäßigerweise von der Privatwirtschaft im Wege des Contracting Out oder in nur geänderter Rechts- und Organisationsform – und damit außerhalb des haushaltsrechtlichen Korsetts – erbracht werden sollten. Eine regierungsinterne Liste solcher Strukturreformen gibt es zwar, die Umsetzung geht jedoch äußerst zögerlich vor sich (Beispiel Schönbrunn, Bundesimmobiliengesellschaft). Bisherige Erfahrungen mit Ausgliederungen (Sonderfinanzierungsgesellschaften!) lassen es ratsam erscheinen, daß jeder Privatisierungsfall nach Vor- und Nachteilen in ökonomischer Sicht abgewogen werden sollte und Fehlentwicklungen der Vergangenheit vermieden werden sollten. Hinsichtlich des Contracting Out zeigen empirische Studien, daß dem Wettbewerb eine größere Bedeutung zukommt als der privaten Aufgabenerfüllung per se, und daß Privatisierungen notwendig aber nicht hinreichend für wesentliche Leistungsverbesserungen im Hinblick auf Effizienz sind. Aus gewerkschaftlicher Sicht müssen bei Privatisierungen die damit verbundenen Rationalisierungseffekte bzw. die Anpassungen der Entlohnungsbedingungen an jene der Privatwirtschaft durch soziale Begleitmaßnahmen abgefedert werden.

Alternativ dazu wäre zu überlegen, ob nicht durch verwaltungsinterne Veränderungen der Anreiz- und Organisationsstruktur eine Verbesserung der Effizienz der Verwaltung und der durch sie erbrachten Dienstleistungen erreicht werden könnte. Dabei müßte auch einem Erkenntnis der Organisationsentwicklung Rechnung getragen werden, wonach dauerhafte und erfolgreiche Veränderungen in Organisationen nur durch den Willen der Beteiligten getragen werden können, und diese im allgemeinen auch über die meisten Informationen verfügen, wo Verbesserungen angesetzt werden können.

Zu Frage 2

Dazu bedarf es einer transparenteren Budgetpolitik mit einer klareren Ausrichtung auf prioritäre Zielsetzungen im Budgetierungsprozeß der einzelnen Ressorts. In einem Ar-

beitsentwurf des BM für Finanzen für eine Novellierung des Bundeshaushaltsrechts wurden bereits im Herbst 1990 mit dem Budgetprogramm und Budgetbericht zwei Instrumente genannt, die grundsätzlich geeignet wären, der Budgetpolitik durch eine Verstärkung der mittelfristigen Ausrichtung mehr Budgetdisziplin aufzuerlegen. Demnach ist das mittelfristige Budgetprogramm gedacht als eine Art „Legislaturfinanzplan“, der der jeweiligen Regierungserklärung mehr Gewicht beimessen soll. Darin sind nicht nur die budgetären Zielsetzungen anhand von Fiskalindikatoren festzulegen, es müssen auch schwerpunktmäßig die Aufgaben bestimmt werden, die prioritär finanziert werden sollen. Der Budgetbericht gibt Auskunft über die budgetären Wirkungen von budgetpolitischen Maßnahmen und stellt (ex post) Evaluierungen von Maßnahmen an. Ein Soll-Ist-Vergleich soll transparent machen, inwieweit der Budgetvollzug den budgetpolitischen Zielsetzungen und dem Maßnahmenkatalog entsprochen hat. Bei Abweichungen besteht eine Begründungspflicht.

Da die Nichteinhaltung des im Budgetprogramm fixierten Maßnahmenkatalogs wohl schwerlich mit Sanktionen verknüpft werden kann, hängt der Erfolg der beiden Instrumente aber weiterhin wesentlich von der Disziplin und politischen Kultur unseres Landes ab. Weniger Partikularinteressen und mehr sachliche Auseinandersetzung wären wichtige Schritte zur Erweiterung des budgetären Handlungsspielraums und damit zur Bewältigung der Zukunftsprobleme des Staatshaushaltes. Man denke nur an die zu bewältigenden Umweltprobleme, die Öffnung des Ostens, die Forderungsausfälle aus Exporthaftungen in Osteuropa, die aus der demographischen Veränderung resultierenden Probleme sowie die angestrebte Teilnahme am europäischen Binnenmarkt.

Der Staat befindet sich stets im Spannungsfeld zwischen steigenden Ansprüchen, wachsender Kritik an staatlicher Bevormundung und einem Steuerwiderstand, der seit den 80er Jahren stärker fühlbar geworden ist. Es muß außer Streit gestellt werden, daß die Übernahme neuer Aufgaben bei gleichzeitiger Senkung der Abgabenquote nicht möglich ist. Einnahmen waren nie Selbstzweck, sie dienen der Finanzierung der Ausgaben. Eine auf Konsolidierung gerichtete Budgetpolitik wird in den nächsten Jahren danach trachten müssen, daß die Entwicklung der dauerhaften Einnahmen nicht hinter der Ausgabenentwicklung zurückbleibt. Ein weiteres Absinken der Gesamtabgabenquote (1985: 43 Prozent, 1992: 41,6 Prozent) ist auch nach erfolgter Konsolidierung undenkbar.

Wir verfügen gegenwärtig über ein relativ ergiebiges Steuersystem, das sich allerdings stark auf die Dynamik der Lohnsteuereinnahmen stützt. Das zeigt sich daran, daß nach der relativ hohen Lohnsteuersenkung 1989 der Anteil der Lohnsteu-

er am Masseneinkommen im nächsten Jahr nahezu den Wert vor dem Jahr der Steuerreform erreicht haben wird. In absehbarer Zeit wird daher die Frage einer Lohnsteueranpassung virulent werden. Die Zuwachsraten bei den Ertragsteuern lagen trotz Hochkonjunktur der vergangenen Jahre wesentlich darunter.

Im Bereich der Steuern gibt es einen Reformbedarf vor allem in zwei Bereichen. Einmal im Falle eines EG-Beitritts bei den indirekten Steuern, andererseits erfordert die Umweltproblematik den Einbau von ökologischen Aspekten in das Steuersystem. Wird im Bereich der indirekten Steuern nur eine an formalen Gesichtspunkten orientierte Anpassungsstrategie vorgenommen, so zeigen Berechnungen des BM für Finanzen, daß dies für die Einnahmen der öffentlichen Haushalte per Saldo nur geringe Auswirkungen hätte. Werden hingegen auch der ermäßigte und der Normalsatz bei der Mehrwertsteuer gesenkt, ist mit einem relativ hohen Einnahmementgang – zumindest im Umfang der Steuerreform 1989 – zu rechnen.

Die ökologische Umstrukturierung des Steuersystems – konkret der Einbau von Lenkungsabgaben bzw. der Umbau bestehender Abgaben in Lenkungsabgaben – wird zwar schon seit geraumer Zeit diskutiert, die Umsetzung geht jedoch eher schleppend vor sich. Realisiert wurden bisher lediglich eine Düngemittelabgabe sowie der Altlastensanierungsbeitrag. Diskutiert werden schon seit längerem eine Abwasserabgabe, eine am Treibstoffverbrauch und/oder anderen Parametern orientierte Zulassungsabgabe anstelle des erhöhten Mehrwertsteuersatzes sowie eine Umgestaltung der Kfz-Steuer von der Bemessungsgrundlage Hubraum auf das Leistungsvermögen. Die Diskussion über die Anhebung der Mineralölsteuer ist wieder abgeebbt. Eine Erhöhung im jetzigen Zeitpunkt hätte sich angeboten, weil die BRD zur Finanzierung der Wiedervereinigung eine Anhebung der Mineralölsteuer vorgenommen hat. Hinsichtlich der Besteuerung des Energieeinsatzes spricht sich das Koalitionsübereinkommen für eine international koordinierte Vorgangsweise aus. Die Energiebesteuerung muß vor dem internationalen Hintergrund des Klimaproblems gesehen werden. Einerseits hat sich Österreich zusammen mit vielen westlichen Industrieländern international verpflichtet, bis 2005 die CO₂-Emissionen um 20 Prozent zu reduzieren, was ohne spezifische Maßnahmen aber nicht möglich sein wird. Andererseits liegt nun erstmals ein Entwurf der EG-Kommission für eine CO₂-Abgabe vor, der auch für Österreich spätestens bei Verhandlung des EG-Beitritts Aktualität erlangen wird. Die Anhebung der Mineralölsteuer könnte in diesem Zusammenhang schon jetzt eine gewisse Signalfunktion für den Energiebereich ausüben.

Beim Einbau von Lenkungsabgaben in das Steuersystem ist grundsätzlich darauf Bedacht zu nehmen, daß Umweltabgaben nur beschränkt andere Instrumente der Umweltpolitik ersetzen können und daß versucht werden muß, die tendenziell regressive Wirkung dieser Abgaben durch Transfers auszugleichen.

Da die weitere Konsolidierung nicht von selbst zustande kommen wird – was durch die Budgetprognosen immer wieder angedeutet wird – und da sich die Zielerreichung für 1992 wiederum stark auf einmalig wirksame Maßnahmen stützt, wird auch die Budgeterstellung 1993 mit einer hohen Budgetlücke zu kämpfen haben. Die Konzeption von mittel- und langfristig wirksamen Strukturreformen sollte daher rasch in Angriff genommen werden.

Die ökonomische Transformation der Tschechoslowakei

Fortgang und Wirtschaftsentwicklung im Jahre 1991

Karel Dyba
Luboš Režábek

I. Einleitung

A. Logik und grundlegende Schritte der Transformation

Die Tschechoslowakei ist ein Land, das sich nach den prinzipiellen politischen Umwälzungen Ende 1989 für die Realisierung einer radikalen Wirtschaftsreform, resp. für die Transformation der zentral geleiteten Wirtschaft in eine Marktwirtschaft entschloß. Schrittweise entledigt sich die Reformrhetorik der ideologischen Barrieren und Vorurteile, und die Wirtschaftsreform wird als Weg zu einer *liberalen privatkapitalistischen Marktwirtschaft* präsentiert.

Der Komplex der grundlegenden Reformmaßnahmen geht von der allgemeinen Logik der Transformation aus¹ und umfaßt:

- die Liberalisierung der Inlandspreise
- die Einführung der internen Konvertibilität der Kčs
- die Kommerzialisierung der Wirtschaft
- die Demonopolisierung der Wirtschaftsstrukturen
- die Privatisierung des produktiven staatlichen Eigentums
- die Schaffung eines legislativen und institutionellen Rahmens, der den Marktwirtschaftsprinzipien entspricht
- die fiskale und monetäre Restriktion
- die Schaffung eines sozialen Rettungsnetzes

B. Die wirtschaftliche Ausgangssituation

Die Tschechoslowakei trat in den Transformationsprozeß in einer relativ besseren wirtschaftlichen Lage als die Nachbarländer des ehemali-

gen Ostblocks ein. Trotz einer beträchtlichen Rückständigkeit der Produktionsbasis erzielte man Ende der achtziger Jahre einen mäßigen Anstieg des inländischen Bruttoprodukts bei einer relativ stabilisierten makroökonomischen Situation, einer nicht allzu hohen getarnten und unterdrückten Inflation und einer offenen Inflation, die man außer acht lassen konnte. Die Höhe der Auslandsverschuldung überstieg nicht das wirtschaftlich erträgliche Maß, die registrierte Arbeitslosigkeit war gleich Null.

Tabelle 1
Grundlegende ökonomische Indikatoren 1980–1990²

	1980–84	1985–89	1989	1990
Reines Materialprodukt ³	1,8	2,2	2,2	– 3,4
Privatverbrauch (Änderung in Prozenten)	0,8	2,7	1,8	– 1,3
Index der Einzelhandels- verkaufspreise (Änderung in Prozenten)	1,9	0,6	1,4	18,4 ⁴
Offene Arbeitslosigkeit (Prozentsatz der arbeitsfähigen Bevölkerung)	–	–	–	1,0 ⁵
Auslandsverschuldung in konver- tiblen Währungen (Milliarden Dollar)	5,7	6,4	7,9	8,1

Andererseits existierten im Vergleich mit den osteuropäischen Nachbarländern auch ungünstige Faktoren: der geringfügige Umfang des produktiven Privateigentums und der privaten Wirtschaftstätigkeit, das schlechte Steuersystem, die unbefriedigende staatsrechtliche Ordnung der Föderation und die außergewöhnlich starke Abhängigkeit des Außenhandels von den Ostmärkten.

Die Tatsache relativ besserer Ausgangsbedingungen impliziert jedoch auch einen gewissen sozialen Nachteil gegenüber den Ländern, die praktisch die Grenze des wirtschaftlichen Zusammenbruchs, wie zum Beispiel Polen, erreichten. Die relativ stabilen, wenn auch irrationalen Verbraucherpreise, die beachtliche Menge von Konsumgütern, die Stabilität der Einkommen, die Sicherheit der Arbeitsplätze und die ständige Illusion der Bürger über die sozialen Sicherheiten steigern im Augenblick der Entscheidung über die Realisierung einer radikalen Transfor-

mation die Empfindsamkeit der Bevölkerung bezüglich der notwendigen kurzfristigen negativen Folgen der Reform auf das Lebensniveau. Diese Tatsache spiegelte sich bereits in den ständigen Diskussionen über das Maß der Reformrasanz wider sowie in den negativen Reaktionen eines Teils der Bevölkerung auf den bisherigen Lebenshaltungskostenanstieg⁶, der der unerläßliche kurzfristige Preis für die Reformveränderungen ist.

II. Fortgang der Transformation und die wirtschaftliche Entwicklung 1991

A. Reformmaßnahmen und Ergebnisse der ersten Monate

Obwohl einige legislative, institutionelle und wirtschaftspolitische Maßnahmen bereits im Laufe des Jahres 1990⁷ getroffen wurden, war erst der Beginn des Jahres 1991 der tatsächliche Einstieg in den Transformationsprozeß.

Zum 1. Januar wurden die grundlegenden einmaligen Schritte zur Marktwirtschaft realisiert. Die Preisgestaltung wurde liberalisiert, zum Teil wurde der Außenhandel liberalisiert und die interne Konvertibilität der Kčs eingeführt⁸. Diese Schritte sind von einer harten fiskalen und monetären Restriktion, von einer schrittweisen Schaffung eines legislativen und institutionellen Rahmens und von einem sich beschleunigenden Fortschreiten der Privatisierung begleitet.

Die Preisliberalisierung betrifft den Großteil der Preise, und zwar sowohl der Einzelhandels- als auch der Produktionspreise. Nur bei etwa 15 Prozent der Preise wurde durch das Preisgesetz über die Preisregulierung entschieden⁹. Diese kann die Form:

1. der administrativen Festlegung der Maximalpreise haben; dies betrifft hauptsächlich die Einzelhandelspreise einiger grundlegender Lebensmittel (Milch, Mehl, Kartoffeln, Brot, Zucker, Schweinefleisch u. ä.);
2. der objektiven Preisregelung haben, d. h. gemäß dem Prinzip der zulässigen Widerspiegelung der Kostensteigerung im Preis mit dem Ziel, die Monpolgewinne einzuschränken (dazu gehören die Brennstoff-, Stahl-, Eisen-, NE-Metall-Preise u. ä., einschließlich der Preise der importierten Materialien und Rohstoffe);
3. der zeitlichen Preisregelung haben, d. h. die Form der Meldepflicht der Preiserhöhung in einem bestimmten Zeitvorlauf (z. B. Baumwolle, Wolle, Lehrbücher).

Gleichzeitig mit der Preisliberalisierung wurden die Tarife der Umsatzsteuer in vier Gruppen vereinigt: 0 Prozent, 12 Prozent, 22 Prozent, 32 Prozent¹⁰.

Die Preisentwicklung verlief in den ersten vier Monaten des Jahres erwartungsgemäß. Gleich nach der Liberalisierung kam es zu einem schnellen Anstieg des Preisniveaus. Im Januar stieg das Niveau der Verbraucherpreise um 25,8 Prozent gegenüber Dezember 1990, davon bei Lebensmitteln um 31,4 Prozent. Bei Industriewaren war der Preisauftrieb wesentlich milder (23,0 Prozent). Im Februar kam der Preisanstieg

der Lebensmittel praktisch zum Stehen, dagegen stiegen beträchtlich die Verbraucherpreise für Industriewaren. In den weiteren Monaten stiegen die Preise der Industriewaren weiter an, seit April jedoch langsamer als im ersten Quartal. Im Juli sanken erstmals die Preise der Industriewaren gegenüber dem Vormonat um 0,6 Prozent. Ab März sinkt bei Lebensmitteln das Preisniveau regelmäßig jeden Monat geringfügig, sodaß der Preisanstieg in den ersten sieben Monaten nur 27,2 Prozent beträgt. Die Dynamik des gesamten Niveaus der Verbraucherpreise sank markant nach dem Anstieg in den ersten beiden Monaten und hat eine ständige Tendenz zum Preisrückgang. Der Preisanstieg betrug im März 4,0 Prozent, im April 2 Prozent, im Mai 1,9 Prozent, im Juni 1,8 Prozent, jeweils im Vergleich mit dem Vormonat. Im Juli und im August blieb sogar das Gesamtniveau der Verbraucherpreise auf dem Juniniveau bei nur geringen Preisbewegungen in den einzelnen Warengruppen und Dienstleistungen¹¹.

Tabelle 2

Entwicklung der Verbraucherpreise 1991 (Dezember 1990 = 100¹²)

	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.
Verbraucherpreise								
insgesamt	125,8	134,6	140,9	143,7	146,7	149,2	149,2	149,1
Lebensmittel	131,4	132,6	129,7	127,7	127,0	126,7	127,2	127,0
Industriewaren	123,0	140,0	156,0	162,0	167,0	168,4	167,4	167,2
Dienstleistungen	108,6	112,4	113,8	119,2	124,1	140,0	140,9	140,5
Öffentl. Versorgung	143,7	146,3	144,9	144,7	144,2	145,4	146,2	146,2

Der erwartete Inflationssprung zu Jahresbeginn ist eine logische und notwendige Erscheinung der Umwandlung der unterdrückten Inflation in eine offene Inflation. Im Maß der Inflation spiegelte sich auch das langsame Privatisierungsverfahren des Distributionsnetzes wider, das zum Unterschied von Polen oder Ungarn ausschließlich Eigentum des Staates war. Nicht nur Handelsorganisationen, sondern auch Produktionsbetriebe mißbrauchten häufig ihre Monopolstellung. Beim unkonsequenten Agieren der neu errichteten und bisher schwachen Antimonopolbehörde kam es evident auch zum Abschluß von Kartellvereinbarungen und zum Blockieren der Preiskonkurrenz.

Der Inflationsdruck zu Jahresbeginn förderte auch eine reellere Bewertung der Kcs durch eine etwa 16prozentige Abwertung Ende Dezember vorigen Jahres und die Einführung eines Importzuschlages für Konsumgüter in Höhe von 20 Prozent.

Zum Inflationsrückgang trug neben der makroökonomischen Restriktion und der Lohnregulierung auch die Senkung der Umsatzsteuertarife und die allmähliche Senkung des Importzuschlages bis auf 15 Prozent bei. Gleichzeitig trat die beschleunigte Privatisierung des Handelsnetzes

in Form eines Auktionsverkaufes sowie durch die Restitution des nationalisierten Eigentums positiv in Erscheinung. Positiv projizierte sich in die Entwicklung der Inflation auch ein beträchtliches Maß des Vertrauens der Bevölkerung in die Wirtschaftspolitik des Staates.

Obwohl die *interne Konvertibilität* der Kcs zu Jahresbeginn de jure eingeführt wurde, gilt noch ständig eine Reihe von Maßnahmen bezüglich der Restriktion des Außenhandels. Staatsunternehmen, registrierte Privatfirmen und ausländische Gesellschaften haben zwar das Recht, in der Bank frei Devisen einzukaufen, die Realisierung der Zahlungen ins Ausland unterliegt jedoch gewissen verbindlichen Zahlungsbedingungen¹³. Gleichzeitig sind diese Subjekte verpflichtet, ihre Exporteinnahmen in voller Höhe der Bank zu verkaufen. Nur ausländische Subjekte haben die Möglichkeit, bei einer tschechoslowakischen Bank ein Devisenkonto zu halten.

Physische Personen und registrierte Unternehmer können in der Bank Valuten in einer maximalen Höhe von 5000 Kcs jährlich umwechseln. Diese Maßnahme hat gemeinsam mit dem 20prozentigen Einfuhrzuschlag¹⁴ auf Konsumgüter die Einschränkung der Devisennachfrage zum Ziel, damit bei einem Ausgangsdevisenkurs von 28 Kcs/USD¹⁵ nicht übermäßig Devisenreserven geschöpft werden.

Infolge dieser und weiterer restriktiver Maßnahmen und gleichzeitig infolge der schnellen Stabilisierung der Erdölpreise auf den Weltmärkten gelang es, ein wesentlich niedrigeres Defizit der laufenden Rechnung der *Zahlungsbilanz* zu erzielen. Es betrug 300 Millionen USD gegenüber den erwarteten 900 Millionen USD Ende des ersten Quartals, zur Jahreshälfte dann nur 340 Millionen USD bei einem ursprünglich vorausgesetzten Defizit von 2,5 Milliarden USD bis Ende 1991.

Die Devisenreserven hielten sich in der Jahreshälfte auf dem Januar-niveau und waren verglichen mit Dezember um etwa 500 Millionen USD höher.

Der schwarze Kurs, der ein interessanter Indikator des Realwertes des offiziellen Kurses ist, oszillierte in der verfolgten Periode um den offiziellen, vorwiegend mit einer positiven Abweichung von 5 bis 10 Prozent, die jedoch 15 Prozent nicht überstieg. An manchen Tagen war der Kurs des schwarzen Marktes für den Einkauf von DM sogar günstiger als der offizielle Kurs mit einer bis zu - 2,5prozentigen Abweichung.

Zur Unterstützung der Erhaltung des Kurses ist außer den Devisenreserven auch ein Teil der Anleihe des Internationalen Währungsfonds in Höhe von 1,6 Milliarden USD bestimmt. Die Bruttoverschuldung in konvertiblen Währungen stieg in den ersten sieben Monaten um 700 Millionen USD und erreichte gegen Ende Juni 8,8 Milliarden USD.

Da die Ausgangsposition der tschechoslowakischen Wirtschaft beim Eintritt in das Jahre 1991 praktisch auf allen Märkten größere oder kleinere Mängel aufwies, mußte die Konzeption des Transformationsprogramms und die Realisierung der einzelnen Liberalisierungsschritte notwendigerweise von einer *restriktiven makroökonomischen Politik* begleitet sein. Ihr Ziel war die Verringerung der internen Nachfrage durch die Einschränkung der Budgetdotationen für den Unternehmenssektor

und der Ausgaben des öffentlichen Sektors, durch die Einschränkung des Angebotes kommerzieller Kredite und durch eine nur teilweise und zeitlich aufgeschobene Valorisierung der Löhne und der übrigen Haushaltseinnahmen.

Markant restriktiv wirkte die *Kreditpolitik*, trotzdem sie strikt ökonomisch genommen, so wie sie konzipiert war, der Standardkonzeption der monetarischen Restriktion nicht entspricht.

Die Vorhaben bezüglich der Kreditemission setzten ein markant langsames Wachstum des Kreditvolumens im Vergleich mit dem Anstieg des Preisniveaus voraus. Nach den Schätzungen der Inflation Ende 1990 wurde der Kreditrahmen für die Kommerzbanken bestimmt. Obwohl das Inflationsmaß ein wenig höher als die Vorausschätzungen war, erzielte der Anstieg des Kreditvolumens nicht einmal das vorausgesagte Ausmaß. Die Währungspolitik kalkulierte mit einer Kreditemission etwa in Höhe von 20 Prozent jährlich, davon 13 Prozent im ersten Quartal, wo man den größten Anstieg des Preisniveaus erwartete. Der tatsächliche Anstieg der Kredite betrug jedoch in dieser Periode nur 5,6 Prozent. Erst im zweiten Quartal kam es zu einer Freigabe der Kreditemission, aber auch in dieser Periode erzielte man nicht die angenommene Höhe.

Dies wurde jedoch nicht durch die restriktive Währungspolitik der Zentralbank erzielt, denn es trat keine der Standardbedingungen der Währungsrestriktion auf. Der Diskontsatz beträgt ab 1. Januar 10 Prozent und liegt daher weit unter dem Niveau der Inflation. Die Kommerzbanken sind nicht gezwungen, Refinanzierungskredite von der Zentralbank für die Kreditvergabe aufzunehmen, ihnen reichen die Ersparnisse der Unternehmen und der Bevölkerung. Der von der Zentralbank festgesetzte Kreditrahmen wurde nicht ausgeschöpft. Die Zinsen aus den Spareinlagen blieben weit unter dem Inflationsausmaß zurück, die Zinsen waren real negativ. Die Währungspolitik der Zentralbank führte bisher zu keiner Festigung des Wechselkurses, also zu keiner Aufwertung, was als Kennzeichen einer harten Restriktion betrachtet wird, und auch die Geldvorräte sanken nicht wesentlich. All diese Tatsachen zeugen davon, daß die Geldpolitik der Zentralbank in Wirklichkeit nicht restriktiv war, die scharfe Kreditrestriktion wurde direkt von den Kommerzbanken realisiert und hat mehrere grundlegende Ursachen:

- die kreditfordernden Unternehmen waren nicht fähig, genügend kredible Projekte vorzulegen, die die Banken gewillt wären, zu kreditieren,
- die Banken waren bestrebt, ihre Bilanzsituation zu verbessern und ihre eigene Liquidität zu stärken, was zu einem Druck auf die schnelle Abzahlung der früheren Verpflichtungen der Unternehmen und zum Bestreben, sich unrentabler Unternehmen schnell zu entledigen, führte¹⁶,
- die Banken sind noch immer nicht fähig, schnell und qualifiziert das Niveau der Unternehmensvorhaben zu beurteilen und gehen lieber keine größeren Kreditrisiken ein. So vereitelt man durch die Einschränkung der Kreditvergabe eine mögliche Übertragung der Zahlungsunfähigkeit der Unternehmen auf das eigene Konto.

Bei einem 10prozentigen Diskontsatz wurde den Kommerzbanken ein maximaler Kreditzinssatz von 14 Prozent¹⁷ über dem Diskontsatz festgelegt.

Bei der Einschränkung der internen Nachfrage spielte auch die *fiskale Politik* eine wesentliche Rolle. Das Hauptvorhaben für dieses Jahr ist die Erzielung eines Überschusses in den staatlichen Budgets der Föderation und der Republiken in Höhe von 8 Milliarden Kčs, was etwa ein Prozent des inländischen Bruttonproduktes ist. Die Ergebnisse zu Jahresbeginn zeigen eine markante Überschreitung der restriktiven Vorhaben.

Die Wirtschaftsführung der Staatsbudgets endete in den ersten fünf Monaten mit einem Überschuß von 21 Milliarden Kčs. Entscheidend für die Entstehung eines Überschusses war die Entwicklung des Gewinns, während die Regulierung der Ausgaben nur eine ergänzende Rolle spielte. Die Erhöhung der Einnahmen und Ausgaben in diesem Jahr beeinflusste vor allem der Preisanstieg. Ende des ersten Semesters kam es zu einer deutlichen Reduktion des Überschusses der Staatsbudgets auf 17 Milliarden Kčs und während des dritten Quartals noch bis zu 10,7 Milliarden im August, und es hat sich gezeigt, daß die Gründe für eine standhafte Budgetrestriktion anhalten.

Tabelle 3

Staatshaushalt im Jahre 1991 (kumulative Zahlen)

	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.
Tschechische Rep.	0,5	2,1	4,1	5,4	6,7	5,2	-0,5	-3,9
Slowakische Rep.	3,1	4,8	6,1	4,1	4,9	1,0	0,5	-1,0
Federal	-2,0	4,1	5,1	6,8	9,3	11,5	13,3	15,6
Gesamt-CSFR	1,6	6,8	15,3	16,3	20,9	17,7	13,0	10,7

Die Lohnregulierung wurde mittels der Festlegung von Sanktionsabgaben bei Überschreitung eines bestimmten Limits des Lohnanstiegs realisiert. Der Mechanismus der Festlegung des Limits ist das Ergebnis der Beratungen der Regierung, der Arbeitgeber und der Gewerkschaftsverbände im Rahmen des sog. Generalkommens.

Es hat sich jedoch gezeigt, daß der tatsächliche durchschnittliche Anstieg der Nominallöhne geringer als der bewilligte Anstieg ist. Die meisten Unternehmen waren beim Rückgang des Produktionsabsatzes nicht fähig, die Löhne in Höhe des möglichen Anstiegs zu erhöhen.

Der starke Druck der Gewerkschaften auf die Erhöhung des minimalen Monatslohnes in der ursprünglich abgestimmten Höhe von 2000 Kčs wurde durch die harte Position der Regierung eliminiert¹⁸.

Im ersten Semester kam es zu einer starken Bewegung der realen Wirtschaftsgrößen. Das inländische Bruttonprodukt sank im ersten Semester um 12 Prozent, die Industrieproduktion um 17 Prozent, der Rückgang im Bauwesen betrug 36 Prozent. Bei beträchtlichen regionalen Differenzen

erzielte das Maß der Arbeitslosigkeit 5,2 Prozent (gegen Ende August), wobei sie vorläufig markant hinter dem Rückgang des Output zurückbleibt.

Tabelle 4
Entwicklung der Arbeitslosigkeit (in tausend Personen)¹⁹

	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.
Tschechische Rep.	59	75	90	107	118	139	166	183
Slowakische Rep.	60	77	95	116	137	161	197	222
CSFR	119	152	185	223	255	300	363	405

Entwicklung der Arbeitslosenquote (in Prozent)

	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.
Tschechische Rep.	1,1	1,4	1,7	2,0	2,2	2,6	3,1	3,4
Slowakische Rep.	2,4	3,0	3,7	4,6	5,4	6,3	7,7	8,7
CSFR	1,5	1,9	2,3	2,8	3,2	3,8	4,6	5,2

Die wahre Ursache ist jedoch in größerem Maß der Zerfall des Marktes der Länder des ehemaligen RGW²⁰ und die gleichzeitige Zahlungsunfähigkeit vor allem der sowjetischen Abnehmer als die Realisierung der Reformmaßnahmen. Nur in einem sehr geringen Maß kam es vorläufig zu einer Säuberung des Marktes von ineffizienten Produktionen. Die überwiegende Ursache der Einstellung des Betriebs eines Unternehmens und der Entlassung der Angestellten ist der plötzliche Absatzverlust, sei es bei den bisherigen östlichen Partnern, sei es am Binnenmarkt, und die Unfähigkeit der Unternehmen, sich schnell an diese Situation anzupassen.

Die Reaktion der Unternehmen auf die verschlechterten Absatzbedingungen und die Verschlechterung des Zugangs zu Krediten war eine umfangreiche gegenseitige Einräumung ungedeckter Handelskredite²¹. Ende April erreichte das Ausmaß der Zahlungsunfähigkeit der Unternehmen, das das angekündigte Volumen der eingestellten Zahlungen anzeigt, 67 Milliarden Kčs²². Der Rückgang, der aus der Tabelle Nr. 5 ersichtlich ist, ist jedoch nur scheinbar, denn die Unternehmen sind nicht mehr verpflichtet, den Banken fällige Fakturen vorzulegen, und darüber hinaus nehmen die Banken zur Bezahlung keine Rechnungen entgegen, falls diese Vergütungen die Finanzmöglichkeiten des Klienten übersteigen. Dadurch wurde die Verfolgung der Gesamthöhe der Zahlungsunfähigkeit unmöglich.

Tabelle 5

Zahlungsunfähigkeit der Unternehmen (in Milliarden Kčs)

	Januar	Februar	März	April	Mai
Zahlungsunfähigkeit der Unternehmen					
– in der Tschechischen Rep.	58,0	58,3	56,6	43,0	–
– in der Slowakischen Rep.	19,6	19,9	19,8	24,0	–
– in der ČSFR	77,6	78,2	76,4	67,0	–

Es gibt eine ganze Reihe von Ursachen für diese Entwicklung, der Großteil von ihnen hat jedoch seine Wurzeln in der stereotypen Haltung der Unternehmen und in der Unfähigkeit oder der Unlust, sich anzupassen.

1. Die Unternehmen bewältigen nicht den Anprall auf die Absatzbarriere, sei es im Export, auf dem Verbrauchermarkt oder bei den Investitionen. Sie kennen keine Preisflexibilität der Nachfrage und verstehen es nicht, durch eine Änderung des Volumens oder der Angebotsstruktur zu reagieren. Die meisten funktionieren weiterhin ineffizient und sind nicht fähig oder gewillt, die Produktionskosten zu senken.
2. Die Folgen der Politik der Vorversorgung im Vorjahr, die durch die Inflationserwartung hervorgerufen wurde, traten jetzt in Erscheinung. Der Rückgang der Nachfrage und die Änderung ihrer Struktur führt zum Mangel an Liquidität der Unternehmen.
3. Die Unternehmen präferieren weiterhin die Erzeugung gegenüber dem Absatz im Bestreben, den Beschäftigungsgrad zu erhalten.
4. Bisher hat sich die Finanzdisziplin der Unternehmen nicht sichtlich verbessert.
5. Die Erwartungen der Unternehmen gehen von der Voraussetzung aus, daß ihre finanziellen Probleme global vom Zentrum gelöst werden.
6. Zum Anstieg der Zahlungsunfähigkeit trug auch das Betragen der Handelsbanken bei – die Senkung des Volumens der eingeräumten Kredite, die Erhöhung der Zinssätze.

Die existierende *Absatzkrise* der inländischen Produzenten ist nicht nur die Folge der ineffizienten Produktion und der finanziellen Restriktion, sondern bei der einseitigen Abhängigkeit des Exportes von den Ländern des ehemaligen Ostblocks auch die Folge eines beträchtlichen Rückganges des Absatzes auf diesen Märkten. Die mit der Sowjetunion abgeschlossenen Verträge stellen 30 Prozent des Vorjahres dar. Es wird erwartet, daß die Lieferungen in die UdSSR in diesem Jahr maximal 50 Prozent des Vorjahresniveaus erreichen werden. Der Export in diese Territorien sank im ersten Halbjahr gegenüber der gleichen Periode im vergangenen Jahr um ca. 30 Prozent, davon in die UdSSR ca. um 45 Prozent. Diese Situation ist vor allem durch die Zahlungsunfähigkeit der traditionellen sowjetischen Partner eingetreten. Für den tschechoslowakischen Export ist der Verlust eines beträchtlichen Teils des Marktes der ehemaligen DDR eine spürbare Einschränkung.

B. Die Schaffung eines neuen legislativen und institutionellen Rahmens

Die Transformationsmaßnahmen in Richtung der Marktwirtschaft sind in neuen, der Marktwirtschaft entsprechenden Rechtsnormen verankert. Es werden institutionelle Voraussetzungen für ein rationales Funktionieren der Wirtschaft geschaffen.

Es wurden bereits alle grundlegenden Gesetze verabschiedet, die die Eigentumsverhältnisse in der Wirtschaft regeln, d. h.

- die Gesetze über die „kleine“ und „große“ Privatisierung
- die Gesetze über die „kleine“ und „große“ Restitution
- das Gesetz über den Bodenbesitz
- das Gesetz über das Gemeindeeigentum²³

Es traten bereits auch das Antimonopolgesetz, das Gesetz über das Versicherungswesen, das Devisengesetz, das Zollgesetz, das Arbeitsgesetzbuch, das Gesetz über den Bankrott und das Konkursverfahren in Kraft. In einer unterschiedlichen Vorbereitungsphase befinden sich die Gesetze über die Tschechoslowakische Staatsbank, über die Kommerzbanken, über die Unterstützung des Mittelstandes, vorbereitet ist auch das Handelsgesetzbuch, das das bisher gültige Wirtschaftsgesetzbuch und einige ergänzende Rechtsnormen ersetzen wird.

Vorbereitet ist ein neues *Steuersystem*, das der Marktwirtschaft adäquat und mit dem Standard der Steuersysteme in den westlichen Wirtschaften vergleichbar ist. Dieses Steuersystem, das auf Standardsteuern beruht – auf der Mehrwertsteuer, auf der Einkommensteuer, auf der Verbrauchssteuer – wird als Ganzes zum 1. Januar 1993 eingeführt. Dementsprechend wird ein Netz von Steuerämtern errichtet.

Im Zusammenhang mit der Schaffung eines Kapitalmarktes und mit der sich ständig erweiternden Skala der emittierten Wertpapiere nahm man die Arbeiten an der Gründung der tschechoslowakischen Börse in Angriff.

Auch die Antimonopolämter der Republiken und der Föderation nahmen ihre Arbeit auf.

Schrittweise werden die Blöcke der Wirtschaftsministerien der Regierung restrukturiert, um die Zahl der Ministerien mit Kompetenzen im Wirtschaftsbereich und ihren Apparat zu reduzieren. Einen markanten Effekt kann man in erster Reihe mit dem Fortschreiten der großen Privatisierung erwarten.

Einer der meist vernachlässigten Sektoren der tschechoslowakischen Wirtschaft ist das Bankwesen. Gemeinsam mit der Negation des Geldes im Kommunismus wurden in der Vergangenheit die Finanzaktivitäten und ihre Träger, d. h. die Banken, radikal eingeschränkt. Das System der Handelsbanken erweitert sich nur langsam, registriert sind 37 ausländische Banken (davon 6 Filialen, 31 Repräsentationen).

Die Existenz und die ständige Erhöhung der offenen Arbeitslosigkeit erforderte die Schaffung eines Netzes von Arbeitsämtern, die den Bewerbern nicht nur Arbeit vermitteln, sondern gleichzeitig Requalifikationsprogramme organisieren.

C. Änderung der Eigentumsrechte: Restitution und Privatisierung

Die Tschechoslowakei entschied sich als einziger der sich transformierenden ehemaligen Ostblockstaaten für eine umfangreiche und gleichzeitig schnelle *Privatisierung* des bisher ausgeprägt überwiegend staatlichen Eigentums²⁴.

Nach umfangreichen Diskussionen, in denen der Gesichtspunkt der Moral und der wirtschaftliche Gesichtspunkt aufeinanderprallten, beschloß das Parlament auch eine gewisse *Reprivatisierung*. Auf Grund des Restitutionsgesetzes werden physisch Betriebe zurückgegeben oder in einigen Fällen finanziell kompensiert, die auf der Basis der nach 1955 erlassenen Rechtsnormen enteignet wurden. Diese sog. „kleine“ Restitution betrifft praktisch nur kleine Betriebsstätten wie Geschäfte, Restaurants, Hotels, kleine Werkstätten u. ä.

Das zweite Restitutionsgesetz ist das Gesetz über die außergerichtliche Kompensation, das am 1. April d. J. in Kraft trat und Fragen der Restitution des Eigentums physischer Personen löst, das nach dem 25. Februar 1948 enteignet wurde, und zwar in Form der physischen Rückgabe oder eines finanziellen Ersatzes²⁵.

Der gesamte Privatisierungsprozeß ist für zwei parallel verlaufende Prozesse, die sog. „kleine“ und „große“ Privatisierung projektiert.

Die kleine Privatisierung beruht auf der Benützung der Standardmethode, d. h. der Auktion, in die diejenigen Betriebsstätten eingereiht sind, bei denen vorausgesetzt wird, daß für sie Privatpersonen Interesse zeigen werden, d. h. es handelt sich zum Großteil um Geschäfte, Dienstleistungsbetriebe, Restaurants, Hotels, kleine Produktionseinheiten u. ä.

Der Prozeß der kleinen Privatisierung ist von den Ministerien für die Verwaltung des nationalen Eigentums und für die Privatisierung zusammen mit den örtlichen Privatisierungskommissionen konzipiert und geleitet. Diese stellen die Verzeichnisse der zum Verkauf in der Auktion bestimmten Betriebsstätten zusammen. In diese Verzeichnisse dürfen diejenigen Betriebsstätten nicht eingereiht werden, bei denen die physische Restitution an ursprüngliche Eigentümer vorzuziehen ist. Soweit dies möglich ist, ist der Verkauf nicht nur der Innenausstattung der Betriebsstätte, sondern auch der Liegenschaft und des Grundstücks wünschenswert.

Der Ausrufspreis ist der Rechnungspreis der versteigerten Betriebsstätte. An der ersten Runde der Auktion können nur tschechoslowakische Staatsbürger teilnehmen. Jeder der Interessenten ist verpflichtet, ein Auktionskapital in Höhe von 10 Prozent des Ausrufspreises zu hinterlegen. Bei geringem Interesse kann bei der Auktion auch auf holländische Art verfahren werden, d. h. durch die schrittweise Senkung des Preises um 10 Prozent bis auf 50 Prozent des Ausrufspreises. An dieser Art müssen sich minimal fünf Interessenten beteiligen. Im Falle, daß die Betriebsstätte nicht in der ersten Runde verkauft wird, wird sie neuerdings versteigert, diesmal bereits unter der legalen Teilnahme ausländischer Interessenten. Im Falle der holländischen Auktion kann der Preis bis auf 20 Prozent des Ausrufspreises gesenkt werden. Teil des Kaufprei-

ses ist auch der Preis der Vorräte. Bei Geschäften, die grundlegende Lebensmittel verkaufen, darf ein Jahr lang das Grundsortiment nicht geändert werden.

Auch bei der ersten Runde der Auktionen darf jedoch die vermittelte Teilnahme ausländischer Interessenten nicht ganz ausgeschlossen werden. Die Schätzung der Menge von Kčs in deutschen und österreichischen Banken zeugt von einem beträchtlichen Interesse ausländischer Subjekte für die Teilnahme an der „kleinen“ Privatisierung²⁶.

Die ersten Auktionen fanden Ende Januar statt, und bis Ende August wurden mehr als 13.000 Betriebsstätten für insgesamt mehr als 8 Milliarden Kčs versteigert. Die Erfahrung zeigt, daß die erzielten Preise in den meisten Fällen die Ausrufspreise tatsächlich übersteigen (im Schnitt 1,7mal), insbesondere in Prag und an lukrativen Orten.

Tabelle 6

Ergebnisse der kleinen Privatisierung (Zahl der versteigerten Betriebsstätten)

	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.
Tschechische Rep.	–	228	1.349	2.948	4.749	6.478	8.016
Slowakische Rep.	57	484	890	1.897	2.726	3.630	4.283
ČSFR	57	712	2.239	4.845	7.475	10.108	12.299

Ergebnisse der kleinen Privatisierung (Wert der Betriebsstätten in Mill. Kronen)

	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.
Tschechische Rep.	–	88	914	1.525	2.696	3.890	5.288
Slowakische Rep.	30	214	404	790	1.446	2.245	2.921
ČSFR	30	302	1.317	2.314	4.142	6.143	8.209

Die so erworbenen Finanzmittel werden in den sog. Fonds des nationalen Vermögens abgeführt. Sie kommen nicht in das Budget, sondern werden auf einem Sonderkonto geführt. Die Mittel sind nur für Restitutionsvergütungen, für die Deckung der Privatisierungskosten, für die Gründung von Aktiengesellschaften, evtl. für die Überweisung an den Fonds der sozialen Sicherstellung bestimmt.

Der offensichtliche Mangel der „kleinen“ Privatisierung ist die Tatsache, daß in den meisten Fällen nur eine zweijährige Pacht der Einrichtung und der für Wohnzwecke nicht geeigneten Räumlichkeiten²⁷ versteigert wird.

Das Projekt der „großen“ Privatisierung ist eine Kombination der weltweit erprobten Standardprivatisierungsmethoden und nicht standardgemäßer Originalverfahren. Die Anwendung nicht standardmäßiger Methoden der Privatisierung ist wegen der geringen Kapitalstärke tschechoslowakischer privater Subjekte mit Rücksicht auf das Eigentum, das privatisiert werden soll²⁸ und auf die Forderung der schnellen Durchführung der Privatisierung²⁹ erforderlich. In den Prozeß der „großen“ Privatisierung sollten bis zu 4000 der bisherigen Staatsunternehmen oder Vermögensanteile des Staates eintreten.

Ein jedes der für die „große“ Privatisierung³⁰ bestimmten Unternehmen ist verpflichtet, ein eigenes Privatisierungsprojekt zu erarbeiten, das die Art der Privatisierung enthält und der Billigung des Ministeriums für die Verwaltung des nationalen Eigentums und die Privatisierung unterliegt. Dabei ist das Unternehmen keineswegs in der Wahl der Privatisierungstechnik beschränkt, im Rahmen des Projektes müssen jedoch die Restitutionsansprüche der ursprünglichen Eigentümer respektiert und gelöst werden. Durch die Genehmigung des Privatisierungsprojektes wird das privatisierte Eigentum auf den Fonds des nationalen Eigentums überführt, der den eigentlichen Akt des Verkaufes gemäß dem Privatisierungsprojekt durchgeführt.

Es ist zu erwarten – und die bisherige Entwicklung bestätigt dies –, daß prosperierende Firmen bestrebt sein werden, sich durch den Verkauf eines Teils ihres Eigentums mit ausländischen Partnern zu verbinden³¹. Das Interesse ausländischer Partner ist ein gewisser Indikator der Qualität der Unternehmen. Bei solchen Firmen rechnet man mit der Privatisierung durch Standardmethoden einschließlich des Direktverkaufes.

Ein beträchtlicher Teil des Staatseigentums wird mittels der sog. Investitionskupons privatisiert. Diese Methode setzt als ersten Schritt die Überleitung der existierenden Staatsunternehmen in die Form staatlicher Aktiengesellschaften voraus. Ihre Aktien oder ein bestimmter Teil derselben, der im Privatisierungsprojekt angeführt ist, wird als Investitionskupons verkauft. Diese sind eine besondere Art von Wertpapieren, die ausschließlich für diesen Zweck bestimmt sind.

Jeder Bürger, der älter als 18 Jahre ist, hat das Recht, Investitionskupons im Wert von 1000 Punkten für eine bestimmte Verwaltungsgebühr zu erwerben (1000 Kčs). Die Kupons drücken also keinen Kčs-Wert des Anteils des Bürgers am privatisierten Eigentum aus.

Diese Kupons werden auf den Namen herausgegeben, sind unübertragbar und unverkäuflich, jeder Bürger hat jedoch das Recht, ihre Verwendung anderen Personen oder einer dafür bestimmten Institution anzuvertrauen.

Der eigentliche Prozeß des Kaufes von Aktien durch die Bevölkerung wird in mehreren Wellen realisiert. In jede von ihnen sollen wenigstens 1000 Unternehmen eingereiht werden. Die Verzeichnisse der Unterneh-

men mit grundlegenden Daten einschließlich des Aktienpreises in Punkten werden den Bürgern zur Verfügung stehen.

Im gegebenen Augenblick werden die Bürger ihre Anforderungen an den Kauf von Aktien des von ihnen gewählten Unternehmens oder der Unternehmen bekanntgeben. Diese Anforderungen werden zentral registriert und ausgewertet. Es ist selbstverständlich, daß die Punktpreise der Aktien nicht so festgesetzt werden können, damit das Angebot sich mit der Nachfrage ausgleicht. Bei Unternehmen, wo in der ersten Runde das Angebot der Aktien überwiegt, wird der Kaufakt abgeschlossen, im umgekehrten Fall – beim Überwiegen der Nachfrage – ist offensichtlich, daß der Aktienpreis unterbewertet wurde. In diesen Fällen wird der Verkauf annulliert, die Kupons den Bürgern zurückgegeben, der Preis erhöht und der ganze Prozeß wird in einer neuen Runde wiederholt, derer es auch mehr geben kann.

Im Rahmen der Kuponprivatisierung werden beiderseitige Investitionsfonds geschaffen, denen man die Vermittlung des Ankaufes von Aktien für Kupons und die Verwaltung dieses so geschaffenen Portefeuilles anvertrauen kann.

Ein wichtiges Positivum der Kuponmethode ist die Tatsache, daß sie keine notwendige Voraussetzung der Privatisierung der Verkaufsbewertung der Unternehmen ist.

Dagegen ist die Bewertung das Ergebnis der Privatisierungsprozesse. Die reale Verkaufsbewertung wird im Prozeß des Tausches der erworbenen Aktien geschaffen. Die Kuponprivatisierung wird so auch zur Akzeleration der Entwicklung des Kapitalmarktes beitragen.

Das Programm der ersten Welle der Kuponprivatisierung rechnet mit der Distribution von Investitionskupons unter die Bevölkerung ab Oktober 1991. Die Verzeichnisse der staatlichen Aktiengesellschaften, die für die Privatisierung bestimmt sind, sollten im Laufe des Novembers zur Verfügung stehen. Die erste Runde der Privatisierung sollte im Januar oder Februar 1992, die letzte Runde der ersten Welle etwa im Juni des gleichen Jahres verlaufen. Bis Ende 1992 sollte die erste Welle der Kuponprivatisierung einschließlich der Übergabe der Aktien an die neuen Privateigentümer abgeschlossen sein.

Besonders in Abhängigkeit von der Vervollkommung des legislativen Rahmens der Unternehmertätigkeit wächst allmählich der Umfang des *ausländischen Kapitals* in der tschechoslowakischen Wirtschaft.

Ende Juli 1991 waren in der ČSFR 2937 Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung (Joint-ventures) registriert. Obwohl sich die Zahl der Joint-ventures schnell erhöhte, betrug die Gesamthöhe des Grundkapitals dieser Gesellschaften nur 26.400 Milliarden Kčs, wovon etwa ein Drittel ausländisches Kapital bildet. Nur 438 Gesellschaften disponieren mit einem Grundkapital von mehr als 1 Million Kčs, davon 22 Gesellschaften mit mehr als 100 Millionen Kčs Grundkapital. Fast 1200 Unternehmen haben ein Grundkapital von weniger als 100.000 Kčs.

Territorial wiegen in den Gemeinschaftsunternehmen Partner aus Österreich (833 Unternehmen) und aus Deutschland (878 Unternehmen) vor.

Tabelle 7

	Joint-ventures		
	22. 2. 1991	30. 4. 1991	28. 7. 1991
Zahl	2.124	2.896	2.937
Kapital (Mrd Kronen)	9,3	23,9	26,4
darunter ausländisches Kapital	4,8	10,3	11,8

Die angeführten Daten dokumentieren die Tatsache, daß trotz der Vervollkommnung der Wirtschaftsgesetzgebung für den Bereich ausländischer Investitionen die Tschechoslowakei für westliche Partner noch immer kein genügend vertrauenswertes Milieu bietet und der Umfang des Eintritts ausländischen Kapitals dieser Tatsache entspricht.

Der *Privatsektor* ist bisher in der tschechoslowakischen Wirtschaft sehr schwach. Er produziert weniger als 5 Prozent des Gesamtproduktes³² und wird von ca. 1 Million registrierter Unternehmen repräsentiert, wovon jedoch weniger als zwei Prozent juristische Personen sind. Mehr als 80 Prozent der Unternehmer agieren bei ihrem Arbeitsverhältnis im staatlichen oder genossenschaftlichen Sektor, und nur knapp 20 Prozent agieren privat im Sinne ihrer Hauptbeschäftigung. Der größte Anteil entfällt auf Tätigkeiten mit Industriecharakter einschließlich der Reparaturwerkstätten (29 Prozent), des Bauwesens (26 Prozent), des Handels (15 Prozent) und der Kommunaldienste.

Im Schnitt entfallen auf einen Privatunternehmer nur 0,2 Angestellte.

Tabelle 8

Registrierte Unternehmer (in 1000 Personen)

	31. 12. 1990	31. 3. 1991	30. 6. 1991	31. 8. 1991
ČSFR	462,5	678,1	901,7	1.072,5

III. Schlußfolgerungen

Derzeit (September 1991) verläuft der Transformationsprozeß im Prinzip in der erwarteten Art und Weise. Die Verspätungen in der Realisierung einiger Maßnahmen ergeben sich sowohl aus der Exklusivität und der Präzedenzlosigkeit der Probleme und gleichzeitig häufig aus dem Widerstand durch jene Kräfte, für die die Systemänderungen in der Wirtschaft unerwünscht sind, ebenso wie der ganze Prozeß durch die Entwicklung exogener Faktoren beeinflußt wird.

Die Realisierung einer Reihe stabilisierender Maßnahmen der makroökonomischen Politik kann sehr schnell verlaufen und zu einer erfolg-

reichen Makrostabilisierung führen. Die Errichtung von Standard-Marktinstitutionen, die in allen Marktwirtschaften evolutionär entstanden, ist eine Frage des längeren zeitlichen Horizonts, der nicht wesentlich beeinflusst werden kann.

