

Wirtschaft und Gesellschaft

Inhalt

Editorial

Strukturwandel: Herausforderung
für die Politik

Engelbert Stockhammer
Wirtschaftliche Effekte
des EU-Beitritts

Frank Ey, Christa Schlager
Der EU-Haushalt:
Status quo und Reformvorschläge

Agnes Streissler
Auswirkungen der Liberalisierung
des Gesundheitswesens in Österreich

Stefan W. Schmitz
Die *Governance*-Struktur
der Pensionskassen in Österreich

Irene Mandl
Kompetenzentwicklung in kleinen
und mittleren Unternehmen

31. Jahrgang (2005), Heft 3

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

31. Jahrgang (2005), Heft 3

Inhalt

Editorial

Strukturwandel: Herausforderung für die Politik 315

Konferenzankündigung 324

Engelbert Stockhammer

Wirtschaftliche Effekte des EU-Beitritts. Ein Literaturüberblick 325

Frank Ey, Christa Schlager

Der EU-Haushalt – Status quo und Reformvorschläge für den
Finanzrahmen 2007-2013 355

Agnes Streissler

Auswirkungen der Liberalisierung des Gesundheitswesens
in Österreich 385

Stefan W. Schmitz

Die *Governance*-Struktur der Pensionskassen in Österreich und
ihre polit-ökonomischen Konsequenzen 407

Berichte und Dokumente

Irene Mandl

Kompetenzentwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen 445

Bücher

Engelbert Stockhammer, The Rise of Unemployment in Europe –

A Keynesian Approach (Jürgen Kromphardt) 453

Josef Falkinger, A Theory of Employment in Firms. Macroeconomic

Equilibrium and Internal Organization of Work (Josef Zuckerstätter) 455

Brian Snowdon, Howard R. Vane, Modern Macroeconomics. Its Origins,

Development and Current State (Michael Mesch) 458

Reinhard Pirker, Märkte als Regulierungsformen sozialen Lebens

(Wolfgang Edelmüller) 460

Guntram R. M. Hepperle, Zukunftsorientierte Industriepolitik. Möglichkeiten und Grenzen (Roland Lang)	467
Peter Kalmbach, Reiner Franke, Karin Knottenbauer, Hagen Krämer, Die Interdependenz von Industrie und Dienstleistungen. Zur Dynamik eines komplexen Beziehungsgeflechts (Michael Mesch)	472
Jeremy Rifkin, Der Europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht (Norbert Templ)	476

Unsere AutorInnen:

Frank Ey ist Mitarbeiter der Abteilung EU und Internationales der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Irene Mandl ist Mitarbeiterin von KMU Forschung Austria in Wien.

Christa Schlager ist Mitarbeiterin der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Stefan W. Schmitz ist Mitarbeiter der Abteilung für Finanzmarktanalyse der Oesterreichischen Nationalbank in Wien.

Engelbert Stockhammer ist Universitätsassistent am Institut für Volkswirtschaftslehre und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien.

Agnes Streissler ist Leiterin der Abteilung Wirtschaftspolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Editorial

Strukturwandel: Herausforderung für die Politik

Die zurückliegenden fünfzehn Jahre waren eine Phase nur schwachen Beschäftigungswachstums, aber auch eine Phase weiterhin sehr starken sektoralen, branchenbezogenen, qualifikatorischen und beruflichen Wandels der Beschäftigungsstruktur.

Dieser Strukturwandel stellt für die politischen Entscheidungsträger eine große Herausforderung dar. Es geht darum, durch arbeitsmarkt- und bildungspolitische Maßnahmen Behinderungen für das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum infolge von bedeutenden Engpässen von Fachkräften zu vermeiden, die Entstehung von Arbeitslosigkeit wegen mangelnder Übereinstimmung zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitsnachfrage möglichst hintanzuhalten und das innovative Potenzial der österreichischen Volkswirtschaft durch verstärkte Investitionen in das Humankapital zu erhöhen.

Sektoren und Branchen

Der sektorale Strukturwandel der Beschäftigung erfolgte im genannten Zeitraum weiterhin zulasten des sekundären und zugunsten des tertiären Sektors. Innerhalb des Dienstleistungssektors wiederum verschob sich die Beschäftigung in Richtung auf die intermediären und/oder wissensbezogenen Dienste.

Der Anteil der Land- und Forstwirtschaft an der unselbstständigen Beschäftigung liegt seit einigen Jahren bereits unter einem Prozent. Im sekundären Sektor verringerte sich die unselbstständige Beschäftigung zwischen 1995 und 2004 um etwa ein Zehntel, wobei alle Wirtschaftsbereiche (Bergbau, Sachgüterproduktion, Energie- und Wasserversorgung, Bauwesen) rückläufige Tendenzen aufwiesen. Im Vorjahr entfielen noch 28% der unselbstständigen Beschäftigungsverhältnisse auf den sekundären Sektor; 1995 waren es noch rund 32% gewesen.

Diese Beschäftigungszunahme im Dienstleistungssektor entfiel zwischen 1995 und 2004 fast vollständig auf drei von fünf funktionalen Wirtschaftsbereichen:

Sehr hohe Beschäftigungszuwächse verzeichneten die produktionsbezogenen Dienstleistungen, also diejenigen, die vorwiegend, aber nicht ausschließlich Vorleistungen für andere Unternehmen darstellen (Banken; Versicherungen; Realitätenwesen und Vermietung beweglicher Sachen; Datenverarbeitung; Forschung und Entwicklung; Unternehmensbezogene Dienstleistungen). Gleiches galt für die sozialen Dienstleistungen, also Unterrichtswesen, Gesundheits- und Sozialwesen. Im erstgenannten Bereich nahm die Beschäftigung um mehr als ein Drittel zu, im Letzteren um mehr als ein Viertel. Wie in allen hoch entwickelten Ländern waren es auch in Österreich die wissensintensiven Branchen unter den produktionsbezogenen Diensten, welche die höchsten Zuwachsraten der Beschäftigung aufwiesen (Datenverarbeitung, F&E, Unternehmensbezogene Dienste).

Einen leichten Beschäftigungsanstieg, nämlich um rund ein Zehntel, wiesen die konsumorientierten Dienste auf, also diejenigen, die sich überwiegend an die Verbrauchsnachfrage privater Haushalte richten (Fremdenverkehr; Kultur, Sport und Unterhaltung; Wäscherei, Körperpflege, und Bäder; Haushaltsdienste).

In den distributiven und in den öffentlichen Diensten hingegen stagnierte die Beschäftigung. Distributive Dienstleistungen transportieren Menschen, Waren und Informationen (Einzelhandel und Reparatur; Großhandel; Kfz-Handel und -Reparatur; Lagerung, Spedition, Reisebüros; Verkehrswesen; Nachrichtenübermittlung). Öffentliche Dienstleistungen erstellen vorwiegend kollektive Güter (Öffentliche Verwaltung und Sozialversicherung; Entsorgung; Interessenvertretungen und Vereine).