Über die Kontinuität und Schnelligkeit des weiteren Fortschreitens der ökonomischen Transformation wird der Erfolg der Durchsetzung und Durchführung einiger Systemänderungen und wirtschaftspolitischer Maßnahmen entscheiden:

1. Die Voraussetzung eines rationalen Verhaltens der Unternehmen ist die Schaffung und Kultivierung eines Marktmilieus, des Druckes des Marktes auf die Unternehmen einschließlich der Freigabe der Importbarrieren und der Verbesserung der Arbeit der Antimonopolbehörden.
2. Die rationale Selektion guter und schlechter Unternehmen ist ohne perfektes Funktionieren des Bankensektors nicht möglich. Die Erweiterung der Konkurrenz setzt auch die Vereinfachung des Eintritts ausländischer Banken voraus.
3. Der Schlüsselmoment der ganzen Transformation ist die Veränderung der Eigentumsverhältnisse. Die Verlangsamung oder die Unterbrechung des Privatisierungsprozesses könnte die Wirksamkeit anderer Maßnahmen und das Fortschreiten der Transformation blockieren.
4. Die Bedingung der Schaffung und Erhaltung eines Konkurrenzmilieus ist die Bildung eines starken Mittelstandes. Dies setzt die Abschaffung der legislativen und ökonomischen Barrieren der kleinen und mittleren Unternehmertätigkeit und die Gewährung einer aktiven Unterstützung des Mittelstandes voraus.
5. Mit Rücksicht auf die zeitlichen Ansprüche des Privatisierungsprozesses muß der Staat ein effizienteres Funktionieren der Unternehmen bis zu ihrer Privatisierung anstreben (z. B. durch den Abschluß von Managerkontrakten) und fähig sein, offensichtlich ineffiziente Unternehmen zu liquidieren.
6. In einem kapitalmäßig so schwachen Land wie der Tschechoslowakei kann der Eintritt des ausländischen Kapitals eine gewisse Rolle spielen. Dafür müssen jedoch legislative, wirtschaftliche und weitere Bedingungen geschaffen werden.
7. Voraussetzung des Erfolges der einzelnen Reformmaßnahmen ist eine glaubhafte makroökonomische Politik, die auf die Veränderungen der ökonomischen Realität reagiert.

Die wirtschaftliche Entwicklung und den Transformationsprozeß kompliziert zur Zeit auch die Verschärfung der Beziehungen zwischen der Tschechischen und der Slowakischen Republik. Einer der wichtigen Gründe ist – wie die Untersuchungen zeigen – der Widerwille der slowakischen Bevölkerung und der slowakischen politischen Repräsentation, das Transformationsprojekt in der Form zu realisieren, in der es verabschiedet wurde und durchgeführt wird. Trotz dem Einklang im Bereich der Aufteilung der Kompetenzen zwischen der Föderation und den Republiken zur Zeit der Verabschiedung des Kompetenzgesetzes, treten ständig Vorschläge der slowakischen Seite auf Errichtung einer slowakischen Emissionsbank, Forderungen einer eigenen Preis-, Steuer- und

Zollpolitik, die Zulassung der Möglichkeit eines Defizits des Staatsbudgets, die Bestrebungen der flächenmäßigen Erhaltung der Arbeitsplätze u. ä. an den Tag.

Eine wichtige Bedingung für den Erfolg ist ein gewisses Maß an politischer und sozialer Stabilität und Kontinuität der Ziele der politischen und wirtschaftlichen Systemänderungen ohne Unterschied der Wahlergebnisse. Jedwede Abweichung von den grundlegenden Zielen der ökonomischen Transformation, ev. Zugeständnisse unter sozialem und politischem Druck, würden die Tschechoslowakei nicht nur zu einem Wirtschaftskollaps, sondern auch zur Notwendigkeit führen, früher oder später die heute bereits realisierten Transformationsschritte unter wesentlich schlechteren Bedingungen zu wiederholen.

Anmerkungen

- 1 Durch die Abschaffung der Aufschlüsselung des Zentralplans verloren die Unternehmen die Information über die Richtung der Ressourcenverteilung, der Kombination der Produktionsfaktoren und den Produktionsumfang. Der einzig mögliche alternative Mechanismus, der fähig ist, diese unerläßlichen Informationen zu generieren, ist der Markt, und Träger der objektiven Wirtschaftsinformationen ist der marktgemäß gebildete Preis. Die Liberalisierung der Preise ist also der erste logische Schritt der Reform. Die Voraussetzung der Schaffung objektiver Wirtschaftsinformationen, die für eine rationale Ressourcenverteilung notwendig sind, ist die Existenz eines Konkurrenzmilieus. Die existierende Wirtschaftsstruktur erfordert also eine Demonopolisierung einschl. der Lockerung der Importkonkurrenz. Dies setzt die Einführung der Währungskonvertibilität und die Erzielung eines realistischen Kcs-Kurses voraus. Eine wesentliche und notwendige Änderung, die den Transformationsprozeß von den früheren Reformexperimenten unterscheidet, ist die Veränderung der Eigentumsverhältnisse. Nur ein scharfes Definieren der Eigentumsrechte mittels der Privatisierung ermöglicht die Schaffung eines langzeitigen Kapitalinteresses und schafft die notwendige Bedingung für das rationale Funktionieren der Wirtschaft. Voraussetzung der erfolgreichen Durchführung der angeführten Reformmaßnahmen ist die Erhaltung eines gewissen Maßes der makroökonomischen Stabilität, die durch eine feste fiskale und monetäre Restriktion gewährleistet wird.
- 2 Tabelle 1 präsentiert die offiziellen statistischen Daten.
- 3 Die Schätzungen des Wachstumstempos, die die verdeckte Inflation berücksichtigen, zeigen, daß das reale Wachstum geringer war, als die offiziellen Angaben ausweisen. Ende der achtziger Jahre war das reale Wachstum leicht negativ.
- 4 Der Anstieg der Verbraucherpreise infolge der Abschaffung der negativen Umsatzsteuer bei Lebensmitteln wird der Bevölkerung zum Teil durch einen Ausgleichsbeitrag aus dem Staatshaushalt kompensiert.
- 5 Diese Angabe ist der Stand im Dezember 1990, nicht der Jahresdurchschnitt.
- 6 Darüber hinaus kompliziert die Situation die Tatsache, daß der Rückgang des Lebensstandards neben den Reformmaßnahmen durch eine Reihe exogener Einflüsse bewirkt ist, die mit der Reform überhaupt nicht zusammenhängen, was jedoch die Bevölkerung nicht zu unterscheiden fähig ist.
- 7 Die Verabschiedung der Wirtschaftsreform entschied über die Realisierung der einzelnen Reformmaßnahmen, über ihre Aufeinanderfolge, Dosierung und Tempierung. Es wurden Gesetze über die kleine Restitution und die kleine Privatisierung, das Devisengesetz, das Gesetz über die Beschäftigung, das Gesetz über die Preise und einige weitere wirtschaftsrechtliche Normen verabschiedet.

Die Bedingungen für die private Unternehmertätigkeit und für den Eintritt ausländischer Investoren wurden beträchtlich gelockert, das Gesetz über die Joint-ventures ist in Kraft getreten.

Die Zentralbank wurde strikt von der Sphäre des kommerziellen Bankwesens getrennt, es gab die ersten Emissionen einiger Arten von Wertpapieren, und der sekundäre Kapitalmarkt begann zu funktionieren. Begonnen wurde mit den Arbeiten an der Gründung einer tschechoslowakischen Börse. Der bisherige Kčs-Kurs gegenüber konvertiblen Währungen wurde durch drei Abwertungen bis auf 28 Kčs/USD realistisch bewertet.

Die Lebensmittelpreise wurden infolge der Abschaffung der negativen Umsatzsteuer erhöht. Diese Erhöhung wurde den Verbrauchern durch einen staatlichen Zuschuß kompensiert.

Die makroökonomische Politik wurde als eine restriktive Politik konzipiert.

- 8 Die interne Konvertibilität bedeutet den freien Zutritt tschechoslowakischer Wirtschaftssubjekte zu Devisen, nicht jedoch den freien Besitz umwechselbarer Kčs durch ausländische Subjekte und die Möglichkeit, mit ihnen auf den Devisenmärkten im Ausland zu handeln.
- 9 Noch in der ersten Jahreshälfte wurde der Anteil der regulierten Preise auf 10 Prozent reduziert.
- 10 Im April wurden die positiven Umsatzsteuertarife um zwei Punkte auf 11 Prozent, 20 Prozent, 29 Prozent gesenkt.
- 11 Die offiziellen Angaben über die Entwicklung des Index der Verbraucherpreise sind in gewisser Weise verzerrt. Die Berechnungen beruhen nach wie vor auf den alten Gewichten des früheren Verbraucherkorbs, d. h. sie reflektieren nicht die Veränderungen des Konsumentenverhaltens; in der Änderung des Preises sind die umfangreichen Ausverkäufe nicht inbegriffen. Der reale Preisanstieg für den durchschnittlichen Verbraucher kann um 5 bis 6 Punkte geringer eingeschätzt werden, als die offiziellen Daten angeben.
- 12 Die Angaben für Mai halten vorläufig nicht die Preisänderungen für Heizung und warmes Wasser für die Endverbraucher fest, zu denen es zum 1. Mai 1991 kam. Die Preiserhöhung wird teilweise Rentnern und Familien mit Kindern kompensiert.
- 13 Nur Einfuhren bis zu 3 Millionen Kčs können durch eine prompte Bezahlung realisiert werden. Bei Importen eines höheren Kčs-Wertes ist der Importeur verpflichtet, die Fälligkeitsvertagung um 3 Monate bei Investitionen nicht betreffender Waren und von 1 bis zu 4 Jahren bei Waren von Investitionscharakter je nach dem Gesamtwert des Importes zu vereinbaren.
- 14 Im Zusammenhang mit der günstigen Entwicklung der Zahlungsbilanz wurde im April der Importzuschlag auf 18 Prozent gesenkt, im Mai weiter auf 15 Prozent.
- 15 Der Devisenkurs ist auf Grund des Korbes 5 Währungen als fix festgelegt gemäß ihrem Anteil an der tschechoslowakischen Zahlungsbilanz. Ihr Gewicht wird periodisch im Einklang mit der aktuellen Marktentwicklung revidiert.
- 16 Ein prinzipieller Schritt zur Verbesserung der finanziellen Lage der Unternehmen war in dieser Hinsicht die Aufhebung der Änderung der bisherigen Art des Kreditierens der sog. ständig wiederkehrenden Reserven aus dem billigen Kredit ohne Fälligkeitstermin für laufende Handelskredite. Mit Rücksicht darauf, daß der Umfang dieser Kredite 180 Milliarden Kčs beträgt, würde diese Maßnahme zu einem völligen Zerfall der Wirtschaftsführung einer beträchtlichen Menge von Unternehmen führen. Deshalb wurden diese Verpflichtungen auf Beschluß der Regierung aus den laufenden Handelsbeziehungen ausgeklammert, auf den Staat überführt, der den Unternehmen eine längere Abzahlungsfrist (8 Jahre) unter günstigeren Zinsfußbedingungen (13 Prozent) ermöglicht.
- 17 Mitte Mai wurde dieser maximale Kreditarrif auf 12 Prozent, bis Ende des Semesters weiter auf 9,5 Prozent gesenkt.
- 18 Sofern man strikt im Geiste des Generalabkommens vorgehen würde, d. h. für jedes Prozent des Anstiegs der Lebenshaltungskosten eine Erhöhung des Minimallohnes um ein Prozent, würde der Minimallohn bereits im März 2560 Kčs betragen. Dieses Vorgehen würde notwendigerweise zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit führen, denn eine Reihe von Unternehmen wäre nicht fähig, Minimallöhne in dieser Höhe auszu zahlen.

- 19 Die angeführten Daten erfassen jedoch nicht genau die Situation. Die Daten umfassen auch eine gewisse fiktive Arbeitslosigkeit, die nach der Schätzung bis 30 Prozent der angeführten Werte beträgt.
- 20 Der tschechoslowakische Gesamtexport sank im ersten Quartal um 27 Prozent dem physischen Volumen nach. An diesem Rückgang ist die Senkung der Ausfuhr in die ehemaligen RGW-Länder mehr als zur Hälfte beteiligt.
- 21 Ein solches Verhalten der Unternehmen ist nur durch das Zögern des Staates möglich, an die Liquidierung zahlungsunfähiger Staatsunternehmen heranzutreten.
- 22 Hier muß man die primäre und die sekundäre Zahlungsunfähigkeit unterscheiden, die bei den Unternehmen durch die Einstellung der Zahlungen ihrer Abnehmer verursacht ist und den Großteil des Volumens der Zahlungsunfähigkeit bildet.
- 23 Die genauen Titel der angeführten Gesetze:
 - Gesetz über die Überführung des Eigentums des Staates einiger Gegenstände auf andere juristische oder physische Personen;
 - Gesetz über die Bedingungen der Überführung des Eigentums des Staates auf andere Personen;
 - Gesetz über die Milderung der Folgen einiger Eigentumsunrechte;
 - Gesetz über die außergerichtlichen Rehabilitationen;
 - Gesetz über die Regelung der Eigentumsverhältnisse am Boden und anderem landwirtschaftlichen Eigentum;
 - Gesetz über den Übergang einiger Gegenstände aus dem Besitz der Tschechischen Republik in den Besitz der Gemeinden.
- 24 Das Eigentum im Rahmen des produktiven Sektors war noch 1989 zu mehr als 95 Prozent in den Händen des Staates.
- 25 Die Form des pekuniären Ersatzes sollte nur begrenzt im Interesse der Erhaltung eines nichtinflationären Milieus geltend gemacht werden. In Betracht kommt eher der Ersatz mittels sogenannter Restitutionsfonds im Rahmen der „großen“ Privatisierung.
- 26 Mit der Klärung des Verlaufes des Prozesses der großen Privatisierung, wo der Eintritt ausländischer Subjekte völlig legal ist, verschiebt sich das Interesse des Auslandes auf diese Form der Privatisierung.
- 27 Die Novelle des Gesetzes setzt die Verlängerung der Miete auf 5 Jahre voraus.
- 28 Der Gesamtumfang der Ersparnisse der Bevölkerung beträgt etwa 300 Milliarden Kčs, die Schätzung des gesamten Rechnungspreises des für die Privatisierung bestimmten Eigentums spricht von einem Zehnfachen dieser Summe.
- 29 Die Privatisierung nur mit Standardmethoden, die eine präzise marktgemäße Bewertung des Eigentums und den Verkauf der Besitzanteile des Staates mittels der Börse erfordern, würde unter den tschechoslowakischen Bedingungen Jahrzehnte dauern. Das Maß des Rückganges der Leistungsfähigkeit der tschechoslowakischen Wirtschaft und ihre Unzweckmäßigkeit erfordert jedoch eine schnelle Privatisierung, auch um den Preis eines geringeren Maßes der Durchführungspräzision.
- 30 Das heißt praktisch alle, außer den im Rahmen der „kleinen“ Privatisierung versteigerten, durch Restitution zurückgegeben sowie außer den gemeinnützigen Unternehmen.
- 31 Der restliche staatliche Anteil am Vermögen der Unternehmen kann jedoch auch auf eine andere Art, einschließlich der Kuponmethode privatisiert werden. Das bedeutet, daß im Prinzip auch der staatliche Anteil an früher gegründeten Joint-ventures privatisiert werden kann, falls im Abkommen über die Gründung nicht anders festgelegt.
- 32 Es handelt sich um eine grobe Schätzung, denn die tschechoslowakische offizielle Statistik disponiert bisher über keine seriösen Daten bezüglich der Produktion des privaten Sektors.

Einkommens- und Wirtschaftspolitik in den Niederlanden 1976–1990

Michael Mesch

1. Die wirtschaftliche Lage im Gefolge des ersten Ölschocks und ihre Interpretation

Die Auswirkungen der weltweiten Rezession und der wirtschaftspolitischen Gegenmaßnahmen lenkten die Aufmerksamkeit verstärkt auf jene mittelfristigen Probleme im ökonomischen Bereich, die sich Anfang der siebziger Jahre bereits abgezeichnet hatten und durch den konjunkturellen Einbruch noch verschärft worden waren: auf sinkende Wettbewerbsfähigkeit und Erträge im exponierten Sektor, auf den Rückgang der Investitionsquote und die Beschäftigungseinbußen in der verarbeitenden Industrie.

Dem Maßnahmenpaket der neuen Mitte-Links-Koalitionsregierung von 1976 lag eine Sichtweise der wirtschaftlichen Zusammenhänge zugrunde, welche die Ursachen der mittelfristigen Ungleichgewichte sowohl in exogenen Faktoren als auch in Fehlentwicklungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik konstatierte:

1.1 Die Bedeutung der inländischen Erdgasförderung: die „Niederländische Krankheit“

Wie auch andere industrialisierte Staaten machten die Niederlande die Erfahrung, daß stark steigende Erlöse aus der Gewinnung von Rohstoffen nicht nur positive Auswirkungen nach sich ziehen, sondern gleichzeitig eine Bedrohung für den exponierten Industriesektor darstellen.

Von 1970 bis 1976 verdreifachte sich der Umfang der Erdgasproduktion in den Niederlanden. Der Produktionshöhepunkt wurde 1977 erreicht, danach ließ die Regierung die Fördermenge drosseln. 1977 trug die Erdgasproduktion 6 Prozent des Volkseinkommens, 5,7 Prozent des Warenexportwertes und 11 Prozent der Einnahmen des Staates bei¹.

Die Gefährdung des exponierten Industriesektors ging von mehreren Sekundäreffekten aus:

1. Der volumens- und wertmäßige Anstieg der Erdgasausfuhren verursachte einen Leistungsbilanzüberschuß und eine starke Aufwertung des Guldens. Letztere betrug zwischen 1971 und 1977 gegenüber den Währungen der wichtigsten niederländischen Exportmärkte 28,5 Prozent².
2. Seit Anfang der siebziger Jahre bestand zwischen Staat und Sozialpartnern grundsätzliche Übereinstimmung bezüglich einer sehr engen Bindung der Löhne an den Index der Verbraucherpreise und einer allgemeinen Anhebung der Reallöhne nach Maßgabe des durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsanstiegs, dessen Höhe die stark expandierende Erdgasförderung wesentlich beeinflusste. Daher überstieg in den Wirtschaftsbereichen außerhalb des Erdgassektors der Reallohnzuwachs die dort nur mäßige Produktivitätsverbesserung.
3. Etwa 95 Prozent der Erlöse aus der Erdgasproduktion gingen an die öffentliche Hand. Der Staat benützte diese Einnahmen zur großzügigen Ausweitung des öffentlichen Sektors im allgemeinen und des sozialen Netzes im besonderen. Die halbjährlichen Anhebungen der einzelnen Transferleistungen orientierten sich an der Lohnentwicklung im privaten Sektor.

1.2 Lohnpolitische Fehlentwicklungen

Ab 1972 entstand in der verarbeitenden Industrie eine erhebliche negative reale Arbeitskostenposition³. Die Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Industrie gegenüber den sechs wichtigsten Handelspartnern, gemessen an den relativen Lohnstückkosten in gemeinsamer Währung, verschlechterte sich von 1970 bis 1978 um 16 Prozent⁴. Die Unternehmungen im privaten Sektor außerhalb der Erdgasbranche hatten starke Ertragseinbußen hinzunehmen⁵.

Diese Entwicklungen ergaben sich aus den Besonderheiten des niederländischen Lohnverhandlungssystems:

1. Die Aufnahme von Indexklauseln in die dezentral auf der Ebene der Branchen bzw. Industriezweige oder jener der Unternehmungen ausgehandelten Kollektivverträge begann in den sechziger Jahren, ab 1972 waren sie in praktisch allen Abkommen enthalten. In der Rezession von 1975 verhinderte die Indexbindung eine Flexibilität der Reallöhne nach unten.
2. Die Tariflohnverhandlungen in allen Bereichen des privaten Sektors orientierten sich neben der Teuerung an der durchschnittlichen Zu-

wachstumsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktivität. Die erheblichen Leistungsbilanzüberschüsse der Jahre 1972 bis 1976 verschleierte den resultierenden Verlust an Wettbewerbsfähigkeit im exponierten Industriesektor. Mäßige Lohnabschlüsse schienen nicht erforderlich zu sein.

3. Die Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor folgten der Lohnentwicklung im privaten Sektor. Der gesetzliche Mindestlohn wurde zweimal jährlich entsprechend der durchschnittlichen Tariflohnwachstumsrate angehoben. Die Auszahlung von Transferleistungen (Arbeitslosengeld, Invalidenpensionen, Krankengeld usw.) erfolgte im Ausmaß eines bestimmten Prozentsatzes des letzten Bruttolohns des Versicherten. Der Netto-Mindestlohn fungierte als absolute Untergrenze für alle Sozialtransfers. Durch diese beiden Koppelungen waren somit auch die Sozialtransfers eng an die Einkommensentwicklung im privaten Sektor gebunden. Die stark steigenden Anforderungen an das soziale Netz mußten zunehmend durch Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert werden. Die Lohnnebenkosten nahmen daher noch rascher zu als die Löhne selbst⁶.

Das Ergebnis dieser lohnpolitischen Entwicklungen war ein im Vergleich zu den Konkurrenzländern innerhalb der EG sehr hohes Arbeitskostenniveau. 1969 waren sowohl die durchschnittlichen Stundenkosten als auch die jährlichen Arbeitskosten je Arbeitnehmer in ECU noch geringer als in der BRD und etwa auf dem gleichen Niveau wie in Belgien. 1975 waren beide Maßzahlen der relativen Arbeitskosten in gemeinsamer Währung in den Niederlanden mit Abstand am höchsten⁷. Die niederländischen Lohnstückkosten in ECU in der verarbeitenden Industrie wurden in demselben Jahr nur von Italien übertroffen⁸.

Die Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie sank im Zeitraum 1968–1973 um jährlich 0,9 Prozent, zwischen 1973 und 1979 sogar um 1,9 Prozent. Dies war in erster Linie eine Folge der geringeren ausländischen Nachfrage nach niederländischen Exportprodukten in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre.

1.3 Steigende Belastungen durch sozialpolitische Programme

Einen dritten Problembereich bildeten die Anforderungen an den Staatshaushalt und die Belastungen des exponierten Sektors, die aus der Gestaltung der Sozialpolitik Ende der sechziger Jahre und Anfang der siebziger Jahre resultierten.

Die niederländische Steuerquote ohne Berücksichtigung der Sozialversicherungsabgaben war im OECD-Maßstab nicht hoch, unter Einbeziehung dieser aber eine der höchsten. In Relation zum Nettovolkseinkommen stiegen die Sozialtransfers von 15,4 Prozent (1965) auf 27,4 Prozent (1975)⁹. Dieser Anteil war unter allen OECD-Ländern der mit Abstand größte. Die Zahl der Empfänger dieser Transferleistungen erhöhte sich von 1,56 Mio. (1970) auf 2,02 Mio. (1975).

Das überproportionale reale Wachstum der Sozialtransfers war eine Folge von demografischen Entwicklungen, gesetzlichen Reformen der Anspruchsvoraussetzungen, aber vor allem von Leistungserhöhungen (Ersatzquoten, Auszahlungsdauer) in den einzelnen Programmen, letztlich ab 1975 der konjunkturellen und strukturellen Wirtschaftsprobleme. Die Sozialtransfers setzen sich zusammen aus den Leistungen der Sozialversicherung und den Wohlfahrtsprogrammen¹⁰. Die Finanzierung der Sozialversicherung erfolgte vorwiegend aus Beiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, zu einem kleinen Teil auch aus dem Budget der Zentralregierung. Die einzelnen Teile der Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern waren dabei jeweils zweckgebunden für bestimmte Transferprogramme. Die Wohlfahrtsprogramme wurden zur Gänze aus dem Budget finanziert.

Die politischen Entscheidungen zugunsten einer großzügigen Ausgestaltung des sozialen Netzes waren beeinflußt durch die Erwartungen hinsichtlich steigender Einnahmen aus der Erdgasproduktion und anhaltend hohen Wirtschaftswachstums. Vor allem die Arbeitnehmerorganisationen traten für eine Kompensation der negativen Effekte der Erdgasproduktion durch die Zahlung von Sozialtransfers an Arbeitslose, Invalide usw. aus dieser Quelle ein. Die unerwartet stark steigenden Anforderungen an die Sozialprogramme machten jedoch rasch Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge und vermehrten Einsatz budgetärer Ressourcen zur Finanzierung erforderlich. Die stärkste Wirkung ging von den Invaliditätspensionen aus: Die Zahl dieser Rentenempfänger stieg von 164.000 (1968) auf 390.000 (1975).

Die Sozialpolitik trug somit in der Form von zunehmenden Steuern und Sozialversicherungsabgaben zur Belastung des exponierten Sektors bei. Die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber nahmen in Relation zu den betrieblichen Lohnkosten von 14,5 Prozent (1965) auf 25,6 Prozent (1975) zu¹¹. Ferner ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, daß die Gewerkschaften in den Kollektivvertragsverhandlungen Kompensation für die Erhöhungen der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung suchten¹². Sie formulierten ihre Verhandlungsziele im Hinblick auf die voraussichtliche Nettoealohnentwicklung. Der Versuch dieser Kostenüberwälzung war zumindest teilweise erfolgreich.

Eine zweite Hauptursache für den Anstieg der Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP von 43,9 Prozent (1968) auf 54,4 Prozent (1978) bildete neben den zunehmenden Anforderungen an die Sozialprogramme die Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Letztere wuchs im Zeitraum 1968–1973 jahresdurchschnittlich um 2,4 Prozent und 1973–1979 um 2,3 Prozent, während die Gesamtbeschäftigung in dieser Periode nur um durchschnittlich 0,5 Prozent p. a. zunahm.

Trotz der stark steigenden Staatseinnahmen aus der Erdgasproduktion verwandelte sich ein Gebarungsüberschuß (1973: 1,1 Prozent des BIP) infolge der genannten Faktoren bereits 1974 in ein geringes Nettodefizit. Die expansive Fiskalpolitik während der Rezession 1975 ließ das Nettobudgetdefizit auf 2,7 Prozent des BIP hochschnellen.

1.4 Die Haltung der Interessenverbände

Ebenso wie über die Ursachen der krisenhaften Entwicklungen im exponierten Sektor der niederländischen Ökonomie herrschte auch über die Grundzüge einer wirtschaftspolitischen Gegenstrategie zwischen Regierung und Sozialpartnern Übereinstimmung in wesentlichen Punkten. Die Realisierung der Ziele Vollbeschäftigung und Wachstum sollte mittels der Stärkung der Position des exponierten Industriesektors erfolgen. Lohnmoderation und Dämpfung des Anstiegs der Lohnnebenkosten über mehrere Jahre hinweg sollten dort den Verlust von Arbeitsplätzen bremsen und höhere Gewinne ermöglichen. Eine dann einsetzende, die veränderten Faktorpreisrelationen widerspiegelnde Welle von Erweiterungsinvestitionen würde eine Besserung der Beschäftigungssituation herbeiführen. Diese Erfolge sollten letztlich die Voraussetzung für die Reduktion des Budgetdefizits bilden.

Die Gewerkschaften akzeptierten die oben ausgeführte Krisenerklärung und damit auch die Notwendigkeit von Reallohnrestriktion. Aus zweierlei Gründen mußten sie an einer Abstimmung der Lohn-, Steuer- und Sozialpolitik mit der Regierung interessiert sein. Erstens konnten die Gewerkschaften – infolge der Bedeutung von Steuerprogression und zunehmenden Sozialversicherungsabgaben – ausschließlich durch Verhandlungen mit den Unternehmern zu keinem schlüssigen Ergebnis im Hinblick auf die Nettoealohnentwicklung gelangen. Zweitens suchten sie vom Staat in verschiedener Form Kompensation für ihre Vorleistungen durch zurückhaltende Lohnabschlüsse zu erlangen; Kompensationen, welche sie von den Unternehmern nicht erhielten, da diese Verhandlungen über Beschäftigungsziele verweigerten.

Die Hauptforderungen der Gewerkschaften an den Staat bildeten in diesem Zusammenhang die Aufrechterhaltung des sozialen Vorsorgesystems sowie die Sicherung der Kaufkraft der unteren Einkommensgruppen durch steuerpolitische Maßnahmen und die regelmäßige Valorisierung der Mindestlöhne. Mit anderen Worten: die Gewerkschaften strebten eine solidarische Verteilung der Krisenfolgen an. Für die Regierung entstand dadurch allerdings ein Trade-off-Dilemma: Der Entlastung durchmäßige Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor standen zusätzliche finanzielle Anforderungen durch die Sozialprogramme gegenüber.

Die Regierung war am Zustandekommen eines Sozialkontrakts mit den Sozialpartnern über die Schwerpunkte der Einkommens- und Wirtschaftspolitik interessiert. Die alljährlich im Herbst stattfindenden tripartiten Gespräche endeten allerdings zwischen 1973 und 1981 ohne formelles Übereinkommen. Da in den Kollektivvertragsverhandlungen im privaten Sektor aufgrund der beschriebenen Koppelungen de facto rund zwei Drittel der Staatsausgaben (Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor, Sozialtransfers) ohne Beteiligung der Regierung festgelegt wurden, war der Sozialminister gezwungen, zur Realisierung der lohn-, budget- und sozialpolitischen Ziele auf die ihm durch das Lohnbestimmungsgesetz von 1970 zugestandenen, weitreichenden Lohnfestsetzungskompetenzen zurückzugreifen. Die Lohnentwicklung blieb der

zentrale Parameter, die Lohnpolitik das bevorzugte Instrument der Wirtschaftspolitik.

2. Wirtschaftspolitik 1976–1982: Übergang zu einer exportorientierten Wachstumspolitik

2.1 Von 1976 bis zum zweiten Ölschock

Die Bilanz über die Wirtschaftspolitik von 1976 bis zum zweiten Ölschock wies unbestritten einige Teilerfolge auf, die aber nur als erste Schritte in Richtung auf die erwünschte Anpassung gesehen werden konnten. Die Kombination aus restriktiver Einkommenspolitik (Lohnstopp 1976, indikative Lohnleitlinien 1977–1979) und Hartwährungspolitik brach die Inflationserwartungen. Nominallohnsteigerungsrate und Inflationsrate fielen von zweistelligen Werten auf 4 Prozent 1979, die Reallöhne stiegen nur geringfügig. Dieses Ausmaß an Lohnverzicht reichte aber nicht aus, um eine nachhaltige Verbesserung der Ertragslage in der verarbeitenden Industrie herbeizuführen. Die Gewinnquote im privaten Sektor außerhalb der Erdgasbranche verbesserte sich ausgehend vom Tiefpunkt 1975 bis 1978, sank danach aber neuerlich¹³. Zudem trat das außenwirtschaftliche Ungleichgewicht in Form steigender Leistungsbilanzdefizite zutage. Die Investitionstätigkeit erfuhr keine Belebung, die Arbeitslosenrate verharrte über der 4-Prozent-Marke. Die Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor und das hohe Niveau der Sozialtransfers bei niedriger Wachstumsrate des BIP verursachten eine fortschreitende Zuspitzung der Budgetsituation.

2.2 Imperative staatliche Einkommenspolitik 1980–1982

Die Reaktion der Wirtschaftspolitik auf den zweiten Ölschock unterschied sich grundlegend von jener im Jahre 1974. Die Regierung erachtete es als notwendig, eine Verschärfung des Austeritätsprogramms durchzusetzen. Da die Belebung der Investitionstätigkeit und des Wachstums im privaten Sektor sowie die davon ausgehende Entlastung des öffentlichen Haushalts bis 1979 nicht eingetreten waren, und im Gefolge der rezessiven Auswirkungen des Ölschocks eine rasche Verschlechterung der Budgetsituation drohte, sah sich die Regierung in zunehmendem Maße zu Einschnitten auf der Staatsausgabenseite veranlaßt. Die seit 1977 verfolgte restriktive, einen Anstieg der Inflation oder ein höheres Leistungsbilanzdefizit nicht akkomodierende Geldpolitik wurde fortgesetzt.

Im Bereich der Einkommenspolitik strebte die Koalitionsregierung angesichts des Defizits in der Leistungsbilanz und der Ertragsschwäche im exponierten Sektor eine reale Senkung der mittleren und höheren Arbeitnehmerinkommen an.

Eine konsensuale Einkommenspolitik auf dieser Grundlage erwies sich als unmöglich. Zur Durchsetzung ihrer Ziele stattete daher die Koalition den Sozialminister mit den für die weitgehenden lohnpolitischen Eingriffe in den Jahren 1980 bis 1982 notwendigen Vollmachten aus.

Die Wirtschaftsentwicklung wurde ab 1979 überwiegend von unvorhersehbaren Ereignissen, d. h. vom zweiten Ölschock und der darauf folgenden Rezession bestimmt. Aus diesem Grund ist es keinesfalls verwunderlich, daß die meisten der wirtschaftspolitischen Ziele nicht erreicht wurden.

Die relativen Lohnstückkosten in der verarbeitenden Industrie, ausgedrückt in gemeinsamer Währung, lagen 1981 um 18 Prozent unter dem Wert von 1977¹⁴. Dieser einkommenspolitische Erfolg reichte jedoch nicht aus, um die in der ersten Hälfte der siebziger Jahre erfolgte Umverteilung rückgängig zu machen: die negative reale Arbeitskostenposition konnte gegenüber dem Ausmaß von 1975 verringert werden, war aber bis 1981 keinesfalls beseitigt¹⁵. Der Fortbestand war hauptsächlich auf das hohe Niveau und die Zuwachsraten der Lohnnebenkosten zurückzuführen. Die Ertragslage im privaten Sektor außerhalb der Erdgasbranche verschlechterte sich nach 1978 neuerlich.

Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen wurden durch die Auswirkungen der internationalen Rezession und der erneuten Verschlechterung der industriellen Terms of Trade gegenüber dem Energiesektor überkompensiert.

Die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote verharrte 1977–1980 bei rund 21 Prozent des BIP und lag damit etwa 4 Prozentpunkte unter dem Niveau der Jahre 1960–1973. Für den Rückgang der industriellen Ausrüstungsinvestitionen in der Rezession waren neben der Gewinnentwicklung die sinkende Kapazitätsauslastung, pessimistische Erwartungen hinsichtlich der zukünftigen Trends der inländischen Nachfrage und der Exporte sowie hohe Zinsen ausschlaggebend. Der Anstieg der relativen Energiepreise muß zu erheblicher Redundanz von Kapitalgütern geführt haben, aber infolge der genannten Entwicklungen blieb eine Investitionswelle aus. Der Mangel an ökonomisch effizienter Produktionskapazität ist vermutlich ein wichtiger Erklärungsfaktor für die Marktanteils-einbußen, welche die verarbeitende Industrie trotz der günstigen relativen Kosten- und Preisentwicklung während des gesamten Zeitraums hinzunehmen hatte¹⁶.

Die Trends von Exporten und Investitionen waren die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Beschäftigungsentwicklung im privaten Sektor. Dem Beschäftigungsrückgang in diesem Bereich stand die Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor gegenüber, aber die resultierende Gesamtänderungsrate blieb wesentlich unter der demografisch bedingten, hohen Zuwachsrate der Erwerbspersonenzahl, sodaß die Arbeitslosigkeit drastisch zunahm.

Die Rezession und die strukturelle Krise des exponierten Industriesektors verurteilten die Versuche, die kollektive Lastenquote und das Netobudgetdefizit zu senken, zum Scheitern. Trotz der „windfall-profits“ des öffentlichen Sektors aus der Erdgasförderung und trotz der Lei-

stungskürzungen im sozialen Bereich stiegen die Staatsausgaben in der Rezession weit schneller als die Einnahmen¹⁷. Die Steuer- und Abgabenquote am Nettovolkseinkommen erhöhte sich von 53,4 Prozent (1977) auf 58,7 Prozent (1981). Das Nettobudgetdefizit nahm von 1,8 Prozent des BIP (1977) auf 5,5 Prozent (1981) stark zu.

Die wichtigsten Einflußfaktoren für die Entwicklung auf der Ausgabenseite des Budgets waren der Anstieg der Sozialtransfers und die Zunahme der Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Die Quote der Sozialtransfers am BIP stieg von 24 Prozent (1975) auf 25,3 Prozent (1979) und 26,7 Prozent (1981). 1981 standen 3,4 Millionen Beschäftigten im privaten Sektor 2,6 Millionen Bezieher von Sozialtransfers und 1,3 Millionen Beschäftigte im öffentlichen Sektor gegenüber. Die Zahl der Empfänger von Invaliditätsrenten stieg von 390.000 (1975) auf 690.000 (1981)¹⁸. Unter dem Hinweis auf die ungünstige Arbeitsmarktsituation wurde argumentiert, daß schon eine geringe Behinderung ein beträchtliches Hindernis bei der Arbeitsplatzsuche darstellte, und aus diesem Grund gelangten weniger strenge Maßstäbe zur Anwendung¹⁹. Die Invaliditätsrenten übernahmen daher in zunehmendem Maß die Funktion einer Arbeitslosenunterstützung.

In der Sozial-, Budget- und Einkommenspolitik traten die Widersprüche in der Programmatik der christdemokratisch-rechtsliberalen Koalition am deutlichsten zutage. Die enge Bindung zwischen der Entwicklung der Tariflöhne im privaten Sektor einerseits und der Einkommen im öffentlichen Sektor sowie der Sozialtransfers andererseits wurde zwar gelockert, einschneidende Kürzungen der Leistungen in den einzelnen Sozialprogrammen, welche allein eine Stabilisierung der Transferquote ermöglicht hätten, unterblieben aber. Auch die Beschäftigung im öffentlichen Sektor wurde entgegen der ursprünglichen Absicht weiter erhöht.

Die sich aus der christdemokratischen Tradition ergebende Verpflichtung zur sozialen Sicherung der von der Krise Betroffenen behielt noch die Oberhand gegenüber der neoliberalen Ideologie. Wenngleich von einer neokorporatistischen Steuerung der Wirtschaft nicht mehr die Rede sein konnte, hielt die Regierung mit der grundsätzlichen Aufrechterhaltung des sozialen Vorsorgetetzes und der solidarischen Verteilung der Einkommensopfer, d. h. der nivellierenden Lohnpolitik, an wesentlichen Bestandteilen des neokorporatistischen Kompromisses fest.

Auch in der Einkommenspolitik erwies sich Deregulierung als bloßes Schlagwort: in der Praxis bestimmte der dirigistische Staat die Einkommensentwicklung.

Die ab November 1981 für wenige Monate regierende Mitte-Links-Koalition aus Christdemokraten, Demokraten '66 und Sozialdemokraten führte keine Änderung des wirtschaftspolitischen Kurses herbei, schloß mithin an die seit 1976 verfolgte Strategie an²⁰.

3. Die ideologische Wende zum Liberalismus

Die politisch-ideologische Offensive gegen die neokorporatistische Wirtschaftssteuerung wurde Ende der siebziger Jahre von der liberalen „Volkspartei für Freiheit und Demokratie“ (VVD), den Unternehmerverbänden und führenden Managern der transnationalen Großkonzerne eingeleitet. Deren wichtigster unmittelbarer Erfolg bestand darin, daß ab 1980 innerhalb der christdemokratischen Bewegung ein Konflikt über die zu verfolgende Krisenstrategie ausbrach. Der Sieg der liberalen Strömung und die Abkehr vom Neokorporatismus fanden in der Regierungserklärung von Ministerpräsident Lubbers Ende 1982 ihren Niederschlag.

Die Politik der ab 1977 regierenden Koalition von Christdemokraten und Liberalen stand noch auf dem Boden der niederländischen Nachkriegstradition. Die entscheidende Richtungsänderung in der wirtschaftspolitischen Diskussion erfolgte 1980 mit der Einberufung einer nicht-sozialpartnerschaftlichen Expertenkommission durch die Regierung. Diese nach ihrem Präsidenten, dem Shell-Aufsichtsratsvorsitzenden Wagner, benannte Kommission, von deren zwölf Mitgliedern acht führende Manager von transnationalen Konzernen waren, legte in den folgenden beiden Jahren zwei Berichte vor, worin eine grundlegende Reorientierung der Wirtschaftspolitik empfohlen wurde²¹:

Die Wagner-Kommission erblickte in den politisch bestimmten Rigiditäten der Märkte, insbesondere des Arbeitsmarktes, die Ursache der industriellen Krise. Sie kritisierte den Neokorporatismus nicht als ineffizientes Steuerungsinstrument, sondern identifizierte ihn als Kern des Übels.

Wieso erlangten die Berichte der Wagner-Kommission, die so offensichtlich die Interessen der transnationalen Konzerne zum Ausdruck brachten, entscheidenden Einfluß? Die plausible These lautet, daß diese Programmatik ihre Wirkung über die Beeinflussung der Diskussion innerhalb des „Christlich-Demokratischen Appells“ (CDA) entfaltete. Die Mißerfolge der neokorporatistischen Krisenstrategie ließen in dieser Partei den Rückhalt für die Fortsetzung derselben schwinden.

Die restriktive, teils sozialpartnerschaftlich abgestimmte, teils imperative Einkommenspolitik hatte sich zwar als überaus effizient im Sinne einer Dämpfung der Lohnentwicklung erwiesen: der durchschnittliche reale Stundenverdienst in der verarbeitenden Industrie war 1982 um 2,2 Prozent niedriger als 1976. Aber weder die Deindustrialisierung noch der Anstieg der Arbeitslosigkeit konnte durch die zunehmend schärfere Anwendung dieses Instruments aufgehalten werden. Es zeigte sich, daß die Lohnpolitik die ihr zugeordneten Rollen nicht zu spielen vermochte: Branchen, deren Absatzmärkte schrumpfen, können allein durch Lohnsenkung ihren Niedergang bloß verzögern, aber nicht stoppen. Zudem wirkten die großzügigen Subventionen an die Unternehmungen (2,5–3 Prozent des BIP Anfang der achtziger Jahre), insbesondere auch das System der Investitionsprämien, kontraproduktiv, da sie die strukturellen Schwächen der Industrie verstärkten.

Ferner trugen die Koppelungen zwischen Preisen, Löhnen im privaten und im öffentlichen Sektor sowie Sozialtransfers, welche einen wesentlichen Bestandteil des sozialpartnerschaftlichen Kompromisses darstellten, entscheidend zum strukturellen Charakter der Finanzierungskrise des Staates bei. Der Fortbestand dieser – nur unwesentlich gelockerten – Verknüpfungen engte den ausgabenseitigen Spielraum des Staates ein und verhinderte eine Stabilisierung der kollektiven Lastenquote.

Im November 1982 trat die christdemokratisch-liberale Koalition die Regierung an. Ihr liberales Programm folgte weitgehend den Empfehlungen der Wagner-Kommission.

4. Liberale Wirtschaftspolitik 1982 bis 1986

4.1 Das wirtschaftspolitische Programm der christdemokratisch-liberalen Koalition

In der Regierungserklärung betonte Ministerpräsident Lubbers drei wirtschaftspolitische Ziele:

1. Die Senkung des Nettobudgetdefizits des Staates auf 6,7 Prozent des BIP bis 1986 und die Stabilisierung – wenn möglich sogar die Verringerung – der kollektiven Lastenquote.

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen war im vorangegangenen Jahrzehnt in hohem Maße endogen, vor allem durch die Einkommens- und Sozialpolitik bestimmt gewesen. Die ab 1976 beschlossenen Ausgabenkürzungen hatten sich als vollkommen unzulänglich erwiesen, waren vom dramatischen Anstieg der endogen bestimmten Ausgabenkomponenten bei weitem überkompensiert worden. Infolgedessen hatte sich die Staatsausgabenquote am BIP von 52,9 Prozent (1976) auf 61,6 Prozent (1982) erhöht.

Von der starken Zunahme des Nettobudgetdefizits von 4,1 Prozent (1980) auf 7,1 Prozent des BIP (1982) war nur etwa die Hälfte auf zyklische Ursachen zurückzuführen²². Eine Verringerung der strukturellen Bestandteile des Defizits setzte somit eine konsequente Abkehr von der bisherigen Einkommens- und Sozialpolitik voraus.

Die Regierung kündigte einschneidende Leistungskürzungen bei Arbeitslosenunterstützungen, Invaliditätsrenten und Krankengeld, Erhöhungen der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, die vollständige Abkoppelung der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor sowie der Sozialtransfers von den Tariflöhnen im privaten Sektor, und einen Aufnahmestopp im öffentlichen Sektor an.

2. Kostenentlastung und Deregulierung im privaten Sektor: Wie die Vorgänger erwartete das Kabinett Lubbers von einer Stärkung der verarbeitenden Industrie die wichtigsten Wachstumsimpulse. Hohe Realzinsen, sinkende Erträge, unausgelastete Kapazitäten und geringes Nachfragewachstum hatten Anfang der achtziger Jahre einen starken Rückgang der Investitionsquote im exponierten Industriesektor ver-

ursacht. Durch Senkungen der Körperschaftssteuer und der Sozialversicherungsabgaben bezweckte die Regierung eine Verbesserung von Ertragslage und Wettbewerbsfähigkeit. Eine im Gefolge einsetzende Welle von Erweiterungsinvestitionen würde eine Zunahme der Arbeitsplätze ermöglichen.

Bei der Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit (1982: 8,8 Prozent) vertraute die Regierung somit weitgehend den mittelfristig wirkenden Selbstheilungskräften des Marktes. Die Rolle des Staates beschränkte sich auf die Beseitigung hinderlicher Regulierungen und auf Maßnahmen zur Erhöhung der Flexibilität des Arbeitsmarktes. Ferner sollte die Investitionsförderung, vor allem durch das System von Prämien, aufrechterhalten, die defensive Subventionierung von Krisenbranchen aber stark gekürzt werden.

3. Senkung der real verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und Arbeitsumverteilung. Die Koalitionsregierung lehnte lohnpolitische Interventionen prinzipiell ab. Statt dessen forderte sie die Sozialpartner auf, eine generelle Abmachung über moderate Lohnabschlüsse, Arbeitszeitverkürzung und erhöhte Teilzeitbeschäftigung zu treffen. Den Unternehmungen sollten daraus keine zusätzlichen Kosten entstehen.

Am grundsätzlichen Inhalt der exportorientierten Wachstumsstrategie änderte sich somit wenig. In der Wahl der Instrumente aber unterschied sich die Wirtschaftspolitik der Regierung Lubbers von jener des Kabinetts van Agt/Wiegel. Neben neuen Instrumenten gelangten auch alte, aber wesentlich schärfer geschliffene zum Einsatz.

Das Wirtschaftsprogramm war weitgehend von liberalen Positionen bestimmt: dem fundamentalen Staatsskeptizismus, dem Vertrauen in die Selbstheilungskräfte des Marktes, dem Zweifel an der Sinnhaftigkeit kurzfristiger Maßnahmen.

4.2 Das sozialpolitische Rahmenabkommen über Lohnverzicht und Arbeitsumverteilung

Sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeber lehnten eine Fortsetzung der lohn- und preispolitischen Eingriffe des Staates ab. Am 24. November 1982 schlossen die Sozialpartner in der „Stiftung der Arbeit“ ein Rahmenabkommen – das erste seit zehn Jahren – folgenden Inhalts ab²³:

1. Die Sozialpartner bekräftigten, daß zu einer nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungssituation höheres Wirtschaftswachstum, stabile Preise, verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und höhere Erträge im exponierten Sektor notwendig wären.
2. Kurzfristig bestünde die Möglichkeit, zusätzliche Arbeitsplätze durch Arbeitsumverteilung, insbesondere Arbeitszeitverkürzung, zu schaffen. Dazu müßte die individuelle Arbeitszeit von der Betriebszeit abgekoppelt und letztere zumindest konstant gehalten werden. Die durch moderate Lohnabschlüsse, insbesondere die völlige Eliminierung der halbjährlich fälligen Teuerungskompensation freiwerdenden

Mittel sollten zur Finanzierung der Arbeitsumverteilung verwendet werden.

Wie ist die Zustimmung der Gewerkschaften zu dem Abtausch zu erklären? Diese befanden sich im Herbst 1982 in einer denkbar ungünstigen Situation. Die neue Regierung lehnte sozialpolitische und nivellierende Kompensationen für lohnpolitische Zugeständnisse ab. Im Falle des Scheiterns der sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen drohten staatlich auferlegte Realeinkommensverluste ohne jegliche Kompensation. Durch den Abschluß des Rahmenabkommens bot sich immerhin die Möglichkeit, die Kaufkrafteinbußen mit einer Arbeitszeitverkürzung zu verknüpfen.

Das Einlenken der Arbeitnehmervertreter spiegelte die Machtverschiebungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmen Anfang der achtziger Jahre wider. Erstere waren durch Beschäftigungs- und Mitgliederverluste, Arbeitslosigkeit und Lohneinbußen massiv geschwächt.

Die Anfang 1983 auf Branchen- und Betriebsebene abgeschlossenen Kollektivverträge folgten den Empfehlungen des Rahmenabkommens. Die überwiegend für die Dauer von zwei Jahren vereinbarten Verträge beinhalteten zumeist die Abschaffung der Lohnindexierung in den Jahren 1983 und 1984, keine oder nur sehr geringe Tariflohnerhöhungen und eine Verkürzung der Jahresarbeitszeit im Ausmaß von 5 Prozent bis 1985²⁴.

4. 3 Die Austeritätspolitik der Regierung Lubbers

Nach der Einigung der Sozialpartner legte das christdemokratisch-liberale Kabinett ein modifiziertes Maßnahmenpaket für 1. Jänner 1983 vor²⁵, welches u. a. einen dreimonatigen Einkommensstopp im öffentlichen Sektor, die Abkoppelung der Mindestlohn Anpassung von der Tariflohnentwicklung, das Einfrieren der Sozialtransfers oberhalb der Mindeststandards, die Anhebung der Arbeitnehmerbeiträge zur Arbeitslosenversicherung und eine temporäre Erhöhung der Einkommensteuer beinhaltete.

Im Gegensatz zur Steuer- und Sozialpolitik bis 1982 zeitigte dieses Paket degressive Effekte. Die Regierung schätzte einen Kaufkraftverlust für die unteren Einkommensgruppen im Ausmaß von 3,5 Prozent und mit steigendem Einkommen prozentuell abnehmende Einbußen.

Die restriktive Finanz-, Lohn- und Sozialpolitik wurde in den folgenden Jahren konsequent fortgesetzt:

Lohnpolitik im öffentlichen Sektor: Zwischen 1977 und 1983 waren die Bruttolöhne im öffentlichen Sektor gegenüber jenen im privaten Sektor um 15 Prozent zurückgeblieben. Aufgrund der stark gestiegenen Sozialversicherungsbeiträge, von denen nur die Beschäftigten im privaten Sektor betroffen waren, hatten sich die real verfügbaren Einkommen allerdings etwa parallel entwickelt²⁶. Für 1. Jänner 1984 verfügte die Regierung eine dreiprozentige Senkung der Nominallohne und -gehälter im öffentlichen Sektor. Danach galt bis 1986 ein weitgehender Lohnstopp. Infolge dieser einschneidenden Maßnahmen lagen die Löhne und Gehäl-

ter im öffentlichen Sektor 1986 im Durchschnitt nur um 1 Prozent über dem Niveau von 1982. Dem entsprach ein Kaufkraftverlust von etwa 7 Prozent²⁷.

Sozialpolitik: Der Anstieg der Sozialausgaben wurde auf zweierlei Weise gedämpft: Erstens durch eine völlige Abkoppelung der Leistungserhöhungen von der Tariflohnentwicklung im privaten Sektor, zweitens durch Senkungen der Einkommensersatzquoten bei der Arbeitslosenunterstützung, den Invaliditätsrenten und der Krankenversicherung.

Die Überweisungen aus dem staatlichen Budget an die Sozialversicherungsfonds fielen infolgedessen von 3,8 Prozent (1980) auf 0,6 Prozent des Nettovolkseinkommens (1986)²⁸. In der Finanzierung der Sozialpolitik trat in der ersten Hälfte der achtziger Jahre eine Verschiebung prozentueller Lastenanteile von den Unternehmungen zu den privaten Haushalten ein.

Steuerpolitik: Die am 1. April 1983 in Kraft getretene, zunächst als temporäre Maßnahme angekündigte Erhöhung der Einkommensteuer blieb während der gesamten Legislaturperiode aufrecht. Zusätzliche Belastungen für die privaten Haushalte resultierten ferner aus Anhebungen von indirekten Steuern. Die Senkung der Körperschaftssteuer diente der Entlastung der Unternehmungen.

Das System der Investitionsprämien wurde mehrmals reformiert (u. a. erhöhte Prämien für Ausrüstungsinvestitionen, Zusatzprämien für energiesparende Investitionen). Die Gesamtsumme der Steuerbegünstigungen, Zuschüsse usw. aus dem Budget zugunsten der Unternehmungen betrug zwischen 1982 und 1985 jeweils 2,6 bis 3 Prozent des BIP²⁹.

Die restriktiv wirkende Finanz- und Einkommenspolitik wurde ergänzt durch eine Geldpolitik, die im engen Zusammenhang mit der Währungspolitik stand. Letztere zielte weiterhin auf die Beibehaltung des Wechselkurses zwischen Gulden und DM ab.

4.4 Lohn- und Arbeitszeitentwicklung im privaten Sektor 1982 bis 1986

Insgesamt stiegen die Tariflöhne zwischen 1982 und 1986 um durchschnittlich 5,5 Prozent. Im selben Zeitraum nahmen die Effektivverdienste im privaten Sektor, welche auch die Lohndrift einschließen, um 8,7 Prozent zu. Da die Teuerung 8,6 Prozent betrug, bedeutete dies gerade die Aufrechterhaltung der Kaufkraft von Bruttolöhnen und -gehältern³⁰.

Durch die fünfprozentige Arbeitszeitverkürzung gelang es in bestimmtem Maße, weitere Entlassungen und somit ein noch stärkeres Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Das Zentrale Planbüro schätzte den positiven Beschäftigungseffekt (neue und erhaltene Arbeitsplätze) im Zeitraum 1983 bis 1986 auf 67.500 Personenjahre bzw. 35 Prozent der Arbeitszeitverringerung³¹. Somit bestand die Hauptwirkung in einem kräftigen Produktivitätsschub.

Der zweite Schritt der Arbeitszeitverkürzung 1986/87, von dem übereinstimmend infolge des stattgefundenen Abbaus von personellen Über-

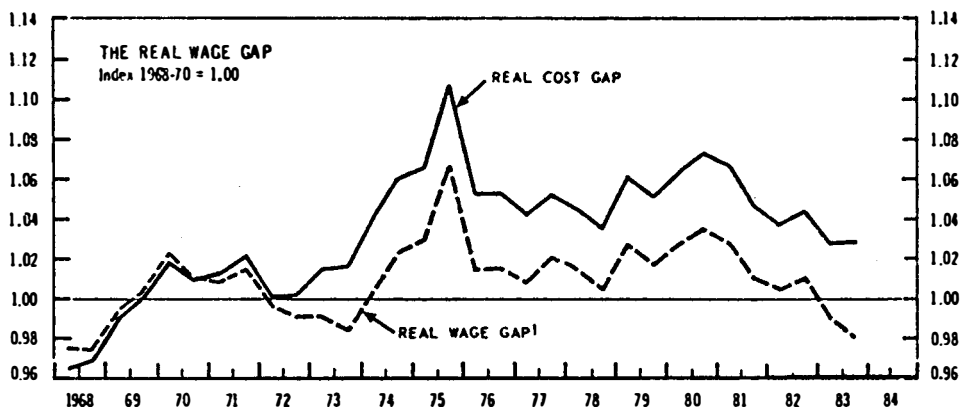
kapazitäten betriebliche Beschäftigungseffekte erwartet wurden, erfolgte jedoch nur in wenigen Wirtschaftsbereichen. Ende 1986 galt für 10 bis 12 Prozent der Beschäftigten im privaten Sektor die jahresdurchschnittliche 36-Stunden-Woche, für 75 Prozent die 38-Stunden-Woche.

4.5 Verhaltener Aufschwung 1982bis 1986: Licht am Ende des Tunnels

Die Situation des privaten Sektors verbesserte sich Mitte der achtziger Jahre deutlich. Die Löhne stiegen, wie bereits dargelegt wurde, äußerst moderat. Nach dem Rückgang während der Rezession 1980 bis 1982 erhöhte sich die gesamtwirtschaftliche Produktivität 1983 und 1984 jeweils um etwa 3 Prozent, in der verarbeitenden Industrie noch wesentlich stärker. In den nächsten beiden Jahren war die Zunahme infolge der verzögerten Anpassung der Beschäftigung an die Produktion geringer. Aufgrund dieser Verläufe schloß sich die gesamtwirtschaftliche Reallohnlücke Ende 1982, die negative reale Arbeitskostenposition, welche auch die Lohnnebenkosten berücksichtigt, löste sich 1984 auf³².

Diagramm 1

Reallohnposition (real wage gap) und reale Arbeitskostenposition (real cost gap) 1968–84



Quelle: OECD Economic Surveys, Netherlands, 1985, S. 16

Nach dem vorübergehenden Rückschlag in der Rezession 1981/82 setzte sich die Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der verarbeitenden Industrie fort. Die Lohnstückkosten, ausgedrückt in gemeinsamer Währung, lagen 1986 um 17 Prozent unter dem Niveau von 1978³³. Die Erträge in der verarbeitenden Industrie (ohne Erdgasproduktion) erfuhren ausgehend vom Tiefpunkt des Jahres 1981 eine nachhal-

tige Steigerung: der Nettogebarungsüberschuß in Relation zur Nettowertschöpfung nahm von 7 Prozent (1981) auf 29,2 Prozent (1986) zu und erreichte damit wieder den Stand von Anfang der siebziger Jahre (Durchschnitt 1968 bis 1973: 28,4 Prozent)³⁴. Im Hinblick auf die Kostenentlastung der Unternehmungen war die Politik der Regierung Lubbers somit sehr erfolgreich.

Gleiches gilt für die Bekämpfung des Preisauftriebs. Infolge der internen Stabilisierung, vor allem durch die Einkommenspolitik, und der Wechselkurspolitik wiesen die Niederlande nach der BRD die geringste Teuerungsrate in Westeuropa auf.

Die Investitionen waren während der schweren Rezession Anfang der achtziger Jahre stark gefallen: die Brutto-Ausrüstungsinvestitionen waren 1980 und 1981 um insgesamt 16,5 Prozent gesunken und hatten 1982 stagniert. 1983 setzte die Erholung der Investitionen ein. Insbesondere die Ausrüstungsinvestitionen nahmen während der folgenden vier Jahre stark zu. Der Aufschwung der Exportnachfrage, die Verbesserung der Ertragslage und die hohe Kapazitätsauslastung wirkten stimulierend.

Aufgrund der erhöhten Konkurrenzfähigkeit profitierten die Exporte vom internationalen Konjunkturaufschwung. Die Niederlande erwirtschafteten 1982 bis 1986 jeweils einen Handelsbilanzüberschuß von 4 bis 5 Prozent des BIP. Der Leistungsbilanzüberschuß vergrößerte sich auf über 4 Prozent des BIP in den Jahren 1984 und 1985.

Investitionen und Exporte trugen somit das Wirtschaftswachstum zu Beginn des Aufschwungs 1983 und 1984. Infolge der restriktiven Einkommens- und Fiskalpolitik stagnierte der private Konsum in dieser Phase und leistete erst 1985 und insbesondere 1986 einen wesentlichen Wachstumsbeitrag.

Wegen der außergewöhnlich intensiven internationalen Verflechtungen der niederländischen Wirtschaft (Exportquote am BIP in den achtziger Jahren 57 Prozent) bestand eine starke Abhängigkeit des Wachstumstrends von der Entwicklung des Welthandels. Die Verlangsamung der Welthandelsexpansion in den siebziger Jahren traf die Niederlande noch härter als andere kleine, offene Volkswirtschaften. Modellsimulationen brachten folgendes Ergebnis: Wäre das Wachstum des Welthandels nicht von 8 Prozent p. a. 1961 bis 1972 auf 4,5 Prozent p. a. 1972 bis 1984 gesunken, hätte die Wachstumsrate im privaten Sektor 4 Prozent statt 2 Prozent betragen und die Arbeitslosigkeit läge um zwei Drittel niedriger³⁵. Folgerichtig identifizierten nach dem ersten Ölschock alle wirtschaftspolitischen Konzepte die Stärkung des exponierten Sektors als wesentlichste Voraussetzung nachhaltigen Wachstums.

Die Erfolge dieser exportorientierten Wachstumsstrategie bis 1986 waren freilich zu relativieren. Die niederländische Wachstumsrate lag 1982 bis 1986 deutlich unter dem durchschnittlichen Trend der kleinen westeuropäischen OECD-Länder.

Die Gesamtbeschäftigung (in Personenjahren) verringerte sich zwischen 1980 und 1984 von 4,81 Millionen um 6,6 Prozent auf 4,51 Millionen, im privaten Sektor von 4,09 Millionen um 8,3 Prozent auf 3,78 Millionen. Im öffentlichen Sektor hingegen nahm die Zahl der Beschäftigten

bis 1982 leicht zu und ging 1983 und 1984 geringfügig zurück. 1985, zwei Jahre nach dem Einsetzen der Erholung in der Produktion, begann die Beschäftigung wieder zu steigen, im privaten Sektor und insgesamt. Auch in der verarbeitenden Industrie bildete 1984 den unteren Wendepunkt. Zwischen 1973 und 1984 hatte die Beschäftigung dort um 2,5 Prozent p. a. abgenommen³⁶.

Zwischen 1981 und 1984 leistete selbst der langfristig expandierende private Dienstleistungsbereich keinen Beitrag zur Absorption des steigenden Arbeitsangebots. 1984 erreichte die Arbeitslosenrate mit 11,2 Prozent ihren Höchstwert, danach ging sie zurück. Von 1982 bis 1984 nahm die Arbeitslosigkeit trotz steigender Kapazitätsauslastung zu. Dies kann als Zeichen angebotsseitiger Engpässe auf hohem Arbeitslosigkeitsniveau gewertet werden³⁷.

Mit einem Nettobudgetdefizit von 6 Prozent im Jahre 1986 erreichte die Regierung das gesteckte Konsolidierungsziel. Auch eine Senkung der kollektiven Lastenquote (Steuern und Sozialversicherungsabgaben in Prozent des Nettovolkseinkommens) konnte herbeigeführt werden: diese stieg von 51 Prozent (1982) auf den Höchstwert von 52,2 Prozent (1983), und fiel danach auf 50,4 Prozent (1986)³⁸. Die wichtigsten ausgabenseitigen Kürzungen betrafen die Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor, die Sozialausgaben und die öffentlichen Investitionen. Das Resultat dieser Restriktionen bildete die Abnahme der Staatsausgabenquote am BIP von dem Höchstwert 62,2 Prozent (1983) auf 59,6 Prozent (1986). Maßnahmen zur Kostenentlastung der Unternehmungen verhinderten eine stärkere Senkung des Defizits: Ein Teil der Kürzungen in den Sozialprogrammen wurde nicht budgetwirksam, da gleichzeitig die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber herabgesetzt wurden und der Staat dies kompensierte. Zudem ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, daß die staatlichen Einnahmen aus der Erdgasförderung ab 1981 nicht mehr stiegen. Sie beliefen sich zwischen 1981 und 1986 jeweils auf 5,5 Prozent bis 6 Prozent des Nettovolkseinkommens³⁹.

Das außergewöhnliche Niveau der Sozialtransfers (28,8 Prozent des BIP 1983) hatte vor allem folgende Ursachen: die besonders hohen Ausgaben der Sozialversicherung für Invaliditätspensionen, zurückzuführen auf geringe Anspruchsvoraussetzungen und hohe Einkommensersatzquoten; die an die lange Zeit überproportional gestiegenen Mindestlöhne gekoppelten Leistungen der Wohlfahrtsprogramme (Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe); die stark zunehmende Anzahl von Arbeitslosen, die zum Empfang von letztgenannten Transfers berechtigt waren. Obwohl die Zahl der Transferempfänger bis 1984 stieg, sank die Transferquote auf 25,9 Prozent (1986)⁴⁰. Die restriktive Sozialpolitik, welche bei der relativen Senkung der gesetzlichen Mindestlöhne und der Verringerung der Einkommensersatzquoten ansetzte, schlug sich somit in einer Herabsetzung der realen Transferleistungen je Empfänger nieder. Die Relation von Beitragszahlern zu Sozialtransferempfängern stabilisierte sich 1985/86 bei einem Wert von 1,4.

5. Fortsetzung des Konsolidierungs- und Sanierungskurses 1986 bis 1990

5.1 Die Wirtschaftspolitik der CDA-VVD-Koalition zwischen 1986 und 1989

In der programmatischen Erklärung der Koalitionsregierung Ende Juli 1986 kam deren Wille zum Ausdruck, die seit 1982 verfolgte wirtschaftspolitische Linie konsequent fortzuführen. Im einzelnen wurden folgende Ziele festgesetzt⁴¹:

1. Verringerung des Nettobudgetdefizits auf 5,25 Prozent des Nettovolkseinkommens im Jahre 1990. Diese Budgetkonsolidierung sollte vor allem durch ausgabenseitige Kürzungen erfolgen. Die Regierung kündigte die Senkung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor, die Beibehaltung der restriktiven Lohnpolitik in diesem Bereich, die Verminderung von Sozialausgaben und Subventionen sowie Einsparungen im Verteidigungshaushalt und im Wohnbau an.
2. Zumindest die Stabilisierung der kollektiven Lastenquote.
3. Erhaltung der Kaufkraft der Nettoeinkommen von Familien mit Mindesteinkommen.

Fiskalpolitik: Die Bemühungen um die weitere Verringerung des staatlichen Haushaltsdefizits wurden durch das Fallen des Erdgaspreises 1986/87 merklich erschwert. Zum zumindest partiellen Ausgleich dieses starken Einkommensausfalls erhöhte die Regierung die Mehrwertsteuer und Energieabgaben.

Die „kleine Steuerreform“ des Jahres 1988 betraf die Besteuerung der Unternehmensgewinne und die Investitionsbegünstigungen. Ende Februar 1988 schaffte die Regierung die 1978 eingeführte Investitionsprämie (WIR) fast vollständig ab. Dieses Prämiensystem hatte die Erwartungen der Strukturpolitik nicht erfüllt. Statt dessen trat am 1. Oktober 1988 eine Senkung der Körperschaftssteuer von 42 auf 35 Prozent in Kraft. Ferner übernahm der Staat einen Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung, nämlich jenen für die Kinderbeihilfe. Aus diesen Maßnahmen resultierte für die Unternehmungen ein leicht positiver Nettoeffekt.

Dem Ziel der Annäherung an das Niveau in anderen EG-Ländern diente die Zurücknahme des Normalsatzes der Mehrwertsteuer von 20 auf 18,5 Prozent am 1. Jänner 1989.

Sozialpolitik: Die Reform der Unterstützungsleistungen an Arbeitslose vom 1. Jänner 1987 setzte die zeitliche Länge der Anspruchsberechtigung, welche im internationalen Vergleich stark überdurchschnittlich war, stärker in Beziehung zu Arbeitsdauer und Lebensalter.

Außerdem erfolgte mit 1. Jänner 1987 eine weitere Reform der Invaliditätsrenten. Die Anspruchskriterien wurden verschärft und Maßnahmen gesetzt, welche die Attraktivität des Unterstützungssystems für partiell Erwerbsunfähige reduzieren.

In den Jahren 1987 bis 1989 unterblieb wie schon in den Jahren zuvor eine Anpassung der Sozialtransfers und der Mindestlöhne gemäß der Lohnentwicklung im privaten Sektor.

Infolge der genannten Maßnahmen und der rückläufigen Arbeitslosigkeit wiesen einige Sozialversicherungsfonds Überschüsse aus. Um diese abzubauen, wurden 1989 einige Sozialversicherungsbeiträge gesenkt.

Lohnpolitik im öffentlichen Sektor: 1987 blieben die Löhne nominell eingefroren, in den beiden folgenden Jahren wurden nur sehr bescheidene Aufbesserungen gewährt.

Geldpolitik: Die Niederlande hatten Mitte der achtziger Jahre eine bemerkenswerte Stabilisierung des Preisniveaus erreicht. Die Geldpolitik stand weiterhin in engem Zusammenhang mit der Währungspolitik. Letztere strebte nach wie vor die Stabilität des Guldenkurses gegenüber der DM innerhalb des EWS an. An der Hartwährungspolitik wurde festgehalten, um die Glaubwürdigkeit der konsolidierungsorientierten Wirtschaftspolitik zu unterstreichen, den Inflationsimport so gering wie möglich zu halten und die Sozialpartner zu stabilitätsgerechtem Verhalten bei der Lohn- und Preisgestaltung zu bewegen.

5.2 Ziele und erste Maßnahmen der Mitte-Links-Koalitionsregierung 1989/90

Auch die ab November 1989 amtierende Koalition von CDA und PvdA folgte im wesentlichen dem seit 1982 angewandten wirtschaftspolitischen Konzept, korrigierte den Kurs aber durch eine stärkere Betonung der sozialen Komponente. Weiterhin galt der Stärkung der internationalen Konkurrenzfähigkeit besonderes Augenmerk. Die Wachstumskräfte sollten gefördert, das Preisniveau stabil gehalten werden. Angestrebt wurde die Verringerung des Nettobudgetdefizits von 5,25 Prozent (1990) auf 3,25 Prozent des Nettovolkseinkommens (2,5 Prozent des BIP) im Jahre 1994. Die kollektive Lastenquote sollte zumindest unverändert bleiben. Die Regierung betonte, daß für nennenswerte Kaufkraftverbesserungen der privaten Haushalte auch mittelfristig kein Spielraum bestehe, da erhebliche Maßnahmen zum Schutze der Umwelt, zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie zu Verbesserungen in den Bereichen Infrastruktur und Soziales Vorrang besäßen.

Es gelang der Regierung, mit den Arbeitgeberverbänden und den beiden größten Gewerkschaftsdachverbänden (FNV, CNV; MHP stimmte nicht zu) Übereinstimmung hinsichtlich der Lohn- und Arbeitsmarktpolitik zu erzielen. Dieses tripartite Rahmenabkommen wurde am 1. Dezember 1989 in der Stiftung der Arbeit unterzeichnet.

Sozialpartner und Regierung kamen darin überein, die Bemühungen um ausgewogenes und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, die Beschäftigungszunahme und die Senkung der Arbeitslosigkeit zu intensivieren. Zur Erreichung dieser Ziele wären eine abgestimmte, aktive Arbeitsmarktpolitik, die Behauptung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Industrie sowie eine „kontrollierte Entwicklung der Arbeitskosten“

erforderlich. Die Sozialpartner vereinbarten in diesem Zusammenhang, nur die Hälfte des unter Berücksichtigung von Produktivitätszunahme und Terms-of-Trade-Veränderungen zur Verfügung stehenden Lohnspielraums für Lohn- und Gehaltserhöhungen, und das Verbleibende für Ausbildungsprogramme, Arbeitsumverteilung und Umweltschutz zu verwenden. Unter der Voraussetzung von maßvollen Lohnabschlüssen würde die Regierung die Bezüge von Sozialleistungsempfängern und die Mindestlöhne im Ausmaß der Zunahme des Tariflohnindex anheben. Auch die Lohnverhandlungen im öffentlichen Sektor würden sich dann an den Ergebnissen im privaten Sektor orientieren. Eine Erhöhung der kollektiven Lastenquote zu diesem Zweck schloß die Regierung aus. Ferner kündigte sie die Unterstützung einer gemäßigten Lohnentwicklung durch die Senkung oder zumindest die Stabilisierung der Steuerbelastung während der Legislaturperiode bis 1994 an⁴².

Die große Reform der Einkommensbesteuerung, welche am 1. Jänner 1990 in Kraft trat, diente nicht dem Ziel der mittelfristigen Budgetkonsolidierung. Sie bezweckte vor allem eine Vereinfachung der Steuerbestimmungen und erhöhte Leistungsanreize durch die Verringerung der marginalen Steuersätze. Kurzfristig rechnete die Regierung mit Einnahmeausfällen von netto ca. 4 Milliarden hfl. Diese sollten teilweise durch das wachstumsbedingt höhere Steueraufkommen und die Einschränkung der Abzugsmöglichkeiten ausgeglichen werden.

Statt der bisherigen neun bestehen nach der Reform nur noch drei Tarifstufen mit Steuersätzen von 35, 50 und 60 Prozent. Die marginale Steuerbelastung von mittleren und höheren Einkommen verringerte sich somit erheblich; der höchste Grenzsteuersatz fiel von 72 auf 60 Prozent. Fast 650.000 Bezieher niedriger Einkommen brauchten keine Lohn- bzw. Einkommensteuererklärung mehr abzugeben. Die Arbeitnehmerbeiträge für Pensionsversicherung, Hinterbliebenenpensionen, Krankenversicherung und Invaliditätspensionen wurden in den Tarif einbezogen. Der unterste Grenzsteuersatz stieg daher von 14 Prozent auf 35 Prozent. Nach wie vor bestehen allerdings zahlreiche Sonderregelungen und Abzugsposten (u. a. Zinsen auf Hypothekarkredite).

Gleichzeitig erfolgten mehrere Steuererhöhungen. Die Mineralölsteuer wurde erheblich angehoben, die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung erhöht. Zur Einführung gelangten Umweltabgaben in teilweise spürbarer Höhe.

5.3 Lohnentwicklung 1986–90

Die Tariflöhne im privaten Sektor erhöhten sich zwischen 1986 und 1989 um insgesamt 2,7 Prozent. Infolge der positiven Lohndrift betrug die Steigerungsrate der Effektivverdienste während dieses Zeitraums 6,2 Prozent. Da die Verbraucherpreise kaum stiegen (1986–89 + 1,1 Prozent), nahm die Kaufkraft des durchschnittlichen Effektivverdienstes um insgesamt 5 Prozent zu⁴³.

In der Metallindustrie gelangten 1990 zwei Tarifabkommen für insge-

samt 460.000 Arbeitnehmer mit jeweils 15monatiger Laufzeit (1. Jänner 1990 bis 31. März 1991) zum Abschluß, die eine Lohnerhöhung von 3 Prozent per 1. April 1990, eine einmalige Sonderzahlung von 1,25 Prozent im September und eine weitere Lohnerhöhung um 0,75 Prozent zum 1. Jänner 1991 vorsahen⁴⁴.

Im öffentlichen Sektor wurden eine Lohnerhöhung um 2,6 Prozent per 1. April 1990 und die einmalige Auszahlung eines Pauschalbetrages von 250 hfl vereinbart. Ferner sollten Mittel im Ausmaß von einem Prozent der Lohnsumme zur Beschäftigungsschaffung verwendet werden⁴⁵. Somit erfolgte 1990 die Anhebung der Bezüge der öffentlich Bediensteten und der Sozialleistungsempfänger wieder in Übereinstimmung mit der Tariflohnentwicklung im privaten Sektor.

5.4 Wachstumsrezession und Hochkonjunktur 1987–90

Ende der achtziger Jahre ließ die niederländische Wirtschaft die Wachstumsschwäche hinter sich und durchlief eine Phase der Hochkonjunktur. Die günstige Wirtschaftsentwicklung erleichterte die Verringerung der Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt und im öffentlichen Haushalt. Strukturelle Arbeitslosigkeit, Budgetdefizit und hohe öffentliche Verschuldung bleiben trotz der Erfolge in den letzten Jahren die Herausforderungen, denen sich die Wirtschaftspolitik zu stellen hat.

Die überaus moderate Lohnpolitik der Arbeitnehmerorganisationen leistete weiterhin einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Industriesektors. Die Arbeitskosten (Löhne, Gehälter, Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) im privaten Sektor erhöhten sich von 1986 bis 1989 nur um insgesamt 4,7 Prozent. Die Arbeitsproduktivität im privaten Sektor mit Ausnahme der Erdgasproduktion stieg nach einem vorübergehenden Rückgang während der leichten Rezession 1987 in den beiden folgenden Jahren um jeweils fast 3 Prozent, in der verarbeitenden Industrie um jeweils mehr als 4 Prozent.

Die Lohnstückkosten der niederländischen verarbeitenden Industrie entwickelten sich aufgrund der maßvollen Lohnabschlüsse und des Produktivitätsfortschritts weitaus günstiger als in allen anderen OECD-Ländern: in nationaler Währung ausgedrückt, lagen sie 1990 6 Prozent niedriger als 1987.

Trotzdem trat zunächst eine Verschlechterung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der verarbeitenden Industrie, gemessen an den relativen Lohnstückkosten in gemeinsamer Währung, ein, nämlich um ca. 13 Prozent zwischen 1985 und 1987⁴⁶. Ausschlaggebend hierfür war die starke Aufwertung des Guldens. Dessen exportgewichteter effektiver Wechselkurs stieg von Anfang 1985 bis Ende 1987 um rund 15 Prozent, vor allem infolge der Schwäche des US-Dollars. Erst ab 1988 schlugen sich die anderen Bestimmungsfaktoren in einer deutlichen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nieder: die relativen Lohnstückkosten in ge-

meinsamer Währung fielen von 1987 bis 1990 um 10 Prozent. In Westeuropa wies nur Österreich eine vergleichbar vorteilhafte Tendenz auf.

Die Stärkung der kostenmäßigen Konkurrenzfähigkeit spiegelt sich in der Entwicklung der Ertragslage im privaten Sektor (ohne Erdgasprodukte) wider. Die Profitabilität erreichte Ende der achtziger Jahre die höchsten Werte seit Anfang der sechziger Jahre.

Ferner kamen die dargelegten Tendenzen im geringen Niveau der Teuerung zum Ausdruck. Die niederländische Inflationsrate ist seit 1987 die niedrigste in Westeuropa.

Dank der verbesserten Wettbewerbsfähigkeit konnten Industrie und Dienstleistungsunternehmen die kräftigen Impulse, welche vom lebhaften Konjunkturaufschwung in Westeuropa ausgingen, nützen. Nach einem vorübergehenden Absinken im Jahr 1987 stieg der Handelsbilanzüberschuß in der Folge wieder auf Werte von über 4 Prozent des BIP. Auch der Leistungsbilanzüberschuß folgte diesem Entwicklungsmuster. Er belief sich 1989 auf 3,1 Prozent des BIP.

1987 geriet die niederländische Wirtschaft in eine Wachstumsrezession (BIP + 1,1 Prozent). Die Ursachen hierfür lagen in erster Linie beim vorübergehenden Aussetzen der seit 1983 stark expandierenden Investitionsnachfrage, in der restriktiven Fiskalpolitik und im gegenüber dem Vorjahr deutlich verringerten realen Außenbeitrag.

Die Hochkonjunktur während der Jahre 1988 bis 1990 wurde zunächst von der großen Dynamik der privaten Ausrüstungsinvestitionen und dem kräftigen Exportwachstum getragen. Die Ausfuhren nahmen 1988 und 1989 mit hohen Raten und rascher als die Einfuhren zu, sodaß sich der reale Außenbeitrag jeweils erhöhte. Ausschlaggebend für die starke Nachfrage nach Investitionsgütern waren die nochmals verbesserte Ertragslage, die infolge der Exporterfolge günstig eingeschätzten Absatzaussichten, der Bedarf an Modernisierungsinvestitionen und der Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten, der mit durchschnittlich 85 Prozent ein Niveau wie zuletzt in den frühen siebziger Jahren erreichte.

In der späteren Phase der Hochkonjunktur bildete der private Verbrauch den wichtigsten Wachstumsfaktor. Der Anstieg um 3,9 Prozent im Jahr 1990 stellte den höchsten seit 1978 dar. Hier wirkten die Beschäftigungszunahme und die Realeinkommenszuwächse, u. a. auch durch die Einkommensteuerreform, anregend.

In bezug auf die Stärkung der Position des exponierten Sektors und die Wiederbelebung des Wachstums erwies sich die langfristig konzipierte wirtschaftspolitische Strategie als recht erfolgreich. Die Wachstumsrate von 4,0 Prozent im Jahr 1989 war die höchste seit 1976. Auch 1990 lagen die Niederlande mit einem Wirtschaftswachstum von 3,9 Prozent im europäischen Maßstab günstig. Für 1991 wird mit einer Verlangsamung auf rund 2 Prozent gerechnet, da die Produktion zunehmend durch Kapazitätsmängel und das Fehlen qualifizierter Arbeitskräfte in ausreichender Zahl beschränkt wird.

Die günstige Konjunkturentwicklung bewirkte eine weitere Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt. Der Beschäftigungsanstieg, der 1985 begann, setzte sich ungebrochen fort. 1984, am Tiefpunkt, hatte die

Zahl der Beschäftigten (in Personenjahren) 4,51 Millionen betragen. Sie stieg auf 4,63 Millionen (1986) und 4,98 Millionen (1990). Damit wurde der bisherige Höchststand von 4,81 Millionen im Jahr 1980 deutlich übertroffen. Der öffentliche Sektor leistete zu diesem Zuwachs nur einen geringen Beitrag: Nach Zunahmen in den Jahren 1985 bis 1987 setzte die Regierung in der Folge eine leichte Verringerung des Beschäftigtenstandes durch⁴⁷. Infolge der überaus rasch steigenden Nachfrage nach Teilzeitarbeitskräften erhöhte sich die Zahl der beschäftigten Personen noch stärker als die Zahl der Personenjahre.

Die Arbeitslosenrate sank von 9,2 Prozent im Jahr 1986 auf 6,5 Prozent (1990). Die Zusammensetzung der verbleibenden Arbeitslosen weist auf eine starke strukturelle Komponente hin.

Der Anteil der Sozialtransfers am BIP sank leicht auf 25,0 Prozent (1990). Diese Quote liegt freilich nach wie vor etwas über dem entsprechenden Wert von 1980. Eine wesentliche Senkung der Kosten des Systems der sozialen Sicherheit wurde somit verfehlt. Die Ursache dafür ist darin zu sehen, daß die mittels der zahlreichen Reformschritte herbeigeführte reale Kürzung der Leistungen je Empfänger durch die anhaltende Zunahme der Zahl der Begünstigten auf 4,03 Millionen (1990) kompensiert wurde. So stieg die Zahl der Empfänger von Invaliditätsrenten auf 746.000 (1990).

Die enormen Kosten der Sozialprogramme waren ein entscheidender Grund dafür, daß die Konsolidierung des Staatshaushalts neben der strukturellen Arbeitslosigkeit das Hauptproblem der Wirtschaftspolitik blieb. Die Relation zwischen öffentlichen Ausgaben und Nettovolkseinkommen konnte auf 61,6 Prozent (1990) herabgedrückt werden. Auch das Ziel der Stabilisierung der kollektiven Lastenquote wurde erreicht. Sie betrug 1990 52,8 Prozent (inkl. Erdgaseinnahmen) und befand sich damit auf annähernd dem gleichen Niveau wie 1982. Das Nettobudgetdefizit stieg zunächst auf 6,5 Prozent des BIP im Jahr 1987, da die durch den Erdgaspreiserückgang bedingten Einnahmenausfälle von den Steuererhöhungen nicht wettgemacht werden konnten. In den folgenden beiden Jahren erleichterte die Hochkonjunktur die Verringerung des Budgetdefizits auf 5,1 Prozent (1989). Eine noch stärkere Senkung wurde allerdings vergeblich, da Ausgabenüberschreitungen die unerwarteten zusätzlichen Einnahmen größtenteils absorbierten⁴⁸. Infolge des erneuten Anstiegs des Defizits auf 5,7 Prozent im Jahr 1990 verfehlte die Regierung das von der Vorgängerin gesetzte Konsolidierungsziel.

Nicht zuletzt wegen der hohen öffentlichen Verschuldung wird die Aufgabe der Fiskalpolitik immer schwieriger. Die Bruttoverschuldung der öffentlichen Hand erhöhte sich von 46 Prozent des BIP im Jahre 1980 auf 90 Prozent (1990)⁴⁹. Nur in Belgien, Italien und Irland lag sie höher. Um die Relation zwischen Zins- und Tilgungszahlungen der Zentralregierung und dem BIP wie angestrebt zu stabilisieren, würde gemäß jüngsten Projektionen eine Senkung des Nettobudgetdefizits auf 3 Prozent erforderlich sein.

Zusammenfassung

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre traten in der niederländischen Wirtschaft erhebliche Ungleichgewichte zutage: Die internationale Wettbewerbsfähigkeit verschlechterte sich, die Investitionsquote sank und die verarbeitende Industrie hatte hohe Beschäftigungseinbußen hinzunehmen. Ausschlaggebend dafür waren mehrere Sekundäreffekte der inländischen Erdgasproduktion, insbesondere die Währungsaufwertung, weiters Reallohnzuwächse, welche weit über dem Produktivitätsfortschritt im Nicht-Erdgassektor lagen, und schließlich die durch allzu optimistische Einnahmeerwartungen ausgelöste großzügige Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor und des sozialen Netzes.

Die bis 1982 verfolgte Gegenstrategie zielte darauf ab, die Position des exponierten Industriesektors zu stärken. Auf diese Weise sollten die Voraussetzungen für eine Welle von Erweiterungsinvestitionen, die Besserung der Beschäftigungssituation und die Verringerung des Budgetdefizits geschaffen werden. Die Kombination aus restriktiver, teils sozialpartnerschaftlich abgestimmter, teils imperativer Einkommenspolitik und Hartwährungspolitik erwies sich zwar als überaus effizient im Hinblick auf die Dämpfung der Reallohnentwicklung und die Brechung inflationärer Erwartungen. Aber während der internationalen Rezession Anfang der achtziger Jahre verschärfte sich dennoch die Krise des exponierten Industriesektors, und die Arbeitslosenrate stieg sprunghaft auf zweistellige Werte an.

Die solidarische Verteilung der Krisenopfer, welche einen der Grundpfeiler des tripartiten Kompromisses bildete, eröffnete für die Regierung ein Dilemma: Der Entlastung der Unternehmungen durch mäßige Lohnabschlüsse standen zusätzliche finanzielle Anforderungen an den Staat durch die Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor, die großzügige Gewährung von Invaliditätsrenten und die Aufrechterhaltung der Koppelung zwischen den Löhnen im privaten und im öffentlichen Sektor sowie den Sozialtransfers gegenüber. Das stark steigende Nettodefizit der öffentlichen Hand ging somit weniger auf konjunkturelle, sondern vornehmlich auf strukturelle Faktoren zurück: Der dramatische Anstieg der endogen bestimmten Ausgabenkomponenten machte die halbherzigen Einsparungsschritte bei weitem wett.

Die ab 1982 regierende Mitte-Rechts-Koalition vollzog angesichts der Mißerfolge der neokorporatistischen Krisenstrategie die Abkehr von derselben. Weiterhin strebte die Wirtschaftspolitik die Kostenentlastung der Unternehmungen durch zurückhaltende Lohnabschlüsse, aber auch durch die Senkung von Steuern und Sozialversicherungsabgaben an. Interventionen in den Lohnbildungsprozeß lehnte die Regierung ab. Die für die Gewerkschaften überaus ungünstigen politischen und wirtschaftlichen Umstände veranlaßten diese, ein Rahmenabkommen mit den Arbeitgeberverbänden über Reallohnverzicht und Arbeitszeitverkürzung abzuschließen. Bei der Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit vertraute die Regierung ansonsten weitgehend den Selbstheilungskräften des Marktes. Die zweite wesentliche Komponente der Austeritätspo-

litik bildeten Einsparungen in den öffentlichen Haushalten, insbesondere im Bereich der Sozialprogramme: Die Regierung verfügte die vollständige Abkoppelung der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor und der Sozialtransfers von den Tariflöhnen im privaten Sektor und setzte in mehreren Programmen die Einkommensersatzquote herab.

Die Verschiebung der real verfügbaren Einkommen von den privaten Haushalten zu den Unternehmungen wurde mit Verzögerung wirksam. Aufgrund der wesentlich verbesserten Konkurrenzfähigkeit konnte der exponierte Sektor ab 1984 am internationalen Aufschwung partizipieren. Die Investitionstätigkeit nahm stark zu. Ab 1985 stieg auch die Beschäftigung deutlich. Infolge der restriktiven Einkommens- und Fiskalpolitik leistete der private Konsum erst in der späteren Phase des Aufschwungs einen wesentlichen Wachstumsbeitrag. Während die Wachstumsrate der niederländischen Wirtschaft bis 1988 etwas unter dem Durchschnitt von OECD-Europa lag, übertraf sie in der Hochkonjunktur 1989/90 diesen Wert.

Trotz der günstigen Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre bestehen nach wie vor einige schwerwiegende Ungleichgewichte. Obwohl die Arbeitslosenrate deutlich sank, ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen noch immer sehr hoch. Das gravierendste Problem stellen das Defizit des öffentlichen Haushalts und die hohe Staatsverschuldung dar. 1990 verfehlte die neue Mitte-Links-Regierung das Konsolidierungsziel. Um bis 1994 eine Stabilisierung der Relation zwischen Zins- und Tilgungszahlungen sowie dem BIP zu erreichen, werden erhebliche Ausgabenkürzungen erforderlich sein. Im sozialen Bereich ist die Regierung mit einer Reihe von Entwicklungen konfrontiert, welche die Aufgabe der Strafung zusätzlich erschweren. Unter anderem nahm die Zahl der Empfänger von Invaliditätspensionen trotz der Reformen weiter zu. Deshalb ist die Sozialversicherung für Erwerbsunfähige auf dem bestehenden Abgabenniveau nicht mehr finanzierbar. Die mit 52 Prozent außergewöhnlich niedere Erwerbsquote der Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren bildet eine weitere strukturelle Schwäche der niederländischen Wirtschaft und steht mit der Ausgestaltung des sozialen Netzes in ursächlichem Zusammenhang.

Wirtschaftsindikatoren Niederlande

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Wachstum des BIP (real) %	1,1	- 0,7	- 1,5	1,3	3,0	2,4	2,7	1,1	3,0	4,0	3,9
Steigerung der Verbraucherpreise %	7,0	6,3	5,3	2,8	2,2	2,2	0,2	- 0,3	0,6	1,1	2,4
Arbeitslosenrate (% der Erwerbstätigen)	4,1	6,3	8,8	11,2	11,2	10,0	9,2	8,7	8,3	7,4	6,5
Veränderung der Beschäftigung %	0,7	- 1,5	- 2,5	- 1,9	- 0,1	1,5	2,0	1,4	1,3	1,7	2,1
Zunahme der Industrieproduktion (real) %	0,6	- 0,1	- 1,9	0,5	6,2	4,5	2,8	0,6	4,7	3,9	2,5
Nettobudgetdefizit der öffentl. Hand (% des BIP)	- 4,1	- 5,5	- 7,1	- 6,4	- 6,3	- 4,8	- 6,0	- 6,5	- 5,0	- 5,1	- 5,7
Leistungsbilanzsaldo (% des BIP)	- 1,5	2,2	3,2	3,1	4,2	4,1	2,7	1,4	2,4	3,1	2,9

Quelle: OECD

Anmerkungen

- 1 OECD Economic Surveys (OECD ES), Netherlands, 1983, S. 14
- 2 OECD ES, 1978, S. 12
- 3 OECD ES, 1985, S. 16. Der von der OECD verwendete Ausdruck für reale Arbeitskostenposition ist „real labor cost gap“. Die reale Arbeitskostenposition wird definiert als Differenz zwischen der tatsächlichen Veränderung der realen Arbeitskosten und dem Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität, bereinigt um Terms-of-Trade-Effekte.
- 4 OECD ES, 1979, S. 12
- 5 OECD ES, 1977, S. 20, 22
- 6 Flanagan, Soskice, Ulman, 1983, S. 126. Zur niederländischen Einkommens- und Wirtschaftspolitik in den sechziger und siebziger Jahren siehe ferner: Mesch, 1984, S. 244 ff.; ders., 1987.
- 7 Kaiser, Werner, 1989, S. 61 f.
- 8 Ebendort, S. 70
- 9 OECD ES, 1985, S. 53
- 10 Leistungen der Sozialversicherung: Alterspension, Krankenversicherung, Invaliditätspensionen, Arbeitslosigkeitsversicherung, Hinterbliebenenpensionen, Kinderbeihilfen; Wohlfahrtsprogramme: Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfeprogramme
- 11 OECD ES, 1985, S. 54
- 12 OECD ES, 1987, S. 30
- 13 OECD ES, 1985, S. 30
- 14 OECD ES, 1985, S. 32
- 15 1979/80 trat eine vorübergehende Zunahme der realen Arbeitskostenposition ein. OECD ES, 1985, S. 16
- 16 Vgl. OECD ES, 1983, S. 22
- 17 Ebendort, S. 35
- 18 OECD ES, 1985, S. 53
- 19 OECD ES, 1981, S. 35
- 20 OECD ES, 1983, S. 74
- 21 Zimmermann, 1986, S. 171 f.
- 22 OECD ES, 1983, S. 18
- 23 EIRR 108, 1983, S. 13 f.
- 24 Zu den Bestimmungen der wichtigsten Tarifverträge siehe: EIRR 113, 1983, S. 20–22
- 25 EIRR 108, 1983, S. 14
- 26 OECD ES, 1985, S. 19
- 27 OECD ES, 1987, S. 14
- 28 Ebendort, S. 64
- 29 OECD ES, 1986, S. 24 f.
- 30 OECD ES, 1989, S. 17
- 31 OECD ES, 1987, S. 12
- 32 OECD ES, 1985, S. 16
- 33 OECD ES, 1987, S. 17
- 34 OECD Historical Statistics 1960–1988, Paris 1990, S. 78
- 35 OECD ES, 1987, S. 28
- 36 Ebendort, S. 79
- 37 OECD ES, 1989, S. 63
- 38 Ebendort, S. 22
- 39 OECD ES, 1987, S. 24
- 40 Ebendort, S. 30
- 41 Ebendort, S. 35
- 42 Common policy framework of the Cabinet and the Labour Foundation, 1. 12. 1989; siehe dazu auch: EIRR 193, 1990, S. 7
- 43 OECD ES, 1990, S. 17
- 44 EIRR 194, 1990, S. 9
- 45 EIRR 195, 1990
- 46 OECD ES, 1989, S. 18 ff.

- 47 OECD ES, 1990, S. 14
 48 Goudswaard, 1991, S. 274
 49 Ebendort, S. 278

Literatur

- Albeda, W., Recent Trends in Collective Bargaining in the Netherlands, in: *International Labour Review*, 124/1, 1985, S. 49–60
- Braun, D.; Keman, H., Politikstrategien und Konfliktregulierung in den Niederlanden, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 27/1986, S. 78–99
- Engel, H. P., Aufgabenbereich und Arbeitsweise der Stiftung, in: Pichler, Quené (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Rechtspolitik*, 1990, S. 57–62
- European Industrial Relations Review (EIRR)*, Jahrgänge 1979–1991
- Flanagan, R. J.; Soskice, D. W.; Ulman, L., *Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies: European Experience*, Washington D. C. 1983
- Freeman, R., Labour Market Institutions and Economic Performance, in: *Economic Policy*, April 1988, S. 64–80
- Goederen, Ph. de, Sozialpartnerschaft im Vergleich, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik*, 1988, S. 423–445
- Goudswaard, K. P., Budgetary Policies in the Netherlands: 1982–1990, in: *Finanzarchiv* 48/2, 1990, S. 271–283
- Graaff, H. van der, Die öffentlich-rechtliche Wirtschaftsorganisation, in: Pichler, Quené (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Rechtspolitik*, 1990, S. 63–72
- Kaiser, M.; Werner, H., Arbeitskosten im verarbeitenden Gewerbe in den Ländern der EG, in: *MittAB*, 22/1989, S. 44–74
- Meggeneder, O., Die niederländischen Gewerkschaften in der Krise, in: *WSI-Mitteilungen*, 2/1984, S. 114–122
- Mesch, M., Einkommenspolitik in Westeuropa 1945–80, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 2/84, S. 237–269
- Mesch, M., Mittelfristige Wirtschaftsplanung in den Niederlanden, in: Chaloupek, G.; Teufelsbauer, W., *Gesamtwirtschaftliche Planung in Westeuropa*, Frankfurt/Main 1987, S. 203–230
- OECD Economic Surveys (ES), Netherlands, Jahrgänge 1977–1990
- OECD, *Structural Adjustment and Economic Performance*, Paris 1987
- Pichler, J. W.; Quené, T. (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Rechtspolitik*, Wien 1990
- Pompen, B. N., Die Beratungstätigkeit des SER: Adressaten und Beratungsfelder, in: Pichler, Quené (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Rechtspolitik*, 1990, S. 43–56
- Quené, T., Aufgaben, Arbeitsweisen und Zusammensetzung des SER, in: ebendort, S. 31–42
- Visser, J., Trade Unionism in Western Europe, in: *Labour and Society*, 13/1988, S. 125–188
- Visser, J., Continuity and Chance in Dutch Industrial Relations, in: Baglioni, G.; Crouch, C. (Hrsg.), *European Industrial Relations. The Challenge of Flexibility*, London 1990, S. 199–242
- Zimmermann, E., *Neokorporative Politikformen in den Niederlanden*, Frankfurt/Main 1986

Plädoyer für eine strukturorientierte mittelfristige Budgetpolitik

**Manfried Gantner
Johann Eibl**

1. Budgetniveau und Budgetstruktur

Im „Arbeitsübereinkommen“ zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates (Dezember 1990) ist in Beilage 8 die Linie für die Budgetpolitik vorgegeben: „Die Politik der Budgetkonsolidierung muß auch in den nächsten Jahren fortgeführt werden. Dabei ist anzustreben, den Abgang im Allgemeinen Haushalt bis zum Ende der Legislaturperiode unter 2,5 Prozent des BIP zu senken. Um die künftigen Budgets des Bundes wirksam zu entlasten, ist eine Weiterführung der bereits eingeleiteten strukturellen Reformen und die Inangriffnahme neuer Reformvorhaben erforderlich.“

Die jüngste Budgetprognose des Bundesministeriums für Finanzen (Juni 1991) zeigt, daß das Nettodefizit bis 1994 auf Basis des Status quo auf 4,7 Prozent ansteigen würde. Aus einer alternativen Berechnung des Defizits des Bundeshaushalts (auf Kassenbasis, ohne Tilgungen, um Vermögenstransaktionen bereinigt, aber einschließlich der außerbudgetären Finanzierungen) wie sie der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1991) vorgenommen hat, würde für 1994 eine um einen weiteren Prozentpunkt am BIP höhere Defizitquote resultieren. Der Handlungsbedarf ist zweifellos erkannt.

Die Härte der in der Öffentlichkeit über die Lage und Zukunft des Bundesbudgets geführten Diskussion zeigt sich, wenn das Wochenmagazin Profil¹ titelt: „Budget-Flickwerk ohne Zukunft. Das Budget '92 wird zur Bankrotterklärung der großen Koalition. Wieder einmal versuchen die Parteien ohne Strukturreformen über die Runden zu kommen.“ Mittlerweile wurde die Zusammenfassung einer regierungsinternen Arbeitsgruppe „Liste der Strukturreformen zur Budgetentlastung“² vorgelegt, ohne daß die daraus erwarteten budgetären Wirkungen allerdings quantifiziert worden wären.

Wenn man von dem die politische Diskussion zwar nach wie vor dominierenden, in Wirklichkeit aber vordergründigen „Saldenfetischismus“ absieht, so heißt das neue Zauberwort zur Budgetsanierung zweifellos „Strukturreform“. Die Budgetproblematik wird nicht mehr vor allem als Niveauproblem eines erreichten oder zu erwartenden Nettodefizits aufgefaßt. Vielmehr ist damit eine Situation gemeint, in der die budgetrelevanten Aktivitäten und Routinen in der historisch gewachsenen Form mittel- und längerfristig nicht aufrechterhalten werden können, neu-deutsch: „unsustainable“ sind, ohne daß es zu sehr unerwünschten Auswirkungen auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Ziele käme.

Das Wort „Struktur“ ist in diesem Zusammenhang für Interpretationen sehr offen. Zum einen ist damit die nach irgendeinem Kriterium resultierende Zusammensetzung der Einnahmen oder Ausgaben des Bundeshaushaltes gemeint. Auf Basis normativer Überlegungen wird dann in der Praxis z. B. ein geringeres Wachstum des Personalaufwandes, die Ausweitung von Investitionen, der Abbau von Zweckbindungen, die Privatisierung von „geschützten Werkstätten“ u. a. mehr gefordert. Zum anderen sollen damit die mehr dauerhaft angelegten Entwicklungen des öffentlichen Haushalts von den konjunkturellen, d. h. auslastungsbedingten Einflüssen abgegrenzt werden.

Im folgenden wird „Strukturproblem“ des Budgets als Metapher für alle Arten von in mittel- und längerfristiger Sicht unerwünschten oder nicht aufrechterhaltbaren Auswirkungen des öffentlichen Budgets oder für das öffentliche Budget angesehen. Beispielhaft und nicht überschneidungsfrei:

- ökonomisch ineffiziente Anreize des Budgets für die staatliche Bürokratie, die übrigen öffentlichen Haushalte, die Wirtschaft, die privaten Haushalte und das Ausland,
- illusionsschaffende Finanzierungsinstrumente und Leistungsabgaben,
- rechtlich-institutionelle Regelungen oder Vorhaben, die steigende Vorbelastungen künftiger Haushalte beinhalten und zu entsprechenden Ausgabenzuwächsen in künftigen Haushaltsjahren führen,
- unerwünschte Budgetwirkungen auf finanz-, geld-, währungs- und wirtschaftspolitische Ziele,
- nachhaltige Ungleichgewichte zwischen den Einnahmen (ohne Kreditaufnahme, Rücklagenauflösungen und Privatisierungen) und den Ausgaben, welche die budgetpolitische Flexibilität und den Haushaltsspielraum in künftigen Jahren gefährden usw.

- Defizitquoten im Verhältnis zum BIP, wie sie Staaten, mit denen sich Österreich sonst gerne vergleicht, nicht aufweisen oder im Falle eines EG-Beitritts mit den Konsolidierungserfordernissen der geplanten Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion konfligieren.

2. Erkenntnisinteressen

Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich zunächst mit Budgetvorschauen und -prognosen sowie Investitionsprogrammen, die in Österreich eine gefestigte institutionelle und methodische Tradition haben. Auf Basis von „Anforderungsprofilen“ werden einige Anmerkungen zu den Methoden, zur Treffsicherheit und zu den Wirkungen dieser Instrumente versucht (Abschnitte 3 und 4). Diese Instrumente haben in der Vergangenheit vor allem Informationen über „Niveauprobleme“ künftiger Bundeshaushalte geliefert, von denen gewisse strukturorientierte Empfehlungen abgeleitet wurden (siehe Anhang).

Es folgen einige Überlegungen zu einer strukturorientierten mittelfristigen Orientierung des Bundesbudgets. Dabei wird kurz auf einen im letzten Quartal 1990 vom Bundesministerium für Finanzen erarbeiteten, vorübergehend(?) aber wieder in der „Versenkung“ verschwundenen Entwurf einer Haushaltsrechtsnovelle, die eine Fortentwicklung des Instrumentariums der Budgetvorschau und des Investitionsprogramms in Richtung „Budgetprogramm“ und „Budgetbericht“ vorsah, eingegangen. Diesen Instrumenten lag die Absicht einer normativen Verknüpfung zwischen budgetären Niveau- und Strukturproblemen zugrunde (Abschnitt 5.1.).

Die Autoren plädieren abschließend für eine Art informationeller Vorarbeit zu einem künftigen „Budgetprogramm“, nämlich für eine „Budgetstruktur-Berichterstattung“, zu der sie den Grobentwurf eines Fragebogens zu Händen der haushaltsleitenden Organe vorlegen (Abschnitt 5.2.). Elemente eines solchen „Budgetstrukturberichts der Bundesregierung“ zur Information des Nationalrats und der Öffentlichkeit sind vor allem die:

- Fortführung der bewährten Praxis der Budgetprognosen (unter Ein-schluß des Investitionsprogramms),
- Fragen der Ziel- und Prioritätensetzung der einzelnen haushaltsleitenden Organe,
- Informationen über die längerfristig wirksamen Ausgabeterminanten,
- konkretisierte Vorstellungen über künftige Herausforderungen in Teilbereichen des Bundeshaushalts,
- sachliche Präzisierung des Kürzungspotentials,
- Erfassung möglicher Kompetenzentflechtungen und Ausgliederungen sowie
- Suche nach Bereichen, in denen (bei sozialer Absicherung!) eine äquivalenzorientierte „Bepreisung“ öffentlicher Leistungsproduktion und -abgabe möglich wäre.

3. Budgetvorschau und Budgetprognosen

3.1 Entwicklung, Ziele, Wirkungen

Budgetprognosen haben in Österreich eine beachtliche Tradition. Sie wurden Mitte der 60er Jahre als Vorstufe einer längerfristigen Finanzplanung eingeführt und zuerst vom Bundesministerium für Finanzen erstellt. Nach dem Abebben der Planungseuphorie übernahm die 1968 gegründete Arbeitsgruppe „Budgetpolitik“³ des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen im Jahre 1970 diese Tätigkeit und nannte das Instrument nunmehr „Budgetvorschau“. Mit dem Bundeshaushaltsgesetz (BGH) 1986 wurde wiederum das BMfF in die Pflicht genommen, jährlich eine „Budgetprognose“ (§ 12 BHG) zu erstellen.

Nach den jeweiligen Autoren lassen sich drei Phasen unterscheiden: die „Versuchsphase“ in den 60er Jahren, die „Beirats-Phase“, in der das Instrument methodisch voll entwickelt wurde, und die „BHG-Phase“, die die letzten Jahre seit Inkrafttreten des BHG per 1. Jänner 1987 umfaßt. Die folgende Übersicht 1 ordnet die einzelnen Arbeiten diesen Phasen zu:

Übersicht 1

Die Budgetprognosen und -vorschauen zwischen 1965 und 1991 in den drei Phasen

Bundesministerium für Finanzen: („Versuchsphase“)	1965–1968 1966–1969 1967–1970 1968–1971	
Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen („Beirats-Phase“)	1970–1974 1971–1975 (1972–1976) ⁴ 1974–1978 1976–1980	1978–1982 1980–1984 1982–1986 1984–1988 1986–1990
Bundesministerium für Finanzen: („BHG-Phase“)	1988–1991 1989–1992 1990–1993 1991–1994	

Vordergründig geht es bei der Budgetvorschau bzw. -prognose darum aufzuzeigen, wie sich die Ausgaben und Einnahmen aufgrund der bestehenden Rechtslage sowie aufgrund voraussehbarer Änderungen der Rechtslage⁵ mittelfristig voraussichtlich entwickelt werden.

In der „Versuchsphase“ Mitte der 60er Jahre wurde mit der Budgetprognose ein ehrgeiziges Zielbündel verfolgt: Sie sollte eine „rationale Gestaltung, längerfristige Konzeptionierung, verbesserte Koordinierung und sachliche Fundierung der Budgetpolitik“ sicherstellen sowie als „Orientierungsbehelf für die Wirtschaft“ dienen⁶. Mit diesen Zielsetzungen wurde die Leistungsfähigkeit des Instruments Budgetprognose zweifelsohne überschätzt.

In der Folge wurde der Anspruch an das Instrument immer moderater. Der eigentliche Zweck der Budgetprognose wird darin gesehen, als „Orientierungshilfe für budgetpolitisch relevante Entscheidungen“ zu dienen und den künftigen Handlungsspielraum auszuloten. Die Budgetprognose soll aber keine budgetpolitischen Entscheidungen vorwegnehmen oder künftige Budgets präjudizieren.

Die Budgetprognose kann als „positives“ Instrument andeuten, „was geschieht, wenn nichts geschieht“. Der künftige Finanzierungsspielraum wird den Handlungsträgern vor Augen geführt. Sie fungiert quasi als Frühwarnsystem für mittelfristig eintretende Budgetniveaukrisen. Die Budgetprognose gibt jedoch nicht vor, welche konkreten Handlungen zur Abwehr dieser (potentiellen) Krisen zu setzen sind.

„Normative“ Ratschläge an die Budgetpolitik wurden von den Erstellern jeweils in die Empfehlungen und Schlußfolgerungen verpackt. Das Ergebnis der Überlegungen sowohl des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen („Beirats-Phase“) als auch des BMfF („BHG-Phase“) war im Prinzip immer dasselbe: „Die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben öffnet sich.“ Die Antwort konnte dementsprechend auch nicht sonderlich variieren: „Es sind Maßnahmen erforderlich, die Einnahmen mit der Ausgabenseite besser in Deckung zu bringen.“ War der Chor der Stimmen zunächst noch dissonant in Richtung Präferenz für Mehreinnahmen oder Minderausgaben, so konnten sich die Mitwirkenden in den 80er Jahren auf den Text der ausgabenseitigen Anpassung einigen (siehe Anhang: Empfehlungen des Beirats und des BMfF zur Budgetpolitik).

Da die Budgetprognose bzw. -vorschau keine Prognose im herkömmlichen Sinn ist – sie will sozusagen als „selfdestroying-prophecy“ ja gerade Handlungen induzieren, um die prognostizierte Entwicklung nicht eintreten zu lassen –, wurde sie oft fehlinterpretiert und ihr Wert als gering erachtet. Der Beirat erwog sogar eine Namensänderung in „Statusquo-Vorschau“ oder „Extrapolation der bisherigen Entwicklungstrends“, was zwar treffender, aber in der Öffentlichkeit wiederum kaum verwendbar gewesen wäre⁸.

In der „BHG-Phase“ bringt die nunmehrige „Zwitterstellung“ des BMfF weitere Komplikationen mit sich: Das BMfF ist sowohl „außenstehender“ Prognoseersteller („on-locker“) als auch wesentlicher Akteur bei allen budgetpolitischen Entscheidungen. Einige ausgewählte Konfliktbereiche sind:

- Geldwertänderung: Darf der Finanzminister bewußt Inflation „planen“? (Ausweg: Inflationsprognose des WIFO bzw. IHS wird übernommen.)

- Gehaltserhöhungen für Bundesbedienstete: Wenn der Finanzminister diese zu hoch ansetzt, werden die Gehaltsverhandlungen präjudiziert und er schwächt damit die künftige Verhandlungsposition des Arbeitgebervertreters Bund. (Ausweg: Entwicklung gemäß der gesamtwirtschaftlichen Lohn- und Gehaltssumme.)
- Ausgabenüberhang: Die Differenz zwischen Ausgaben- und Einnahmenprognose könnte von der Öffentlichkeit als die vom BMfF erwartete oder gar angestrebte „Defizitprognose“ interpretiert werden.

Wirkungen entfaltet die Budgetprognose in zwei Richtungen. Einerseits werden in der Budgetpolitik Handlungen ausgelöst, die die prognostizierten Trends abschwächen. Diese waren in den letzten Jahren vor allem diskretionärer Natur. Sie vermochten jedoch die grundsätzlichen Trends nicht zu brechen. Andererseits wurde durch den stattfindenden Informationsaustausch zwischen Sozialpartnern, den Experten der Ministerien und des WIFO sowie wissenschaftlichen Beratern (in der „Beirats-Phase“) ein beachtliches Know-how aufgebaut, das über das BMfF hinaus auch in andere Bereiche und Institutionen „abstrahlt“.

Für weitere Anmerkungen zu den angewandten Schätzmethoden wird auf die Studien von Socher (1986) und Daum (1991) verwiesen. Zudem weisen die Budgetprognosen des BMfF dieselbe methodologische Grundhaltung auf wie die Budgetvorschauen des Beirats.

3.2 Anforderungsprofil und positiver Befund für ausgewählte Budgetprognosen

Aus den obigen Ausführungen und den Studien von Socher (1986) und Daum (1991) läßt sich ein Anforderungsprofil zusammenstellen, das eine begrenzte Anzahl von Eigenschaften enthält, die als Richtlinien für eine ex-post-Analyse der Prognosen dienen können. In Übersicht 2 werden die Budgetvorschau 1984–1988 und die Budgetprognose 1991–1994 anhand dieses Anforderungsprofils betrachtet.

Sowohl für die Vorschau des Beirats wie für die Prognose des BMfF ist festzuhalten, daß für Außenstehende der Nachvollzug der Berechnungen aufgrund teilweise fehlender Erläuterungen sehr schwierig ist. Ein weiterer Schwachpunkt besteht in der fehlenden Gegenüberstellung der prognostizierten mit den tatsächlich eingetretenen Werten und der damit fehlenden Abweichungsanalyse. Eine solche könnte die Treffsicherheit der Einnahmen- und Ausgabenprognosen verbessern helfen.

Die Beiratsvorschau ist stärker ökonomisch ausgerichtet, die BMfF-Prognose eher institutionell. Die (Netto-)Prognoseperiode ist in der letzteren um ein Jahr kürzer, sie wird jedoch jährlich statt nur alle zwei Jahre erstellt.

Übersicht 2

Anforderungsprofil an Budgetprognosen und Vergleich der Budgetvorschau 1984–1988 bzw. der Budgetprognose 1991–1994 mit diesem Anforderungsprofil

Bereich	Anforderungen	Budgetvorschau (1984–1988)	Budgetprognose (1991–1994)
1. Aufgabe (Vorbedingung)	umfassende Darstellung der voraussichtlichen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Prognosezeitraum	+	+
2. Voraussetzung	a) beschlossenes BFG b) mittelfristige Wirtschaftsprognose c) objektivierbare technische Annahmen	+ WIFO z. T.	+ WIFO und IHS z. T.
3. Inhalt	a) Einnahmen- und Ausgabenschätzungen der ...: – im Budget enthaltenen Positionen – außerbudgetären Sonderfinanzierungen b) detaillierte Erläuterungen der ...: – Ergebnisse – technischen Annahmen – Prognosemethoden – hochaggregierten Ansätze c) Darstellung der Entwicklung der ...: – errechneten Ausgaben- und Einnahmenkomponenten – außerbudgetären Sonderfinanzierungsvorhaben – Vorbelastungen des Bundes d) Vergleich mit früheren Vorschauen – Darstellung und Begründung der Abweichungen e) Empfehlungen und Schlußfolgerungen	+ Sonderbericht + z. T. – z. T. + Sonderbericht + – +	+ + + z. T. z. T. + + + + – +
4. Sonstiges	a) Erstzeitpunkt: Frühjahr b) reine Vorschauperiode: 4 Jahre c) Verfasser: d) Annahmen: unverbindlich e) Ergebnisse: – Trends – unverbindlich – in Form von Jahres- und Gesamtbeträgen f) Gliederung: – ökonomisch-funktional – nach Kapiteln g) Methode: – Berücksichtigung wahrscheinlicher Änderungen der Rechtslage – Berücksichtigung von Preisniveaüänderungen	+ + Expertenkommission + + + + + – + +	+ – BMfF + + + + + + z. T. z. T. ¹

Quelle: Daum (1991), modifiziert.

¹ Z. B. wird die Höhe der Familienbeihilfe im Gegensatz zum Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1984, S. 42) und im Gegensatz zu anderen Ausgabengrößen wie das Arbeitslosengeld oder die Notstandshilfe (in der BP 91–94) als konstant angenommen (BMfF, 1991, S. 10).

3.3 Anmerkungen zur Treffsicherheit der Budgetvorschauen des Beirats

Im Jahre 1980 untersuchte die Arbeitsgruppe „Budgetpolitik“ bereits die Zielgenauigkeit der Budgetvorschauen aus den 70er Jahren, wobei der Großteil der Abweichungen Prognosefehlern in den zugrundeliegenden Wirtschaftsprognosen zugeschrieben werden konnte.

Beim Vergleich der Schätzergebnisse zwischen den verschiedenen Vorschauen oder dem Vergleich mit den tatsächlichen Entwicklungen stellt man auch in den 80er Jahren (naturgemäß) bisweilen beachtlich voneinander abweichende Werte fest. Diese Abweichungen müssen aber keineswegs zur Gänze den Vorschauerstellern angelastet werden. Ein beträchtlicher Teil kann den Fehlschätzungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (reales Wachstum, Inflation), die massiv auf die Budgetaggregate einwirken, und den ergriffenen diskretionären Maßnahmen zugeschrieben werden. Dies soll im folgenden anhand des Personalaufwands für die Bundesbediensteten skizziert werden:

Tabelle 1

**Personalaufwand Bundesbedienstete (inkl. Pensionsaufwand)
in den Budgetvorschauen des Beirats, im BVA und die tatsächliche
Entwicklung laut BRA
(in Mrd. S)**

	BV 80–84	BV 82–86	BV 84–88	BV 86–90	BP 88–91	BRA
1980	84,1 ¹					85,3
1981	90,7					92,7
1982	96,9	99,4 ¹				100,0
1983	103,6	106,0				105,7
1984	110,7	113,0	110,4 ¹			111,7
1985		120,4	117,6			119,0
1986		128,4	125,4	124,6 ¹		126,2
1987			133,7	130,8		131,0
1988			142,5	137,4	133,1 ¹	133,1
1989				144,2	136,9 ²	139,9
1990				151,5	142,7 ²	148,1

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 vom Verfasser revidierte Ansätze: 1989; +3,5%; 1990: +3,6% (In der Budgetprognose 1988–91 wurde keine Geldwertänderung berücksichtigt. Diese „Inflationierung“ wurde vom Verfasser analog zur Budgetprognose 1989–92 [Prognose Lohn- und Gehaltssumme abzüglich Struktureffekt] vorgenommen).

BV: Budgetvorschau des Beirats

BP: Budgetprognose des BMfF

BRA: Bundesrechnungsabschluß

Aus Tabelle 1 wird ersichtlich, daß sich z. T. beträchtliche Abweichungen der tatsächlichen Entwicklung von den prognostizierten Werten ergeben (z. B. Budgetvorschau 1984–1988 [BV84–88]: Überschätzung von 11,4 Milliarden Schilling [8,6 Prozent] für 1988; BV86–90: Überschätzung von 4,3 Milliarden Schilling [3,1 Prozent] für 1989)⁹.

Welche Ursachen lassen sich für diese tendenzielle Überschätzung des Personalaufwands ausmachen? Grundsätzlich können unzutreffende Annahmen der

- Mengenkomponte (Entwicklung des Personalstands),
 - Preiskomponte (Steigerung der Gehälter) und/oder
 - Strukturkomponente (Alters-, Qualifikationsstruktur etc.)
- die festgestellten Abweichungen bedingen.

In allen Vorschauen wurde für den Prognosezeitraum ein konstanter Personalstand angenommen. Wie aus Tabelle 2 zu ersehen ist, entspricht dies natürlich nicht der Realität:

Tabelle 2

**Entwicklung des Personalstandes der Bundesbediensteten
(inkl. Pensionisten, ohne Landeslehrer)**

Jahr	Stand	Jahr	Stand
1980	463.631	1986	475.081
1981	466.171	1987	476.408
1982	466.755	1988	475.365
1983	468.986	1989	475.170
1984	471.400	1990	485.416 ¹⁰
1985	473.953		

Quelle: Rainer/Roßmann (1991)

Die prozentuellen Abweichungen¹¹ wurden errechnet und sind in den nachstehenden Abbildungen als „Menge“ eingetragen. Ergebnis: Die Entwicklung des Personalstandes wurde tendenziell unterschätzt.

Die „Preis“-komponente wird gemäß dem Maßstab der Vorschauen durch die volkswirtschaftliche Lohn- und Gehaltssumme (brutto, pro Person) abgebildet und mit den Annahmen in den Vorschauen verglichen (BV80–84: + 6,9 Prozent, BV82–86 und BV84–88: + 6,6 Prozent, BV86–90: + 5 Prozent, jeweils für alle Prognosejahre). Ergebnis: Die Gehaltssteigerungen wurden in den Budgetvorschauen 1982–1986, 1984–1988 und 1986–1990 jeweils zu hoch eingeschätzt.

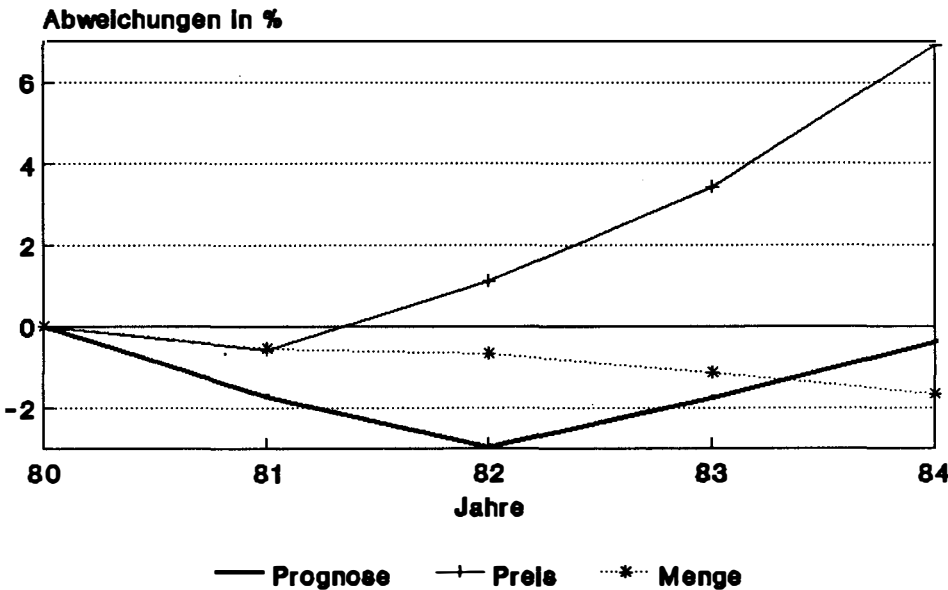
Der Struktureffekt ist schwer zu erfassen. Der Beirat hielt zu dessen Quantifizierung ein umfangreiches Modell für notwendig. Da dem Struktureffekt laut Beirat ein nur bescheidener Einfluß zukomme, wurde auf eine Modellprognose verzichtet¹². Auch im Rahmen dieses Bei-

trags kann diese umfassende Aufgabe nicht angegangen werden¹³. In der folgenden Abweichungsanalyse ist der Struktureffekt in der „Preis“-komponente enthalten.

In den folgenden Abbildungen wird der Ausgangswert jeweils auf 100 Prozent gesetzt. Auf der Ordinate sind jeweils die Abweichungen der prognostizierten von den tatsächlichen Werten abzulesen. Ein positiver Wert zeigt also an, daß die Personalaufwandsprognose, die Mengen- oder die „Preis“-komponente zu hoch eingeschätzt wurde, negative Werte vice versa.

In der BV 1980–1984 wurde der Personalaufwand etwas zu niedrig eingeschätzt. Die Gehälter stiegen dabei nicht so stark wie erwartet, während die Zahl der Bundesbediensteten entgegen der angenommenen Konstanz leicht zunahm. Diese beiden Tendenzen heben sich teilweise auf.

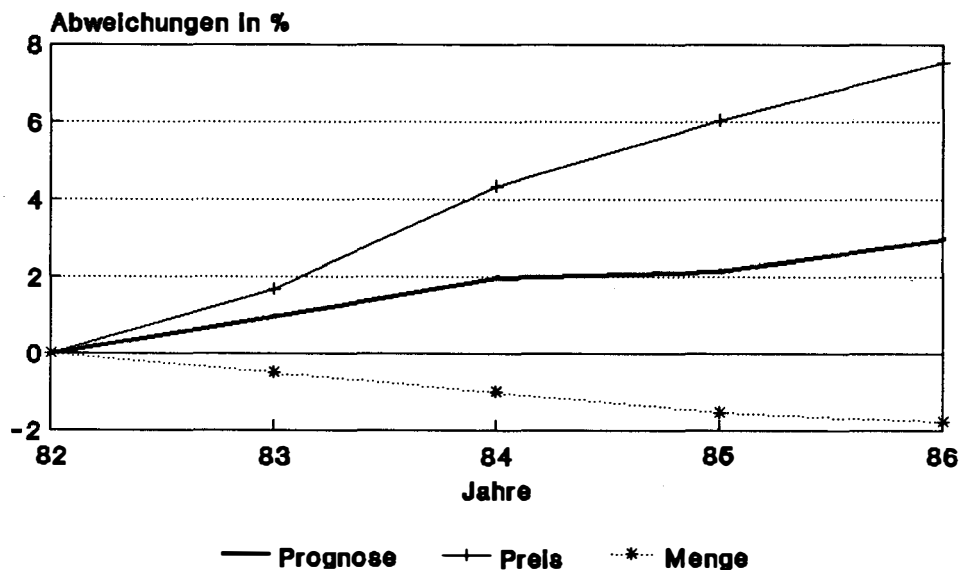
Abbildung 1
Budgetvorschau 1980–1984
Abweichungsanalyse Personalaufwand



Quelle: Budgetvorschau, BVA, BRA, diverse Jahre, Statistisches Handbuch, eigene Berechnungen.

Abbildung 2

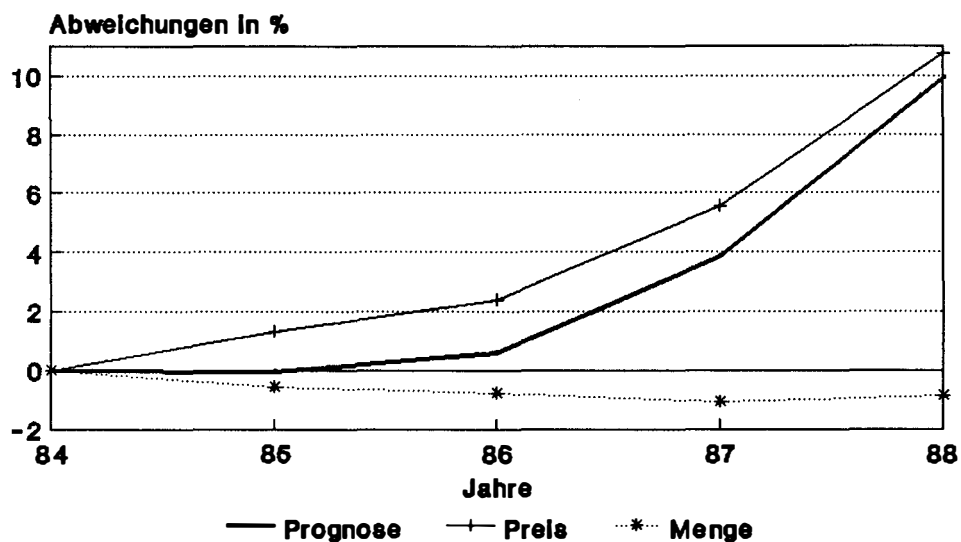
Budgetvorschau 1982–1986
Abweichungsanalyse Personalaufwand



Quelle: Budgetvorschau, BVA, BRA, diverse Jahre, Statistisches Handbuch, eigene Berechnungen

Abbildung 3

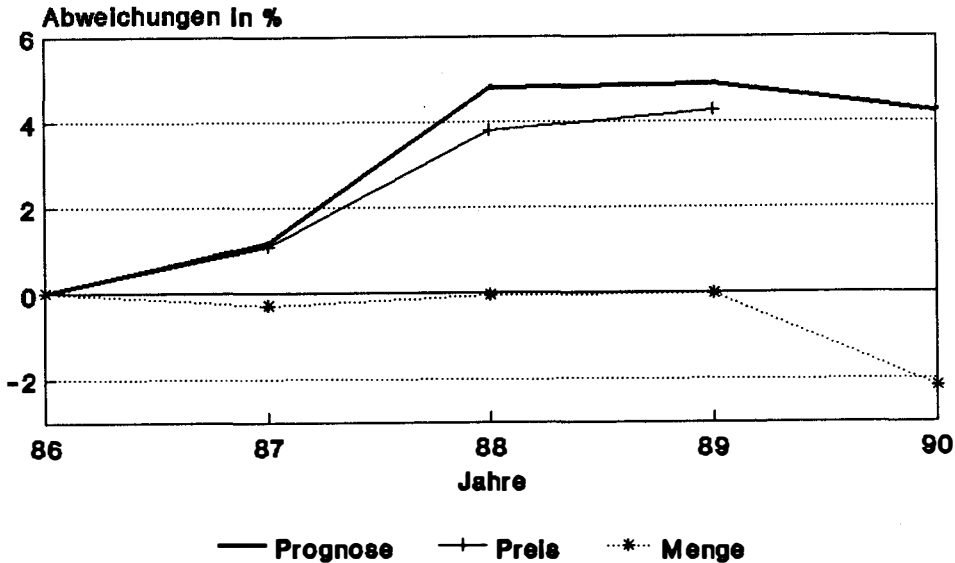
Budgetvorschau 1984–1988
Abweichungsanalyse Personalaufwand



Quelle: Budgetvorschau, BVA, BRA, diverse Jahre, Statistisches Handbuch, eigene Berechnungen

Abbildung 4

Budgetvorschau 1986–1990
Abweichungsanalyse Personalaufwand



Quellen: Budgetvorschau, BVA, BRA, diverse Jahre, Statistisches Handbuch, eigene Berechnungen

In der BV 1982–1986 und 1984–1988 ist die beträchtliche Überschätzung des Personalaufwandsanstiegs auf die ebenfalls auffällige Überschätzung der Gehaltssteigerungen zurückzuführen. Die Mengenentwicklung wirkt dem zu einem geringen Teil entgegen.

In der BV 1986–1990¹⁴ erklärt die Abweichung der Mengenentwicklung (Überschätzung) fast zur Gänze die zu hoch prognostizierte Personalaufwandsentwicklung.

Insgesamt ist zu konstatieren, daß die Fehleinschätzungen der „Preis“-Komponente, die auf den mittelfristigen Wirtschaftsprognosen beruhen, den weitaus größten Teil der Überschätzungen des Personalaufwandes erklären. In diesem Sinn sind für diesen Bereich die Untersuchungsergebnisse von 1980 über die Zielgenauigkeit der Budgetvorschauen zu bestätigen. Der Einfluß des Struktureffektes ist aus obiger Abweichungsanalyse nicht zu quantifizieren.

3.4 Anmerkungen zur Treffsicherheit der Budgetprognosen des BMfF

Seit 1987 veröffentlichte das BMfF bisher vier Budgetprognosen. Wenn auch die realisierten Werte großteils noch nicht vorliegen, so las-

sen sich doch die Prognosewerte untereinander vergleichen. Dies soll im folgenden für die Ausgaben-, die Einnahmen- und die Finanzierungsaggregate erfolgen, wie sie auch in der Budgetprognose in einer Gesamtübersicht ausgewiesen sind. Wo sich interessante Aspekte abzeichnen, wird dies kommentiert.

3.4.1 Ausgabenaggregate:

– Personalaufwand:

Die Prognosewerte des Personalaufwands zeigen, horizontal gelesen, ansteigende Tendenz. Offensichtlich wird der Personalaufwand in jeder Periode nach oben revidiert, je kürzer die verbleibende Prognoseperiode ist. In der Budgetprognose 1988–1991 (BP88) schätzte man für den Personalaufwand 1991 179,8 Milliarden Schilling¹⁵, in der BP89 184,2 Milliarden Schilling, in der BP90 190,3 Milliarden Schilling, während der BVA-Wert 1991 195,7 Milliarden Schilling beträgt (vgl. Tabelle 3).

Spaltet man den Personalaufwand in seine Teilaggregate auf, so läßt sich dieselbe Struktur beim Personalaufwand für die Bundesbediensteten erkennen, und zwar sowohl beim Aktivitätsaufwand als auch beim Pensionsaufwand. Bei den (vom Bund zu leistenden) Kostener-sätzen für die Landeslehrer ist diese Tendenz nicht festzustellen (vgl. Tabellen 4 und 5).

– Förderungsausgaben:

Die Förderungsmaßnahmen sind als Ermessensausgaben anfällig für diskretionäre Kürzungen. Dies spiegelt sich in Tabelle 7 wider (z. B. BP 1989–1992, BP 1991–1994).

– Investitionen und laufender Sachaufwand:

Die (im Budget enthaltenen) Investitionen und der laufende Sachaufwand werden – horizontal gesehen – offensichtlich unterschätzt, was zum Großteil auf die Ausweitung des laufenden Sachaufwands zurückzuführen ist (siehe Tabelle 8).¹⁶

– Außerbudgetäre Finanzierungen (ABF):

Für die Abgrenzung der außerbudgetären Sonderfinanzierungen wird von Fleischmann/Lödl/van der Bellen eine alternative Vorgangsweise vorgeschlagen, die auch investitionsähnliche Vorhaben des Bundes (§ 34 BHG) miteinschließt (Leasing-Finanzierungen, Bauträgerfinanzierungen, Ratenkäufe (etwa auch im Rahmen des FMIG), ÖBB-Finanzierungen über die EUROFIMA).¹⁷ Die Vorbelastungen des Bundes sind dadurch um einiges höher anzusetzen (siehe Tabelle 9). Aus Gründen der Transparenz sollte diese erweiterte Abgrenzung des ABF Eingang in die Budgetprognose finden.

Tabelle 3

**Prognosewerte für den Personalaufwand des Bundes
(inkl. Pensionsaufwand und Kostenersatz für Landeslehrer)
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991
(in Mrd. S)**

	BP 88-91	BP 89-92	BP 90-93	BP 91-94	BRA
1988	158,4 ¹				162,5 ³
1989	165,1 ²	167,9 ¹			171,7 ³
1990	172,1 ²	175,7	179,8 ⁴		181,8 ⁵
1991	179,8 ²	184,2	190,3	195,7 ¹	
1992		192,4	201,6	209,5	
1993			213,2	221,9	
1994				235,1	

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 vom Verfasser revidierte Ansätze: 1989; + 3,5%; 1990 und 1991: + 3,6% (siehe Tabelle 1)

3 BRA des jeweiligen Jahres

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

5 vorläufiger Erfolg 1990

Tabelle 4

**Prognosewerte für den Personalaufwand Bundesbedienstete
(inkl. Pensionsaufwand)
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991
(in Mrd. S)**

	BP 88-91	BP 89-92	BP 90-93	BP 91-94	BRA
1988	131,4 ¹				133,1 ³
1989	136,9 ²	137,8 ¹			139,9 ³
1990	142,7 ²	144,1	146,6 ⁴		148,1 ⁵
1991	149,0 ²	151,1	155,3	159,6 ¹	
1992		158,0	164,5	170,2	
1993			174,0	180,3	
1994				191,0	

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 vom Verfasser revidierte Ansätze: 1989: + 3,5%, 1990 und 1991: + 3,6% (siehe Tabelle 1)

3 BRA des jeweiligen Jahres

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

5 vorläufiger Erfolg 1990

Tabelle 5

**Prognosewerte für die Kostenersätze Landeslehrer
(inkl. Pensionsaufwand Landeslehrer)
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991
(in Mrd. S)**

	BP 88-91	BP 89-92	BP 90-93	BP 91-94	BRA
1988	27,0 ¹				29,4 ³
1989	28,2 ²	30,1 ¹			28,9 ³
1990	29,4 ²	31,6	30,0 ⁴		30,5 ⁵
1991	30,8 ²	33,5	31,6	32,5 ¹	
1992		35,3	33,5	35,5	
1993			35,3	37,6	
1994				39,3	

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 vom Verfasser revidierte Ansätze: 1989: +3,5%, 1990 und 1991: +3,6% (siehe Tabelle 1)

3 BRA des jeweiligen Jahres

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

5 vorläufiger Erfolg 1990

Tabelle 6

**Prognosewerte für die Sozialausgaben des Bundes
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991
(in Mrd. S)**

	BP 88-91	BP 89-92	BP 90-93	BP 91-94	BRA
1988	123,3 ¹				121,2 ²
1989	131,3	129,4 ¹			122,3 ²
1990	137,9	129,8	127,1 ⁴		125,3 ³
1991	145,5	134,2	136,9	133,8 ¹	
1992		136,5	144,7	147,5	
1993			150,3	154,7	
1994				162,0	

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

Tabelle 7

**Prognosewerte für die Förderungsausgaben des Bundes
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991
(in Mrd. S)**

	BP 88-91	BP 89-92	BP 90-93	BP 91-94	BRA
1988	31,0 ¹				27,6 ²
1989	30,9	30,0 ¹			25,9 ²
1990	31,3	28,9	30,2 ⁴		28,3 ³
1991	31,3	28,0	31,0	35,1 ¹	
1992		27,9	31,5	32,8	
1993			32,1	33,4	
1994				34,0	

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

Tabelle 8

**Prognosewerte für Investitionen und laufenden Sachaufwand
in den Budgetprognosen 1989, 1990, 1991
(in Mrd. S)**

	BP 89-92	BP 90-93	BP 91-94	BRA
1988				78,9 ²
1989	82,4 ¹			80,5 ²
1990	84,4	83,7 ¹		86,9 ³
1991	86,2	87,2	93,8 ⁴	
1992	88,7	89,6	99,4	
1993		93,0	103,1	
1994			106,6	

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

Tabelle 9

**Vorbelastungen des Bundes aus außerbudgetären Finanzierungen
gemäß Budgetprognose 1991
bzw. gemäß Fleischmann/Lödl/van der Bellen (1991)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
BP 91–94	9,1 ¹	10,7	10,6	10,3	10,1	
FLvdB ²	15,9	19,3	18,6	19,1	19,5	23,6

1 vorläufiger Erfolg 1990

2 Fleischmann/Lödl/van der Bellen

Tabelle 10

**Prognosewerte für die Leistungen an Länder und Gemeinden
in den Budgetprognosen 1989, 1990, 1991
(in Mrd. S)**

	BP 89–92	BP 90–93	BP 91–94	BRA
1988				21,5 ²
1989	22,0 ¹			22,3 ²
1990	23,6	24,6 ⁴		24,3 ³
1991	25,1	26,4	24,1 ¹	
1992	26,3	28,1	28,5	
1993		30,1	30,4	
1994			32,6	

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

3.4.2 Einnahmenaggregate

– **Bundeseinnahmen:**

Der Vergleich der Einnahmenprognosen (Tabelle 11) ergibt ein ähnliches Bild wie die Gegenüberstellung der Personalaufwandsprognosen. Je kürzer die Prognoseperiode – horizontal gelesen – ist, desto höher wird der Einnahmenwert geschätzt. Wodurch sind diese doch erheblichen Unterschätzungen der Bundeseinnahmen zu erklären?

- Lohnsteuer (erster Grund für die Unterschätzung der Bundeseinnahmen)

Die Zerlegung der Einnahmen in die Teilaggregate zeigt, daß nur für die Betriebseinnahmen relativ konsistent geschätzt wurde. Der Vergleich der Prognosen für die öffentlichen Abgaben (netto) ergibt dieselbe Struktur wie in Tabelle 11. Dies ist wiederum auf die Dynamik den aufkommenstärksten (Teil-)Steuer, der Lohnsteuer, zurückzuführen (vgl. Tabelle 12). Hier ergeben sich die größten Differenzen. Kleinere Abweichungen ergeben sich bei den Einkommensteuer- und bei der Mehrwertsteuerschätzungen. Die Ursache dürfte in Fehleinschätzungen der konjunkturellen Entwicklung und der mittelfristigen Wirkungen der Steuerreform 1989 liegen.

- Sonstige Einnahmen (zweiter Grund für die Unterschätzung der Bundeseinnahmen)

Ein zweiter Erklärungsansatz für die systematische Unterschätzung der Gesamteinnahmen ergibt sich aus dem Vergleich der Sonstigen Einnahmen: Die Prognoseansätze der sonstigen Einnahmen spiegeln die derzeitige Praxis der Budgeterstellung wider (vgl. Tabelle 13): Die Unterschätzungen dieser Größe treten auf, weil annahmegemäß jeweils nur die durchgeführten oder bereits geplanten Veräußerungserlöse enthalten sind. Damit steigt der jeweilige BVA-Ansatz erheblich an, weil die Bundesregierung jeweils Sondermaßnahmen (Privatisierungen, Rücklagenentnahmen) beschließt, um das angestrebte Netto-defizit erreichen zu können.

Tabelle 11

**Prognosewerte für die Bundeseinnahmen
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991
(in Mrd. S)**

	BP 88–91	BP 89–92	BP 90–93	BP 91–94	BRA
1988	447,4 ¹				451,0 ²
1989	446,8	465,4 ¹			477,6 ²
1990	461,3	460,2	489,2 ⁴		501,5 ³
1991	478,0	477,3	504,0	537,2 ¹	
1992		496,0	528,9	547,5	
1993			557,5	575,1	
1994				607,0	

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

Tabelle 12

**Prognosewerte für die Lohnsteuer
in den Budgetprognosen 1989, 1990, 1991
(in Mrd. S)**

	BP 89-92	BP 90-93	BP 91-94	BRA
1988				104,0 ²
1989	87,0 ¹			88,0 ²
1990	98,0	101,0 ⁴		105,5 ³
1991	107,0	113,5	119,5 ¹	
1992	116,0	126,0	133,5	
1993		140,0	147,0	
1994			162,0	

1 revidierter BVA-Wert

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 BVA 1991

Tabelle 13

**Prognosewerte für die Sonstigen Einnahmen
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991
(in Mrd. S)**

	BP 88-91	BP 89-92	BP 90-93	BP 91-94	BRA
1988	63,8 ¹				58,7 ²
1989	49,8	62,6 ¹			70,7 ²
1990	49,8	41,2	58,7 ⁴		63,4 ³
1991	49,3	39,4	50,9	79,3 ¹	
1992		39,1	51,7	61,2	
1993			53,8	63,0	
1994				65,8	

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

3.4.3 Zinsenaufwand, Nettodefizit, Bruttofinanzierungsbedarf

– Zinsenaufwand

Der überproportionale Anstieg des Zinsaufwandes wird auch aus Tabelle 14 beim Vergleich der einzelnen Prognosejahre deutlich.

– Nettodefizit

Tabelle 15 zeigt anschaulich die immer weiter auseinanderklaffende Einnahmen-Ausgaben-Schere. Das Budget wird offensichtlich nicht durch strukturelle Reformen konsolidiert (dies müßte den grundsätzlichen Trend brechen!), sondern das angestrebte Nettodefizit wird jeweils durch diskretionäre Ad-hoc-Maßnahmen erreicht.

Tabelle 14

**Prognosewerte für den Zinsenaufwand
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991
(in Mrd. S)**

	BP 88–91	BP 89–92	BP 90–93	BP 91–94	BRA
1988	52,6 ¹				51,7 ²
1989	54,4	55,0 ¹			55,0 ²
1990	60,4	60,0	61,1 ⁴		60,9 ³
1991	66,4	65,9	70,2	71,2 ¹	
1992		72,4	77,5	76,3	
1993			86,7	84,8	
1994				93,8	

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

Tabelle 15

Prognosewerte für das Nettodefizit
(Gesamtausgaben abzüglich Gesamteinnahmen des jeweiligen Jahres)
in den Budgetprognosen 1988, 1989, 1990, 1991
(in Mrd. S)

	BP 88–91	BP 89–92	BP 90–93	BP 91–94	BRA
1988	69,8 ¹				66,5 ²
1989	81,5	66,1 ¹			62,7 ²
1990	80,8	79,7	63,5 ⁴		62,9 ³
1991	85,5	85,8	86,0	63,3 ¹	
1992		89,8	93,2	96,9	
1993			99,6	106,8	
1994				111,4	

1 BVA des jeweiligen Jahres

2 BRA des jeweiligen Jahres

3 vorläufiger Erfolg 1990

4 vom BMfF bei Prognoseerstellung Frühjahr 1990 revidierter BVA-Wert 1990

4. Das Investitionsprogramm des Bundes

4.1 Anforderungsprofil und positiver Befund für ausgewählte Investitionsprogramme (IP) des Bundes

Das erste „langfristige Investitionsprogramm des Bundes 1954–1963“ betraf vor allem den Ausbau der Verkehrs- und Fernmeldeinfrastruktur. Ein zweiter Anlauf wurde mit dem IP 1971–1980 genommen, das mehrmals revidiert und erweitert wurde. Es umfaßte erstmalig alle Ressorts. Das IP 1979–1988 lieferte zusätzlich detaillierte Projektdarstellungen und wies durch ein einheitliches Erhebungsschema für Einzelprojekte eine gewisse Standardisierung auf. Im BHG 1986 beschränkte sich der Bundesgesetzgeber auf eine mittelfristige Form eines IP, das gemeinsam mit der Budgetprognose der Bundesregierung vom Finanzminister zur Beschlußfassung vorzulegen ist (§ 13 BHG).

Wird ein aktuelles IP (z. B. IP 1991–1994) an einem normativen Anforderungsprofil gemessen, so ergeben sich folgende Abweichungen:

Übersicht 3

Anforderungsprofil an Investitionsprogramme und Abweichungen des IP 1991–1994

Bereich	Anforderungen	Abweichungen IP 1991–1994
1. Aufgabe:	Gesamtübersicht über budgetäre Folgen aller laufenden und aller beabsichtigten Investitionen	z. T.
2. Voraussetzung:	a) mittelfristige Wirtschaftsprognose	+
	b) Erstellungsrichtlinien des BMfF	+
3. Inhalt:	a) Darstellung der Ausgaben für – im Budget enthaltene Investitionen	+
	– außerbudgetär finanzierte Investitionen	–
	– geplante Investitionsvorhaben	z. T.
	b) gesonderte Darstellung von Vorhaben mit außerordentlicher finanzieller Bedeutung	+
	c) Darstellung der Folgekosten bei Großprojekten	–
	d) verbindliche Finanzierungsvorstellungen bei Großprojekten	–
	e) Darstellung des künftigen Ausgabenspielraums für neue Projekte	–
	f) Ausweis des Planungsstadiums	–
	g) Erläuterungen und Begründungen – des Bedarfs	–
	– der Dringlichkeit	–
4. Sonstiges:	a) Verbindlichkeit der Angaben	–
	b) Sanktionierung unrichtiger Angaben	–
	c) Planungsperiode: mind. 6 Jahre	–
	d) Gliederung: – nach Kapiteln	+
	– regional	–
	– nach dem Finanzierungsbedarf	–
	e) Berücksichtigung der Baupreisentwicklung	–
	f) jährliche Erstellung	+

Quelle: Daum (1991, S. 98 ff.), modifiziert

Die Anwendung des Anforderungsprofils zeigt, daß das IP den meisten normativen Vorgaben nicht gerecht wird. Defizite treten vor allem im Bereich des Inhalts auf, sodaß es sein eigentliches Ziel, ein umfassendes Bild über die Investitionstätigkeit des Bundes abzugeben, nicht erfüllt. Gegenüber dem IP 1979–1988 fällt auf, daß der Planungszeitraum nur mehr vier Jahre beträgt, daß keine detaillierten Projektdarstellungen mehr gefordert werden und daß eine regionale Gliederung fehlt. Die Qualität des IP steht und fällt mit der Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben der einzelnen haushaltsleitenden Organe. Hierbei fällt das Fehlen eines Sanktionsmechanismus für mangelhaft angesetzte Daten auf. Gleichwohl kommt dem IP ein nicht zu unterschätzender Informationswert zu, da ähnliche Übersichten über die Investitionstätigkeit des Bundes kaum existieren.

4.2 Einschätzung des Investitionsprogramms aus finanzwissenschaftlicher Sicht

Der Plancharakter des IP leidet unter einigen gravierenden Schwächen¹⁸:

- Die außerbudgetär finanzierten Investitionen sind nicht erfaßt.
 - Die Rechtslage bleibt explizit unangetastet (gesetzliche und vertragliche Verpflichtungen).
 - Es werden kaum echte Programmschwerpunkte gesetzt (Fortschreibung bisheriger Budgetansätze).
 - Es existiert keine Verbindung zum Planungs- und Entscheidungsprozeß für Investitionen und zur Budgeterstellung in dem Sinn, daß das IP verpflichtend heranzuziehen wäre.
 - Es sind keinerlei Sanktionen für mangelhafte Angaben vorgesehen.
- Das IP artet in der derzeitig praktizierten Form in ein „Wunschprogramm“ der Ressorts ohne jegliche Prioritätensetzung aus. Die fehlende Zusammenführung mit den außerbudgetär finanzierten Investitionsvorhaben (Diese erreichten 1990 bereits 44,7 Prozent der Gesamtinvestitionen.¹⁹) läßt den Informationsgehalt des IP zunehmend geringer erscheinen.

Die Konzeption des IP bedarf einer dringenden Revision. Eine Zusammenschau aller zukunftsorientierten Ausgaben des Bundes darf die Ressourcenbeschränkung nicht außer acht lassen. Jeder Projektwerber sollte einen detaillierten Fragenkatalog bezüglich des Bedarfs, der Dringlichkeit, der Finanzierungsvorstellungen und der Folgekosten beantworten müssen, dem auch eine gewisse Verbindlichkeit zukommen soll. Etwaige Sanktionen für grob unzutreffende Angaben wären zu überlegen.

5. Ansätze für eine strukturorientierte mittelfristige Budgetpolitik

5.1 Budgetprogramm und Budgetbericht

Von der im Abschnitt 3 im Detail vorgestellten Budgetprognose völlig zu unterscheiden ist der Vorschlag eines „Budgetprogramms“, wie er in einem Arbeitsentwurf des BMFF für eine Novellierung des Bundeshaushaltsgesetzes im Herbst 1990 präsentiert wurde.²⁰ Dieses gemäß einem neuen § 12 BHG zu erstellende „Budgetprogramm“ sollte von der Bundesregierung kurz nach Beginn einer neuen Legislaturperiode vorgelegt werden und sollte u. a. auch Festlegungen zu den Zielsetzungen und Maßnahmen, die die neue Bundesregierung zu verfolgen bzw. zu tätigen beabsichtigt, umfassen. Damit wird nicht mehr nur aufgezeigt „was passiert, wenn nichts passiert“ wie bei der Budgetprognose, sondern „was passieren soll, damit vorgegebene Ziele erreicht werden können“. Die Erläuterungen zur geplanten Novelle präzisieren dieses aktive Element des „Budgetprogramms“: „Mit der Einführung dieses Instrumentes soll im wesentlichen bewirkt werden, daß die Bundesregierung die für ihre Tätigkeit in der jeweils beginnenden Legislaturperiode maßgeblichen Ziele und Maßnahmen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Bundeshaushalt koordiniert, festlegt und dokumentiert.“

In einer unveröffentlichten Stellungnahme (Nov. 1990) zu „Budgetprogramm“ und „Budgetbericht“, – letzterer sollte jährlich „follow-up's“ zum Budgetprogramm bieten und über mögliche Anpassungen einen flexiblen Vollzug gewährleisten –, unterstützte der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen grundsätzlich diese geplanten Instrumente. Dies u. a. mit dem Hinweis, daß er sich schon in seiner Studie „Mittelfristige Finanzplanung“ (1981) für eine Verbesserung der Effizienz und der Rationalität der Budgetpolitik, für eine Erhöhung der Transparenz sowie für eine klarere Ausrichtung auf grundlegende Zielsetzungen der einzelnen Ressorts im Budgetierungsprozeß ausgesprochen habe.

Ohne daß hier alle Argumente und Verbesserungsvorschläge eines internen Begutachtungsprozesses ausgebreitet werden könnten, wäre mit der Verwirklichung des geplanten Budgetprogramms und des Budgetberichts sicherlich eine neue Qualität der mittelfristigen Orientierung des Haushaltswesens in Richtung Transparenz, Koordination, Schwerpunktsetzung und damit mittelfristiger Budgetstrukturpolitik und möglich gewesen. Umso mehr erstaunt es, daß dieser Vorschlag trotz des vorhandenen „Problemdrucks“ wieder „in der Versenkung“ verschwunden ist.

Eine Erklärung dafür könnte darin bestehen, daß bereits die Vorarbeiten für ein Budgetprogramm, nämlich die Fixierung von Zielsetzungen bei den haushaltsleitenden Organen sowie „die Ermittlung der ihren Wirkungsbereich betreffenden voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben, insbesondere der finanziellen Auswirkungen der in Aussicht genommenen rechtssetzenden und sonstigen Maßnahmen sowie Vorha-

ben“, wie es im Arbeitsentwurf zur geplanten BHG-Novelle in einem neugefaßten § 5 Abs. 3 Z. 3 geheißen hätte, eine neue Planungskultur und vor allem -bereitschaft bei den haushaltsleitenden Organen voraussetzt, die erst eingeübt werden müßte, falls sie politisch überhaupt erwünscht ist.

5.2 Ansätze für einen „Budgetstrukturbericht der Bundesregierung“

Der folgende Vorschlag einer Bestandsaufnahme der Budgetstruktur und ihrer Verbesserung knüpft an den für ein „Budgetprogramm“ notwendigen Vorarbeiten der haushaltsleitenden Organe an. Er hat zugleich eine realistische und eine „blauäugige“ Komponente.

Realistischerweise muß davon ausgegangen werden, daß dem Bundesbudget weder eine rationale Konzeption zugrund liegt noch erwartet werden darf, daß sich dieser Befund in Zukunft allzu deutlich ändern wird. Vielmehr haben Gruppeninteressen und -kompromisse der Vergangenheit das heutige und für die Zukunft absehbare Budgetbild gezeichnet. Vor diesem Hintergrund müssen extrem ökonomistische, rationale Ansätze versagen. Die Budgetstrukturreform bleibt ein politischer Kompromiß.

Der folgende Vorschlag unterstellt, daß irgendeine nachhaltige Budgetstrukturreform, falls sie schon nicht gewünscht wird, wegen des offensichtlichen Problemdrucks erforderlich werden wird. Es wird – und hier ist zugegebenermaßen etwas „Blauäugigkeit“ im Spiel – davon ausgegangen, daß die zur Mitwirkung aufgerufene Exekutive („die haushaltsleitenden Organe“) ein Mindestmaß an benötigten Informationen tatsächlich zur Verfügung stellt. Im übrigen wird davon ausgegangen, daß jeder Budgetverantwortliche selbst am besten weiß, wo er die „Axt“ in seinem Bereich ansetzen kann und man diese Entscheidung ihm (z. B. im Rahmen der Ministerverantwortlichkeit) auch überlassen sollte.

Um die notwendige Budgetstrukturreform in diesem Umfeld voranzutreiben – und im folgenden wird die „blauäugige“ Variante vertieft – könnte sich die Bundesregierung auf einen kleinen Fragebogen einigen, den jedes haushaltsleitende Organ (§ 5 Abs. 1 BHG), also z. B. die Fachminister, beantworten müßte. Dabei wird davon ausgegangen, daß Wirtschaften u. U. auch die Verteilung des Mangels bedeutet und jede Führungskraft imstande sein müßte, einige grobe Aussagen zu den eigenen Prioritäten sowie zur Situation und Zukunft des von ihr zu verantwortenden Bereiches zu machen.

Ableitung eines Fragebogens für die Budgetstruktur-Berichterstattung:

Vorbemerkungen:

Es ist notwendig, daß die haushaltsleitenden Organe ihre Antworten ohne jegliche Rücksichtnahme auf bestehende gesetzliche Verpflichtungen geben dürfen, da ein Strukturwandel ohne Hinterfragen der histo-

risch gewachsenen Aufgaben, der erreichten Besitzstände sowie der vorhandenen Routinen der Aufgabenerfüllung nicht möglich erscheint.

Nachstehend sind wichtige Informationsinputs für eine Budgetstrukturberichterstattung aufgelistet (in Klammer: Nummer der Frage im Fragebogen). Die Erläuterungen zu den Fragen sind im Anschluß an den Fragebogen den einzelnen Fragen zugeordnet.

Informationsinputs für eine Budgetstruktur-Berichterstattung (von jedem haushaltsleitenden Organ beizubringen):

- Ziel- und Prioritätensetzung (1, 2),
- Analyse der Ausgabenentwicklung und der Ausgabendeteminanten (3, 4, 5, 6),
- Qualifizierung und Quantifizierung der wichtigsten Zukunftsherausforderungen (7, 8),
- Erarbeitung von Kürzungsoptionen (9),
- Kompetenz-, „börse“ und Budgetausgliederungen (10, 11, 12, 13),
- Auslotung des Einnahmenpotentials (13, 14),
- Sonstige Vorschläge zur Aufgabenreform (14, 15).

Fragebogen:

Folgende Fragen wären von jedem haushaltsleitenden Organ zu beantworten (Beispiele anhand eines Fachressorts):

1. Welches sind die drei wichtigsten Zielsetzungen Ihres Ressorts in der Reihenfolge der Bedeutung, die Sie ihnen zumessen?
2. Welches sind in der Reihenfolge der Wichtigkeit die drei bedeutungsvollsten Aufgabenbereiche Ihres Ressorts?
3. Welchen Prozentanteil des Ihrem Ressorts heuer zur Verfügung stehenden Budgets geben Sie für jede dieser zentralen Aufgabenstellungen aus?
4. Welches waren in den letzten fünf Jahren für jeden dieser zentralen Aufgabenbereiche auf der Seite der Produktion und des Angebots von Verwaltungsleistungen die wichtigsten Einflußgrößen für die Ausgabenausweitung?
5. Welches waren in den letzten fünf Jahren für jeden dieser zentralen Aufgabenbereiche auf der Seite der Nachfrage der von Ihrem Ressort angebotenen Verwaltungsleistungen die wichtigsten Einflußgrößen für die Ausgabenausweitung?
6. In welchem Prozentverhältnis tragen – getrennt für die genannten drei Aufgabenbereiche – die einzelnen angebots- und nachfrageseitigen Bestimmungsgrößen zu der für die einzelnen Aufgabenbereiche durchschnittlich festgestellten Ausgabenausweitung bei?
7. Welches sind die wichtigsten neuen Problem- und Aufgabenstellungen, denen sich aus heutiger Sicht Ihr Ressort in den kommenden fünf Jahren gegenübersehen dürfte?
8. Welche finanziellen Zusatzforderungen werden für diese neuen Problem- und Aufgabenstellungen Ihrem Ressort voraussichtlich erwachsen?

9. Welche der bisherigen Aktivitäten Ihres Ressorts müßten im Hinblick auf die notwendige Budgetstrukturreform völlig entfallen, wenn über einen Zeitraum der nächsten fünf Jahre hinweg die Ausgaben Ihres Ressorts auf dem heuer zur Verfügung stehenden Budgetansatz (Schilling-Betrag) „eingefroren“ würden?
10. Welche ausgabenwirksamen Kompetenzen wären Sie bereit, vollständig (d. h. ohne weitere Mitwirkungsmöglichkeit) abzugeben, wenn Ihrem Ressort dafür eine in den Anmerkungen näher spezifizierte finanzielle Abgeltung gewährt würde?
11. Welche ausgabenwirksamen Kompetenzen (einschließlich der dafür benötigten budgetären Ressourcen) im unmittelbarem Zusammenhang mit den „Kernaufgaben“ Ihres Ressorts würden sie gerne von anderen Ressorts oder anderen Trägern öffentlichen Rechts zur ausschließlichen Wahrnehmung durch Ihr Ressort erhalten, wenn Sie dafür eine in den Anmerkungen näher spezifizierte Abgeltung an diese Institutionen aus Ihrem Ressortbudget finanzieren müßten?
12. Welche Aktivitäten Ihres Ressorts könnte oder sollte man sowohl aus Ihrem Ressort als auch aus dem Bundeshaushalt ausgliedern und in einer anderen (öffentlich-rechtlichen oder privaten) Rechtsform verwirklichen unter der Annahme, diese Ausgliederungen müßten innerhalb von fünf Jahren mindestens ein Budgetvolumen von 20 Prozent Ihres diesjährigen Ressortbudgets erreichen?
13. Welche Budgetbelastungen erwarten Sie für Ihr Ressortbudget innerhalb der nächsten fünf Jahre aus bereits eingegangenen Budgetausgliederungen und außerbudgetären Sonderfinanzierungen?
14. Welche sind die drei wichtigsten Bereiche (Möglichkeiten) Ihres Ressorts für die Einführung (Erhöhung) von Steuern und/oder Gebühren für von Ihrem Ressort erstellte Leistungen und wie hoch schätzen Sie das Einnahmenpotential jedes dieser Bereiche?
15. Welche weiteren Vorschläge für die Haushaltskonsolidierung, den Personalabbau, die Änderung der Leistungserbringung, die Rechtsvereinfachung, die Deregulierung, die Privatisierung von Aufgaben, Einrichtungen und Vermögen u. a. haben Sie über die bisher gemachten Vorschläge hinaus zu machen?

Anmerkungen zum Fragebogen:

Zu (Frage) 1: Beispiel: Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Forschung.

Zu 2: Auflistung größerer Kompetenzbündel, z. B. Universitäten, Museen . . .

Zu 3: Aufgabenbereich 1: 25 Prozent, Aufgabenbereich 2: 40 Prozent, Aufgabenbereich 3: 8 Prozent. Summe für die drei wichtigsten Aufgabenbündel: 73 Prozent der Gesamtausgaben des Ressorts.

Zu 4: Beispiele für angebotsseitige Einflußgrößen: Personalzuwachs in Personen, Lohn- und Gehaltssteigerungen in Prozent p. a., Ausweitung der Büroflächen in 1000 m² usw.

Zu 5: Beispiele für nachfrageseitige Einflußgrößen: Veränderung der Zahl der Frühpensionisten in 1000, Leistungsverbesserung bei den Ausgleichszulagen pro Kopf in Prozent usw.

Zu 6: gesamte Ausgabenausweitung = 100. Welchen Prozentanteil an der Ausweitung haben die einzelnen Angebots- und nachfrageseitigen Faktoren?

Zu 7: z. B. erwartete Zunahme der Flüchtlinge in 1000, EG-Beitritt usw.

Zu 8: in Millionen Schilling

Zu 9: Ausgangssituation: Die Bundesregierung macht mit dem Arbeitsübereinkommen ernst und will sowohl das Nettodefizit in Prozent des BIP senken als auch die Budgetstruktur verbessern. „Einfrieren“ eines nominellen Betrages über fünf Jahre bedeutet unter Berücksichtigung von Preissteigerungen eine reale Kürzung von ca. 15 bis 20 Prozent innerhalb dieses Zeitraums.

Zentrale Bedingung der Antwort: Sie dürfen nicht „linear“ über alle Aufgabenbereiche hinweg kürzen, sondern müssen die in Anbetracht dieser Budgetrestriktion am wenigsten wichtigen „Aufgabenpakete“ zur Kürzung „freigeben“. Listen Sie die von der Einsparung betroffenen Aktivitäten samt den eingesparten Beträgen (im Umfang von jeweils ca. 4 Prozent p. a. der dem Ressort heuer zur Verfügung stehenden Ausgaben) auf.

Zu 10: Um von Strukturreformen im Budget sprechen zu können, müssen bedeutsame Kompetenzvereinigungen zwischen den Ressorts und/oder anderen öffentlich-rechtlichen Kompetenzträgern (z. B. Ländern, Gemeinden, Sozialversicherungsträgern, Fonds) vorgenommen werden. Für jede abgegebene „Kompetenz“ erhalten Sie zur freien Verwendung im Ressort 10 Prozent der bisher von Ihrem Ressort dafür aufgewandten Mittel. (Sie können auch „Kompetenzen“ abgeben, die Sie bereits bei Frage 9 zur Kürzung freigegeben haben.)

Zu 11: Sie müssen dem bisherigen „Inhaber“ der Kompetenzen 10 Prozent der bisher von ihm dafür aufgewandten Ausgaben für die Kompetenzabtretung abgeben.

Zu 12: Annahme: Sie müssen verteilt über die nächsten fünf Jahre 20 Prozent der budgetwirksamen Ausgaben Ihres Ressorts aus dem Bundeshaushalt ausgliedern. (Dabei können auch Aufgabenbereiche genannt werden, die Sie gemäß Frage 8 bereits zur Kürzung oder gemäß Frage 9 zur Kompetenzabtretung freigegeben haben.)

Zu 13: in Millionen Schilling.

Zu 14: Ökonomen erwarten sich von der richtigen „Bepreisung“ (Preis ist gleich Grenzkosten) öffentlicher Leistungen bessere Entscheidungen der Nutzer, wobei soziale Aspekte durch Transfers wahrgenommen werden können. Sollten Sie hier Vorschläge machen, die in der Folge auch verwirklicht werden, so verbleiben 50 Prozent der zusätzlichen Einnahmen der ersten zwei Jahre zusätzlich bei Ihrem Ressort.

Beispiel: Einführung von Studiengebühren in Höhe von S 5.000,- pro Semester. Rückgang der Zahl der inskribierten Hörer auf 40 Prozent der derzeitigen Studentenzahl. Resultat: 80.000 Studenten x S 10.000,- p. a.

ergibt eine Einnahme von 800 Millionen Schilling p. a. abzüglich verbesserter Stipendien . . .

Zu 15: Quantifizieren Sie das Einsparungspotential über die nächsten fünf Jahre. Sollten Teile dieser Vorschläge verwirklicht werden, so verbleiben 50 Prozent der eingesparten Beträge für die ersten zwei Jahre bei Ihrem Ressort zur freien Verwendung für Ressortzwecke.

Die Antworten auf diesem Fragebogen müßten einer politischen, rechtlichen und ökonomischen Evaluation unterzogen werden. Prioritätensetzungen, Informationen über die Ausgabendeterminanten, konkretisierte Vorstellungen über künftige Herausforderungen, die sachliche Präzisierung des Kürzungspotentials, Kompetenzentflechtungen und Ausgliederungen sowie eine äquivalenzorientierte „Bepreisung“ öffentlicher Leistungsabgabe sind wichtige Marksteine für eine Strukturreform im Bereich des Bundesbudgets.

Fraglos müßten weitere Informationen, wie sie sich z. B. aus der Budgetprognose ergeben, in die Betrachtung einfließen. Den „Budgetstrukturbericht“ könnte das Finanzministerium unter Mitwirkung des Ministeriums für Föderalismus und Verwaltungsreform dem Kabinett zur Beschlußfassung vorlegen.

Der „Budgetstrukturbericht“ würde in der Folge dem Parlament und der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht. Im Laufe einer Legislaturperiode müßte jährlich einmal ein „Budgetbericht“ an das Parlament und die Öffentlichkeit erstattet werden, aus dem in verbaler und quantifizierter Form der Stand der Umsetzung bzw. die notwendigen Adaptierungen des ursprünglichen „Budgetstrukturberichts“ hervorgingen.

6. Zusammenschau

Die vorliegende Studie plädiert für eine strukturorientierte mittelfristige Budgetpolitik. Es wird dabei für Zwecke der Arbeit zwischen einer mittelfristigen Budgetniveaupolitik und einer mittelfristigen Budgetstrukturpolitik unterschieden. Erstere konzentriert sich auf künftige Ausgaben-, Einnahmen- und Saldogrößen. Letztere ist eine Metapher für alle Arten von (vor allem!) Aufgaben- und (daraus resultierend) Budgetanpassungen, die die „Zusammensetzung“ der Einnahmen- und Ausgabenaggregate betreffen und verhindern sollen, daß in mittel- und längerfristiger Sicht sehr unerwünschte oder gar unerträgliche Auswirkungen entstehen. Diese wären vor allem im Bereiche der Staatsverschuldung und der daraus resultierenden Steuerbelastung, bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Volkswirtschaft, in Restriktionen des wirtschafts-, finanz-, geld- sowie währungspolitischen Spielraums, in zwanghaften Leistungskürzungen, in der fehlenden Wahrnehmung von Zukunftsaufgaben und damit in vielen gesellschaftlichen Bereichen spürbar.

Die Ausführungen konzentrieren sich auf die Budgetvorschauen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen und auf die Budgetprognosen und Investitionsprogramme des Bundes, wie sie seit Inkrafttreten des Bundeshaushaltsgesetzes per 1. Jänner 1987 vom Bundesministerium für Finanzen zu erstellen sind. Alle diese Instrumente konzentrieren sich – konzeptbedingt – vornehmlich auf die Budgetniveauproblematik, auch wenn die beiden erstgenannten von sehr allgemein gehaltenen strukturorientierten Empfehlungen begleitet sind (siehe Anhang). Die Studie legt als Maßstab ein „Anforderungsprofil“ an diese Instrumente an, um die Ziele, Voraussetzungen, Methoden, Inhalte und sonstige Besonderheiten der Budgetvorschauen und -prognosen ablesen und vergleichen zu können.

Die Budgetvorschauen und -prognosen können im Gegensatz zum Investitionsprogramm als methodisch ausgereift und im Rahmen der beschränkten Zielsetzung, ein budgetäres „Frühwarnsystem“ zu sein, als zweckmäßig bezeichnet werden. Es finden sich in der Studie auch Anmerkungen und Beispiele zur Treffsicherheit sowohl der Budgetvorschauen des Beirats aus den 80er Jahren als auch erstmals der bisher vom Bundesministerium für Finanzen vorgelegten Budgetprognosen. Systematische Fehlschätzungen gibt es insbesondere beim Personalaufwand. Auf Basis einer „Status-quo-Prognose“ methodisch nicht bewältigbar sind vor allem die „Sonstigen Einnahmen“ (etwa im Bereich der Privatisierungserlöse und Rücklagenentnahmen) und natürlich alle diskretionären Maßnahmen, die konzeptgerecht außer Ansatz bleiben müssen.

Dennoch kann mit den Budgetvorschauen und -prognosen lediglich auf einen noch ungelösten Konsolidierungsbedarf hingewiesen werden. Eine eigentliche Budgetstrukturreform könnte nur ein „Budgetprogramm“, wie es im Herbst 1990 kurz auf Basis eines Arbeitsentwurfes des Bundesministeriums für Finanzen unter Budgetexperten diskutiert wurde, leisten. Zentral sind dabei Angaben über die angestrebten budgetären Zielsetzungen und die dafür benötigten budgetären Maßnahmen. Statt eines „passiven“ Aufzeigens möglicher budgetärer „Entgleisungen“ in Zukunft ist eine aktive, zielgerichtete und mittelfristig orientierte Budgetstrukturpolitik erforderlich.

Die vorliegende Studie ortet den Grund für die bisher ungeleistete Arbeit einer nachhaltig wirksamen, mittelfristigen Budgetstrukturpolitik im wesentlichen bei den das Budget dominierenden, historisch gewachsenen Gruppeninteressen. Neben Planungskultur und Planungsinteresse bei den haushaltsleitenden Organen fehlen aber auch zentrale informationelle Grundlagen, die nur in Zusammenarbeit mit den betroffenen Ressorts beigebracht werden können. Für einen hier vorgeschlagenen „Budgetstrukturbericht der Bundesregierung“ wird ein Fragebogen zu Händen der haushaltsleitenden Organe entworfen. Die Antworten auf die aufgeworfenen Fragen und ein daraus abgeleiteter „Budgetstrukturbericht der Bundesregierung“ wäre dann die Basis für ein als unabdingbar angesehenes „Budgetprogramm“ der Bundesregierung.

Anhang

Übersicht über die Empfehlungen des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen in den einzelnen Budgetvorschauen:²¹

Budgetvorschau 1970–1974:

Zeitlich befristete Sondermaßnahmen (z. B. Alkoholsonderabgabe, Sonderabgabe vom Einkommen und Vermögen, Verzicht auf Überschüsse des Familienlastenausgleichs) sollen nicht ersatzlos auslaufen. Auf periodische Steuersenkungen soll weitgehend verzichtet werden. Das überproportionale Anwachsen der Sozialausgaben, der Ausgaben für Unterricht und Infrastrukturinvestitionen soll durch Kürzung minderwichtiger Ausgaben teilweise kompensiert werden. Die Tarife der Bundesbetriebe sollen an das allgemeine Preisniveau angepaßt werden.

Budgetvorschau 1971–1975:

Mittelfristige Ziele der Finanzpolitik sollen in einer mittelfristigen Finanzplanung umrissen werden. Größere Flexibilität in der Budgetgestaltung, Rationalisierung der Ausgabenpolitik, Schwerpunktbildung bei Infrastrukturinvestitionen usw. sollen die Schwerpunkte einer längerfristig orientierten Budgetpolitik sein.

Budgetvorschau 1972–1976:

Alle Ansätze, die zur mittelfristigen zielorientierten Finanzplanung beitragen können, sollen ausgebaut werden. Auf periodische Steuersenkungen soll weitgehend verzichtet werden. Die Kreditaufnahmen können vermindert werden (gute Konjunkturlage, vorzeitige Tilgungen)

Budgetvorschau 1974–1978:

Alle Möglichkeiten der Rationalisierung der Arbeitskräfte sowie der Erhöhung der Mobilität innerhalb der Verwaltung sollen genutzt werden. Im Amtsbeihilf zum Bundesfinanzgesetz sollen die Finanzierungsgrößen und das dadurch bewirkte Investitionsvolumen der außerbudgetären Finanzierungen detailliert angeführt werden. Steuersenkungen sollen in geringerem Umfang oder in größeren Zeitabständen erfolgen. Die Tarife der Bundesbetriebe sollen dem allgemeinen Preisniveau angepaßt werden. Kreditaufnahmen könnten anderen Finanzierungsformen vorgezogen werden.

Budgetvorschau 1976–1980:

Die Höhe der Verwaltungsschuld und der Finanzschuld sowie die Möglichkeit der Abgrenzung zwischen Finanz- und Verwaltungsschulden im Haushaltsrecht sollen detailliert untersucht werden.

Budgetvorschau 1978–1982:

Öffentliche Aufträge sollen zielkonform vergeben werden. Empfehlungen von 1976 sind weiterhin aktuell. Die Budgetkonsolidierung soll ausschließlich von der Ausgabenseite versucht werden und statt der Gesamtreform des Einkommensteuerrechts soll die Valorisierung des Einkommensteuertarifs erfolgen, die steuerliche Forschungsförderung verbessert, die Exporte entlastet und der Freibetrag bei der Gewerbeertragssteuer angehoben werden (Arbeitgebervorschlag). Eine Lohnsteuersenkung ab 1. Jänner 1979 und effizientere Einhebungs- bzw. Kon-

trollmethoden in den Bereichen der Mehrwert- und Einkommensteuer sollen überlegt werden (Arbeitnehmervorschlag).

Budgetvorschau 1980–1984:

Die Senkung der relativen Nettodefizite sollte fortgesetzt werden, um den budgetpolitischen Handlungsspielraum zu vergrößern.

Budgetvorschau 1982–1986:

Mittelfristig sollte der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben erhöht werden, um zur notwendigen Umschichtung zu unmittelbar nachfrage- und beschäftigungswirksamen Ausgaben beizutragen. Die Bemühungen um Einsparungen bzw. die Begrenzung des Wachstums in einzelnen Ausgabekategorien (Sozialaufwand, Krankenversicherung) sollte fortgesetzt werden.

Budgetvorschau 1984–1988:

Die Senkung des relativen Nettodefizits sollte schrittweise erfolgen, wobei eine grundsätzlich antizyklische, beschäftigungspolitische Orientierung möglich ist. Künftige Konsolidierungsschritte sollen von der Ausgabenseite her erfolgen, wobei auf die Vorschläge der Budgetvorschau 1982–1986 verwiesen wird. Im Transferbereich sollten Leistungsbezug und Transferhöhe aufgrund sozialpolitischer Überlegungen stärker vom Einkommen abhängig gemacht werden.

Budgetvorschau 1986–1990:

Die Budgetkonsolidierung sollte sowohl von der Ausgabenseite wie auch von der Einnahmenseite her erfolgen, wobei die Maßnahmen sozial ausgewogen sein sollen und Wachstums- und Beschäftigungseffekte zu berücksichtigen sind. Die Diskrepanz zwischen subjektivem Belastungsgefühl und objektiver Belastung sollte verstärkt berücksichtigt werden.

Übersicht über die Empfehlungen des BMfF in den einzelnen Budgetprognosen:

Budgetprognose 1988–1991: keine.

Budgetprognose 1989–1992: Einsparungen sind nicht nur bei den Ermessensausgaben, sondern auch durch eine Kostenbegrenzung der Personalausgaben zu erreichen, gesetzliche Verpflichtungen sind grundsätzlich in Frage zu stellen.

Budgetprognose 1990–1993: wie in BP 1989–1992.

Budgetprognose 1991–1994: alle Ausgabenkategorien sind in den Konsolidierungsprozeß einzubeziehen, wesentliche Einschränkungen sind bei den gesetzlichen Verpflichtungen (einschließlich der Zweckbindungen) anzustreben, nachhaltige Einsparungen sind im Personalbereich zu setzen, jedes Ressort soll Beitrag leisten.

Anmerkungen

- 1 Profil Nr. 38/1991, S. 18 ff.
- 2 „Die Presse“, 22. Oktober 1991, S. 5.
- 3 Diese Arbeitsgruppe setzt(e) sich im wesentlichen aus Experten der Bundeswirtschaftskammer, der Arbeiterkammer, des WIFO, des BMfF und der Wissenschaft zusammen.
- 4 Die Budgetvorschau 1972–1976 wurde nicht veröffentlicht, weil sich die Sozialpartner nicht auf eine gemeinsame Stellungnahme einigen konnten.
- 5 Es wird also angenommen, es werden keine Änderungen der Steuertarife, Ausgabenbeschlüsse usw. im Prognosezeitraum erfolgen.
- 6 Vgl. Socher (1986, S. 271).
- 7 BMfF (1991, S. 1).
- 8 Vgl. Socher (1986, S. 271).
- 9 In den Abbildungen 1–4 wird die Abweichung des prognostizierten vom tatsächlichen Personalaufwand als Differenz zwischen der prognostizierten Entwicklung laut Budgetvorschau und der tatsächlichen Entwicklung gemäß den Werten aus den Bundesrechnungsabschlüssen (BRA) errechnet, wobei die Ausgangswerte jeweils auf 100 Prozent gesetzt werden.
- 10 Die Steigerung im Jahr 1990 ist großteils auf die Integration „grauer“ Dienstposten in den neuen Stellenplan zurückzuführen.
- 11 Der Stand des Basisjahres der jeweiligen Budgetvorschau wird gleich 100 Prozent gesetzt.
- 12 Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1982, S. 51)
- 13 Ansätze finden sich mit der Darstellung von Einkommensverläufen bei Rainer/Roßmann (1991, S. 175 ff.).
- 14 Für 1990 war noch kein Wert für die volkswirtschaftliche Lohn- und Gehaltssumme verfügbar.
- 15 Revidierter Wert, siehe Tabelle 1.
- 16 In der Budgetprognose 1991–1994 wird erstmalig die neue Kategorie „Vergütungen und Überweisungen“ in den laufenden Sachaufwand einbezogen.
- 17 Vgl. Fleischmann/Lödl/van der Bellen (1991, S. 320).
- 18 Vgl. auch Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1981, S. 20).
- 19 Vgl. Fleischmann/Lödl/van der Bellen (1991, S. 327).
- 20 Vgl. zu „Budgetprogramm“ und Budgetbericht“ Gantner (1991).
- 21 Vgl. Daum (1991).

Literatur

- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Budgetvorschauen 1980–1984, 1982–1986, 1984–1988, 1986–1990, Wien
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1981, Mittelfristige Finanzplanung, Wien
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1982, Untersuchungen ausgewählter Ausgabenbereiche des Bundeshaushalts, Wien
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1991, Strukturelle Budgetsalden des Bundes 1986–1990, Wien
- Bundesministerium für Finanzen, Budgetprognosen 1988–1991, 1989–1992, 1990–1993, 1991–1994, Wien
- Daum, Alexandra, 1991, Budgetprognosen und Investitionsprogramme des Bundes in Österreich (1965 bis 1990), Dissertation, Innsbruck
- Fleischmann, Eduard, Lödl, Manfred C., Van der Bellen, Alexander, 1991, Außerbudgetäre Finanzierungen, in: Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, hrsg. von M. Gantner, Wien, Manz, 315–338
- Gantner, Manfred, 1991, Budgetpolitik als Wille und Vorstellung, in: Finanznachrichten 39/1991, 26. September 1991
- Rainer, Anton und Roßmann, Bruno, 1991, Das öffentliche Haushaltswesen und Personalinformationssysteme am Beispiel des Bundes, in: Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, hrsg. von M. Gantner, Wien, Manz, 165–182
- Socher, Karl, 1986, Längerfristige Finanzplanung, in: Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, hrsg. von W. Weigel u. a., Wien, Manz, 269–284

Europäischer Binnenmarkt aus regionalpolitischer Sicht

**Herta Tödtling-Schönhofer
Franz Tödtling**

1. Einleitung¹

Vom Binnenmarkt, also dem freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit, wird ein erheblicher Wachstumsschub in bezug auf die Produktion und Beschäftigung für die EG erwartet (Cecchini 1988). Allerdings werden die einzelnen Regionen der EG unterschiedlich vom Nutzen und den Kosten dieses Vorhabens betroffen sein. Bei der Abschätzung dieser regionalen Wirkungen ist davon auszugehen, daß das Binnenmarktpjekt keinen völlig neuen Tatbestand darstellt, sondern nur eine weitere Entwicklung im Integrationsprozeß, der bereits seit den 50er Jahren abläuft. In diesem Prozeß der Integration standen in den Anfängen sektorale Probleme und Politiken (Kohle und Stahl, Landwirtschaft) sowie der Abbau von Zöllen im Vordergrund (Zollunion innerhalb der EG, Zollabbau auch zu den EFTA-Ländern seit Anfang der 70er Jahre). In den späten 70er und in den 80er Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt zu einer umfassenderen Struktur- und Wettbewerbspolitik (Koordination der nationalen Politiken und eigene Politik der EG). In der zweiten Hälfte der 80er Jahre erlebte der Integrationsprozeß mit der Binnenmarktdiskussion einen neuen Antrieb.

Die Zielsetzung eines ausgeglichenen Wachstums in allen Regionen der Gemeinschaft ist zwar bereits im Vertrag von Rom verankert, konkrete Maßnahmen wurden jedoch erst nach dem Beitritt Großbritanniens und Irlands in den 70er Jahren mit der Einrichtung des Regionalfonds gesetzt. Insbesondere die Süderweiterung in den 80er Jahren (Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals) verlieh dem Regionalproblem eine neue Dimension, der auch eine erhebliche Intensivierung der

Politik folgte. Mit der Vollendung des Binnenmarktes könnte eine neuerliche Problemverschärfung in den benachteiligten Regionen der Gemeinschaft eintreten.

Im folgenden Beitrag soll untersucht werden, ob Prozesse der wirtschaftlichen Integration – also die Erhöhung der Güter- und Faktormobilität – und speziell der Binnenmarkt mit einer Erhöhung oder Verminderung von regionalen Entwicklungsunterschieden im Integrationsraum verbunden ist. Diese Frage wird zunächst theoretisch (Abschnitt 2) und sodann empirisch (Abschnitt 3) untersucht. Den Entwicklungsunterschieden wird das regionalpolitische Bemühen der EG in Abschnitt 4 gegenübergestellt. Schlußfolgerungen werden im Abschnitt 5 gezogen.

2. Regionale Wirkungen wirtschaftlicher Integration – Theoretische Ansätze

Theoretische Aussagen zur regionalen Wirkung von Integrationsmaßnahmen lassen sich in der Außenhandelstheorie, der regionalen Entwicklungstheorie sowie in raumwirtschaftlichen Ansätzen finden. Sie beziehen sich auf die Wirkungen des Abbaues von Handelshemmnissen (Handelstheorie, Lösch) sowie von Hemmnissen in bezug auf die Wanderung von Kapital, Arbeit oder technischem Wissen (regionale Entwicklungstheorie). In diesen Theorien gibt es sowohl Argumente für einen Ausgleich regionaler Entwicklungsunterschiede im Zuge von Integration als auch Hinweise auf mögliche divergente Entwicklungen.

2.1 Konvergenz-Ansätze neoklassischer Prägung: Faktorpreisausgleich durch Handel und Faktorwanderungen

Einen tendenziellen Ausgleich von Pro-Kopf-Einkommen und wirtschaftlichem Entwicklungsstand in den Teilräumen eines Integrationsraumes erwarten sowohl die Außenhandelstheorie neoklassischer Prägung als auch die neoklassische Regionalentwicklungstheorie. Im Fall der Außenhandelstheorie untersucht der Ansatz von *Heckscher – Ohlin – Samuelson* den Güteraustausch für Länder, die unterschiedlich mit Produktionsfaktoren (Kapital und Arbeit) ausgestattet sind. Unter einigen rigorosen Annahmen² spezialisieren sich die Länder nach dieser Konzeption bei Integration auf jene Güter, die den jeweils reichlich vorhandenen Faktor intensiv nutzen: Im Fall der EG beispielsweise die weniger entwickelten südeuropäischen Länder auf die arbeitsintensiven Güter, die hochentwickelten Länder hingegen auf kapitalintensive Güter, oder – nach der Neofaktorproportionen-Theorie – auf humankapitalintensive Güter. Im Zuge einer solchen Spezialisierung gleichen sich die Faktorentgelte nach dieser Konzeption sukzessive an (vergl. Breuss 1983). Diese These der Konvergenz ist auf Grund der rigorosen Annahmen dieser Modelle allerdings sehr anzuzweifeln. Besonders problematisch erscheint im vorliegenden Kontext die Vernachlässigung von

Markturnvollkommenheiten und Skalenvorteilen, von Technologieunterschieden sowie von Transportkosten und Faktorwanderungen. Auch gibt es keine eindeutige empirische Evidenz für ein Angleichen der Faktorentgelte (Breuss/Stankovski 1988).

Während die neoklassische Handelstheorie den zunehmenden Gütertausch als ausgleichenden Mechanismus in den Vordergrund stellt, stützt sich das in der *Regionalökonomie* bekannte *Theorem des Faktorpreisausgleichs* auf die Wanderung von Produktionsfaktoren. Auf der Basis von z. T. ähnlichen Annahmen³ wird argumentiert, daß die Integration Faktorwanderungen auslöst, die die Tendenz haben, die ursprünglichen Faktorpreis-Unterschiede zu reduzieren. Im Fall der EG wären dies etwa Arbeitskräftewanderungen aus den schwach entwickelten Regionen in die Kernräume, denen Kapitalwanderungen in umgekehrter Richtung gegenüberstehen. Obgleich Arbeitskräftewanderungen auf europäischer Ebene bislang nicht sehr ausgeprägt waren, sehen einzelne Autoren (Molle 1990) auf Grund der Güter- und Kapitalmobilität grundsätzlich die Konvergenz-These im EG-Raum für die Zeit seit den 50er Jahren bestätigt. Molle erwartet auch durch den Binnenmarkt eine weitere Angleichung der Entwicklung der Regionen.

2.2 Divergenz-Ansätze: Skalen- und Agglomerationsvorteile, „Spread & Backwash“ und Technologieunterschiede

Auf mögliche divergente regionale Entwicklung im Zuge von Integrationsprozessen wird sowohl in der Außenhandelstheorie wie auch in der Raumwirtschafts- und Regionalentwicklungslehre hingewiesen. *Skalenvorteile* spielen hinsichtlich der erwarteten Wirkungen des Binnenmarktes eine große Rolle (vergl. Cecchini-Bericht 1988), sie werden insbesondere in der „neuen Sicht“ des Außenhandels berücksichtigt (Breuss 1983). Die Ausnutzung von economies of scale und Produktdifferenzierung führt – im Gegensatz zur neoklassischen Konzeption – zur intra-industriellen Spezialisierung von Ländern, es werden also verschiedene Arten desselben Produktes getauscht. Welche Länder und Regionen nun im Integrationsfall von solchen Skalenvorteilen profitieren können, ist allerdings nicht eindeutig: Zum einen begünstigt der historisch frühere Einstieg in skalenintensive Produktionssparten die bereits hoch entwickelten Länder, zum anderen ist der potentielle Marktzuwachs für die neu hinzukommenden entwicklungsschwächeren und meist auch kleineren Länder (z. B. an der südlichen Peripherie) relativ größer⁴.

Die Realisierung von Skalenvorteilen hängt zumindest zum Teil auch von den jeweiligen *Transportkosten* und vom *Zugang zu den Märkten* ab. Keeble et al. (1982) haben, basierend auf dem Ansatz von Lösch sowie von Clark et al. (1969), Marktpotentiale für die EG für den Zeitraum 1965–1977 berechnet. Sie weisen sehr starke sowie auch ansteigende regionale Unterschiede für den untersuchten Zeitraum nach. Nach dieser raumwirtschaftlichen Konzeption würden somit die zentralen Regionen zumindest bei transportkostenintensiven Produkten einen nicht uner-

heblichen Wettbewerbsvorteil haben. Allerdings ist zu bemängeln, daß von den genannten Autoren nicht versucht wurde, den Zusammenhang zum Prozeß der Regionalentwicklung auch zu testen. Der Versuch eines solchen Tests, der von Bröcker et al. (1983) für die Regionen Nordeuropas unternommen wurde, hat nur einen sehr schwachen Einfluß des Marktpotentials auf die Regionalentwicklung ergeben.

Polarisationstheoretische Ansätze der Regionalentwicklungslehre (Myrdal 1959, Buttler et al. 1977) betonen zunächst wie die oben genannten Ansätze die Wirkung von Skalen- und Agglomerationsvorteilen. Zentrale Regionen haben diesbezüglich einen großen Vorteil. Sie sind in der Lage, motorische Industrien anzuziehen und sie erzielen aufgrund zirkulär-kumulativer Prozesse weitere Wettbewerbsvorteile (Kaldor 1970). Von diesen dynamischen Regionen gehen Entzugs- und Ausbreitungseffekte („spread-“ und „backwash-effects“) auf die anderen Regionen aus. *Entzugseffekte* betreffen etwa die Konkurrenzierung auf den Gütermärkten sowie die selektive Abwanderung von Arbeitskräften. Es wird hervorgehoben, daß insbesondere die jüngeren und qualifizierten Arbeitskräfte in die dynamischen Zentren abwandern und dadurch die Entwicklungsmöglichkeiten der peripheren Regionen nachhaltig beeinträchtigt werden⁵. *Ausbreitungseffekte* betreffen die gestiegene Nachfrage nach Gütern und Diensten der peripheren Regionen (z. B. landwirtschaftliche Produkte und touristische Angebote), sowie unter bestimmten Bedingungen die Wanderung von Kapital und die Diffusion von technischem Fortschritt aus den zentralen in die peripheren Regionen. Ob nun der Nettoeffekt dieser Wirkungen positiv oder negativ ist, hängt von jeweils spezifischen Bedingungen ab (vergl. Stöhr und Tödtling 1978).

Zu diesen relevanten *Bedingungen für Spread und Backwash* zählt insbesondere die gesamtwirtschaftliche Situation. Eine hohe Wachstumsrate der Gesamtwirtschaft führt zu Faktorengpässen in den zentralen Regionen, insbesondere bei Arbeitskräften sowie beim Boden, auch werden Agglomerationsnachteile durch die Überlastung von Verkehrssystemen und Umwelt wirksam. Spreadeffekte sind in peripheren Regionen somit insbesondere in Perioden starken Wachstums in Form von Betriebsauslagerungen und durch die Nachfrage nach Gütern und Diensten (etwa in Form des Tourismus) zu erwarten. Neben gesamtwirtschaftlichen sind jedoch auch die jeweiligen regionalen Bedingungen wesentlich. Im Fall von Regionen mit sehr großem Entwicklungsrückstand sowie dem Vorherrschen von traditionellen Wirtschafts- und Gesellschaftsformen (Süditalien, ländliche Gebiete in Griechenland, Spanien, Portugal, Irland) sind die Voraussetzungen für Aufbereitungseffekte sehr ungünstig, Entzugseffekte dürften daher überwiegen. Hauptnutznier von Ausbreitungseffekten in den weniger entwickelten Ländern sind vermutlich Regionen in relativ zentraler Lage und einem höheren Grad an Urbanisierung (etwa die Achse Lissabon-Porto in Portugal; Region Madrid, Katalanien, und die Mittelmeerküste in Spanien; Region „Drittes Italien“; Achse Athen-Thessaloniki in Griechenland). Spread- und Backwasheffekte treten im Zuge von Integrationsprozessen also

zeitlich und räumlich selektiv auf, sowohl Angleichung als auch Divergenz von regionaler Entwicklung sind möglich.

Technologie-Unterschiede werden auf internationaler wie auch inter-regionaler Ebene von der *Produktzyklustheorie* berücksichtigt (Vernon 1966, Norton and Rees 1979). Sie geht davon aus, daß Produkte einen typischen Lebenszyklus durchlaufen, im Zuge dessen sich die Technologieintensität, die Märkte und die Standortanforderungen ändern. Das neue Produkt wird typischerweise in den Agglomerationen der hochentwickelten Länder eingeführt, da hier die Standortbedingungen dafür am günstigsten sind (Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen, hohe Qualifikation der Arbeitskräfte, Märkte). Mit zunehmender Ausreifung sinken die Standortanforderungen, und es werden Kostengesichtspunkte wichtiger. Die Produktion wird in weniger entwickelte Länder und Regionen verlagert, wobei insbesondere Mehrbetriebsunternehmungen treibende Kräfte einer solchen Verlagerung sind⁶. Es ist anzunehmen, daß die EG-Integration durch den Abbau von Handelshemmnissen und die Erhöhung der Kapitalmobilität die Spezialisierung nach einem solchen Schema beschleunigt hat. Das „Europa der Regionen“ weist somit eine ausgeprägte technologische Differenzierung auf (Kommission der EG 1991).

Die theoretische Analyse ist somit zwar in der Lage, wesentliche Faktoren, Mechanismen und Bedingungen für Prozesse der Regionalentwicklung im Zuge der Integration aufzuzeigen, sie kann jedoch keine eindeutige Antwort in bezug auf Ausgleich und Divergenz und auf die regionalpolitischen Erfordernisse liefern. In der Folge werden die Grundzüge der Regionalentwicklung und der Regionalpolitik der EG dargestellt und nach den hier genannten theoretischen Konzepten interpretiert.

3. Regionale Disparitäten in der europäischen Gemeinschaft

3.1 Die Entwicklung der Disparitäten

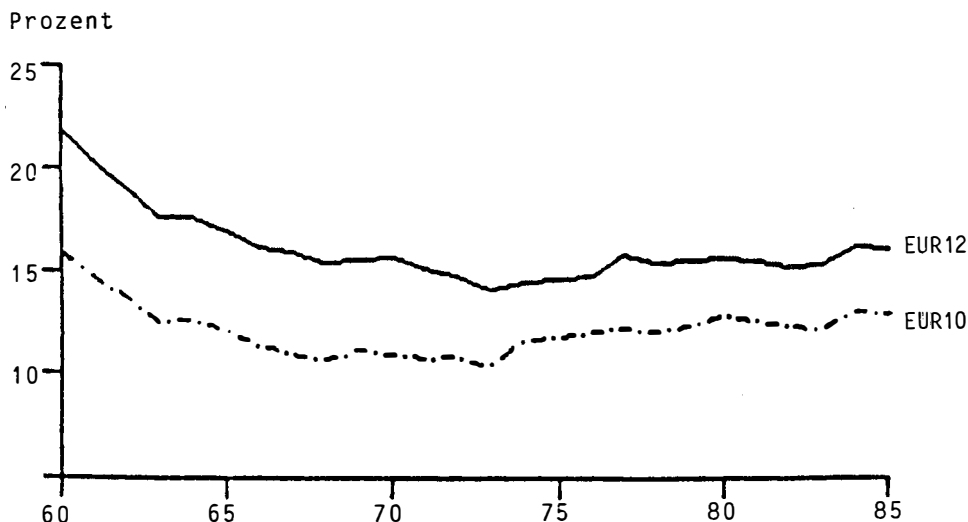
Die Unterschiede im Entwicklungsniveau innerhalb der EG bestehen sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch – in teilweise weit höherem Ausmaß – auf der Ebene der Regionen. So sind die regionalen Disparitäten bei der Wirtschaftskraft doppelt und bei der Arbeitslosigkeit dreimal so hoch wie in den USA⁷. Mit jeder Phase der Erweiterung der Gemeinschaft (Großbritannien, Irland 1972, Griechenland 1981, Spanien und Portugal 1986) haben sie sich deutlich vergrößert. Mit den letzten beiden Süderweiterungen stieg das Produktionsvolumen um 10 Prozent, die Bevölkerung um 22 Prozent, die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten um 57 Prozent und die Anzahl der Arbeitslosen um 30 Prozent. Die Bevölkerung, welche in Regionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als drei Viertel des EG-Durchschnitts lebt, ist von

24 Millionen (ca. 10 Prozent der damaligen Gemeinschaft) auf 62 Millionen (ca. 20 Prozent der heutigen Gemeinschaft) gestiegen (Kommission der EG 1987).

Das Ausmaß an regionalen Unterschieden konnte durch die sozioökonomische Entwicklung nur teilweise verringert werden. In den Phasen wirtschaftlichen Wachstums in den 50er und 60er Jahren hatten sich bei stabilen Wechselkursen, niedrigen Inflationsraten und einem hohen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsniveau die regionalen Unterschiede von Einkommen, Produktivität und Arbeitslosigkeit verringert (vergl. Darstellung 1 und 2). Dieser Konvergenzprozeß der schwächeren Regionen war nicht allein auf ein rascheres Wachstum, sondern auch auf die Abwanderung von in der Landwirtschaft freigesetzten Arbeitskräften aus Agrarregionen in Ballungsgebiete mit Arbeitskräftemangel zurückzuführen. Gleichzeitig kam es aufgrund technologischer Veränderungen zur Auslagerung von Produktionsbetrieben großer Unternehmungen in Regionen mit niedrigen Lohnkosten (in Form von „verlängerten Werkbänken“). Agglomerationen hingegen wahrten ihre Standortvorteile für dispositive Funktionen wie Management, Forschung & Entwicklung, Marketing.

Darstellung 1

Entwicklung der Disparitäten der Produktivität zwischen den Ländern der Gemeinschaft¹



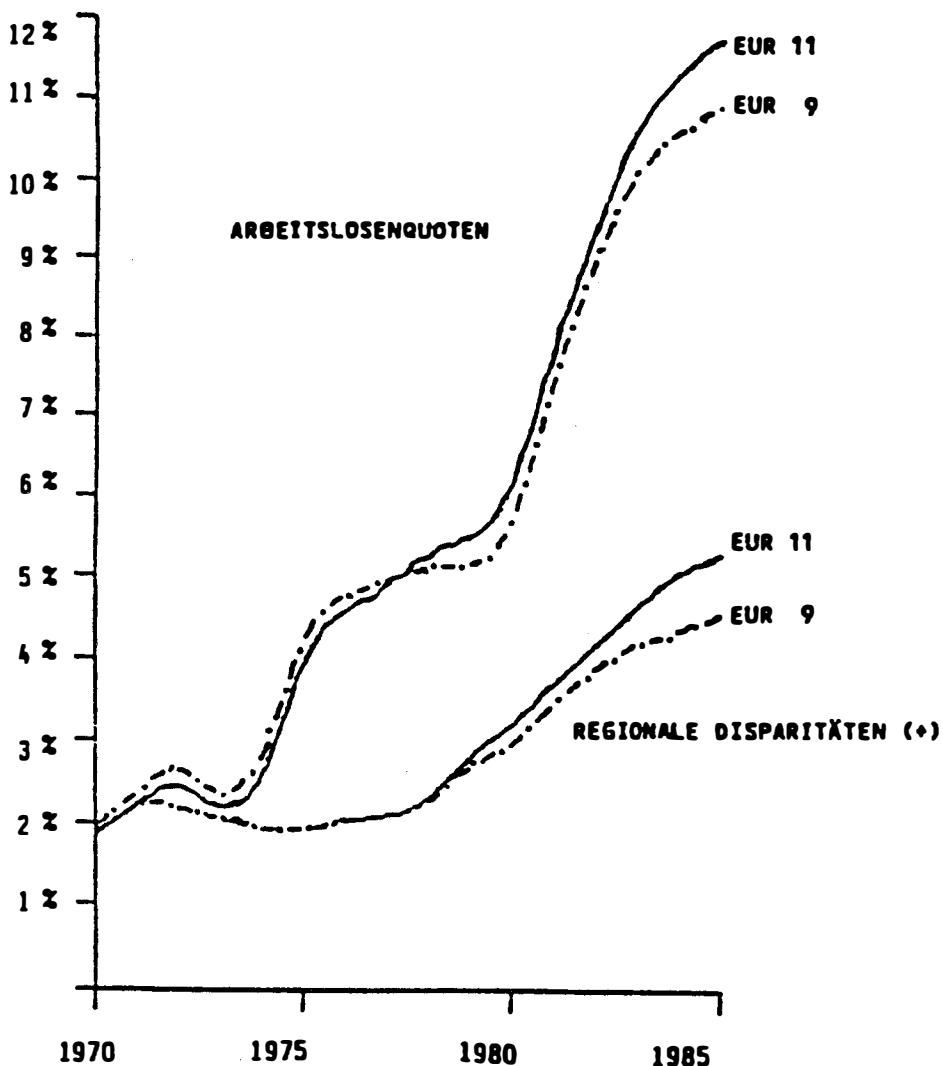
¹ Variationskoeffizient berechnet für das BIP pro Erwerbstätigen.

Der Variationskoeffizient wurde aus der Standardabweichung der nationalen BIP-Niveaus je Erwerbstätigen in Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts ermittelt.

Darstellung nach dem 3. periodischen Bericht der Kommission (1987).

Darstellung 2

Entwicklung der Arbeitslosigkeit und ihrer regionalen Disparität in der Gemeinschaft¹



¹ Angaben gemäß den Statistiken über registrierte Arbeitslose. Griechenland konnte wegen Inkompatibilität der Daten nicht berücksichtigt werden.
(+) Mit den regionalen Anteilen an den Erwerbspersonen gewogene Standardabweichung.

Darstellung nach dem 3. periodischen Bericht der Kommission (1987)

Mitte der 70er Jahre beendeten ein schwaches Wachstum der Produktion, instabile Preise und Wechselkurse sowie Ungleichgewichte der öffentlichen Haushalte den Konvergenzprozeß. Der Abbau von regionalen Disparitäten kam zum Stillstand und wurde schließlich von einer Phase der rückläufigen Entwicklung abgelöst, in welcher die regionalen Unterschiede wieder auf das Niveau von Anfang der 70er Jahre und noch früher zurückkehrten (vergl. Darstellung 1 und 2). Einzelne Industriegebiete mit Branchenschwerpunkten etwa im Textil-, Stahl- oder Schiffsbausektor sowie periphere Regionen mit jüngeren standardisierten Produktionen wurden von Produktionsverlagerungen in Schwellenländer betroffen („neue internationale Arbeitsteilung“: Fröbel et al. 1977). Die lange Zeit disparitätenausgleichende Wanderung von Arbeitskräften ging sehr stark zurück, während sich der Bevölkerungszuwachs in den wirtschaftlich ärmeren Staaten teilweise noch beschleunigte.

Während der 80er Jahre vergrößerten sich die Unterschiede des Pro-Kopf-Einkommens in der Gemeinschaft bis 1986 noch geringfügig, blieben seit damals praktisch konstant und entwickelten sich 1989 und 1990 wieder leicht rückläufig. Dies geschah vor dem Hintergrund einer Rückkehr zu einem lebhafteren Wirtschaftswachstum, das 1984 einsetzte und sich in der zweiten Hälfte der 80er Jahre konsolidierte. Auf Ebene der Mitgliedstaaten erreichten einige der ärmeren Länder – Spanien, Portugal und Irland – Wachstumsraten, die über dem Gemeinschaftsdurchschnitt lagen, eine der wichtigsten Voraussetzungen auch für einen Abbau von regionalen Disparitäten. Griechenland fiel jedoch weiter zurück (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

**Unterschiede in der Entwicklung des BIP und des BIP pro Kopf
in den Mitgliedstaaten während der 80er Jahre**

Mitgliedstaat	Jährliche Wachstumsraten			BIP/Kopf	
	1982–85	BIP 1986–90	1990	(EUR 12 = 100) 1986	1990
Griechenland	1,6	1,8	1,6	56	53
Spanien	1,8	4,5	3,8	72	77
Irland	1,5	3,7	4,6	63	65
Portugal	0,9	4,5	4,0	53	56
Insgesamt (EUR 4)	1,9	4,2	3,6	66	69
Andere (EUR 8)	1,8	3,0	2,9	108	107
EUR 12	1,8	3,1	3,0	100	100

Quelle: Kommission der EG (1991)

Der wirtschaftliche Aufschwung schlug sich merkbar in der Beschäftigungsentwicklung nieder. Von 1984 bis 1990 stieg die Zahl der Arbeitsplätze jährlich um 1,25 Prozent, was zu einer Nettozunahme von 9,5 Millionen Arbeitsplätzen führte und den Verlust von 3,5 Millionen Arbeitsplätzen im Zuge der Rezession Anfang der 80er Jahre mehr als ausglich. Besonders hoch war die Beschäftigtenzunahme in Spanien und in Großbritannien, wo zu Anfang der 80er Jahre die alten Industriegebiete starke Einbrüche hinnehmen mußten, sowie mit Einschränkung auch in Portugal⁸.

Die Arbeitslosenquote reagierte erst mit einiger Verzögerung auf den Anstieg der Produktion. Während der ersten Hälfte der 80er Jahre haben sich die regionalen Unterschiede bei den Arbeitslosenraten noch erheblich verschärft (Darst. 2), entsprechend der Auswirkungen der hohen Arbeitsplatzverluste in manchen Industriezweigen. In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts führten Beschäftigungszuwächse zu einem Absinken der Arbeitslosenquote, und die regionalen Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit wurden geringer, wenngleich die Disparitäten immer noch beträchtlich sind: So betrug 1990 die durchschnittliche Arbeitslosenquote in den 10 Regionen mit den niedrigsten Quoten 2,5 Prozent und in den zehn Regionen mit der höchsten Arbeitslosigkeit 22 Prozent (Kommission der EG 1991).

3.2 Problemregionen in der EG

Als Problemregionen der EG sind nun auf der einen Seite die *Gebiete mit wirtschaftlichem Entwicklungsrückstand* (Ziel-Nr.-1-Regionen) zu nennen, die in ihrer wirtschaftlichen Basis noch weitgehend von der Landwirtschaft abhängig sind. Solche Gebiete, für die ein niedriges Einkommensniveau, vielfach hohe Arbeitslosigkeit und eine unzulängliche Infrastruktur kennzeichnend sind, finden sich vor allem in Griechenland, in Spanien, in Portugal, im italienischen Mezzogiorno, in Irland und in Nordirland. In Frankreich gehören die überseeischen Départements dazu. All diese Gebiete liegen am Rande der Gemeinschaft, was ihre wirtschaftliche Entwicklung zusätzlich erschwert. In den 80er Jahren haben sie teils sehr unterschiedliche Entwicklungen – teils mit Konvergenz, teils mit Divergenz zum Gemeinschaftsdurchschnitt genommen: So konnten Portugal (ab 1985) und die Mehrheit der spanischen Regionen bei der Beschäftigungssituation und dem Einkommen eine Annäherung an den Gemeinschaftsdurchschnitt verzeichnen⁹. Griechenland, Korsika und die Mehrheit der süditalienischen Regionen haben sich weit weniger günstig entwickelt und sind bei beiden Größen noch weiter hinter den Gemeinschaftsdurchschnitt zurückgefallen. Bis zur Jahrtausendwende dürfte sich die Zahl der Erwerbspersonen in diesen Regionen um mehr als 2 Millionen erhöhen, während sie in den anderen Gebieten stagnieren wird.

Der zweite Typ von Problemgebieten sind vormalis wohlhabende Gebiete, die jetzt veraltete Industrien wie Kohle-, Stahl-, Schiffbau- und

Textilindustrie und eine *rückläufige Entwicklung* aufweisen (Ziel-Nr.-2-Regionen). Diese alten Industriegebiete befinden sich großteils in Großbritannien, in Frankreich und in Belgien. Hier haben sich Ende der 70er und in der ersten Hälfte der 80er Jahre die Arbeitslosenraten überdurchschnittlich erhöht. Sie lag in diesen Regionen 1990 um 1,25 Prozentpunkte über dem Gemeinschaftsdurchschnitt, aber deutlich unter dem Wert der entwicklungsschwachen Regionen. Zwischen 1985 und 1990 ging die Arbeitslosenquote wesentlich stärker als in der EG insgesamt zurück (siehe Tabelle 2; Kommission der EG 1991).

Tabelle 2
Soziale und wirtschaftliche Lage der Problemregionen

Regionen	Arbeitsmarkt			Wirtschaft			BIP	
	Erwerbs- quote ² in % (1987)	Arbeitslosenquote Ins- gesamt in % (1990)	Verände- rung in Prozent- punkten (1985-1990)	Sektorale Struktur Anteil der Sektoren an der Gesamterwerbstätigkeit (1985)			EU 12 = 100 je Einwohner in KKP	
				Landwirt- schaft	Industrie	Dienstlei- stungen	1983	1988
Entwicklungsschw. Regionen ¹	40,0	14,3	- 0,3	21,3	27,5	51,1	67,9	66,9
Regionen mit rück- läufiger Industrie ²	42,9	9,5	- 4,2	3,4	38,2	58,0	91,3	98,1
Übrige Regionen	44,0	6,2	- 2,7	12,5	33,1	54,4	102,8	104,5
EUR 12	43,5	8,3	- 2,4	8,6	32,3	59,1	100,0	100,0

1 Ziel-Nr.-1 - Regionen; siehe Kap. 4.2

2 Ziel-Nr.-2 - Regionen; siehe Kap. 4.2

Quelle: Kommission der EG (1991)

3.3 Ursachen für die regionalen Disparitäten

Die vorhandenen – und fortbestehenden regionalen Disparitäten der wirtschaftlichen Entwicklung lassen sich neben den sektoralen Unterschieden auf tief verwurzelte Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zurückführen, die durch eine Reihe von Faktoren beeinflusst wird. So sind der Zustand der Infrastruktur (insbesondere Verkehr und Telekommunikation), die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte und/oder entsprechender Berufsbildungsstätten sowie die regionalen kredit- und steuerpolitischen Voraussetzungen entscheidend für Investitions- und Standortentscheidungen. Die Bedeutung dieser Faktoren unterscheidet sich allerdings nach Regionen, wie eine umfangreiche Betriebsbefragung im Auftrag der Kommission ergab¹⁰.

In den *entwicklungsschwachen Regionen*, die am Rande der Gemeinschaft liegen, werden neben der mangelnden Qualifikation der Arbeitskräfte insbesondere Kapitalmarktmängel als wesentliches Problem genannt. So sind die Unterschiede bei den Zinssätzen und auch der Verfügbarkeit von mittel- und langfristigen Krediten und anderen Finanzierungsformen (Leasing, venture capital) gerade zwischen den industrialisierten und den entwicklungsschwachen Regionen besonders hoch. Als weitere vordringliche Probleme werden die mangelnde Qualität der Infrastruktur (Verkehr, Energie, schulische Einrichtungen, Industrieflächen, Telekommunikation etc.) genannt. Auch die Stärkung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, der Qualifikation der Arbeitskräfte und die Förderung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen werden für notwendig gehalten. In den *alten Industriegebieten* sehen die Unternehmer den Mangel an qualifizierten Arbeitskräften und die Senkung der Lohnkosten als wesentliche Probleme. Es besteht eine Diskrepanz zwischen angebotenen und nachgefragten Qualifikationen, weiters wird die veraltete Infrastruktur als Problem gesehen.

Weitere Ursachen der regionalen Disparitäten liegen in den Unterschieden der Innovationsfähigkeit der Unternehmen. Hier sind gravierende regionale Disparitäten – sowohl auf Ebene der Länder als auch auf jener der Regionen – zu beobachten. 1989 entfielen etwa drei Viertel der F&E-Ausgaben in der EG allein auf die BRD, Frankreich und Großbritannien. Darüber hinaus sind die F&E-Ausgaben in den ärmeren Ländern regional stark konzentriert. So entfallen in Portugal auf Lissabon und seine unmittelbare Umgebung 72 Prozent der gesamten nationalen F&E-Ausgaben.

Aus diesen Analysen ergibt sich jedenfalls eine unterschiedliche Gewichtung der in den einzelnen Regionen zu setzenden Maßnahmen. In den entwicklungsschwachen Regionen ist die größte Wirkung von Maßnahmen zur Verbesserung der grundlegenden Infrastruktur zu erwarten. Hohe Priorität sollten außerdem eine Verbesserung des Kreditangebotes und eine Senkung der Zinskosten haben. In den alten Industriegebieten mit besser entwickelter (wenn auch veralteter) Infrastruktur und leistungsfähigeren Finanzmärkten ist das Angebot von qualifiziertem Personal (insbesondere die Weiterbildung und Umschulung) von besonderer Bedeutung. Allerdings ist auch zu erkennen, daß die Ursachen für die geringen Wirtschaftsleistungen der schwächeren Regionen sehr tiefgreifend sind und – wenn überhaupt – auch nur langsam und schrittweise zu beseitigen sind¹¹.

3.4 Die regionalen Auswirkungen des Binnenmarktes

Durch den Wegfall der noch verbliebenen Beschränkungen für den Personen-, Güter- und Kapitalverkehr innerhalb der Gemeinschaft soll das BIP mittelfristig um 4 bis 5 Prozent steigen, die Inflation um 6 Prozent sinken und sollen nahezu zwei Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Wie bereits oben erläutert, wird die Verringerung der

Disparitäten erfahrungsgemäß durch eine dynamische Wirtschaftsentwicklung erleichtert. Die allgemeine Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung dürfte daher mit der Vollendung des Binnenmarktes auch die Entwicklungsaussichten der benachteiligten Regionen verbessern. Neben gewissen Risiken, die der Prozeß birgt, eröffnet er den Regionen auch neue Chancen.

Die Empfindlichkeit der Wirtschaft einer Region gegenüber den Maßnahmen des Programms 1992 wird weitgehend von ihrer sektoralen Zusammensetzung und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen abhängen. Im Rahmen einer Beurteilung des Binnenmarktprogramms wurden 120 Industriezweige untersucht und festgestellt, daß 40 von diesen von einer Vollendung des Binnenmarktes unmittelbar betroffen sein werden (Kommission der EG 1989). Auf diese entfallen ungefähr 40 Prozent der Industriebeschäftigten. Zu den empfindlichsten Sektoren gehören diejenigen, die weitgehend von öffentlichen Aufträgen abhängen, wie Fernmeldewesen und Eisenbahnausrüstungen. Daneben gibt es eine große Zahl von Industriezweigen, die in Marktbereichen tätig sind, in denen derzeit nach wie vor nicht-tarifäre Handelshemmnisse (technische Normen, Einfuhrquoten) bestehen. Sie schließen die Lebensmittelindustrie, Textil, Schuhe und Bekleidung, verschiedene Zweige des Maschinenbaus und der Elektrotechnik sowie die chemische Grundstoffindustrie mit ein.

Die Bedeutung dieser betroffenen Sektoren variiert beträchtlich von Land zu Land. Die höchsten Anteile verzeichnen Portugal und Griechenland (68 und 61 Prozent der Industriebeschäftigten), während diese 40 Industriezweige in den übrigen Mitgliedstaaten zwischen 45 und 52 Prozent der Industriebeschäftigten ausmachen. Daraus folgt, daß die unmittelbaren Auswirkungen des Binnenmarktes in vielen der schwächeren Regionen der EG zu größeren Anpassungen und Umstrukturierungen führen werden als in den reicheren Regionen. Weiters wird damit gerechnet, daß aufgrund des Binnenmarktprogramms die Modernisierung vieler Wirtschaftszweige in den südlichen Mitgliedstaaten und in Irland beschleunigt wird und mittelfristig zu einem erheblichen Produktions- und Produktivitätsanstieg führen wird. Kurzfristig werden dafür jedoch Rationalisierungen und Umstrukturierungen notwendig sein, die die Beschäftigung eher reduzieren werden. Die Gründe für die derzeitige niedrige Produktivität liegen bei den strukturellen Schwächen und auch bei den negativen Folgen der übermäßigen Präsenz des öffentlichen Sektors und seiner regulierenden Wirkungen (Booz, Allan, Hamilton; 1989). Im öffentlichen Auftragswesen (Telekommunikation, Eisenbahnbau, Elektroenergieanlagen) werden in den südlichen Mitgliedstaaten Übernahmen nationaler Unternehmen durch größere nordeuropäische Erzeuger erwartet, was ebenfalls mit Arbeitsplatzverlusten einhergehen dürfte (PA Cambridge Economic Consultants 1990)¹².

Auch im Dienstleistungssektor werden beträchtliche Auswirkungen erwartet. Hier ist derzeit die innergemeinschaftliche Verflechtung sehr gering, da nach wie vor erhebliche Hemmnisse für Handel und Marktzugang bestehen. Am stärksten betroffen werden die unternehmensbezoge-

nen Dienstleistungen sein (7 Prozent der Gesamtbeschäftigung in der EG) sowie das Transport- und Kommunikationsgewerbe (6 Prozent). Man rechnet mit einer Angebots- und Qualitätsverbesserung bei einer Kostenreduktion. Dies kann die wirtschaftlichen Bedingungen verbessern und damit dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit vieler der schwächsten und mit solchen Dienstleistungen eher gering ausgestatteten Regionen zu stärken.

Der Binnenmarkt wird die Regionen allerdings nicht nur über sensitive Sektoren betreffen, sondern er dürfte auch zu einer weiteren industriellen Spezialisierung führen. So weisen die nördlichen Mitgliedstaaten erhebliche komparative Vorteile bei kapitalintensiven Produktionen und solchen mit einem hohen Einsatz an Humankapital auf, während die südlichen Länder (insbesondere Portugal und Griechenland) sie bei arbeitsintensiven Tätigkeiten mit niedrigem technologischem Standard haben. Mit Vollendung des Binnenmarktes ist mit einer weiteren derartigen Spezialisierung zu rechnen. Südliche Regionen können unter Minimierung der Anpassungsanstrengungen mit einer solchen Strategie kurzfristig erhebliche Produktions- und Beschäftigungszuwächse erzielen (Neven 1990)¹³. Längerfristig dürften sich mit einer solchen Strategie der räumlichen Arbeitsteilung die Disparitäten zwischen Zentren und Peripherien der Gemeinschaft jedoch zementieren oder sogar verschärfen. Darüber hinaus werden die peripheren Regionen dem verschärften Wettbewerb durch die Schwellenländer und zukünftig auch Osteuropas ausgesetzt, Ländern, in denen die Löhne noch wesentlich niedriger als in Südeuropa sind.

Eine bessere Strategie für die südlichen Mitgliedstaaten wäre es daher, die regionalen Wettbewerbsvorteile für die Erschließung *spezifischer* Produktmärkte zu nutzen. Hiezu sind allerdings breit angelegte Anstrengungen erforderlich, an denen sich sowohl regionale Kräfte als auch auswärtige Investoren beteiligen müssen, um längerfristig die Ausstattung dieser Regionen mit Human- und Sachkapital sowie auch mit F&E-Kapazitäten zu verbessern.

4. Die Regionalpolitik der Gemeinschaft

4.1 Die Entwicklung der Regionalpolitik der Gemeinschaft

Die regionalen Unterschiede der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bedrohen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (die „Kohäsion“) der Gemeinschaft. Deshalb wurde im Vertrag von Rom das Ziel formuliert, die „harmonische Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit in der gesamten Gemeinschaft zu fördern und für eine beschleunigte He-

bung der Lebenshaltung Sorge zu tragen“. Der Weg von dieser Absichtserklärung bis zur Herausbildung der heutigen Regionalpolitik war jedoch sehr weit:

In den Anfangszeiten der EWG war Regionalpolitik ausschließlich Sache der Mitgliedstaaten¹⁴. Die erste Maßnahme, die Errichtung des Regionalfonds, erfolgte 1974. Diese Entscheidung stand in Zusammenhang mit der Erweiterung der Sechsergemeinschaft um Großbritannien, Irland und Dänemark. Der Regionalfonds sollte die regional unterschiedlichen Wirkungen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) kompensieren. Dieser begünstigt nämlich Länder mit landwirtschaftlichen Überschüssen, und zwar besonders diejenigen, die Produkte der gemäßigten Zone, wie Weizen, Milch und Rindfleisch, produzieren. Angesichts ihrer Nettozahlerposition verlangten einige Länder mit einem Einkommen unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt (wie Großbritannien und Italien) daher einen Ausgleich. Der Regionalfonds sollte somit einen Beitrag zur Umverteilung von reichen zu armen Ländern leisten.

In der Phase von 1975 bis Anfang der 80er Jahre sah sich die Regionalpolitik der EG vor allem als Stütze und Ergänzung der nationalen Regionalpolitik. Man mußte bei den Mitgliedstaaten das Interesse für die regionalpolitischen Aktivitäten der EG wecken und versuchen, die Mittelvergabe nach einem einheitlichen Schema zu gestalten. Zu diesem Zweck bot man aus dem Fonds Mittel an, orientiert sich hierbei an der jeweiligen Förderungsgebietskulisse der Mitgliedstaaten und beteiligte sich an möglichst vielen Projekten („Gießkanneneffekt“). Allein von 1975 bis 1982 wurden so etwa 13.000 Vorhaben unterstützt.

Die nächste grundlegende Änderung in der EG-Regionalpolitik trat mit der Neufassung der Fondsverordnung 1979 sowie der Verfeinerung der Koordinierungsgrundsätze, den Durchführungsbestimmungen zur Beihilfenkontrolle, ein. In dieser Zeit erfolgte erstmals eine Abkoppelung von der nationalen Regionalpolitik, wobei die Kommission eine eigene Konzeption der Mittelvergabe entwickelte. Die wesentliche Änderung bei der Reform des Regionalfonds stellte – neben einer Erhöhung der Mittel – die Einführung einer sogenannten quotenfreien Abteilung dar, welche 5 Prozent der Fondsmittel umfaßte. Während die Mittelvergabe an die einzelnen Länder durch Quoten geregelt war, konnten jene 5 Prozent von der Kommission nach eigenen Vorstellungen vergeben werden. Damit wurden erstmals von der Kommission selbst regionalpolitische Maßnahmen gesetzt. In der 80er Jahren wurden diese Reformen konsequent weiterverfolgt. Eine weitere Reform des Regionalfonds im Jahr 1985 erhöhte den Spielraum für gemeinschaftliche Interventionen von 5 auf 20 Prozent. Der Regionalfonds hat sich somit im Lauf der Zeit von einer Ergänzungsförderung zu den nationalen Förderpolitiken zu einer eigenständigen Institution entwickelt, mit welcher die Kommission selbst Regionalpolitik mit größerem Einfluß betreibt.

Die Koordinierungsgrundsätze wurden in den 70er Jahren laufend verfeinert und erweitert: Für von den Mitgliedsstaaten vergebene Beihilfen wurden Obergrenzen für alle Fördergebiete festgelegt. Anfang der 80er Jahre entwickelte die Kommission eine Methode, nach welcher ab nun überprüft wurde, ob ein vom Mitgliedstaat ausgewiesenes Fördergebiet überhaupt nationaler Beihilfenmaßnahmen bedürfe oder dadurch die Wettbewerbs- und Handelsbedingungen verzerrt werden. Dabei verfolgt die Kommission zunehmend eine restriktive Politik und versucht, Fördergebiete und Fördersätze in den Mitgliedstaaten zu reduzieren.

Mit dem Binnenmarktprogramm und den befürchteten Nachteilen für manche Problemregionen versuchte die Kommission, die Regionalpolitik qualitativ und quantitativ zu stärken. Die Reform der Strukturfonds im Jahr 1989 war Ausdruck dieser Bestrebungen. Unter den Strukturfonds sind folgende Fonds zu verstehen:

- Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) stellt Beihilfen zum Ausbau der Infrastruktur und zur Förderung der Wirtschaftstätigkeit in den Fördergebieten der Gemeinschaft bereit.
- Der Europäische Sozialfonds und die EGKS gewährt Beihilfen für die Ausbildung, die Einstellung und die Umschulung von Arbeitnehmern. Diese Beihilfen werden zum größten Teil für Vorhaben zur Bekämpfung der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit verwendet.
- Die Abteilung „Ausrichtung“ des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) vergibt Beihilfen für die Modernisierung der landwirtschaftlichen Produktions- und Vertriebsstrukturen.

Die Reform der 3 Strukturfonds im Jahre 1989 ist die weitreichendste in der Geschichte der EG-Regionalpolitik. Gegenüber dem Jahr 1987 sollen die Mittel bis 1993 real verdoppelt werden (für den Regionalfonds bis 1992); eindeutige Ziele werden festgelegt und die Instrumente diesen Zielen zugeordnet. Weiters sollen die Interventionen künftig schwerpunktmäßig auf die am meisten benachteiligten Regionen, d. h. die Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel Nr. 1), ausgerichtet werden, wobei die Abgrenzung der anspruchsberechtigten Regionen künftig von der Kommission vorgenommen wird. Eine wesentliche Veränderung stellt auch die Umstellung der Fonds von einer Einzelfallförderung auf eine Programmplanung und -förderung dar: Künftig werden mehrjährige Rahmenprogramme für die Regionalförderung (von den Mitgliedstaaten in Einvernehmen mit der Kommission) festgelegt, in welchen die Interventionen der Fonds und anderer Instrumente der EG sowie die Förderungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Höhe und zeitlichen Vergabe festgehalten werden. Mittels der Konzipierung eigener Programme durch die Kommission, an welchen sich die Mitgliedsstaaten beteiligen können, wird beispielsweise versucht, das endogene Potential in entwicklungsschwachen Regionen oder die Umstrukturierung von Eisen- und Stahlrevieren zu fördern.

4.2 Regionalpolitische Problemlagen und Interventionen

Die Regionalpolitik der EG unterscheidet derzeit drei Typen von Problemgebieten, in welchen sie konzentriert ihre Instrumente einsetzt: Die entwicklungsschwachen Regionen (Ziel Nr. 1 der Regionalpolitik der Gemeinschaft) umfassen jene Regionen der Ebene II¹⁵, die ein BIP je Einwohner von höchstens 75 Prozent des EG-Durchschnitts aufweisen. Die Gebiete mit rückläufiger Industrieentwicklung (Ziel Nr. 2) werden auf einer kleinräumigeren Ebene (Ebene III) abgegrenzt und weisen überdurchschnittliche Werte bei den Arbeitslosenquoten und Industriebeschäftigten sowie Beschäftigtenrückgänge in der Industrie auf. Ländliche Gebiete (Ziel Nr. 5b) werden aufgrund von hohen Agrarquoten, niedrigen Agrareinkommen und einem niedrigen sozio-ökonomischen Entwicklungsstand abgegrenzt. Insgesamt betreffen die Ziele Nr. 1, 2 und 5b Regionen, in welchen 43 Prozent der Gesamtbevölkerung leben.

Im Rahmen der Stützungsmaßnahmen, die hauptsächlich aus operationellen (d. h. mehrjährigen, in Einvernehmen von Kommission und Mitgliedstaat erstellten) Programmen bestehen und nur zusätzlich zu staatlichen Unterstützungen vergeben werden, kann sich der Regionalfonds an der Finanzierung von Investitionen unterschiedlichster Art beteiligen, die von großen Verkehrsinfrastrukturinvestitionen bis hin zu Investitionen in den Unternehmen reichen. So werden Investitionen unterstützt, die bspw. Basisinfrastruktur wie Wasser- und Energieversorgungsnetze, Unterstützungsmaßnahmen für die Unternehmensentwicklung wie die Flächenbereitstellung, Telekommunikationsdienste etc. oder Investitionen in Unternehmensdienstleistungen betreffen. Bei jedem Förderungskonzept werden diesbezügliche Prioritäten gesetzt. Im Durchschnitt der Ziel-Nr.-1-Regionen liegt der Anteil der Förderungen für Infrastrukturinvestitionen bei 60 Prozent, jener für produktive Investitionen bei 30 Prozent und jener für lokale Entwicklungsmaßnahmen bei 10 Prozent. In Griechenland bspw. wird schwerpunktmäßig der Ausbau des Verkehrs- und Telekommunikationsnetzes, in Portugal und in Süditalien der produktive Sektor gefördert. Weitaus geringer ist der Anteil der Ausgaben für Basisinfrastruktur in den Ziel-Nr.-2-Regionen (16 Prozent). Hier fließen die Förderungen größtenteils direkt in den produktiven Sektor. In den meisten nördlichen Industriestaaten liegt auch hier der Schwerpunkt der Interventionen des Regionalfonds: Der Anteil der Investitionen in den produktiven Sektor und der damit verbundenen Maßnahmen beläuft sich auf 90–100 Prozent (Kommission der EG, 1991).

4.3 Mittelvergabe

Mit der Reform der Strukturfonds ist zwar die Höhe der Unterstützung in den Problemgebieten der nördlichen und stärker entwickelten Regionen im wesentlichen bestehen geblieben, aber der Umfang der Fördergebiete ist in diesen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Großbritan-

nien) zugunsten der in den südlichen Mitgliedstaaten gelegenen weniger entwickelten Teile eingeschränkt worden. Diese Regionen stellen nun mehr die Hälfte der Einwohner in Fördergebieten. Nahezu zwei Drittel der im Zeitraum 1989 bis 1993 verfügbaren Mittel der drei Strukturfonds – insgesamt 60 Milliarden ECU (ca. 840 Milliarden öS) – werden in die Ziel Nr.-1-Regionen gelenkt; der Regionalfonds allein wird ca. 80 Prozent seiner Mittel in diese Regionen lenken, 15 Prozent in die Ziel-Nr.-2 und ca. 5 Prozent in die Ziel-Nr.-5b-Regionen.

In den Ziel-Nr.-1-Regionen wird der Einkommenstransfer durch die Interventionen der drei Strukturfonds auf rund 1,2 Prozent des BIP im Jahr 1993 geschätzt. In den gänzlich unter Ziel-Nr.-1 fallenden Mitgliedstaaten (Irland, Griechenland, Portugal) sind es ca. 3 Prozent. Die Beihilfen des Regionalfonds in der Ziel Nr. 1 Regionen beliefen sich 1989 auf 0,7 Prozent des BIP und sollen bis 1993 auf 0,9 Prozent ansteigen. Im Hinblick auf die Investitionsförderung hat die Gemeinschaftsunterstützung ein etwas höheres Gewicht. So finanziert der Regionalfonds 1989 rund 3 Prozent der gesamten Investitionen in allen weniger entwickelten Regionen, wobei dieser Anteil in den gänzlich unter Ziel Nr. 1 fallenden Mitgliedstaaten 5 bis 7 Prozent erreichte. Bei anhaltendem Investitions- wachstum dürften sich diese Prozentsätze bis 1993 um einen weiteren Prozentpunkt erhöhen. Diese Größenordnungen lassen allzu deutlich erkennen, daß sich die Transfers über die Strukturfonds selbst nach Verdoppelung der Mittel unmittelbar nur begrenzt auf die Einkommens- disparitäten auswirken können (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3

**Mittelbindungen des Regionalfonds und der drei Strukturfonds
in Prozent der Investitionen und des BIP in den Ziel-Nr.-1-Regionen,
1989 und 1993**

Ziel-Nr.-1-Regionen	EFRE-Ausgaben in %				3 Strukturfonds	
	Investitionen		BIP		in % des BIP	
	1989	1993	1989	1993	1989	1993
Griechenland	6,8	7,8	1,3	1,7	2,3	2,9
Irland	5,8	6,3	1,0	1,3	2,2	2,7
Portugal	4,9	6,0	1,4	2,1	2,7	3,7
Teile von						
Spanien	2,5	3,0	0,6	0,8	1,1	1,2
Frankreich	3,1	2,8	0,5	0,6	0,7	0,9
Italien	2,1	2,8	0,5	0,6	0,7	0,9
Großbritannien	2,6	2,1	0,6	0,4	1,1	0,9
Insgesamt	3,1	4,1	0,7	0,9	1,2	1,6
EUR 12	0,5	0,6	0,1	0,1	0,2	0,3

Quellen: Kommission der EG (1991) auf Basis von Schätzungen GD XVI

Dies wird umso deutlicher, wenn man die Bedeutung dieser Instrumente im Zusammenhang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln sieht. Der Strukturpolitik insgesamt sind 1988 18 Prozent der Haushaltsmittel gewidmet, davon fällt ein Drittel auf den Regionalfonds. Der Regionalfonds hatte im Jahre 1988 umgerechnet einen Umfang von 40 Milliarden Schilling. Der Anteil am EG-Haushalt lag damit bei 7,4 Prozent. Zum Vergleich dazu seien die Ausgaben für die Garantie der Agrarmärkte (EAGFL, Abteilung Garantie) angeführt: Dafür werden ca. zwei Drittel des Haushalts aufgewendet (bei steigendem Anteil). 1988 wurden dafür ca. 400 Milliarden Schilling aufgewendet.

Es ist weiters zu bedenken, daß die Europäische Gemeinschaft eine Wirtschaftsgemeinschaft ist und der Vollendung des Binnenmarktes zweifelsohne sämtliche andere Politiken untergeordnet werden. Die im wesentlichen auf Wirtschaftswachstum ausgerichtete Gesamtpolitik hat implizit (d. h. als Summe aller Entscheidungen und Aktivitäten) zur Folge, daß insbesondere jene Regionen besonders unterstützt werden, die den höchsten Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum erbringen können, nämlich die mit produktiver Infrastruktur am besten ausgestatteten Regionen. Dies sind hauptsächlich Regionen in zentralen Lagen, keinesfalls jedoch die oben genannten entwicklungs- und strukturschwachen Regionen, deren Probleme sich mit Schaffung des Binnenmarktes eher noch verstärken werden.

Damit ist ein klarer Widerspruch zur immer wieder postulierten Ausgleichspolitik gegeben: Die Zielsetzungen einer Wachstumspolitik stehen mit jenen einer Ausgleichspolitik jedenfalls dann im Widerspruch, wenn zunehmende regionalpolitische Probleme bei sinkenden finanziellen Mitteln auftreten, d. h. wenn die Mittelkonzentration auf Problemregionen zu gesamtwirtschaftlichen Wachstumsverlusten führen kann. Eine solche Dämpfung oder Anpassung des Entwicklungsstandes der höher entwickelten Regionen an den Gesamtdurchschnitt (z. B. durch geringere Förderungsmaßnahmen oder den restriktiven Einsatz von Steuerungsinstrumenten) bei gleichzeitiger Mittelkonzentration in den schwächeren Regionen sind aufgrund des Wachstumszieles Grenzen gesetzt. Es ist sehr zu bezweifeln, ob mit der Reform der Strukturfonds (Verdoppelung der Mittel des Regionalfonds, Konzentration auf die rückständigsten Regionen) der Zunahme der regionalen Disparitäten ein Gegengewicht gesetzt werden kann.

5. Schlußfolgerungen

Der Prozeß der wirtschaftlichen Integration im Rahmen der EG bewirkte in der Vergangenheit tendenziell eine Angleichung der wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen, wobei dieser Angleichungsprozeß zeitlich und räumlich selektiv war. Am ausgeprägtesten war er bei starkem Wachstum und stabilen Rahmenbedingungen in den 60er Jahren. Die wirtschaftlich schwächsten Regionen (etwa der Mezzogiorno)

wurden jedoch vielfach nicht erfaßt, sondern eher „Zwischenzonen“ und Zentren mit günstigeren Voraussetzungen (etwa Mittelengland, Katalanien oder das Gebiet zwischen Lissabon und Porto).

Seit den 70er Jahren – bei geänderten ökonomischen Rahmenbedingungen – stagniert der Angleichungsprozeß, z. T. haben sich regionale Disparitäten wieder verschärft. Die Krise und das verlangsamte Wirtschaftswachstum haben wiederum tieferliegende Unterschiede der Wettbewerbsfähigkeit der zentralen und peripheren Regionen in der EG zu Tage treten lassen. Diese liegen nicht nur in den sektoralen Strukturen, sondern auch in der funktionalen Struktur, den Qualifikationen und in der Innovationsfähigkeit von Unternehmungen. Darüber hinaus hat sich mit den alten Industriegebieten – zusätzlich zu den peripheren wirtschaftsschwachen Regionen – ein neues Problem eröffnet.

Von der Verwirklichung des Binnenmarktes werden ähnliche Wachstumsimpulse für wirtschaftsschwache Regionen erwartet, wie sie in der Vergangenheit stattgefunden haben. Es stellt sich die Frage, ob auch die zugrundeliegenden Bedingungen ähnlich sind. Im Vergleich zu den 60er Jahren zeigen sich allerdings einige gravierende Unterschiede:

- In den großen Agglomerationen der hochentwickelten Länder sind Arbeitskräfte derzeit weit weniger knapp, Auslagerungen aus diesem Grund daher nicht mehr so notwendig.
- Die standardisierten Konsumgüterbranchen, die zur Auslagerung besonders geeignet waren, sind in den industrialisierten Ländern nicht mehr die Wachstumsträger, die sie einmal waren. Es wird für die südlichen EG-Länder daher schwieriger, komparative Vorteile aus den billigen Arbeitskräften zu ziehen. Dies nicht zuletzt auch angesichts der derzeit ablaufenden Veränderungen in den Ländern Osteuropas, die ihre Konkurrenzfähigkeit ebenfalls auf der Basis der billigen Arbeitskräfte suchen werden.
- Die peripheren Länder und Regionen der EG (insbesondere jene der südlichen Peripherie) haben hohe Anteile jener Wirtschaftszweige, die von der Liberalisierung besonders betroffen sind (geschützte Sektoren). In diesen Sektoren sind sowohl „Kontrollverluste“ (Übernahmen durch ausländische Unternehmen und Abwandern von Entscheidungsbefugnissen) und auch Beschäftigungsverluste (durch Rationalisierung) zu erwarten.
- Diese Regionen haben auch eher ungünstige Voraussetzungen, um an den „dynamischen Effekten“ des Binnenmarktes zu partizipieren. Diese sind stärker in Skalenvorteilen, technologischen Vorteilen, sowie der Dynamik unternehmensbezogener Dienste begründet.

Es ist somit zu erwarten, daß die entwicklungsschwachen Regionen der EG stärker die Kosten als die Vorteile des Binnenmarktes verspüren werden. Umgekehrt werden die zentralen Regionen und die hochrangigen Agglomerationen vermutlich in überdurchschnittlichem Maße die Vorteile für sich buchen können.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine weitere Stärkung des regionalpolitischen Instrumentariums erforderlich. Die EG ist in den letzten Jahren zwar in Richtung einer solchen Stärkung der Regionalpolitik ge-

gangen. Die Frage ist, ob das regionalpolitische Instrumentarium quantitativ und qualitativ (also von der Konzeption her) ausreicht, um die neuen Herausforderungen zu bewältigen. Derzeit entfallen auf die EG-Regionalpolitik nur etwa 7 Prozent der Haushaltsmittel. Sie sollen bis 1993 zwar verdoppelt werden, sie machen aber im Vergleich zum Agrarfonds, der die regionalen Disparitäten tendenziell eher verschärft, noch immer erst einen Bruchteil aus. Dazu kommt, daß die Öffnung des Ostens und insbesondere die neuen Bundesländer der Bundesrepublik auch neue Problemgebiete der Regionalpolitik für die nächsten Jahre eröffnet haben. Diese Gebiete werden eine starke Konkurrenz um knappe regionalpolitische Mittel für die derzeitigen Problemgebiete darstellen.

Qualitativ ist in den wirtschaftsschwachen Regionen eine sehr starke Dominanz der traditionellen Infrastrukturpolitik zu erkennen. Der Ausbau der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur aber auch der Energie- und Wasserversorgung binden einen großen Teil der Mittel des Regionalfonds. Diese Erschließungsmaßnahmen haben zwar für einzelne Regionen durchaus eine hohe Bedeutung, sie alleine erscheinen jedoch nicht in der Lage, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen in den entwicklungsschwachen Regionen zu steigern. Sowohl die einzelstaatliche als auch die auf produktive Investitionen ausgerichtete Regionalpolitik der EG hat in den 80er Jahren z. T. beträchtliche Kürzungen erfahren. Ihr Beitrag zur Lösung regionaler Probleme hat sich damit vermutlich verringert. Demgegenüber entfällt der größte Teil der Ausgaben zur Unternehmensförderung auf sektorale und horizontale Maßnahmen, durch die sich die bestehenden regionalen Ungleichheiten in der Gemeinschaft kaum verändern oder sogar verschärfen.

Die Frage, in welcher Richtung sich die Regionalpolitik der EG angesichts der genannten Probleme verändern sollte, ist natürlich komplex und kann ohne tiefergehende Analysen kaum beantwortet werden. Aus der Sicht der Autoren erscheinen die folgenden Gesichtspunkte für eine Neuorientierung relevant:

- Mittel- und längerfristig erscheint eine weitere Aufstockung des Regionalfonds erforderlich, wobei insbesondere eine stärkere Verschiebung der Mittel vom sektoral orientierten EAGFL (Garantie der Agrarmärkte) zur umfassenderen Regionalpolitik ins Auge gefaßt werden könnte.
- Die derzeit und auch in Zukunft knappen Mittel des Regionalfonds sind noch stärker selektiv zu vergeben. Die Vergabe von regionalpolitischen Hilfen sollte zum einen am Ausmaß wirtschaftlicher und sozialer Probleme orientiert sein, zum anderen sollte sie an die Erstellung von Entwicklungskonzepten und -initiativen unter möglichst starker regionaler Beteiligung gebunden sein.
- Die Konzeption der Regionalpolitik sollten in hohem Maße auf die Fähigkeit der regionalen Betriebe und Beschäftigten zur technologischen und organisatorischen Erneuerung orientiert sein. In der instrumentalen Ausgestaltung impliziert das eine Verschiebung vom dominierenden Ausbau der physischen Infrastruktur (Verkehrs-, Energie-

und Wasserversorgung) stärker hin zu Maßnahmen der Ausbildung, der Beratung und des Technologietransfers. Dies umfaßt auch die Förderung von „angepaßter“ F&E, von Produzentendiensten und von qualifikationsintensiver Produktion.

Anmerkungen

- 1 Das vorliegende Papier beruht auf einem Referat, das von den Autoren auf der Jahrestagung 1991 der Wirtschaftsuniversität Wien („Internationalisierung und Professionalisierung“) gehalten wurde.
- 2 Sie nehmen vollkommene Konkurrenz sowie linear-homogene Produktionsfunktionen an, die für einzelne Produkte identisch zwischen den Ländern sind (also ohne Technologie-Unterschiede), jedoch Möglichkeiten der Substitution bieten. Faktorwanderungen zwischen den Ländern wie auch Transportkosten werden ausgeschlossen.
- 3 U. a. vollkommene Konkurrenz und linear-homogene Produktionsfunktionen mit Substitutionsmöglichkeit (vergl. Buttler et al. 1977).
- 4 Letzteres gilt auch im Falle des Beitrittes von Österreich, wie Breuss und Stankovsky (1988) hervorheben.
- 5 Zwar haben die Wanderungsströme in der EG insgesamt bislang keine besonders großen Zahlen erreicht. Jedoch kann eine langandauernde Abwanderung in einzelnen Regionen einen erheblichen Erosionsprozeß auslösen, wie auch das Beispiel des süditalienischen Mezzogiorno zeigt.
- 6 Eine solche räumliche Arbeitsteilung nach der Produktzyklustheorie ist allerdings nur mit Einschränkungen gültig (Tödtling 1990): Zum einen ergeben Innovationsprozesse im Raum komplexere als hierarchische Muster. „Innovative“ Regionen sind in Europa etwa vielfach außerhalb der größten Agglomerationen in „Zwischenzonen“ zu finden (vergl. Aydalot und Keeble 1988). Zum anderen sind auch hochentwickelte Agglomerationen und Regionen auf Grund einer Versteinerung ihrer sozio-ökonomischen Strukturen nicht immer in der Lage, in den frühen Phasen des Produktzyklus zu bleiben. Sie „altern“ mit ihren Produkten (Tichy 1987), wie einige im Zentrum der EG liegende alte Industrieregionen anschaulich belegen (Ruhrgebiet, Nordfrankreich). Schließlich unterliegen auch die Standortbedingungen in der Peripherie durch Industrialisierung und Infrastrukturausbau einem Wandel (z. T. durch EG-Programme unterstützt).
- 7 Gemessen für die Ebene I der EG (d. h. die größte räumliche Disaggregation) und die Bundesstaaten der USA.
- 8 Nach wie vor Arbeitsplatzverluste mußten allerdings viele alte Industrieregionen (Kohle, Stahl, Schiffbau) hinnehmen, wie z. B. einige nördliche Regionen von Großbritannien und Spanien, in welchen Anfang der 80er Jahre die Rationalisierungen in den traditionellen Industriezweigen einschneidend und angesichts der niedrigen Produktivität besonders notwendig waren. Auch Teile Belgiens, Deutschlands, Nord-Ost-Frankreichs und Gebiete in Norditalien waren davon betroffen. Einige noch nicht so lange industrialisierte Regionen, vor allem in Irland und in geringerem Ausmaß auch in Griechenland, erlitten ebenfalls Beschäftigungsverluste in der verarbeitenden Industrie.
- 9 Irland, Nordirland, die italienischen Adriaeregionen und die meisten spanischen Regionen verzeichneten eine überdurchschnittliche Produktionsentwicklung, obwohl ihre relativen Arbeitslosenquoten sich etwas verschlechterten.

- 10 Anfang 1989 wurden ca. 9000 Unternehmen in der Industrie und wirtschaftsorientierten Diensten in Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1), in Industrieregionen mit rückläufiger Wirtschaftstätigkeit (Ziel 2) und in reicheren Regionen nach den Bestimmungsfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit befragt (IFO 1990; Kommission der EG, 1991).
- 11 Die langjährige Erfahrung zeigt, daß in den strukturschwachen Regionen ein jährliches Wachstum des BIP pro Einwohner von einem oder zwei Prozentpunkten über dem Gemeinschaftsdurchschnitt möglich ist, dies aber selten mehr als einige Jahre anhält und stark von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängt. Mit einer Wachstumsdifferenz von eineinhalb bis zwei Prozentpunkten würde eine Region mit einem BIP je Einwohner von der Hälfte des Gemeinschaftsdurchschnitts etwa 20 Jahre brauchen, um 70 Prozent von diesem zu erreichen.
- 12 Mittelfristig dürften jedoch die kulturellen und technischen Unterschiede und Gewohnheiten die Haupthindernisse für eine vollständige Integration der Märkte im öffentlichen Auftragswesen bleiben.
- 13 Neven (1990) schätzt, daß einer Verringerung der innergemeinschaftlichen Handelskosten für Schuhe und Bekleidung um 2,5 Prozent zu einem Produktionsanstieg in Südeuropa um 14 Prozent führen würde. Dies entspräche einem Anstieg des BIP in Portugal und Griechenland um 0,6 Prozent und in Spanien um 0,3 Prozent.
- 14 Als einziges Instrument standen der EWG die Beihilfenvorschriften der Artikel 92ff. im EWG-Vertrag zur Verfügung, welche eine Kontrolle der nationalen regionalpolitischen Interventionen vorsehen, jedoch zu dieser Zeit kaum angewendet wurden. 1967 wurde in der Kommission eine Generaldirektion für Regionalpolitik eingerichtet, welche 2 Jahre später die ersten programmatischen Entwürfe zur Regionalpolitik formulierte.
- 15 Die Ebene II, die 2. regionale Gliederungsebene der EG, umfaßt bspw. in der BRD Regierungsbezirke und in Italien Regionen.

Literatur

- Aydalot, P. und D. Keeble, Hrsg., 1988, *High Technology Industry and Innovative Environments: The European Experience*. London, Routledge
- Booz, Allan, Hamilton, 1989, *Effects of the Internal Market on Greece, Ireland, Portugal and Spain*. Studie im Auftrag der Kommission der EG
- Breuss, F., 1983, *Österreichs Außenwirtschaft 1945–1982*. Wien, Signum-Verlag
- Breuss, F. und J. Stankovsky, 1988, *Österreich und der EG-Binnenmarkt*. Wien, Signum-Verlag
- Bröcker, J., K. Peschel und W. Reimers, 1983, *Regionales Wirtschaftswachstum und ökonomische Integration. Eine empirische Modellstudie für Skandinavien und die Bundesrepublik Deutschland*. München, Verlag Florentz
- Buttler, F., K. Gerlach und P. Liepmann, 1977, *Grundlagen der Regionalökonomie*. Reinbeck bei Hamburg, Rowohlt
- Cecchini, P., 1988, *Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft
- Clark, C., Wilson F. und J. Bradley, 1969, *Industrial Location and Economic Potential in Western Europe. Regional Studies*, Bd. 3, S. 197–212
- Fröbel, F., J. Heinrichs und O. Kreye, 1977, *Die neue internationale Arbeitsteilung*. Reinbeck bei Hamburg, Rororo
- Ifo, 1990, *An Empirical Assessment of Factors Shaping Competitiveness in Problem Regions*. Studie im Auftrag der EG-Kommission, Amt für Veröffentlichungen, Luxemburg
- Irmen, E. und M. Sinz, 1989, *Zur Wettbewerbsfähigkeit der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft. Informationen für Raumentwicklung*, Heft 8/9 1989, S. 589–602

- Kaldor, N., 1970, The Case for Regional Policy. *Scottish Journal of Political Economy*. Vol. 17, S. 337–348, Edinburgh
- Keeble, D., O. L. Owens and C. Thompson, 1982, Regional Accessibility and Economic Potential in the European Community. *Regional Studies*, Bd. 16, S. 419–432
- Kommission der EG, 1987, Die Regionen der erweiterten Gemeinschaft – Dritter periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft. Amt für Veröffentlichungen, Luxemburg
- Kommission der EG, 1989, Les Etats membres face aux enjeux sectoriels du Marché intérieur. Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen
- Kommission der EG, 1991, Die Regionen in den 90er Jahren. Vierter periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft. Amt für Veröffentlichungen, Luxemburg
- Molle, W. T. M., 1990, Will the Completion of the Internal Market Lead of Regional Divergence? In: Siebert H., Hrsg., *The Completion of the Internal Market*, Tübingen, J. C. B. Mohr
- Myrdal, G., 1959, *Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen*. Stuttgart, Gustav Fischer Verlag
- Neven, D., 1990, EEC Integration towards 1992: some distributional aspects. *Economic Policy*, April 1990, S. 14–62
- Norton, R. D. und J. Rees, 1979, The product cycle and the spatial decentralisation of American Manufacturing. *Regional Studies*, Vol. 13, S. 141–151
- Pa Cambridge Economic Consultants, 1990, *The Regional Consequences of the Completion of the Internal Market for Financial Services*. Finanziert von der Kommission der EG
- Peschel, K., 1989, Die Wirkungen der europäischen Integration auf die Regionalentwicklung – Lehren aus der Vergangenheit. *Informationen für Raumentwicklung*, Heft 8/9 1989, S. 549–565
- Stöhr, W. und F. Tödtling, 1978, An evaluation of regional policies in market and mixed economies. In: Hansen, N. M., Hrsg., *Human Settlement Systems: International Perspectives on Structure, Change and Public Policy*. Cambridge/Mass., Ballinger
- Tichy, G., 1987, A sketch of a probabilistic modification of the product cycle hypothesis to explain the problems of old industrial areas. In: Muegge, H. und W. Stöhr, Hrsg., *International Economic Restructuring and the Regional Community*. Aldershot, Gower
- Tödtling, F., 1990, Räumliche Differenzierung betrieblicher Innovation – Erklärungsansätze und empirische Befunde für österreichische Regionen. Berlin, Edition Sigma
- Tödtling-Schönhofer, H., 1989, Die Auswirkungen eines Beitritts Österreichs zur EG auf die regionale Wirtschaftsentwicklung und die Regionalpolitik. Erschienen in: Glatz, H., H. Moser, Herausforderung Binnenmarkt. Kopfüber in die EG? Service Fachverlag an der Wirtschaftsuniversität Wien
- Vernon, R., 1966, International investment and international trade in the produce cycle. *Quarterly Journal of Economics*, 1966/2, S. 190–207

Private Arbeitsvermittlung

IRENE GELDNER

Eine noch unveröffentlichte, für ILO und EG gemeinsam erarbeitete Studie untersucht den Einfluß von privaten Firmen auf die Funktionsweise von Arbeitsmärkten in den 12 EG-Ländern. Ausgehend von 12 Ländermonographien werden nicht nur die institutionellen Gegebenheiten der nationalen Arbeitsmärkte beschrieben, sondern es wird auch deren historische Entwicklung dargestellt. Veränderungen der Rahmenbedingungen, die Übernahme zusätzlicher Funktionen durch die öffentliche Arbeitsvermittlung sowie die Ausgliederung der Personalanwerbung aus Unternehmen haben die Funktionsweise von Arbeitsmärkten verändert. Ziel der Studie ist es, Anforderungen zu formulieren, unter denen die in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlichen privaten Vermittlungsfirmen eine Aufgabe im gemeinsamen Binnenmarkt erfüllen können.

In Österreich steht die Zulassung privater Arbeitsvermittler für Führungskräfte bevor, in weiterer Folge soll es private Arbeitsvermittler für al-

le Arbeitnehmer geben. In der tagespolitischen Diskussion wird einerseits eine Konkurrenzierung der öffentlichen durch die private Arbeitsvermittlung, andererseits eine größere Effizienz der privaten Vermittlung unterstellt. Die empirischen Belege der zitierten Studie zeigen ein anderes, sehr komplexes Bild.

Im Laufe des 19. Jahrhunderts wurden die damals ausschließlich bestehenden privaten Arbeitsvermittlungen von der Arbeiterbewegung beschuldigt, Menschenhändler zu sein, ihre Abschaffung wurde gefordert. Diese Forderung fand ihren Niederschlag in mehreren ILO-Konventionen betreffend die entgeltliche Arbeitsvermittlung. Letztlich wurde mit der Konvention Nr. 96 den Mitgliedstaaten die Wahl gelassen, entweder alle entgeltlichen Vermittlungsagenturen sukzessive abzuschaffen (Teil II) oder sie zu regulieren (Teil III). Je nachdem, ob ein Land Teil II oder Teil III ratifiziert, bzw. die Konvention nicht ratifiziert hat, sind in dem betreffenden Land nunmehr entgeltliche Arbeitsvermittler zugelassen oder nicht. Großbritannien, Dänemark und Griechenland haben die Konvention 96 nicht ratifiziert, Irland und Portugal Teil III und alle anderen EG-Länder Teil II.

Wie später gezeigt wird, werden unter privater Arbeitsvermittlung eine Reihe von unterschiedlichen Aktivitäten zusammengefaßt. Wirtschaftliche Aktivitäten, die im Zuge einer fortschreitenden Arbeitsteilung auch laufend neu entstehen. Allerdings gibt es durchaus Meinungsunterschiede, ob eine bestimmte Tätigkeit als entgeltliche Arbeitsvermittlung aufzufassen ist oder nicht. So hat die ILO 1965 auf Anfrage Schwedens Zeit(Leih)arbeitsfirmen (temporary work agencies) als

private Arbeitsvermittler definiert, eine Meinung, der sich z. B. die französische Regierung nicht angeschlossen hat.

Ging es vorerst nur darum, Arbeitsvermittlung unter öffentliche Kontrolle zu stellen, so wurden Arbeitsmarktbehörden nach dem Zweiten Weltkrieg auch Initiatoren und Träger beschäftigungspolitischer Maßnahmen zur Sicherung von Vollbeschäftigung und sozialem Fortschritt. Mit wachsender Kritik am Keynesianismus und an bürokratischen Versteinerungen und mit zunehmender Vorliebe für Deregulierungen, wird auch die Effizienz öffentlicher Arbeitsvermittlung bezweifelt und viel Hoffnung auf private Arbeitsvermittlung gelegt. Es war daher ein Anliegen von ILO und EG, den wachsenden Einfluß der privaten Arbeitsvermittlung auf das Funktionieren der Arbeitsmärkte während der letzten zwanzig Jahre zu messen und zu erklären.

Arten privater Arbeitsvermittler (private employment agencies)

In der vorliegenden Studie wird als private Arbeitsvermittlung ein legales Unternehmen oder eine legale Organisation bezeichnet, welche Arbeitnehmern helfen Arbeit zu finden und Unternehmen bei der Anstellung von Arbeitnehmern beraten. Es spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle, ob zusätzliche Dienstleistungen, wie z. B. Berufsberatung oder Mobilitätshilfen angeboten werden. Ein solcher Dienstleistungsbetrieb gilt als privat, wenn er nicht von jenem Ministerium betrieben wird, welches für öffentliche Arbeitsvermittlung zuständig ist. Es werden also auch Organisationen zur privaten Arbeitsvermittlung gezählt, die von der Regierung errichtet wurden oder subventioniert werden. Die Definition umfaßt ebenso Betriebe, die im strengen Sinn zwar keine Vermitt-

ler sind, aber zur Organisation des Arbeitsmarktes durch Allokation von Arbeitskraft beitragen. Während Vermittler sowohl auf entgeltlicher als auch auf unentgeltlicher Basis tätig sein können, bieten Quasi - Vermittler ihre Dienste nur gegen Entgelt an. Hier ist an Firmen zu denken, die Zeitarbeit oder Leiharbeit anbieten, sich mit Outplacement (Vermittlung von in einem Unternehmen nicht mehr benötigten Arbeitnehmern), Firmenberatung und Beratung von Arbeitnehmern bei der Arbeitssuche beschäftigen.

Für den internationalen Vergleich wird in der Studie eine Typologie der Privatvermittler in zwei Kategorien entwickelt:

Kategorie A: Vermittlungsfirmen

- A 1 Firmen, deren einzige (oder Haupt-)Aufgabe die Vermittlung ist, die nach Gewinn streben und für alle Qualifikationen und Berufe tätig werden.
- A 2 Wie A1, nur werden diese Firmen für spezielle Qualifikationen, Berufe oder Personengruppen tätig
- A 3 Wie A1, aber ohne Gewinnstreben
- A 4 Wie A2, aber ohne Gewinnstreben
- A 5–A 8 Entsprechen den Kategorien A 1 bis A 4, nur ist Vermittlung nicht die Hauptaufgabe.

Kategorie B: Firmen, die Quasi-Vermittlung oder der Vermittlung verwandte Tätigkeiten als Haupt- oder Nebentätigkeit betreiben.

- B 1 Zeitarbeitsfirmen
- B 2 Leiharbeitsfirmen
- B 3 Outplacementfirmen
- B 4 Firmen, die Arbeitnehmern Hilfe bei oder Training in Techniken zur Arbeitssuche anbieten.
- B 5 Firmen, die Unternehmen in Techniken zur Personalauswahl schulen.
- B 6 Firmen, die bei Personalauswahl, Einstellung und Personalmanagement beraten.

Aus den 12 Länderberichten ergab sich die folgende Verteilung der einzelnen Aktivitäten nach Ländern:

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
A1		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
A2	X	X	X					X	X		X	
A3												
A4	X	X									X	
A5		X			X		X			X		
A6	X		X				X		X			
A7												
A8	X	X	X		X				X	X	X	
B1	X	X		X	X		X	X		X	X	X
B2		X	X								X	
B3	X	X									X	
B4		X	X									
B5			X									
B6	X	X	X	X	X			X		X		

1 = Deutschland 7 = Griechenland
 2 = Belgien 8 = Irland
 3 = Dänemark 9 = Italien
 4 = Spanien 10 = Luxemburg
 5 = Frankreich 11 = Niederlande
 6 = Großbritannien 12 = Portugal

Drei Gruppen von Aktivitäten spielen die zahlenmäßig größte Rolle:

1. private, auf Gewinn gerichtete Arbeitsvermittler (Personalberater und Anwerbung von Führungskräften),
2. Zeitarbeitsfirmen und
3. gemeinnützige Arbeitsvermittlung für bestimmte Arbeitnehmergruppen mit Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt.

Die Tätigkeit von sehr heterogenen Firmen im Bereich der **Personalberatung und Führungskräfte suche** ist schwer nachzuvollziehen, da sich Anwerbung von Führungskräften zu meist diskret vollzieht und Vermittlung dort verschleiert wird, wo sie gesetzlich nicht zugelassen ist.

Unternehmen, die die Anwerbung von Arbeitskräften an Beratungsfirmen ausgliedern, wollen das häufig für alle Qualifikationen tun. Daher verlangen solche Beratungsfirmen eine

Ausweitung ihrer Berechtigungen. Ein relativ neuer Geschäftszweig ist das Outplacement. Hier gibt ein Unternehmen den Auftrag, Arbeitsplätze für Mitarbeiter zu suchen, die gekündigt werden sollen oder schon gekündigt wurden. Beratungsfirmen sind zu meist klein, viele haben nur ein oder zwei Berater.

In vielen Ländern wird **Zeit(Leih)arbeit** als Mittel zur Auswahl von Mitarbeitern und zur Verlängerung der Probezeit verwendet.

Bei **gemeinnützigen Arbeitsvermittlungen** subventioniert der Staat häufig private Initiativen, die benachteiligte Gruppen in den Arbeitsmarkt integrieren wollen. Sei es durch soziale Unterstützung, sei es durch Vermittlung von Arbeitserfahrung auf Transferarbeitsplätzen. Seit der Rezession der siebziger Jahre finden Randgruppen immer schwerer Arbeit, die Zahl solcher gemeinnützigen Vereinigungen nimmt zu.

In der Praxis funktionieren auch Zusammenschlüsse von Absolventen bestimmter Schulen als Arbeitsvermittler, ebenso Agenturen, die Modelle vermitteln.

Marktanteile

Der tatsächliche Umfang der beschriebenen Aktivitäten ist im Bereich der Personalberater und -anwerber deswegen schwer abzuschätzen, da in einzelnen Ländern einige der Dienstleistungen illegal angeboten werden und auch im legalen Bereich eine genaue Abgrenzung oft nicht möglich ist. Es läßt sich mit Sicherheit nur sagen, daß es immer weniger ein Bereich mit nur marginaler Bedeutung ist, und daß der Markt seit den siebziger Jahren rasch expandiert. Es handelt sich um kleinere Unternehmen, von denen sich einzelne Mitarbeiter immer wieder selbständig machen. Im höchsten Qualifikationssegment und in einzelnen Nischen des Arbeitsmarktes ist der

Anteil an den Vermittlungen sehr hoch und es gibt eine Tendenz, die Zielgruppe zu vergrößern.

Was die Arbeitsorganisation, die angewandten Techniken und die Entlohnung betrifft, so finden sich eine Reihe interessanter Angaben in dem Bericht. So bearbeitet nach dem französischen Bericht ein Berater 21 Fälle im Jahr, wobei ein Spitzenmanager in 12 Tagen gefunden werden kann, ein Manager oder Techniker in 10 und eine qualifizierte Arbeitskraft in 8 Tagen.

Honorare werden in Form von fixen Beträgen, als Erfolgshonorar oder, und das ist die verbreitetste Form, als Prozentsatz des Jahreseinkommens für den vermittelten Mitarbeiter festgelegt. Für Deutschland werden 6 bis 60 Prozent angegeben, wobei 20 Prozent der häufigste Wert ist. Oft erhalten private Arbeitsvermittler Provisionen von den Medien, in denen sie Anzeigen veröffentlichen.

Die Beobachtungen zeigen, daß sich private Arbeitsvermittlung als Wirtschaftszweig in Wellen und konzentrischen Kreisen entwickelt hat. So in den USA nach dem 2. Weltkrieg, in GB und Nordeuropa nach den siebziger Jahren und in Südeuropa in den achtziger Jahren. Zu Beginn gab es diese Dienstleistungen nur in den am höchsten entwickelten Industrieländern, mit den multinationalen Konzernen dringen sie auch in weniger entwickelte Länder vor.

Es ist in Frage zu stellen, warum Arbeitgeber mehr und mehr die Aufgabe delegieren wollen, Personal zu suchen und auszuwählen. Zum einen wird die Auswahl geeigneter qualifizierter Mitarbeiter immer schwieriger und daher Spezialisten überlassen. Zum anderen ist gerade die Personalauswahl sehr kostspielig und mit großen Unsicherheiten behaftet. Auch ist die Abwerbung von Führungskräften ein besser über diskrete Mittelsmänner abzuwickelndes Geschäft.

Am unteren Ende der Qualifikationsskala geht es um flexiblen, kurzfristigen Arbeitskräfteeinsatz. Hier wer-

den durch Leiharbeit Anwerbe- und Auswahlkosten erspart. Befristete Arbeitsverhältnisse und Leiharbeit können auch als Reaktion der Arbeitgeber auf verstärkten Kündigungsschutz gesehen werden. Ebenso hat eine besondere Sorgfalt bei der Einstellung neuer Mitarbeiter die verstärkte Heranziehung von privaten Beratern zur Folge.

In fast allen Ländern der EG hat die öffentliche Arbeitsmarktpolitik die Zielsetzung, allen Arbeitnehmergruppen Chancen am Arbeitsmarkt zu eröffnen. Mit gezielten Maßnahmen soll benachteiligten Gruppen, insbesondere Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen, geholfen werden. Bei begrenzten Ressourcen bedeutet das ein geringeres Engagement in der Vermittlung besser und höchst qualifizierter Arbeitnehmer.

Welche Spielregeln?

Der Dienstleistungsmarkt der privaten Arbeitsvermittlung hat, wenn gesetzlich zugelassen, keine besonderen Zutrittsbarrieren. Weder ist der Kapitalbedarf sehr groß, noch sind Lizenzen schwer zu erlangen. Da die Qualität der angebotenen Leistung schwer abschätzbar ist, sind weniger die verlangten Preise als die Reputation der Firma ein Auswahlkriterium für Kunden. Die angewandten Methoden werden kaum kontrolliert, die Einhaltung bestimmter Verhaltensregeln beruht auf völliger Freiwilligkeit. Kunden sind, wie Erhebungen zeigen, mit den Anwerbepraktiken der privaten Vermittler allerdings nicht sehr zufrieden.

Trotz des unkomplizierten Marktein- und -austritts hat sich durch Selbstregulierung eine bemerkenswerte Übereinstimmung in den Garantien ergeben, die Firmen bei der Suche und Auswahl von Führungskräften übernehmen.

In vielen Ländern haben sich sowohl Beratungs- als auch Zeitarbeitsfirmen zu Berufsorganisationen zusammengeschlossen und auch Verhaltensre-

geln ausgearbeitet. Solche Richtlinien enthalten z. B.:

1. das Verbot von Erfolgshonoraren,
2. die Ablehnung von Zahlungen des Bewerbers,
3. die Vermeidung von Handlungen zum Nachteil des Bewerbers,
4. die Verpflichtung, den Bewerber nur relativ (in bezug auf den angebotenen Arbeitsplatz) zu bewerten,
5. die Verpflichtung der Vertraulichkeit.

Eine Vereinigung britischer Firmen tritt als Interessenvertretung gegenüber dem Parlament und als Lobby in der EG auf. Eine Zielsetzung dieser Organisation und anderer ist es auch, Ausbildungsstandards für Vermittler festzulegen.

Negative Einflüsse auf das Arbeitsmarktgeschehen

Private Arbeitsvermittler können den Informationsfluß über offene Stellen beschränken, was zusammen mit hohen Gebühren eine effiziente Stellenbesetzung verhindert. Wo Firmen in Bereichen mit einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften operieren, wird die Mobilität exzessiv vergrößert. Werden Beschäftigte angesprochen und abgeworben, so stehen weniger Arbeitsplätze für Arbeitslose zur Verfügung. Nach Kriterien, die objektiv sein können, aber nicht sein müssen, selektieren private Vermittler jene Menschen, denen sie Jobs anbieten. Mit dieser zusätzlichen Segmentation am Arbeitsmarkt sinken die Beschäftigungschancen der Ausgegrenzten.

Zeitarbeitsfirmen können Unternehmen verleiten, ihre interne Berufsausbildung und Personalweiterentwicklung zu vernachlässigen und Qualifikation auf dem externen Markt zuzukaufen. Steigt die Zahl der befristeten Arbeitsverhältnisse, so steigt die friktionelle Arbeitslosigkeit.

Arbeitsvermittler speichern die Daten von Arbeitssuchenden. Hier muß

Datenschutz gewährleistet werden, was aber nicht ganz einfach zu kontrollieren ist. Weites muß sichergestellt werden, daß nicht nach Religion, Geschlecht, Rasse oder politischer Einstellung bei der Vermittlung diskriminiert wird. Verschiedene Auswahlmethoden testen nach Kriterien, die wenig mit den geforderten Berufsqualifikationen zu tun haben, was eine kritische Überprüfung solcher Methoden nahelegt.

Es ist zwar zu begrüßen, wenn Leiharbeit zu unbefristeten Arbeitsverhältnissen führt, weil der Arbeitgeber die Qualifikationen des betreffenden Arbeitnehmers zu schätzen gelernt hat. Allerdings widerspricht eine solche Vorgangsweise den normierten Regeln für Probezeiten.

Die Ländermonographien enthalten auch Hinweise auf illegale Praktiken, die in die Nähe des Sklavenhandels kommen und Notlagen von Immigranten und sonstigen Randgruppen am Arbeitsmarkt ausnützen.

Die Rolle der privaten Arbeitsvermittler am Arbeitsmarkt

Zwei extreme Standpunkte wären:

1. Es handelt sich um die Externalisierung bestimmter Unternehmensaufgaben nach dem Prinzip der rationalen Arbeitsteilung und neutral in bezug auf den Arbeitsmarkt, denn der Vermittler ersetzt die gesamte interne Personalanwerbung einer Firma oder Teile davon. Diese Meinung vertreten vor allem die Beratungsfirmen und die Unternehmen.
2. Schon die Existenz dieser privaten Vermittler bedroht das Staatsmonopol der Arbeitsvermittlung, verändert den Zugang zu Informationen und Arbeitsplätzen und erschüttert die Funktionsweise des Arbeitsmarktes.

Um dem zweiten Argument gerecht zu werden, ist es nützlich, sich noch einmal vor Augen zu halten, aus welchen Gründen das staatliche Monopol

der Arbeitsvermittlung geschaffen wurde. Es sollte vor allem der Ausbeutung von Arbeitern vorgebeugt werden. Ein mehr politischer Grund war die Regulierung der Arbeitskraftströme. Eine ökonomische Begründung war die Erhaltung der Neutralität von Arbeitsmarktstrukturen, das heißt, die Vermeidung geschlossener Arbeitsmärkte.

Die Frage ist nun, ist dieses Monopol bedroht? Bei Beantwortung dieser Frage sind auch die technischen Möglichkeiten des elektronischen Zeitalters zu beachten. Es wird immer schwieriger, die gespeicherte Information über offene Stellen von einer Bewerbung oder Vermittlung zu trennen. Was soll daher Gegenstand des Monopols sein? Weder ist der Arbeitgeber verpflichtet, einen vom Arbeitsamt vermittelten Bewerber einzustellen, noch muß der Bewerber die Stelle annehmen, selbst wenn eine Ablehnung mit dem Verlust der Arbeitslosenunterstützung verbunden ist. Arbeitgeber können Arbeiter direkt – über Annonce oder am Fabrikstor – anwerben, wobei die Zwischenschaltung eines Vermittlers nur ein weiterer Schritt ist.

Es gab nie ein absolutes öffentliches Arbeitsvermittlungsmonopol. Bestimmte Berufe, bestimmte Personengruppen, einzelne Vorgänge waren immer ausgenommen.

So ist der Streit, ob Monopol oder nicht, mehr eine theoretische Auseinandersetzung. Zu fragen ist allerdings, wie private und öffentliche Arbeitsvermittlung sich sinnvoll ergänzen sollen. Moderne Arbeitsmarktverwaltungen beschränken sich nicht auf eine Kontrolle des Arbeitsmarktes, sondern intervenieren aktiv. Von Unternehmen wird der Vorwurf erhoben, daß eine Vielzahl von Aktivitäten mit sozialem Charakter dazu führt, daß die Vermittlung vernachlässigt wird.

Geht man davon aus, daß private und öffentliche Arbeitsvermittlung in weiten Bereichen einander nicht konkurrenzieren sondern ergänzen, so

stellt sich die Frage, wie der Staat die Aktivitäten der Privatfirmen in diesem Bereich kontrollieren soll. Es ist sowohl denkbar, ein generelles Verbot auszusprechen und Ausnahmen zu genehmigen, als auch ohne Verbot eine kontrollierte Entwicklung unter der Aufsicht von Staat und Sozialpartnern zuzulassen. Werden Berechtigungen erteilt, so kann die Einhaltung der Vereinbarungen über ethische Standards und Verhaltensweisen zur Bedingung werden. Ebenso sollten Standards für die Berufsqualifikation der Vermittler und der materiellen Büroausstattung entwickelt werden.

In Dänemark können schon jetzt Gewerkschaften als Betreiber der Arbeitslosenversicherung, ab einer bestimmten Mitgliedszahl Arbeitsvermittlung anbieten. In Italien gibt es eine Regelung, daß private Vermittler das Arbeitsamt über erhaltene Bewerbungen informieren müssen. In den Niederlanden gibt es Kollektivverträge, in denen sich die Unternehmer verpflichten, ihre offenen Stellen dem Arbeitsamt zu melden.

Aus der Vielzahl der nationalen Regelungen werden, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, fünf mögliche Strategien zur Regulierung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes vorgeschlagen:

- in Form kollektiver Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmern für bestimmte Wirtschaftsbereiche;
- die Selbstregulierung von Branchenorganisationen der Zeit(Leih-)arbeitsfirmen, der Firmen für Personalwerbung und Outplacement;
- die Entwicklung von Kooperationen zwischen privater und öffentlicher Arbeitsvermittlung;
- die Errichtung wettbewerbsfähiger privater Vermittlungsfirmen unter der Kontrolle der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung;
- die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung durch Umstrukturierung.

Abschließend untersucht die Studie die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen von privater Arbeitsvermittlung in der EG und im Europäischen Binnenmarkt. Es wird noch einmal darauf verwiesen, daß sich der Schwerpunkt der Arbeitsmarktbahörden von der Vermittlung zu anderen Dienstleistungen verlagert hat, insbesondere zur Verwaltung eines subventionierten oder intermediären Arbeitsmarktes, wo Arbeitnehmer nicht zur Gänze beschäftigt und nicht gänzlich arbeitslos sind. Andere Arbeitslose, die auch ohne zusätzliche Betreuung einen Arbeitsplatz finden, werden zunehmend auf ihre Eigeninitiative verwiesen, letztlich auf die Dienste privater Arbeitsvermittler.

Die gegenwärtige Situation wird als technisch schwierig, rechtlich verworren und sozial ungesund eingeschätzt. Ohne staatliches Eingreifen könne die Situation mit dem Öffnen der Grenzen nur schlechter werden. Freizügigkeit von Arbeitnehmern bedeutet auch Zugang zu Berufsbildung, Berufsweiterbildung und der Umschichtung von

Arbeitskräften im Strukturwandel. Ein besonderes Schutzbedürfnis besteht dann, wenn Arbeitnehmer ins Ausland vermittelt werden. Der Entwurf für Direktiven, mit denen verbindliche Regelungen für kurzfristige Arbeitskontrakte innerhalb der Gemeinschaft festgelegt werden sollen, liegt vor, wurden aber noch nicht beschlossen.

Für Österreich steigt mit der Zulassung privater Arbeitsvermittler der staatliche Regulierungsbedarf, mit dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft werden zusätzlich die Probleme der Harmonisierung höchst unterschiedlicher privater Vermittlungssysteme zu lösen sein.

Anmerkungen

- 1 Guy Caire, „The Intervention of Private Firms in the Functioning of Labour Markets in the Twelve EEC Countries“ ILO, EEC
- 2 Österreich hat diese Konvention nicht ratifiziert.

BÜCHER

FORTSCHRITT ZWISCHEN BEJAHUNG UND SKEPSIS

Rezension von: Heinz Kienzl, Wir bejahen den Fortschritt. Die Wirtschaftspolitik des ÖGB, Verlag des ÖGB, Wien 1991, 112 Seiten, öS 228,-

1975 hat Heinz Kienzl aus Anlaß des in diesem Jahr stattfindenden 8. ÖGB-Bundeskongresses eine Broschüre mit dem Titel „Gesellschaft am Wendepunkt“ veröffentlicht. Darin setzte er sich mit den neuen Fragen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik bei sinkenden Wachstumsraten auseinander, wobei er besonders intensiv auf die damals brandaktuelle Diskussion über die „Grenzen des Wachstums“ einging. 1991, also sechzehn Jahre danach, und wiederum aus Anlaß des ÖGB-Bundeskongresses, hat Heinz Kienzl neuerlich seine Gedanken zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in Buchform präsentiert. In seinem neuen Buch geht es um eine Analyse der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft in den letzten eineinhalb Jahrzehnten sowie um eine kritische Bewertung der Erfahrungen der Wirtschaftspolitik in diesem Zeitraum. Kienzl zitiert dabei ausführlich aus seinem älteren Buch – sonderbarerweise, ohne dessen Titel zu erwähnen – und konfrontiert seine Einschätzungen von damals mit der tatsächlichen Entwicklung.

Mit Befriedigung stellt der Autor

fest, daß er mit seiner Kritik am Zukunftspessimismus, der von vielen Sozialwissenschaftlern aus den damals hoch im Kurs stehenden „Weltmodellen“ abgeleitet wurde, recht behalten hat. Auch wenn es im Verhältnis von Wirtschaft und natürlicher Umwelt noch viele ungelöste Probleme gibt, so zeigen die heute erkennbaren Wirkungen einer Vielzahl von umweltpolitischen Maßnahmen, daß der wissenschaftlich-technische Fortschritt bei entsprechendem Einsatz wirtschaftlicher Ressourcen in der Lage ist, gefährliche Entwicklungen abzuwenden und Verbesserungen der Umweltsituation zu erreichen – nicht nur ohne einen „Ausstieg aus der Industriegesellschaft“, sondern auch bei weiterer Steigerung des Lebensstandards. Das Haupthindernis für eine konsequente Umweltpolitik sieht Kienzl in der grün-alternativen Bewegung selbst, die mit ihren Bürgerinitiativen gegen so gut wie jedes Projekt der Müllentsorgung, des Recycling von Altmaterial, des Kraftwerksbaus, des Eisenbahnbaus usw. gerade jene Maßnahmen blockiert und oft auch verhindert, welche zur Lösung der Probleme gesetzt werden müßten.

Wenn dieses Thema auch im neuen Buch Heinz Kienzls einen wichtigen Platz einnimmt, so gilt sein Hauptinteresse einerseits den wirtschaftspolitischen Fragen, welche sich aus heutiger Sicht international und auch in Österreich neu oder anders stellen als 1975, und auch den gesellschaftspolitischen Veränderungen.

Hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Grundsatzentscheidungen blickt Kienzl zurück in die unmittelbare Nachkriegszeit und erinnert an die damaligen Diskussionen über Markt- und Planwirtschaft bzw. über

Privat- und Staatseigentum an den Unternehmungen. Der Zusammenbruch des sogenannten „realen Sozialismus“ in Osteuropa hat nur bestätigt, was schon seit längerer Zeit erkennbar war, nämlich daß die Marktwirtschaft einer staatlichen Planwirtschaft an Leistungsfähigkeit weit überlegen ist und daß Dynamik und Effizienz einer Wirtschaft von den privaten Unternehmungen ihre entscheidenden Impulse erhält. Kienzl geht in diesem Zusammenhang auch auf die Schwäche der eigenen Vorstellungen über die Rolle gemeinwirtschaftlicher Unternehmungen ein: „Wenn man die Forderungen und Erwartungen, die an die Gemeinwirtschaft gerichtet wurden und die man in sie setzte, mit den Entwicklungen in den späten siebziger Jahren und Anfang der achtziger Jahre vergleicht, muß man wohl ehrlicherweise bekennen, daß die übertriebenen Erwartungen, die man in die Gemeinwirtschaft setzte, zu vielen Fehlentwicklungen, die die Gemeinwirtschaft vor allem in den achtziger Jahren in Bedrängnis brachten, führten. Betriebliche Mehrleistungen auf lohn- und sozialpolitischem Gebiet, Widerstand der Betriebsvertretungen gegen notwendige Anpassung an geänderte wirtschaftliche Bedingungen und nicht zuletzt ein Management, das auch lieber den bequemen Weg der Intervention bei den Landes- und Bundespolitikern statt der mühsamen Anpassung, allenfalls mit Konflikten mit der Belegschaft, wählte, haben die Gemeinwirtschaft weit mehr abgewertet als es, gemessen an ihren Zukunftsaufgaben, gerechtfertigt ist. Da aber der ÖGB klugerweise der Gemeinwirtschaft bei weitem nicht jene Bedeutung zugemessen hat, die manche antikapitalistische Schwärmer ihr zumessen wollen, ist er – wenn man das bildlich so ausdrücken kann – ein wenig gestolpert, aber nicht hingefallen.“ (S. 23 f.)

Andererseits warnt der Autor auch vor einer totalen Staatsfeindlichkeit der Wirtschaftspolitik, zu der das Pen-

del derzeit vor allem in den ehemaligen Ostblockstaaten auszuschlagen droht. Wenn der Staat die ihm zukommenden Aufgaben auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik in Bereichen wie Infrastruktur und soziale Sicherheit nicht aktiv wahrnimmt, so sind davon ebenso nachteilige Auswirkungen zu erwarten wie von einer überzogenen Staatsintervention.

Eingehend setzt sich Kienzl mit der Bedeutung von Verbänden und Sozialpartnerschaft für die Wirtschaftspolitik und vor allem mit der Kritik von rechts und links an ihrer Wirkungsweise auseinander. Er schreibt jenen Einrichtungen, die er selbst mitgeschaffen oder mitgeprägt hat, nicht nur eine entscheidende Rolle bei der Erhaltung der Preisstabilität und indirekt damit auch des hohen Beschäftigungsniveaus in den schwierigen siebziger und achtziger Jahren zu, sondern zeigt auch anhand von Meinungsumfragen ihre ungebrochene Akzeptanz auf, die er in der betrieblichen Kooperation und auch in der österreichischen Mentalität verankert sieht. „Manche Kritiker finden, daß die Österreicher eine Konfliktscheu hätten, und daß diese Konfliktscheu eine Frucht der schlimmen Erfahrungen der Ersten Republik sei, als eigentlich dauernd Bürgerkrieg herrschte und sich die politischen Lager als Todfeinde sahen. Sie handelten von Zeit zu Zeit wie Todfeinde, man denke nur an den Aufstand des Schutzbundes, den Aufstand der Nationalsozialisten, beides im Jahre 1934, und natürlich auch an die bürgerkriegsähnlichen Zustände in den zwanziger Jahren und den Terror der austrofaschistischen Regierungen.

Nun ist es nicht Aufgabe der politischen Parteien, und noch weniger der Interessenvertretungen, durch Stellungskämpfe oder Offensiven der Journalistik Schlagzeilen und den politologischen Lehrstühlen Forschungsmaterial und Themen für Dissertationen zu liefern. Jedenfalls hat die Erfahrung in der Zweiten Republik und

insbesondere die in der Sozialpartnerschaft gemachte Erfahrung gezeigt, daß dem Volk die Konfliktscheu ihrer Spitzenpolitiker jedenfalls genützt hat.“ (S. 44 ff.)

Die größte Gefahr für das in Österreich im Vergleich zu anderen Ländern hohe Maß an Ausgewogenheit der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Strukturen sieht Kienzl in den unübersehbaren Entsolidarisierungstendenzen in fast allen Bereichen, die er als ein Produkt des Wohlstands erklärt, welcher viele Bindungen an früher bestehende Kollektive aufgelöst hat: „Natürlich ist der Mensch, der im Auto, im Einfamilienhaus, im Fernsehen, in der leeren Fabrik und im Büro vereinzelt ist, und vor allem im Auto den Mitmenschen als Gegner, zumindest als Konkurrenten um den Parkplatz und um das Überwechseln bei der Kreuzung sieht, ein anderer als jener, der in der Fabrik auf Gedeih und Verderb auf seinen Kollegen angewiesen war. Dazu kommt noch die Erziehung in der Kleinfamilie, womöglich als Einzelkind, und in der Schule, die junge Menschen mit einem Übermaß an Selbstbewußtsein erfüllt. Ihnen wird eingetrichtert, daß sie die Gewerkschaft nicht brauchen, sondern ihre Probleme mit dem Chef schon am besten selber regeln können. Aber im tiefsten Grund ihres Bewußtseins rechnen sie damit, daß, wenn etwas schiefgeht, schon die Gemeinschaft helfen wird, sei es, daß sie sich um einen Arbeitsplatz sorgt, sei es, daß sie für selbstverursachte Krankheiten und Unfälle mit ihrem Gesundheitsvorsorge- und Fürsorgesystem zu Hilfe kommen wird.“ (S. 87 f.)

Hier sieht Kienzl eine wichtige Aufgabe vor allem für die Gewerkschaftsbewegung darin, die Angewiesenheit des einzelnen auf die Gesellschaft und ihre Unterstützung in vielen Lebenslagen den Menschen wieder mehr bewußt zu machen und so dem um sich greifenden Floriani-Prinzip entgegenzutreten.

Gewisse Gefahrenzeichen für die Solidarität sieht Kienzl auch in der Gewerkschaftsbewegung, in vereinzelt erkennbaren Tendenzen, Gruppenvorteile durch Vorpreschen bei Lohnforderungen zu erringen. In den meisten Fällen hätten sich solche Gruppen selbst geschadet, bei einer Aufgabe der solidarischen Lohnpolitik wären jedoch für die Arbeitnehmer als Gesamtheit schwerwiegende Nachteile zu erwarten. Als wichtigstes Ziel gewerkschaftlicher Politik bezeichnet Kienzl in Zukunft weiterhin die Vollbeschäftigung, nicht zuletzt deshalb, weil sie von rechts und links zunehmend in Frage gestellt wird. Vollbeschäftigung wirklich zu wollen heißt aber auch, ihr andere Forderungen wirtschafts- oder sozialpolitischer Art erforderlichenfalls auch unterzuordnen.

Soweit einige wichtige Grundzüge des wirtschafts- und sozialpolitischen Credos eines altgedienten Gewerkschaftsfunktionärs und Notenbankers, der zur Erfolgsstory der Zweiten Republik nicht wenig beigetragen hat und die Fortsetzung der erfolgreichen Entwicklung der letzten viereinhalb Jahrzehnte auch in Zukunft für wünschenswert und möglich hält. Dennoch mischen sich in den generellen Optimismus des Autors auch gewisse Zweifel, welche offenbar auch im Titel, bei dem ein leicht resignativer Unterton unüberhörbar mitklingt, zum Ausdruck kommen sollen.

Die Skepsis hat offensichtlich auch psychologische Gründe, daß die meisten Weggefährten und Mitkämpfer des Autors, die eine politische Orientierung persönlich verbürgten, heute von der politischen Bühne abgetreten sind. Über das ganze Buch verstreut finden sich viele persönliche Reminiszenzen an Akteure der Wiederaufbauperiode, welche der Lektüre des an sich schon flüssig geschriebenen Buches zusätzliche Würze geben.

Teilweise scheint Kienzls Skepsis auch aus einer Überbewertung bestimmter Entwicklungen zu resultie-

ren, denen freilich ein gewisser Symbolcharakter nicht abzusprechen ist. So etwa ist die Planwirtschaft im Ostblock nicht deshalb gescheitert, weil sie die Infrastruktur vernachlässigte – wie Kienzl meint. Ihre Vernachlässigung war bereits eine Konsequenz des Schwächezustandes des staatlichen Produktionssystems, und auch die Realisierung des Projekts von Nagymaros hätte das alte System in Ungarn nicht gerettet. In einem marktwirtschaftlich reorganisierten Ungarn wird man schon noch draufkommen, daß der Bau dieses Kraftwerkes sehr wohl sinnvoll ist.

Kein Zweifel, fehlkonzipierte Steuerungsmaßnahmen können viel Scha-

den anrichten. Aber vielleicht überschätzt Kienzl etwas den Spielraum dessen, was Wirtschaftspolitik gestalten kann. Jedenfalls sollte sie sich aber nicht die Themen von den Eigengesetzlichkeiten populistischer Agitation vorgeben lassen. Und darin ist Kienzl zuzustimmen, daß dieser Agitation die Sache mitunter zu leicht gemacht wird.

Günther Chaloupek

Anmerkung

1 Verlag des ÖGB, Wien 1975

WIRTSCHAFTSPOLITIK UND FINANZMÄRKTE

Rezension von: Werner Kampeter,
Kapital- und Devisenmärkte als Herausforderung für die Wirtschaftspolitik, Campus-Verlag, Reihe Forschung Band 618, Frankfurt/New York 1990, 284 Seiten, DM 58,-

Mit dem Zusammenbruch des Wechselkursregimes von Bretton-Woods in den Jahren 1971–1973 waren von theoretischer Seite (mit wenigen Ausnahmen) äußerst positive Erwartungen an die Funktionsfähigkeit eines zukünftigen Systems flexibler Wechselkurse verbunden gewesen. Die Wechselkurse würden sich an den jeweiligen makroökonomischen „fundamentals“ orientieren, sich durch Zinsarbitrage und Wechselkurspekulation sehr stabil entwickeln und so bei ausgeglichenen Leistungsbilanzen für eine Erhöhung der nationalen wirtschaftspolitischen Autonomie sorgen.

Betrachtet man die Entwicklungen der Wechselkurse der letzten zwanzig Jahre, so könnte kaum ein größerer Unterschied festgestellt werden, als er hier zwischen theoretischem Anspruch und tatsächlicher Entwicklung vorliegt. Weder die Kaufkraftparitätentheorie noch die Zinsparitätentheorie oder eine „naive“ Wechselkursstheorie, die die Kursentwicklung von leistungsbilanzbedingtem Devisenangebot und -nachfrage abhängig macht, können eine akzeptable Erklärung für den tatsächlichen Wechselkursverlauf liefern. Die reale Diagnose müßte viel eher lauten: Die Wechselkursentwicklung ist von der Entwicklung der „fundamentals“ wie Leistungsbilanzsaldo, Preisniveaudifferenzen, Zinsdifferenzen oder Differenzen im BIP-Wachstum weitgehend unabhängig.

Die Ursache hierfür liegt im wesentlichen darin, daß der überwiegende Teil der Devisentransaktionen in keinem oder nur sehr geringen Zusammenhang mit internationalen Leistungstransaktionen steht. Das nicht an den „fundamentals“ orientierte Eigenleben der Devisen- und Kapitalmärkte und die daraus resultierenden Störeffekte auf die realwirtschaftliche Entwicklung stehen im Mittelpunkt der Untersuchung von Werner Kampeter.

Im ersten Teil seiner Analyse der Devisen- und Kapitalmärkte geht Kampeter auf den Zusammenhang von Spekulation und Wechselkursentwicklung ein (Kapitel 5). Er zeigt dabei den prägenden Einfluß, den die Dynamiken spekulativer Erwartungen auf kurzfristige, mittelfristige und langfristige Kursbewegungen haben. Im kurzfristigen Bereich spielen die ebenso kurzfristig orientierten Devisenspekulationen der professionellen Devisenhändler die entscheidende Rolle, wobei die wichtigste Determinante der Spekulationen kollektiv gebildete, kurzfristige Wechselkurserwartungen sind. Instrumentarien der „technischen Analyse“ erlauben die Instabilität der Wechselkurse zu profitabler Spekulation zu nutzen, erzeugen gleichzeitig aber selbst erneut zyklische Bewegungen der Wechselkurse.

Die mittelfristigen Wechselkursbewegungen sind laut Kampeter durch die internationalen privaten Kapitalbewegungen bestimmt, die selbst aber wieder weniger durch internationale Zinsdifferenzen als viel mehr durch die spekulativen Erwartungen der Anleger geprägt werden.

Die langfristigen Wechselkursbewegungen sieht Kampeter, trotz grober Orientierung an der Kaufkraftparität, durch sich überlagernde Wellen kurz- und mittelfristiger Spekulation determiniert.

Eine ähnliche Diagnose wie für die internationalen Devisenmärkte trifft Kampeter auch für die nationalen

und internationalen Kapitalmärkte (Kapitel 9, wobei in Kapitel 10 und 11 auf die jeweiligen Besonderheiten der Beziehungen zwischen Realwirtschaften und Kapitalmärkten in den USA, der BRD und Japan eingegangen wird). Auch sie sind von Kurzfristigkeit und Dynamiken spekulativer Erwartungen geprägt, was ihre Losgelöstheit von realwirtschaftlichen Bedingungen erklärt.

Den tieferen Grund dafür ortet Kampeter in der Überforderung der Devisen- und Kapitalmärkte: Die Erwartungsbildung ist durch enorme Unsicherheiten geprägt, sodaß sie, unter Nichtbeachtung relevanter realer Entwicklungen, in einem kollektiven Prozeß der Marktteilnehmer erfolgt, der wiederum zumindest temporär Charakteristika einer self-fulfilling-prophecy aufweist. Die zweite Ursache besteht in der hohen Reaktionsgeschwindigkeit und dem hohen Liquiditätsgrad auf den monetären Märkten.

In nur eingeschränktem Ausmaß geht Kampeter in seiner Arbeit auf die Bestimmungsgründe für die enorme Zunahme von Umfang und Dynamik der monetären Märkte in den letzten Jahren ein. Hier ergeben sich ohne Zweifel vielfältige interessante Fragen. Ein wichtiger Ausgangspunkt für Auseinandersetzungen mit diesen Fragen müßte dabei wohl m. E. die wesentlichen Änderungen im internationalen Regulierungsregime (zunehmende Bedeutung des Monetarismus und der mit der Supply-side-economics verbundenen Deregulierungseuphorie) und die dahinterliegenden politökonomischen Ursachen sein.

In einem nächsten Schritt stellt sich Kampeter die Frage, welche Auswirkungen die Wechselkursbewegungen auf die Leistungsbilanzen haben. Die empirische Analyse für die USA und die BRD zeigt hierbei keine kausalen Zusammenhänge. Diese mangelnde Reagibilität ist dabei zumindest im Fall der USA – laut Kampeter – kein Anlaß für Elastizitätspessimismus, je-

denfalls nicht auf der Angebotsseite, wo, verzögert um deutliche J-Kurven-Effekte, „normale“ Reaktionen feststellbar sind. Hingegen verhindern die Entwicklungen der Nachfrageseite entsprechende Verbesserungen der US-Leistungsbilanz nach den immensen Abwertungen zwischen 1969 und 1979 bzw. 1985 und 1987.

Als Erklärung bietet Kampeter viel mehr den makroökonomisch orientierten Absorptionsansatz an, wonach die Leistungsbilanzungleichgewichte der 80er Jahre durch immense Ersparnisüberschüsse in der BRD und in Japan (sinkende Budgetdefizite, geringere Unternehmensverschuldung, steigende private Ersparnisbildung) und der dazu komplementären Ersparnislücke in den USA bedingt werden.

In der Kampeterschen Deutung müssen die überschüssigen privaten Ersparnisse der BRD, die in den 80er Jahren in deutlich geringerem Ausmaß durch Unternehmen und Staat beansprucht wurden, notwendigerweise in Form von Kapitalexporten die US-Ersparnislücke finanzieren. Diese Analyse ist zwar der Saldenmechanik, die quasi tautologisch ist, nach richtig, scheint mir aber, vor allem die Kausalitätsbeziehungen betreffend, etwas zu wenig tiefgehend. In der Kreislauftheorie ist das private Sparen nämlich nicht eine autonome, sondern eine abhängige Größe, die – neben dem Volkseinkommen – von der Verteilungsrelation beeinflusst wird. Das wiederum heißt, daß alternativ zu den Leistungsbilanzüberschüssen bzw. Kapitalexporten die Saldenmechanik auch über eine sinkende Gewinnquote und das daraus folgende geringere Sparen gegeben gewesen wäre.

Dies zeigt sehr deutlich, daß Verteilungsfragen in Zusammenhang mit internationalen monetären und realen Transaktionen viel mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.

Insgesamt ändert das aber nichts daran, daß – wie Kampeter betont – der, auf welchem Weg auch immer erfolgende, Ausgleich der Absorptions-

ungleichgewichte ein zentrales Anliegen der internationalen Politik werden muß. Der Zusammenhang zum ersten Problem der spekulativen Bestimmtheit der Devisen- und Kapitalmärkte besteht insofern, als bei einer Orientierung der Wechselkurse an der Entwicklung der realwirtschaftlichen „fundamentals“ derartige makroökonomische Ungleichgewichte kaum in diesem Ausmaß entstehen hätten können.

Das zentrale Problem der hohen Volatilität und der nur im geringen Maß realwirtschaftlich bedingten Entwicklungsrichtung der Devisen- und Kapitalmärkte besteht aber wohl im erheblichen Störpotential, das sie für Realwirtschaft und Wirtschaftspolitik beinhalten. Die Analyse, daß kurzfristig rationale Entscheidungen auf den Devisen- und Kapitalmärkten zu langfristigen Fehlentscheidungen auf den Gütermärkten führen und damit destabilisierend wirken, stellt sozusagen den „klassischen Fall“ eines Keyneschen Regulierungserfordernisses dar.

Keynes hat schon in der „General Theory“ die Problematik analysiert, daß die Unternehmer, aufgrund der Abhängigkeit der Investitionen von den Finanzmärkten und der alternativen Möglichkeit der Finanzkapitalanlage, sich eher als kurzfristig orientierte Spekulanten, als langfristig orientierte Realinvestoren verhalten müssen. Die, unter realwirtschaftlichem Aspekt, systematisch falschen Entscheidungskriterien der Finanzmärkte infolge der kumulativen Erwartungsbildung lösen Krisen in der Realwirtschaft aus. Für die Handlungsspielräume nationaler und internationaler Wirtschaftspolitik ergeben sich insofern offensichtliche gravierende Änderungen, als die Kontrolle über Zinssatz- und Wechselkursentwicklungen und Kapitalbewegungen verringert werden.

Die Schlußfolgerungen Kampppers sind ebenso klar formuliert: Ein System flexibler Wechselkurse und hoher Kapitalmobilität kann aufgrund

der spezifischen Unsicherheit der Erwartungen auf den Devisen- und Kapitalmärkten und der damit verbundenen „eigentümlichen, marktinternen und solipsistischen Dynamiken spekulativer Erwartungen“ weder allokativ effizient, noch stabil sein (S. 172).

Bleibt die Frage, welche Handlungsmöglichkeiten die Wirtschaftspolitik gegenüber der zunehmend destabilisierenden Dominanz der Finanzmärkte hat. Was die Devisenmärkte betrifft schlägt Kamppper eine sogenannte „doppelte Tobin-Steuer“ vor (Kapitel 8). Die von Tobin schon 1978 vorgestellte Umsatzsteuer auf Devisentransaktionen, die die Profitabilität kurzfristiger Spekulationen drastisch verringern sollte, ist ja in den letzten Jahren auch von Dornbusch oder Bhaduri und Matzner in unterschiedlichen Varianten favorisiert worden.

Kamppper erweitert diese Vorschläge insofern, als er sowohl die extrem kurzfristigen Devisenspekulationen als auch die mittelfristigen Spekulationen auf den Geld- und Kapitalmärkten treffen will. Demnach sollte die Steuer zweigeteilt werden: Eine Steuer in der Höhe von „deutlich unter 0,5 Prozent“ auf alle Transaktionen innerhalb der Devisenmärkte (wobei selbst diese vorsichtige Quantifizierung angesichts der Handelsspannen auf den Märkten als ausgesprochen hoch anzusehen ist) und eine variable Steuer auf die Transaktionen zwischen Devisenhändlern und anderen Marktteilnehmern.

Schwierigkeiten in der Umsetzung der „doppelten Tobin-Steuer“ sieht Kamppper weniger in administrativer, sondern vielmehr in politischer Hinsicht, da sie gegen die politisch einflußreichen Banken (man könnte verschärfen gegen das Diktat der Finanzmärkte) durchgesetzt werden müßte.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, daß eine funktionsmäßig der Tobin-Steuer ähnliche Steuer am österreichischen Aktienmarkt in Form der Börsenumsatzsteuer besteht. Eine derarti-

ge steuerliche Regulierung könnte demnach auch international auf die Finanzmärkte im allgemeinen ausgedehnt werden.

Mit Bedauern muß aufgenommen werden, daß Kampfpeter anderen Regulierungsalternativen, neben der – dem Rezensenten durchaus sehr sympathischen – Tobin-Steuer, weniger Augenmerk schenkt bzw. sie als weitgehend inpraktikabel charakterisiert. Aus der Erfahrung erfolgreicher Regulierungsversuche der Wirtschaftspolitik im allgemeinen ist jedoch zu schließen, daß meist die Kombination vieler verschiedener Politikinstrumente zum Erfolg führt.

Dabei stellen sowohl eine verstärkte internationale Politikkoordination und der Versuch einer zumindest regionalen Verankerung fester(er) Wechselkurse (EWS, EWU), also Maßnahmen der monetären Integration, als auch Politikinstrumente zur Beschränkung internationaler Kapitalmobilität, wie Dornbuschs Vorschlag einer Trennung von Leistungsbilanz und Kapitalbilanz im Wechselkursregime, höhere und effektivere Besteuerung von Kapitalerträgen und Überlegungen bezüglich neuer und effektiver Formen von Kapitalverkehrskontrollen zur theoretischen und politischen Diskussion.

Alternative oder ergänzende Maßnahmen sollten allein schon deshalb

diskutiert werden, weil natürlich auch der Vorschlag einer Tobin-Steuer Gefahrenpotentiale beinhaltet. So wären etwa die Möglichkeiten der Überwälzung der Steuer auf reale Transaktionen ebenso zu diskutieren, wie die Gefahr, daß die steigenden Transaktionskosten nur zu einer „Verdünnung“ der Märkte führen, was mit entsprechenden Wettbewerbsproblemen verbunden wäre.

Zentrales Anliegen muß im Einklang mit Kampfpeter eine Rückführung der Wirtschaft und Wirtschaftspolitik auf reale Ziele bleiben. Da die Erreichung dieses Anliegens gegen die Finanzmärkte erfolgen wird müssen und zudem enormer verteilungspolitischer Auseinandersetzungen bedarf, ist die entscheidende Frage wohl die nach politischer und ökonomischer Machtverteilung.

Kampfpeters Arbeit gibt einen guten Überblick über die Ursachen verstärkter Regulierungserfordernisse für die internationalen Devisen- und Kapitalmärkte. Wenn manchmal im wirtschaftspolitischen Bereich mehr Fragen aufgeworfen als Antworten gegeben werden, so kann das nur als positiv für den intellektuellen Gewinn bei der Lektüre bzw. für die weitere Beschäftigung mit dem Thema gewertet werden.

Markus Marterbauer

ÖSTERREICHS ENGMASCHIGES GELD- UND KREDITNETZ

Rezension von: Arbeitsgemeinschaft
der österreichischen Gemeinwirt-
schaft (Hrsg.), Das Geld- und Kredit-
netz in Österreich, Gemeinwirtschaft
3/90, Verlag Jugend und Volk, Wien
1990, 91 Seiten, öS 150,-

Der Theoretiker der Finanzwirtschaft denkt, wenn von Geld- und Kapitalmarkt die Rede ist, zuerst an Banken und Börsen. Eine repräsentative Umfrage in der Bevölkerung darüber, welche Institution für die Geldgeschäfte des Durchschnittsösterreicher die größte Rolle spielt, würde eine andere Antwort ergeben. Für den Normalverbraucher ist es in der Regel eine Postsparkasse, eine Raiffeisenbank, eine Gemeindesparkasse, eine Volksbank o. ä. Die im internationalen Vergleich rekordverdächtige Engmaschigkeit des österreichischen Netzes von Geld- und Kreditinstitutionen – selbst im entlegensten Gebirgsdorf werben oft mehrere Institute um die Kunden – beruht nicht unwesentlich auf der Organisation solcher kleiner Kapitalsammelstellen. Die „Kleinen“ unterhalten zusammen knapp 80 Prozent aller Geschäftsstellen österreichischer Kreditinstitute, und sie verwalten etwa 60 Prozent der Spareinlagen.

Der vorliegende Band ist der Darstellung der vier Sektoren Postsparkasse, Sparkassen, Raiffeisenbanken und Volksbanken gewidmet. Auf jeweils ca. 15 Seiten komprimiert wird von einem bedeutenden Exponenten des jeweiligen Sektors dessen Organisationsform und historische Hintergründe erläutert sowie einige Betrachtungen zu möglichen zukünftigen Entwicklungen angestellt.

Im Beitrag Nößlingers über die Österreichische Postsparkasse steht vor allem der Rechtsstreit im Mittelpunkt, ob es eine unlautere Wettbewerbsverzerrung darstelle, daß die Postämter als Zweigstellen für die Erbringung von Bankdienstleistungen eingesetzt werden. Bekanntlich wurde in einem OGH-Urteil dem Bund (der Post) verboten, über Postämter Anträge für PSK-Bank-Privatkredite anzunehmen. Die Betreuung jener Kunden, die bisher ihre Ansprechpartner auf den Postämtern fanden, wird nun durch ein dichtes Netz von im Außendienst tätigen Bankberatern, durch Direct-Mailing und Telefonmarketing ersetzt. Betreffend die Zukunft des österreichischen Kreditsektors, insbesondere im Hinblick auf einen kommenden EG-Beitritt, philosophiert Nößlinger ebenfalls hauptsächlich über Sinn und Unsinn möglicher Varianten von Entkoppelung zwischen Post, Postsparkasse und PSK-Bank. Bezüglich der allgemeinen Lage der Branche in Österreich wird von Nößlinger auf die Überbesetzung des Marktes hingewiesen – inklusive Postämter kommen in Österreich weniger als 1000 Einwohner auf eine Zweigstelle – und eine Strukturänderung als notwendig erachtet, wobei Nößlinger die bemerkenswerte Feststellung trifft, daß darüber in den Medien ausgiebiger als in den zuständigen Gremien diskutiert werden dürfte.

Im Beitrag Raabs über die regionalpolitische Bedeutung der Sparkassen wird insbesondere der dezentralen Verankerung der Geschäftstätigkeit und der „Eigentümerlosigkeit“ der Sparkassen Augenmerk geschenkt, welche auf das (regionale) Gemeinwohl gerichtet sind. Typisch dafür sind einerseits die flächendeckende, dichte Verbreitung der Sparkassen, und andererseits die Tatsache, daß – wie auch in den meisten übrigen Ländern – die Sparkassen gemessen an den Einlagen (Spar-, Termin- und Giroeinlagen von Nichtbanken sowie Sparbriefe, Kassenobligationen, Ein-

lagenzertifikate u. ä.) mit ca. 30 Prozent Marktanteil an erster Stelle liegen. Der kleine Mann und der mittelständische Unternehmer sind die bevorzugte Zielgruppe der Sparkassen. Weiters werden von Raab Fragen der Rechtsform – einige österreichische Sparkassen wandelten sich bereits in Aktiengesellschaften um – ebenso behandelt wie Kooperations- und Fusionsmöglichkeiten, die zumindest zur Effizienzsteigerung notwendig sind, dabei aber das Ziel der möglichst dezentralen, kundennahen Betreuung der privaten Kunden nicht aus den Augen lassen dürfen.

Bittner stellt in seinem Beitrag über die Raiffeisen-Geldorganisation auch die Raiffeisenbewegung in ihrer Gesamtheit dar, die auch Waren- und Verwertungsgenossenschaften umfaßt und vornehmlich der umfassenden Betreuung der wirtschaftlichen Interessen der agrarischen Bevölkerung dient. Nach der Erfolgsstory des Aufstieges von Sonntagskassen zur Universalbank mit 2500 Bankstellen und 600 Milliarden Schilling Bilanzsumme folgt die Beschreibung der dreistufigen Organisationsform mit den Raiffeisenbanken als Basis, den Landesbanken als Geldausgleichsstellen und Wahrnehmer von Funktionen, die von den einzelnen Banken nicht erfüllt werden können, sowie der Raiffeisen-Zentralbank als Verbindungsglied der Raiffeisen-Geldorganisation zu nationalen und internationalen Geld- und Kapitalmärkten. Bittner betont, daß selbst bei einem EG-Beitritt, für den sich die Raiffeisenorganisation durch die Mitgliedschaft ihrer Zentralbank bei der UNICO-Bankengruppe (Zusammenschluß europäischer Genossenschaftsbanken) gut gerüstet fühlt, im Gegensatz zu den gewinnmaximierenden Kommerzbanken der solidarische und genossenschaftliche Charakter der Raiffeisenbanken bewahrt bleiben soll.

Die Geschichte des Österreichischen Volksbanken-Verbundes wird von Gmeiner bis zu den ersten kreditge-

nossenschaftlichen Selbsthilfeorganisationen Mitte des vorigen Jahrhunderts zurückverfolgt. Ein Meilenstein in ihrer Entwicklung war das auf federführende Initiative von Schulze-Delitzsch zurückgehende deutsche Genossenschaftsgesetz von 1872, das im Rahmen von Freiwilligkeit und Solidarität die Förderung des Erwerbs oder der Wirtschaft der Mitglieder als Ziele definierte. Diese gewerblichen Kreditgenossenschaften bildeten oft die einzige Geldquelle für kleine Handwerker und Gewerbetreibende, die die von Sparkassen statutenmäßig geforderten Sicherheiten nicht erbringen konnten. Erstaunlich kritisch wird von Gmeiner festgestellt, daß der genossenschaftliche Förderungsauftrag im klassischen Sinn, d. h. der Mitgliederförderung auf quantitativer, qualitativer und preislicher Ebene, unter den Bedingungen moderner internationalisierter Finanzmärkte, realistischerweise nur noch marginal erfüllt werden kann. Quantitative Förderung würde bedeuten, daß Leistungen erbracht werden, die von anderen Kreditinstituten nicht angeboten werden; preisliche Vorteile gegenüber den Konkurrenten sind nicht ersichtlich; auch qualitative Vorsprünge gegenüber den Mitbewerbern wären nur bei Spezialisierung auf bestimmte, geschützte Kundensegmente möglich, was aber der Charakteristik als Universalbank widerspräche. Was bleibt, ist nach Gmeiner die persönliche Beziehung, die Identität zwischen Mitgliedschaft und Kundenstatus, die wirtschaftliche und genossenschaftliche Vertrauensbasis bei der Erbringung von Finanzdienstleistungen für den breiten Mittelstand.

Diese Beiträge über die vier Spezialsektoren werden abgerundet durch eine Einleitung von Nationalbankpräsidentin Schaumayer, kritische Bemerkungen Koppes gegenüber dem gesamten Geld- und Kreditapparat aus der Sicht des Konsumenten (Wertstellungspraxis, Rechtsprobleme bei Bankomatbetrug, fragwürdige Praktiken

bei Krediten etc.), Bauers Gedanken eines kritischen Betrachters, dem der Weg zu einem internationalen Niveau der österreichischen Kreditwirtschaft noch weit und steinig zu sein scheint, sowie einem zweiteiligen Anhang: Dessen erster Teil beschäftigt sich in äußerst geraffter Form mit Geschichte und Funktionsweise der Wiener Börse, der zweite Teil ist ein Nachdruck, der auf drei(!) Seiten die Struktur der deutschen Kreditwirtschaft zu erläutern versucht.

Insgesamt handelt es sich um ein bemerkenswertes Bändchen, das einen bedeutenden, ja geradezu zentralen Bereich der überwiegend klein- und mittelbetrieblichen österreichischen Wirtschaft zusammenfassend darstellt, dessen wichtige Rolle man oft zu unterschätzen geneigt ist. „Dementsprechend selbst- und leistungsbeußt sind auch die . . . Berichte über die vier Bereiche, die . . . durchaus als eigene Imperien angesprochen werden können“ (Schaumayer, S. 6).

Was dem Buch nicht angelastet werden kann, ist der leichte Mangel an Aktualität. Denn bedingt durch die Bemühungen um eine Anpassung der Strukturen an die Anforderungen, die durch Internationalisierung der Finanzdienstleistungen im allgemeinen und EG-Binnenmarkt im besonderen

gestellt werden, sind den Zeitungen fast täglich neue Meldungen über vollzogene oder Gerüchte über kommende organisatorische Änderungen im Kreditapparat zu entnehmen.

Wenn auch in den meisten Beiträgen der zuversichtliche Tenor lautet: „Wir bieten spezielles Service und sind für die Zukunft bestens gerüstet“, werden die (nicht rechtlichen, sondern faktischen) Schuttschranken der hier behandelten Sondersektoren nicht ewig bestehen können. In Zukunft wird sich vermehrt die Frage stellen, ob die Vorteile der Mehrstufigkeit und des Verbundes (wie Kundennähe und gemeinsame Nutzung zentraler Einrichtungen) tatsächlich die Nachteile der Aufsplitterung und der dezentralen kleinen Einheiten überwiegen. Bedingt durch lokale Bindungen und Vertrauensverhältnisse werden diese Sektoren vom internationalen Wettbewerb sicher länger verschont werden als im Großkundengeschäft tätige Banken. Aber ob die Existenz jeder Dorfspar-kasse als Universalbank, die mit hochqualifizierten Mitarbeitern eine breite Palette an komplexen Finanzdienstleistungen erbringen muß, langfristig gesichert ist, erscheint dem Rezensenten fraglich.

Thomas Delapina

DETERMINANTEN BETRIEBLICHEN INNOVATIONSVERHALTENS

Rezension von: Christof Maas, Determinanten betrieblichen Innovationsverhaltens, Volkswirtschaftliche Schriften Heft 399, Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1990, 379 Seiten, DM 198,-

In einer vom technischen Wandel bestimmten Wirtschaft sind die Einstellungen von Unternehmen zu Innovationsfragen oft ausschlaggebend für ihren wirtschaftlichen Erfolg. Wirtschafts- und Innovationspolitik, die nach geeigneten Instrumenten suchen, um die F-&-E-Tätigkeit, aber auch die Adoption von neuen Technologien zu stimulieren, gehen bei ihren Maßnahmen noch vorwiegend von globalen Vergleichen mit anderen Volkswirtschaften (z. B. F-&-E-Anteil am BIP) aus. Nunmehr taucht aber bei relativ knapp gewordenen Förderungsmitteln das Bedürfnis nach gezielter Beeinflussung der „Determinanten betrieblichen Innovationsverhaltens“ auf. Welche sind diese und wie wirken sie sich in der Praxis aus? Dies ist das Thema der vorliegenden Arbeit.

Der Verfasser Christof Maas geht von einem Innovationsbegriff aus, der sowohl eigene Forschung und Entwicklung als auch die Anwendung von externem Know-how, also die Teilnahme am technologischen Diffusionsprozeß umfaßt. Beide Komponenten scheinen für ihn im Prinzip von den gleichen Determinanten abzuhängen²². Diese Ausgangsposition ist jedoch problematisch: Eines der förderungspolitischen Probleme liegt gerade darin, daß Unternehmen, die bisher ihre Innovationstätigkeit ausschließlich durch Hereinnahme fremden

Know-hows (Investitionen mit inkorporiertem technischen Fortschritt) durchgeführt haben, zur Entwicklung einer eigenen Forschungstätigkeit motiviert werden sollen. Die planmäßige Entwicklung eigener Kreativität im Produkt- und Prozeßbereich ist für das Eigenleben von Unternehmen wesentlich, erhöht ihre Problemlösungskapazität und nicht zuletzt ihre Selektivität bei der Hereinnahme externen Know-hows.

Zu den von Maas untersuchten Determinanten zählen:

- Die Wirtschaftlichkeit bzw. Dringlichkeit der Neuerung,
- Charakteristika der an betrieblichen Innovationsprozessen beteiligten Individuen,
- das Informationsverhalten,
- die Organisationsstruktur,
- die Unternehmensstrategie,
- Finanzierungsmöglichkeiten und Finanzierungsverhalten,
- Art und Intensität des Wettbewerbs,
- wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen, insbesondere finanzielle Förderungsmaßnahmen.

Untersucht wird die Wirkung der genannten Determinanten, unter denen das „Projektmanagement“ fehlt, im Modellrahmen des betrieblichen Innovationsprozesses, der mit den Phasen Problemerkennung, Ideengenerierung, Bewertung von Alternativen und Implementierung recht konventionell abgegrenzt wird. Aus den genannten Phasen und den angeführten Determinanten ergibt sich eine Problematrix, in welche Maas die Ergebnisse zahlreicher empirischer Untersuchungen einbringt, wobei vorgängig auch die verwendeten Methoden erörtert werden. So entsteht zunächst eine nützliche Katalogisierung der empirischen Forschungsergebnisse, die dem Innovationstheoretiker als Wegweiser durch die Überfülle der Literatur dienen kann. Dem Innovationspraktiker wird durch dieses Verfahren allerdings der Zugang zu den ihn vor allem interessierenden Erfahrungsergebnissen sehr erschwert.

Oftmals liefern übrigens die mit wissenschaftlichen Methoden der Befragung erlangten Ergebnisse kaum mehr als das, was aus der betrieblichen oder der Förderungspraxis schon bekannt war. Auch sagen Verhaltensanalysen von Firmen wenig, wenn man über den vom Verhalten bewirkten Innovationserfolg oder -mißerfolg nichts erfährt. Dies sei an einigen Beispielen des umfangreichen Materials aufgezeigt.

Die **Wirtschaftlichkeit** von Innovationsprojekten ist ein ausschlaggebendes Kriterium für betriebliche Innovationsprojekte, aber auch für Förderungsentscheidungen. Empirische Untersuchungen scheinen zu bestätigen, was auch Förderungswerber gerne vorbringen, daß nämlich zuverlässige Kosten-Nutzen-Überlegungen für risikoreiche Projekte kaum möglich sind, so daß die Risikofreudigkeit der Betriebsleitung, aber auch der „track record“ des Unternehmens den Ausschlag für die Initiierung (oder Förderung) eines Projekts geben. Daß leicht rechenbare Projekte nicht risikoreich sind, ist bekannt. Mit welchen Methoden allerdings das Innovationsrisiko „kalkulierbar“ gemacht werden kann (ohne deswegen zu verschwinden), bleibt auch in dieser Arbeit offen.

Mut zum risikoreichen Projekt ist auch eine Soll-Eigenschaft des **innovativen Individuums**. Daß dieses daneben Kreativität sowie F-&-E-Know-how benötigt, versteht sich von selbst. Die zitierten empirischen Studien zeigen, daß Forscher mit Universitätsausbildung sich eher der Forschung grundlegender Neuerungen zuwenden, während solche mit Mittelschulausbildung Vorhaben im praktischen Bereich bevorzugen. Eine hier nicht erwähnte empirische Tatsache ist allerdings, daß speziell kleine und mittlere Unternehmen mit der letztgenannten Art der Projekte wirtschaftlich erfolgreich sind und daher auch HTL-Absolventen im Forschungsbereich Chancen bieten. Werden solche Unternehmen im zunehmend internationalisierten

Innovationsbewerb Nachteile erfahren?

Daß Personen umso innovativer werden, je schlechter die **ökonomische Situation** ist, und daß die Hochkonjunktur ein Feind der Innovation ist¹⁰⁷, erfahren Innovationsförderer immer von neuem. Die Frage, ob solches Verhalten zweckmäßig ist, bleibt unbeantwortet.

Beim **Informationsverhalten** ist der Hinweis auf den durch Informationsüberfülle ausgelösten „kognitiven Streß“¹¹⁸ fast noch wichtiger, als das Aufzeigen von Informationsdefiziten bei KMUs.

Die vorliegenden Befragungen weisen (leider) nach, daß für die meisten Firmen Kunden als Quellen für Investitions- und Innovationsanstöße ganz unten rangieren (nur Fachberater schneiden noch schlechter ab)¹²¹. Auch hier muß man sich fragen, wieweit das Ignorieren von Kundenwünschen als häufiges Firmenverhalten zur Richtschnur für erfolgreiche Innovationsstätigkeit genommen werden darf. Die Analyse von Flop-Ursachen zeigt immer wieder, daß Produkte „am Markt vorbei“ entwickelt werden, was aber nicht nachahmenswert ist.

Was das heute forschungspolitisch hoch bewertete Technologiemonitoring betrifft, überrascht die Feststellung, daß in deutschen Handwerks- und Industriebetrieben Forschungsberichte am seltensten als Informationsquelle genutzt werden, während Fachzeitschriften überdurchschnittlich häufig beachtet werden. Wenn dies zutrifft, müßte man den Schluß ziehen, daß durch „Einschleusen“ entsprechend transformierter Forschungsberichte in die Fachpresse ein besserer Umsetzungseffekt für die aufwendige Forschung an anwendungsorientierten Instituten zu erzielen wäre. An solchen Schlußfolgerungen fehlt es allgemein in der besprochenen Arbeit.

Informationsversorgung ist, wenn es um Entwicklung grundsätzlicher Neuerungen geht, für den Innovationsgrad irrelevant, denn ein Zuviel an

Informationen mindert die Risikobereitschaft¹³⁶. Dieser Befund setzt einen nötigen Kontrapunkt zu einer weit verbreiteten Informationsgläubigkeit. KMUs reduzieren ohnedies ihren Informationsbedarf durch Beschränkung auf Marktnischen¹⁴² oder durch eine defensive Innovationsstrategie. Auch können KMUs oft keinen Zusammenhang zwischen Informationen aus der Fachliteratur und dem sie speziell betreffenden Problem erkennen¹⁴⁵. Mit Datenbanken wissen sie wenig anzufangen, weil ihnen das für die Auswertung notwendige qualifizierte Personal fehlt¹⁴⁶.

In **organisatorischer Hinsicht** weisen die referierten Untersuchungen auf das Dilemma hin, daß „organisatorische Bedingungen, welche die Generierung von Innovationsideen unterstützen“, sich grundlegend von jenen unterscheiden, „die für eine reibungslose Abwicklung des Tagesgeschäfts erforderlich sind“¹⁶¹. Als organisatorisches Gegenrezept wird Teamarbeit und partizipatorischer Führungsstil empfohlen.

Der **Unternehmensstrategie** (ausgerichtet auf Wachstum, Stabilisierung oder Schrumpfung), der auch eine entsprechende (offensive, defensive oder passive) Innovationsstrategie entspricht, wird in der vorliegenden Arbeit wenig Raum eingeräumt, obwohl von ihr letztlich der Stellenwert von F & E abhängt.

Was die Frage der **Finanzierung von Innovationen** betrifft, bestätigen die empirischen Studien, daß KMUs Innovationen nur ungern durch Außenfinanzierung decken, da sie den Einfluß Dritter minimieren wollen²⁰². Was müßten also Förderungsorganisationen tun, um auf diesen Unabhängigkeitsdrang bei ihren Finanzierungsangeboten Rücksicht zu nehmen?

Während die empirische Evidenz über die **Auswirkungen des Wettbewerbs** noch gering ist²¹¹, wird den **wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** breiter Raum gewidmet. Zu den Effekten von Innovationsförderungsmaß-

nahmen liegen für die BRD mehrere Befragungen vor, die meist auf einen relativ geringen Einfluß („willkommene Finanzierungserleichterung“²²³) auf die Unternehmen hinweisen. Am günstigsten wurde der Personalkostenzuschuß von den Unternehmen beurteilt: mindestens 23 Prozent der Befragten kamen dadurch zu einer Erhöhung der F-&-E-Ausgaben. Maas warnt mit Recht vor „beschönigenden Angaben“²²². Allerdings muß man sich fragen, ob nicht auch die Behauptung, man hätte die betreffende Innovation auch ohne Förderung im geplanten Umfang realisieren können, zu den gängigen Euphemismen zählt.

Abschließend werden die Datensätze zweier zu anderen Zwecken vorgenommener Betriebsbefragungen, nämlich „Umweltschutz und Innovation“ sowie „Entwicklungsprobleme von Industriebetrieben im Strukturwandel“ (beide von der DFG finanziert) in bezug auf das Thema „Determinanten betrieblichen Innovationsverhaltens“ ausgewertet. Die Ergebnisse sind jedoch eher trivial:

- Der Anteil der Betriebe ohne F & E nimmt mit wachsender Betriebsgröße deutlich ab²³⁶.
- Prozeßinnovationen wird in Betrieben mit über 200 Beschäftigten größere Bedeutung beigemessen als in kleineren Betrieben²⁴⁵.
- Der große technologische Fortschritt ist bei der Entwicklung grundlegend neuer Produkte zu erwarten²⁴⁶.

In den wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen nimmt der Autor eine in der BRD schon klassisch gewordene Kritik wieder auf. Er empfiehlt dringend, einen „Wechsel der Klientel“ (der Förderung) zugunsten der KMUs vorzunehmen³²³, was offenbar noch nicht gelungen ist.

Maas fordert ferner „Realtransfer statt finanzieller Förderung“. Gemeint sind Weiterbildung, Beratung, Informations- und Kooperationsangebote. Dieser Forderung ist zuzustimmen, weil die genannten Leistungen zu

Ideenzündungen führen, was durch finanzielle Förderung allein nicht ausgelöst wird. Allerdings zeigen die im vorliegenden Buch unbeachtet gebliebenen internationalen Förderungsstatistiken, daß kein Industrieland ohne finanzielle Förderung der Industrie (und sei es, wie in der Schweiz, im Wege der Wissenschaftsförderung) auskommt. Realtransfer muß deshalb eine komplementäre Maßnahme werden.

Das „Theorie und Empirie“ unterteilte Werk erschließt zweifellos den Zugang zu neuen empirischen Unter-

suchungen in den verschiedensten Problembereichen des Innovationsvorgangs. Dieser Vorteil kommt jedoch hauptsächlich dem Theoretiker zugute, während Innovationspraktiker sich eher mühsam über viele methodologische Betrachtungen hinweg den empirischen Aussagen nähern müssen, von denen die meisten zum „Stand des Wissens“ gehören. Da jedoch auch viele Ergebnisse den „Stand der Vorurteile“ abbauen, lohnt sich die Lektüre trotzdem.

Konrad Ratz

KLEINES HANDBUCH DER ENTMARXIFIZIERUNG

Rezension von: Koslowski Peter,
Nachruf auf den Marxismus-Leninismus – Über die Logik des Übergangs vom entwickelten Sozialismus zum ethischen und demokratischen Kapitalismus – Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1991, Paperback, 86 Seiten, DM 16,80

Daß das theoretische System des Marxismus-Leninismus schon lange vor den politischen Umstürzen des Jahres 1989 intellektuell und als Instrument der Massenbeeinflussung ruiniert war und nur durch Militär- und Stasi-Macht aufrechterhalten wurde, ist eigentlich eine Platitude. Freilich: Ruinen können lange stehen, und oft sind es – wie bei Gorbatschow – erst die gutgemeinten Versuche des Wiederaufbaus, die sie zum Einstürzen bringen. In den Satellitenstaaten der Sowjetunion, speziell der DDR, krächte längst kein Hahn mehr nach der verordneten „Rotlichtbestrahlung“ mit Diamat-Sprüchen – außer vielleicht kleinen Grüppchen beamteter Karrieristen, die einen Universitätsposten ergattern wollten, für den ja Linientreue Voraussetzung war.

Peter Koslowskis „Nachruf auf den Marxismus-Leninismus“ ist wohl als Umerziehungsfibel für solche Gruppierungen gedacht, die – wenn sie nicht in Pension geschickt werden – ja als bevorzugte Hoffnungsgruppe für Wendehälse gelten können. Statt Diamat werden sie eben nun FDGO (freiheitlich-demokratische Grundordnung) predigen. Letztere ist ohne Zweifel eine immens überlegene Konzeption – aber Opportunisten werden ja nicht glaubwürdiger, wenn sie sich an ein besseres System anbieten dürfen. Die sympathischere Gruppe der

„marxismusverseuchten“ Intellektuellen, etwa auch die Idealisten, die im Herbst 1989 aussichtsloserweise auf eine „erneuerte“ DDR hofften, werden aber von Koslowski nicht adäquat angesprochen. Das Büchlein, das sich „auch und vor allem an die Philosophen, Ökonomen und interessierten Laien in den ehemals sozialistischen Ländern, besonders an diejenigen in der ehemaligen DDR“ richtet, ist leider ebenso uninspiriert wie sein Objekt. Das Gelungenste sind noch die „gewendeten“ Brechtzitate. Koslowski prügelt den toten Hund einer offiziellen Doktrin, die lange schon niemand mehr ernst genommen hat – aber mit bombastischen Sprüchen. „Das Ende des Marxismus-Leninismus ist in seiner weltgeschichtlichen Bedeutung nur dem Zusammenbruch des heidnischen Polytheismus in der Spätantike vergleichbar“ – merk's Christenmensch. Daß damals eher die administrative Einführung des aufsteigenden Christentums als Herrschaftsinstrument und Stütze des zerfallenden Römerreiches am Tapet stand, wollen wir nicht so genau betrachten. Koslowski triumphiert: Die neuen Regierungen im Osten wollen den Kapitalismus wiedereinführen! – Klare Sache, aber interessanter wäre es, die realen Schwierigkeiten zu betrachten, die hier über den Bereich der verbalen Proklamation hinaus auftreten. Die „Fiktion, das Proletariat und seine Partei seien die Avantgarde der gesellschaftlichen Entwicklung und quasi der Träger des Weltgeistes sowie der Dialektik der Geschichte wird unhaltbar“ – aber das haben ja wohl schon Breschnjew mit seiner Luxusautosammlung und seine korrupte Kamarilla nicht mehr so recht geglaubt. „Die jüngste Geschichte widerlegt das vermeintlich absolute Wissen des wissenschaftlichen Sozialismus.“ Evident. Aber das ist ja schon vor Jahrzehnten lustiger gesagt worden: etwa in der Art: ein Marxist ist der, der im nachhinein immer ganz exakt zu erklären vermag, warum es anders ge-

kommen ist, als er vorausgesagt hat. Dazwischen ein Protest gegen die Gleichstellung von Kirche und Marxismus, Kreml und Vatikan. In der Tat: hier ist zu bemerken, daß der totalitäre Gewissenszwang, etwa das verordnete Mitgehen in der Fronleichnamsprozession, bei der Kirche historisch weiter zurückliegt als das verordnete Mitgehen beim Maiaufmarsch und daß die vatikanische Seelenkontrolle durch Bücherzensur, Monopolisierung der Universitätsausbildung und Beichtzettelssystem den entsprechenden Instrumenten des Leninismus, wenigstens in der Langlebigkeit, erheblich überlegen war. Marx'scher „Gemeineigentumsfetisch“, Kritik an der Arbeitswertlehre, am Gesetz von der tendenziell fallenden Profitrate und am mechanistischen Akkumulationsmodell – völlig richtig, aber doch längst „ausgelutscht“ und hier auch intellektuell besonders uninspiriert präsentiert. Mit den lebendigeren Varianten marxistischen Denkens, von Djilas „neuer Klasse“ bis zu Rudolf Bahro, setzt sich Koslowski übrigens nicht auseinander – da wären beim jetzigen Übergang zum Kapitalismus auch viel zu „marxistische“ Phänomene zu entdecken, wie etwa die partielle Transformation der bisherigen Herrschaftsschicht der Nomenklatura in eine neue „Kapitalistenklasse“ – dank entsprechender Verbindungen, besserer Ausbildung und der produktiven Nutzung schwarzer Konten . . .

So bleibt aber auch die Auseinandersetzung mit dem (nicht geringen) dogmatisch-marxistischen Erbe selbst in den sympathischeren und lebendigeren Versionen „linker“ Theoriebildung unausgetragen – und das Büchlein erscheint insgesamt etwa so interessant wie ein penibler Versuch, eine beliebige Seite eins des „Neuen Deutschland“ vor dem Oktober 1989 Wort für Wort zu widerlegen. Als Schlußapothekose winkt die „personalistische, idealrealistische Philosophie“ als „heute geforderte Alternative“ zum „Gesamtheitskonzept des

Marxismus einerseits und zum bloßen Pragmatismus andererseits“.

Worum es aber derzeit geht, ist vermutlich der „bloße Pragmatismus“. Wenn es nicht bald gelingt, in Osteuropa ein gesundes, mittelständisches Kleinunternehmertum zu schaffen, das nicht bloß parasitär an den „industriellen Kathedralen“ hängt; wenn die Westinvestitionen nicht massiv zu fließen beginnen – dafür gibt es (außer in der Ex-DDR) noch nicht allzu viele Anzeichen: siehe die Zurückhaltung der Japaner selbst gegenüber Polen und Ungarn – dann stehen wir vor der Gefahr einer Südamerikanisierung Osteuropas. Fromme Sprüche à la Koslowski werden da wenig helfen, daß womöglich die realsozialistischen Gewaltregimes, die wenigstens ein Minimum an Stabilität und sozialer Sicherheit geboten haben, nostalgisch erinnert werden könnten. Selbst in der Ex-DDR, wo die Voraussetzungen ja dank eines „wohlwollenden Kolonialisten“, der Kapital und Managementexpertise bereitstellen kann, ungleich besser sind, besteht die Gefahr einer DDR-Nostalgie, die andererseits nicht nur Gefahr ist: denn in ihr aufbewahrt würden ja nicht die schlimmsten Aspekte des Stasi-Staates, sondern seine positivsten: die Tendenzen zur Gleichstellung von Mann und Frau, die bescheidene Existenzsicherheit und eine Art Kulturblüte im Widerspruch zur herrschenden Lüge, aber auch zum kommerzialisierten Medienramsch des Westens. (Auch wenn manches daran „Sumpflüte“ im Sinne privilegierter „Viertelopposition“ staatsstreuer Renommierschriftsteller gewesen sein mag – nie finden anspruchsvolle Texte so viel Resonanz, wie wenn es Volkssport wird, ihre Methaphern politisch zu deuten, und nie offenbart die „Hochliteratur“ so deutlich ihre Ohnmacht, wie wenn sie in der „FDGO“ ihre Auflagen mit denen der Gartenberater, Diätfibel und Trivialromane vergleicht). In diesem Sinne also wäre das Erbe der DDR im Hegel'schen Mehrfachsinn gut „aufge-

hoben“. Daß heutzutage aber Energien verschwendet werden, ausgerechnet dem leblosesten Teil des alten Regimes, seiner offiziellen Doktrin des Marxismus-Leninismus, Nachrufe zu verfassen, ist auch ein Indiz einer gewissen Hilflosigkeit bei der Bewältigung der neuen deutschen Einheit.

Vielleicht sollte man Koslowskis kleinen Beitrag zur „Entmarxifizierung“ ähnlich der teilweise recht kleinlichen Praxis der „Abwicklung“ von Ost-Institutionen als typisches Dokument dieser Übergangsperiode würdigen.

Robert Schediwy

CHRISTOPH KOLUMBUS UND DER BEGINN DER NEUZEIT

Rezension von: Kirkpatrick Sale, Das
verlorene Paradies: Christoph Kolum-
bus und die Folgen, Paul List Verlag,
München, Leipzig 1991, 496 Seiten,
DM 48,-

Die „Entdeckung“ Amerikas durch Christoph Kolumbus jährt sich 1992 zum fünfhundertsten Mal. Aus diesem Anlaß erscheinen derzeit eine ganze Reihe von Büchern, die sich der Person, dem gesellschaftlichen Umfeld und den Folgen dieses historischen Ereignisses widmen. Hier soll auf das außerordentlich lesenswerte und spannende Buch des US-amerikanischen Historikers Kirkpatrick Sale „Das verlorene Paradies: Christoph Kolumbus und die Folgen“ hingewiesen werden. Wenn auch die eine oder andere These des Verfassers umstritten ist und wohl – aufgrund der zum Teil schlechten Quellenlage und der vielfältigen Interpretationsmöglichkeiten – bleiben wird, ist es interessant und provozierend genug, um sich intensiver damit zu beschäftigen.

Beginnend mit dem entscheidenden Jahr 1492 schildert Sale anhand des Bordbuches von Kolumbus und den Berichten der Zeitgenossen die vier Reisen des Kolumbus in die Karibik und an die Küsten Mittel- und Südamerikas in der Zeit von 1492 bis 1504. Dabei werden nicht nur die Person und die Motive des Kolumbus aufgearbeitet – neben dem in der populären Literatur noch dominierenden Entdeckungsdrang, vor allem die „Gier“ nach Reichtum und Macht –, sondern auch mit analytischer Tiefe und Schärfe die Folgen für die von dieser historischen Tat betroffenen „Ureinwohner“ geschildert – hier der Geno-

zid an der Bevölkerung und die Zerstörung einer durchaus beachtenswerten Lebensweise. Sale stellt diese Reisen in den weitaus bedeutenderen Kontext des Beginns der Neuzeit und verfolgt schließlich, zwangsläufig in immer schnelleren Schritten, die Rezeption der Entdeckungen des Kolumbus und die weitere Entdeckungs- und Eroberungsgeschichte Amerikas bis in die Jetztzeit.

Die leitende Frage ist die nach den Ursprüngen und Wirkungen unserer westlichen Zivilisation, eine Frage, die aufgrund der aktuellen Problemlagen oder gar der Frage der langfristigen Überlebensfähigkeit der industriell-kapitalistischen Welt immer mehr an Bedeutung gewinnt. Die vom Verfasser in aller Ausführlichkeit diskutierten und zum Teil umstrittenen Details der Reisen des Kolumbus sollen hier im weiteren nicht betrachtet werden, vielmehr geht es um die zuletzt angerissene Frage der Entstehung der Neuzeit und den sich daraus ergebenden Folgen. Grundlegend zum Verständnis der Reisen ist für Sale das Umfeld im 15. Jahrhundert, einer Zeitspanne in der Menschheitsgeschichte, die vom Endzeitdenken ebenso geprägt war wie von Gewalt, Krankheit, Hungersnot, verstärktem Materialismus und aufkommender Rationalität, sowie der Erfindung von Druckerpresse und Feuerwaffen – einer komplexen Kombination z. T. neuartiger Elemente, die die grundlegenden Voraussetzungen für jenes Wirtschaftssystem bildeten, das wir heute Kapitalismus nennen (S. 40–60)¹.

Die noch im Mittelalter wirksamen religiösen Schranken des individuellen und kollektiven Erwerbsstrebens wurden nach und nach aufgelöst, und es formte sich ein gesellschaftliches Umfeld, in dem sich die Dynamik marktwirtschaftlich-kapitalistischen Wirtschaftens – zweifellos auf Kosten von Mensch und Natur – scheinbar grenzenlos ausweiten konnte. Die Reise des Kolumbus „... war der Anfang eines langen, wohl vorbereiteten und

äußerst wirksamen Prozesses; mit seiner langen Reise begannen Handel, Eroberung, Kolonisierung und Ausbeutung in großem Stil.“ (S. 90) Zwei Elemente der Landnahme durch die Europäer hebt Sale besonders hervor, einmal die Auswirkungen auf die Natur und zum anderen die Konsequenzen für die betroffenen Menschen. Das entstehende kapitalistische Wirtschaftssystem zeigte sich dabei – charakterisiert durch eine neuartige Technikanwendung und religiös fundierte Sicht der Natur als gottgegebenes Ausbeutungsobjekt – als „... materialistischer als jedes andere Wirtschaftssystem, expansionistischer, flexibler und energischer, (es) hing stärker von Wachstum und Fortschritt ab und entbehrte der moralischen Restriktion, die in anderen hochentwickelten Kulturen der Welt zu finden sind.“ (S. 112) Fundiert werden zudem an verschiedenen Stellen die Naturgegebenheiten des neu entdeckten Kontinents und die Lebens- und Wirtschaftsweisen der darin lebenden Menschen – deren Zahl interessanterweise heute vielfach unterschätzt wird – beschrieben (S. 115 ff., S. 195 ff. und S. 368 ff.). Die Europäer wurden im Zuge ihrer Entdeckungsfahrten mit in die Natur eingebetteten Gesellschaftsformen konfrontiert. „Verständnis für die Unterschiede natürlicher Lebensbedingungen und die Zerbrechlichkeit bestehender Ökosysteme hatten die Europäer trotz all ihrer neuartigen Bildung und Wissenschaft offenbar nicht in ihrem Reisegepäck.“ (S. 197) Viel Neues konnte beobachtet werden, so Menschen, die Eigentum, Waffen, Hierarchie und übermäßiges Arbeiten nicht, oder nur beschränkt kannten; und trotz dieser aus europäischer Sicht schrecklich einfachen Lebensart strahlten die Menschen eine recht große Zufriedenheit aus. Dies mußte für die einem mehr oder weniger chaotischen Europa entflohenen Zivilisierten eine enorme gedankliche und letztlich praktische Herausforderung darstellen. Dieses Phänomen des guten

Lebens verdichtete sich im Zuge der geistesgeschichtlichen Entwicklung – speziell im 18. Jahrhundert – zum wahrscheinlich gar nicht so falschen Bild vom „edlen Wilden“².

Die „offensichtliche“ Überlegenheit der Europäer, zu deren ideologischer Untermauerung u. a. der mit großer Wahrscheinlichkeit erfundene Kannibalismusvorwurf ebenso gehörte wie die Vorstellungen von den sexuellen Ausschweifungen der Naturvölker, und das damit angemaßte „... Recht auf Kolonisierung bedingte eine Entwicklung, die verhinderte, daß die christlichen Eindringlinge aus dem mutlosen und melancholischen Europa etwas über schöpferische Kraft und Erneuerung, über soziales Miteinander und harmonisches Leben in der Natur lernten.“ (S. 140) Vonseiten der Europäer wurde selbstverständlich von Anfang an die Zivilisierung und Bekehrung der „Indianer“ zur christlichen Religion angestrebt, trotzdem waren die Begegnungen mit den Ureinwohnern zunächst noch recht friedlichen Charakters. Im Laufe der Zeit wurden diese allerdings vermehrt durch ein aggressives Gegeneinander überlagert. Die in die Enge getriebenen Indianer, die sich ihrerseits durchaus den Europäern in bestimmten Dingen überlegen fühlen mochten, wehrten sich zwar, zum Teil sogar erfolgreich, hatten aber auf Dauer gegen die technologisch eindeutig dominierenden und nach Expansion strebenden Eroberer keine Chance. Es ist bei aller Unsicherheit des statistischen Materials davon auszugehen, daß in den wenigen Jahrzehnten nach 1492 mehrere Millionen Ureinwohner und damit 99 Prozent der ehemaligen Bevölkerung niedergemetzelt wurden oder importierten Krankheiten zum Opfer fielen (S. 195 ff.). Durch die Einfuhr europäischer Tiere und Pflanzen und den damit einhergehenden ruinösen Wirkungen auf die einheimische Flora und Fauna kam es zudem zu einem heute so zu nennenden ökologischen Imperialismus³.

„Die Menschen des christlichen Europa konnten mit der Realität des edlen Wilden in der goldenen Welt des Paradieses nur leben, indem sie aus den fremden Völkern allmählich wilde Ungeheuer machten, die in einer abscheulichen Wildnis hausten – und damit begann Schritt für Schritt die Zerstörung.“ (S. 245) Zentrale These ist somit, daß sich die aus dem Zeitgeist ergebende Sehnsucht nach der Entdeckung und Erschließung der ganzen Welt schließlich mehr und mehr mit einer materialistischen Gier nach Reichtum verband und eine unstillbare ökonomisch-geografische Dynamik entfachte. Der Wert des Besitzes materieller Güter verdrängte die anderen Werte ethischer und religiöser Art mit zunehmender Vehemenz. Spitz formuliert resümiert Sale die letztliche Dominanz der Engländer auf den Weltmeeren und in Amerika mit den Worten: „Amerika war die üppige Jungfrau, bereit, verführt, geschändet und geplündert zu werden von einem männlichen Europa, das sich im Glanz ihrer Schätze sonnen sollte. Amerika als das Land der Ausbeutung also.“ (S. 311)

Was Spanier und Portugiesen in Mittel- und Südamerika begonnen hatten, setzten die Engländer nahtlos in Nordamerika fort. Auch hier hätten die wenig aufmerksamen und kaum lernbereiten Eroberer etwas lernen können, denn „... alles deutet darauf hin, daß die ersten Amerikaner wirklich die ersten ökologisch denkenden Menschen waren, sie entwickelten Glaubenssysteme, die sie so werden ließen, umgekehrt verhielten sie sich ... entsprechend, weil sie wußten, daß ihr Überleben und ihr Glück – und in ihren Augen auch das Überleben und das Glück aller anderen Lebewesen – davon abhingen. Es ist wirklich so einfach. Amerika wurde dadurch nicht wirklich zum Paradies, kam ihm aber doch so nahe, daß man durchaus verstehen kann, warum so viele Europäer bei seinem ersten Anblick vom Goldenen Zeitalter und vom Garten Eden sprachen.“ (S. 387)

Abschließend diskutiert Sale die Frage, ob die Geschichte einer mehr oder weniger zwangsläufigen Logik gefolgt ist, oder, ob nicht die Europäer anstatt von ihrer Ausbeutungsstrategie mehr vom indianischen Bewußtsein einer biologisch-ökologischen Betrachtungsweise des Lebens hätten lernen bzw. profitieren können. Recht blumig fallen danach auch die letzten Sätze des Buches aus: „Wie man es auch darstellen mag, die Europäer hatten zweifellos einmal die Chance, einen neuen Hafen in einem neuen Land zu finden, das sie schemenhaft als Paradies erkannten, die Chance, den Weg zur Erlösung der Welt zu finden. ... Sie eroberten wirklich das Paradies, aber im Krieg gegen die Natur werden die Gewinner immer verloren haben – und auch diesmal werden sie verlieren, vielleicht zum letztenmal.“ (S. 438)

Mit dem Buch von Sale liegt eine kritische, zudem gut lesbare und spannende Analyse der Bedeutung der Entdeckungsfahrten des Kolumbus und der Vielzahl der anderen nachfolgenden Eroberer für die folgenden Jahrhunderte vor. Die Arbeit ist allerdings von einer eindeutigen – manch ein Kritiker mag sagen einseitigen –, ich meine aber sympathischen Position des Verfassers gekennzeichnet. Damit überzeichnet die Darstellung sicherlich an dem einen oder anderen Punkt. Auf der anderen Seite ergibt sich die erwähnte gute Lesbarkeit. Sale schreckt auch vor einigen Bonmots nicht zurück. So kommentiert er die archäologischen Ausgrabungen zur Erkundung der konkreten ersten Landberührung der Flotte des Kolumbus mit den Worten: „Die Ausgrabungen der Universität Florida in derselben Gegend förderten die Knochen einer europäischen Ratte zutage; wann diese wirklich hier landete, steht zwar nicht fest, doch daß das erste Tier, das von der Alten in die Neue Welt wechselte, ein Schädling war, kann keine ganz falsche Theorie sein.“ (S. 145, Fn) Die Analyse des Verfassers hilft die

noch vielfach dominierende eurozentrische Sicht der Weltgeschichte seit dem 15. Jahrhundert zu relativieren. Auch Kolumbus wird in der Wertung seiner letztlich historischen Stellung reduziert, wenn auch Sale nicht umhinkommt, zu konstatieren, daß die durch die Eroberer ausgelösten Visionen und neuen Vorstellungen der Europäer im Laufe der Jahrzehnte und Jahrhunderte in der westlichen Welt immer mehr an Boden gewannen und einen unwiderstehlichen Drang nach Westen bewirkten, „... und alle wurden sie, in gewisser Weise, als Geschenk des gefeierten spanischen Admirals betrachtet.“ (S. 283)

Besonders interessant sind die verschiedenen Hinweise auf die Möglichkeit, aus der Vergangenheit zu lernen. Die vom Verfasser ausführlich geschilderten und gewürdigten Lebensweisen der Ureinwohner Amerikas, die sich im übrigen mit jüngeren anthropologischen und ethnologischen Erkenntnissen decken, lassen deutlich werden, daß die diese Lebensweise charakterisierenden Kategorien „Unterproduktivität“, „Risikominimierung“ und „Mußpräferenz“ zur zwingenden Neuorientierung bezüglich einer überlebensfähigen Lebensweise dienlich gemacht werden können. Dann nämlich, wenn die Notwendigkeit einer immanenten Begrenzung der gesellschaftlich-ökonomischen Entwicklung (man könnte dies auch als „Limitierungsethik“ bezeichnen), d. h. die Unmöglichkeit einer dauerhaften

Wachstumswirtschaft immer offensichtlicher wird⁴. Die Einsicht in die historische Tatsache, daß das heutige Amerika auf dem Genozid an der ursprünglichen Bevölkerung und auf einer umfassenden Ausbeutung der Natur basiert, sollte dazu anregen, daß die im Jahr 1992 anstehenden Feierlichkeiten zum fünfhundertsten Jubiläum der Entdeckung Amerikas eines etwas anderen, eher nachdenklichen als fröhlichen Charakter haben sollten.

Herbert Schaaff

Anmerkungen

- 1 Vgl. so auch die Darstellung bei: Zinn, K. G., Kanonen und Pest: Über die Ursprünge der Neuzeit im 14. und 15. Jahrhundert, Opladen 1989
- 2 Vgl.: Bitterli, U., Die „Wilden“ und die „Zivilisierten“: Grundzüge einer Geistes- und Kulturgeschichte der europäisch-überseeischen Begegnung, 2. durchgesehene und um einen bibliographischen Anhang erweiterte Aufl., München 1991, S. 367–411
- 3 Vgl. im Detail: Crosby, A. W., Die Früchte des weißen Mannes: Ökologischer Imperialismus 900–1900, Frankfurt/M., New York 1991
- 4 Vgl. so den Versuch bei: Schaaff, H., Kritik der eindimensionalen Wirtschaftstheorie: Zur Begründung einer ökologischen Glücksökonomie, Thun, Frankfurt/M. 1991, S. 122 ff. und S. 323 ff.

DEUTSCHE WIRTSCHAFTSGE-
SCHICHTE VOM ERSTEN WELT-
KRIEG BIS ZUR WIEDERVEREINI-
GUNG

Rezension von: Friedrich-Wilhelm
Henning, Das industrialisierte
Deutschland 1914 bis 1990, 7. Aufla-
ge, Uni-Taschenbücher 337, Verlag
Ferdinand Schöningh, Paderborn
1991, 296 Seiten, DM 25,80

Der vorliegende Band ist der dritte Teil von Hennings Wirtschafts- und Sozialgeschichte Deutschlands. Der erste Teil (UTB 398, 4. Auflage 1985) behandelt die vorindustrielle Zeit vom frühen Mittelalter bis zum Ende des 18. Jahrhunderts. Band 2 (UTB 145, 7. Auflage 1989) befaßt sich mit der Industrialisierung Deutschlands zwischen 1800 und 1914. Auch der hier besprochene dritte Teil liegt bereits in siebenter Auflage vor. Allein schon diese hohe Zahl von Auflagen – sieben innerhalb von sieben Jahren – spricht für den Erfolg dieser komprimierten Darstellung.

Henning nennt im Vorwort die zwei Aspekte, die bei der Konzeption dieses Buches vorrangig berücksichtigt wurden. Erstens sollte trotz der Fülle der Daten und Fakten die Übersichtlichkeit gewahrt bleiben. Zweitens erfolgte die Darstellung nach didaktischen Grundsätzen, „selbst wenn dadurch stilistische Unebenheiten in Kauf genommen werden mußten“. Im Sinne einer Gestaltung des Textes auch für nicht in den Sozialwissenschaften geschulte Leser wurden zudem Fachausdrücke weitgehend vermieden.

Beiden Gesichtspunkten wird tatsächlich in überzeugender Weise Rechnung getragen.

Die für die siebente Auflage erfolgte Überarbeitung betrifft vor allem die wirtschaftliche Entwicklung der DDR, deren Geschichte 1990 zu Ende ging.

Die Wirtschaftsgeschichte steht in Hennings Darstellung eindeutig im Vordergrund. Die Sozialgeschichte wird eher am Rand behandelt. Insofern wird der Titel dieses dritten Bandes „Das industrialisierte Deutschland“ dem gebotenen Inhalt wesentlich gerechter als der Gesamttitel der Trilogie, welcher „Wirtschafts- und Sozialgeschichte“ lautet. Letzterer läßt Erwartungen entstehen, denen de facto nur zum Teil entsprochen wird.

Der Schwerpunkt des Bandes liegt auf der Wirtschaftsgeschichte der Weimarer Republik. Drei Kapitel des ersten Abschnitts mit insgesamt 90 Seiten sind diesem relativ kurzen, aber freilich enorm ereignisreichen Zeitraum gewidmet.

Ein zweiter Abschnitt hat die nationalsozialistische Wirtschaftspolitik und Kriegswirtschaft zum Thema. Die „Beschäftigungspolitik“ des Dritten Reiches in den Jahren von 1933 bis 1938, vor kurzem von einem damals noch amtierenden Landeshauptmann eines österreichischen Bundeslandes als „positiv“ bewertet, faßt Henning folgendermaßen zusammen: „Die Arbeitsbeschaffung war anfangs ein wichtiges Mittel zur psychologischen Unterstützung der ‚Bewegung‘, sie wurde aber gleichzeitig und überwiegend . . . bereits von Anfang an für die Aufrüstung, die sogenannte Wehrhaftmachung des Volkes, und damit für das wichtigste Ziel der Nationalsozialisten eingesetzt.“

Der mittlerweile vierzigjährigen wirtschaftlichen und sozialen Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik wird in Relation zum Zeitraum 1914 bis 1945 relativ wenig Raum zugebilligt, nämlich nur rund 50 Seiten. Es bleibt zu hoffen, daß dieses Manko in der nächsten Auflage beseitigt werden wird.

Das letzte Kapitel befaßt sich mit Wirtschaft und Gesellschaft in der Deutschen Demokratischen Republik.

Henning zieht folgende wirtschaftliche Bilanz der vier Jahrzehnte dauernden SED-Herrschaft:

Sachsen, Thüringen und der Süden von Sachsen-Anhalt zählten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu den am höchsten entwickelten Industrieregionen Mitteleuropas. Sie zeichneten sich durch eine industriestrukturelle Vielfalt aus, welche ihnen in der Wiederaufbauperiode nach dem Zweiten Weltkrieg potentiell sehr günstige Entwicklungsmöglichkeiten eröffnete. Dieses Potential in der chemischen Industrie, im Maschinen- und Anlagenbau, in der Fahrzeug- und Textilindustrie konnte unter den planwirtschaftlichen Rahmenbedingungen jedoch nicht realisiert werden.

Ende der achtziger Jahre besaß die DDR eine Industrie mit völlig veralteten Anlagen. Die resultierende Produktqualität war auf den Märkten Westeuropas kaum noch konkurrenzfähig. Diese Industrie verursachte externe Kosten bis weit über die Grenzen der DDR hinaus. In einzelnen Teilen des Landes ist nicht mehr bloß Umweltverschmutzung, sondern bereits Umweltzerstörung zu konstatieren.

Auch die Landwirtschaft befand sich aufgrund der Einordnung in die Zentralverwaltungswirtschaft und der

Fehlentwicklungen in den Großbetrieben in einem desolaten Zustand. Der Versuch, die Hektarerträge mit allen verfügbaren Mitteln zu erhöhen, hat zur Folge, daß heute viele Flächen wegen der Überdüngung und Vergiftung eigentlich nicht mehr zur Nahrungsmittelproduktion geeignet sind.

Der Dienstleistungssektor wurde weitgehend vernachlässigt, litt unter der unzureichenden materiellen Ausstattung und unter den ideologisch motivierten Eingriffen.

Gemäß den Aussagen von ehemaligen hohen Funktionären war die DDR bereits Anfang der achtziger Jahre finanziell am Ende. „Vor allem der vom bayrischen Ministerpräsidenten Franz Josef Strauß damals vermittelte große Kredit scheint die Frist bis zum wirtschaftlichen Konkurs verlängert zu haben“ (S. 266).

Statistische Daten über Produktion und Produktivität der DDR-Wirtschaft findet man in Hennings Band nicht. Resignierend stellt der Autor fest, daß trotz der aufgeblähten Verwaltungsapparate des SED-Staates kein zuverlässiges Zahlenwerk besteht. Für Wirtschaftsstatistiker und -historiker bietet sich hier ein weites, unbestelltes Tätigkeitsfeld.

Michael Mesch

GELDWIRTSCHAFT IM MITTELALTER

Michael North (Hrsg.), Geldumlauf, Währungssysteme und Zahlungsverkehr in Nordwesteuropa 1300–1800. Beiträge zur Geldgeschichte der späten Hansezeit. Böhlau Verlag Köln–Wien, 1989, öS 193,-.

Die Dynamik der wirtschaftsgeschichtlichen Forschung führt in jüngerer Zeit nicht nur dazu, stets neue Themen zu untersuchen, sondern auch Nachbarwissenschaften in die eigenen Forschungen zu integrieren. Ein anschauliches Beispiel dafür bietet der von M. North herausgegebene Sammelband über die Entwicklung des Geldwesens in Nordwesteuropa vom Mittelalter bis zum Merkantilismus.

P. Berghaus (Hansisches Geld in Westfalen) sowie J. St. Jensen (Lübecker und Hamburger Münzen in Dänischen Schatzfunden 1450–1660) vermitteln durch Analyse von Schatzfunden jene Informationen über Münzsorten und deren Verbreitung, welche der Ökonom für weitere Forschungen auswerten kann. E. Aerts (Der Geldumlauf in den Burgundischen Niederlanden im 15. Jahrhundert) versucht aus solchen Daten die Geldmenge in der Weise zu errechnen, daß er Schatzfunde als Stichproben betrachtet. Da für diese Region präzise Abrechnungen der Münzstätten vorliegen, läßt sich aus dem Anteil solcher Münzen am Fund bzw. den Funden die gesamte Geldmenge hochrechnen. Dieser Abschnitt wird durch eine Arbeit von E. Simsek über die Münzproduktion in Böhmen ergänzt.

Die zahlreichen Währungssysteme dieser Zeit war durch ganz bestimmte, öffentlich geregelte Relationen zwischen den verschiedenen Münzsorten

gekennzeichnet, die sich nach deren Edelmetallgehalt richteten. H. Witthöft (Die Kölner Mark zur Hansezeit) demonstriert, daß sich Wandlungen solcher Regeln unter dem Einfluß ausländischer Handelszentren vollziehen konnten. P. Spufford beschäftigt sich mit den sozialen Determinanten der Währungspolitik (Münzverschlechterung und Inflation in Europa). Seiner Auffassung zufolge, hatten nur die grundherrlichen Rentenbezieher ein Interesse an einer „guten, harten“ Währung, wogegen andere soziale Gruppen dieses Interesse keineswegs teilten. Diese starke Aussage müßte wohl noch kräftiger untermauert werden – offensichtlich auch nach Meinung des Herausgebers, wenn dieser dazu schreibt: „Jedoch bedarf es noch eingehender preisgeschichtlicher Studien, um die Folgen von Münzveränderungen für Wirtschaft und Gesellschaft abschätzen zu können.“

Die restlichen Arbeiten beschäftigen sich mit der Entwicklung des Zahlungsverkehrs und seinem Zusammenhang mit der Münzproduktion. St. Jenks (Hartgeld und Wechsel im hanseenglischen Handel des 15. Jahrhunderts) zeigt, daß sich ab der Mitte des 15. Jahrhunderts die englische Münzproduktion weitgehend unabhängig von Außenhandelsvolumen und Zahlungsbilanz entwickelte, da die Außenhandelskaufleute offensichtlich nur beschränkte Bargeldbeträge benötigten. M.-Th. Boyer-Xambeu, G. Delepace, L. Gillard und J. Schneider (Goldstandard, Währung und Finanz im 16. Jahrhundert) untersuchen die Bedeutung des Wechsels als Mittel des Geldtransfers – im Rahmen der sogenannten Wechselmessen, deren Tage in dem Augenblick gezählt waren, als der Wechsel durch Indossament übertragbar und damit Zahlungsmittel wurde, wie J. Schneider (Hat das Indossament zum Niedergang der Wechselmessen im 17. und 18. Jahrhundert beigetragen?) darlegt.

Der Sammelband, welcher die Ergebnisse einer Tagung vermittelt, er-

weist sich als ziemlich unhomogen. Er enthält reine Forschungsberichte von Projekten – F. Irsigler (Währungen im oberlothringischen Raum, Ein Projektbericht) – Kurzaufsätze, aber auch ausgearbeitete Studien. Die Fülle des

dargebotenen Materials, die originellen Ansätze wie auch die interessanten Ergebnisse der Studien machen jedoch die Lektüre des Bandes anregend und daher empfehlenswert.

Felix Butschek

Eduard März-Preis 1992

für hervorragende Arbeiten auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Der Preis ist mit öS 20.000,- dotiert und wird im September vergeben. Ende der Einreichfrist ist der 15. Februar 1992. Berücksichtigt werden Diplomarbeiten und Dissertationen, die an österreichischen Universitäten abgefaßt wurden. Bewerbungen unter Beifügung der gegenständlichen Arbeit und kurzer Angaben zur Person des Bewerbers/der Bewerberin sind zu richten an: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung, Prinz Eugen-Straße 20-22, A-1041 Wien.

Der Eduard März-Preis 1991 wurde an Mag. Gerlinde Hauer und Mag. Uli Rebhandl für ihre Arbeit „Ein Frauenbetrieb in Männerhand. Über die Entwicklung von Frauenindustriearbeit am Beispiel der Tabakfabrik Linz“ verliehen. In ihrer Arbeit gelang den beiden Autorinnen eine glückliche Verbindung von Wirtschafts-, Sozial- und Kulturgeschichte anhand eines wichtigen Themas der Arbeitswelt.

Jahresregister 1991

		Nummer	Seite
<i>Karl Althaler/Wilfried Altzinger/Ernst Fehr/ Thomas Grandner/ Markus Marterbauer</i>	Arbeitsmarkt: Angebotsschock oder Nachfragesog? Bestimmungsgründe der Dynamik des österreichischen Arbeitsmarktes	3	286
<i>Rainer Bartel</i>	Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft – Eine Rückbesinnung auf die Grundlagen aus aktuellen Anlässen	2	229
<i>Thomas Delapina</i>	Krise, Reform und Zukunft der amerikanischen Geschäftsbanken	3	309
<i>Karel Dyba/ Lubos Rezabek</i>	Die ökonomische Transformation der Tschechoslowakei. Fortgang und Wirtschaftsentwicklung im Jahre 1991	4	439
<i>Manfried Gantner/ Johann Eibl</i>	Plädoyer für eine strukturorientierte mittelfristige Budgetpolitik	4	487
<i>Jürgen Kromphardt</i>	Weshalb wir eine eigenständige Makroökonomie brauchen	2	141
<i>Michael Mesch</i>	Einkommens- und Wirtschaftspolitik in den Niederlanden 1976–90	4	459
<i>Klaus Novy</i>	Deregulierung der Wohnungswirtschaft in der Sackgasse. Alte und neue Probleme und Chancen einer „sozial gebundenen Wohnungswirtschaft“ in Österreich	1	69
<i>Manfred Prisching</i>	Bestandsaufnahme der Sozialpartnerschaft	1	9
<i>Bruno Roßmann</i>	Die Haushaltsentwicklung der Stadt Wien 1980–1989. Eine Strukturanalyse	2	157
<i>Thomas Schwedler</i>	Abbau institutioneller Machtfaktoren auf Arbeitsmärkten als Mittel gegen die Arbeitslosigkeit? Einige mikro- und makroökonomischen Aspekte der Deregulierungsdiskussion	2	199

		Nummer	Seite
<i>Jiri Solka</i>	Dienstleistungen in den Reformländern Mitteleuropas	3	335
<i>Herta Tödtling-Schönhofer/ Franz Tödtling</i>	Europäischer Binnenmarkt aus regionalpolitischer Sicht	4	521
<i>Ruzena Vintrová</i>	Der Übergang der ehemaligen Ostblockländer zur Marktwirtschaft	1	55
<i>Rudolf Winter-Ebmer</i>	Arbeitslosigkeit, Hysterese und Wirtschaftspolitik	3	353
<i>Karl Georg Zinn</i>	Das amerikanische Produktivitätsproblem – Krisensymptom oder Normalität einer reifen Volkswirtschaft?	1	37

Editorials

Marktwirtschaft in Osteuropa zwischen Proklamation und Realität	1	3
Angebotsschock am Arbeitsmarkt	2	131
Der Avis: Bestätigung für Österreichs Integrationspolitik	3	281
Budgetpolitik – Dilemma zwischen kurzfristigem Diktat und mittelfristig notwendigen Strukturreformen	4	431

Berichte und Dokumente

<i>Gustavo Leal Fernandez</i>	Sozialversicherungssysteme jenseits der Industriestaaten. Ein Rahmen für die Sozialpolitik in den neunziger Jahren	1	85
<i>Irene Geldner</i>	Private Arbeitsvermittlung	4	545
<i>Günther Ofner/ Esther Schollum</i>	Die gewerkschaftliche Entwicklung in den Reformländern Ost-, Mittel- und Südosteuropas unter Berücksichtigung ihrer Parteienlandschaft	3	365
<i>Richard Ruziczka</i>	Die österreichische Verkehrspolitik im Integrationsprozeß	2	251

		Nummer	Seite
Bücher			
<i>Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Gemeinwirtschaft (Hrsg.)</i>	Das Geld- und Kreditnetz in Österreich (Thomas Delapina)	4	560
<i>Stephan Bannas</i>	Reich – dafür unglücklich? Über ökologische Chancen und emotionale Risiken bei der systematischen Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien (Herbert Schaaff)	1	95
<i>Wolfgang Blaas/ Gerhard Rüscher/ Brigitta Brezina/ Claudia Doubek</i>	Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen (Franz Köppl)	3	421
<i>Manfred H. Bobke/ Wolfgang Lecher</i>	Arbeitsstaat Japan (Thomas Murakami)	2	273
<i>Johann Brazda/ Robert Schediwy (Hrsg.)</i>	Consumer Co-operatives in a Changing World: Comparative Studies on Structural Changes of Some Selected Consumer Cooperative Societies in Industrialized Countries (Donald Roy)	1	108
<i>Reinhard Christl</i>	Sozialpartnerschaft und Beschäftigungspolitik in Österreich (Felix Butschek)	2	275
<i>Christiane Decker</i>	High-Tech-Industrie im regionalen Vergleich (Roland Lang)	1	125
<i>M. L. Dertouzos/ R. K. Lester/R. M. Solow und die MIT Commission on Industrial Productivity</i>	Die Krise der USA. Potential für neue Produktivität Made in Amerika (Karl Georg Zinn)	1	100
<i>S. Eberhartiger (Hrsg.)/F. Butschek/ R. Dollinger/O. Farny/ K. Freissmuth/ G. Fröhlichsthal/ A. Hodel/Z. M. Marti- nek/A. Ratkovic/ W. Schlögl/J. Wöss</i>	Mehr Pension durch die Pensions- kasse – Rechtliche Grundlagen für die Praxis (Helmut Ivansits)	3	414

		Nummer	Seite
<i>Bob Goudzwaard/ Harry M. de Lange</i>	Weder Armut noch Überfluß: Plädoyer für eine neue Ökonomie (Herbert Schaaff)	1	95
<i>Friedrich-Wilhelm Henning</i>	Das industrialisierte Deutschland 1914 bis 1990 (Michael Mesch)	4	574
<i>Joseph Huber</i>	Unternehmen Umwelt. Weichenstellungen für eine ökologische Marktwirtschaft (Brigitte Ederer)	3	418
<i>Werner Kamppeter</i>	Kapital- und Devisenmärkte als Herausforderung für die Wirtschaftspolitik (Markus Marterbauer)	4	556
<i>Stefan Karner/ Gerald Schöpfer (Hrsg.)</i>	Als Mitteleuropa zerbrach (Felix Butschek)	2	261
<i>Heinz Kienzl</i>	Wir bejahten den Fortschritt. Die Wirtschaftspolitik des ÖGB (Günther Chaloupek)	4	552
<i>Peter Koslowski</i>	Nachruf auf den Marxismus- Leninismus. Über die Logik des Übergangs vom entwickelten Sozialismus zum ethischen und demokratischen Kapitalismus (Robert Schediwy)	4	567
<i>J. Laurinkari (Hrsg.), unter Mitarbeit von J. Brazda</i>	Genossenschaftswesen. Ein Hand- und Lehrbuch (Erwin Weissel)	3	397
<i>Adolph Lowe</i>	Hat Freiheit eine Zukunft? (Kurt W. Rothschild)	2	265
<i>Christof Maas</i>	Determinanten betrieblichen Innovationsverhaltens (Konrad Ratz)	4	563
<i>Jürgen Nautz (Hrsg.)</i>	Unterhändler des Vertrauens. Aus den nachgelassenen Schriften von Sektionschef Dr. Richard Schüller (Felix Butschek)	2	261
<i>Michael North (Hrsg.)</i>	Geldumlauf, Währungssysteme und Zahlungsverkehr in Nordwesteuropa 1300–1800. Beiträge zur Geldgeschichte der späten Hansezeit (Felix Butschek)	4	576

		Nummer	Seite
<i>Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im zwanzigsten Jahrhundert</i>	Band 1: Klaus Schönhofen, Die Gewerkschaften in Weltkrieg und Revolution 1914–1919; Band 2: Michael Ruck, Die Gewerkschaften in den Anfangsjahren der Republik 1919–1923; Band 3: H. A. Kukuck/D. Schiffmann, Die Gewerkschaften von der Stabilisierung bis zur Weltwirtschaftskrise; Band 4: Peter Jahn, Die Gewerkschaften in der Endphase der Republik 1930–1933; Band 6: S. Mielke unter Mitarbeit von P. Rütters/M. Becker, M. Fichter, Organisatorischer Aufbau der Gewerkschaften 1945–1949; Band 8: S. Mielke, Die Gewerkschaften und die Angestelltenfrage 1945–1949 (Peter Rosner)	1	112
<i>Peter Rosner</i>	Verteilungskonflikte in Marktwirtschaften. Über Funktionen von Marktverbänden (Thomas Schwedler)	1	104
<i>Kirkpatrick Sale</i>	Das verlorene Paradies: Christoph Columbus und die Folgen (Herbert Schaaff)	4	570
<i>Jürgen Schramm (Hrsg.)</i>	Modernisierungsstrategie für die Universität (Miron Passweg)	3	424
<i>Joseph A. Schumpeter</i>	Beiträge zur Sozialökonomik (Hardy Hanappi)	1	119
<i>Christian Suter</i>	Schuldenzyklen in der Dritten Welt, Kreditaufnahme, Zahlungskrisen und Schuldenregelungen peripherer Länder im Weltsystem von 1820 bis 1986 (Kunibert Raffer)	2	270
<i>Franz Tödtling</i>	Räumliche Differenzierung betrieblicher Innovation. Erklärungsansätze und empirische Befunde für österreichische Regionen (Gunther Tichy)	1	122

		Nummer	Seite
<i>Klaus Voy/ Werner Polster/ Klaus Thomasberger (Hrsg.)</i>	Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland (1949–1989), Band 1: Marktwirtschaft und Politische Regulierung, Band 2: Gesellschaftliche Transformationsprozesse und materielle Lebensweise (Peter Rosner)	3	406
<i>Ewald Walterskirchen</i>	Unemployment and Labour Market Flexibility: Austria (Michael Mesch)	3	408
<i>Ulrike Weber-Felber</i>	Wege aus der Krise: Freie Gewerkschaften und Wirtschafts- politik in der Ersten Republik (Martin Mailberg)	3	410
<i>Joachim Weimann</i>	Umweltökonomie: eine theorieorientierte Einführung (Richard Sturn)	2	267
<i>Friedrich Weissensteiner</i>	Der ungeliebte Staat. Österreich zwischen 1918 und 1938 (Martin Mailberg)	3	410
Eduard-März-Preis für hervorragende Arbeiten auf dem Gebiet		3	427
der Wirtschafts- und Sozialgeschichte		4	578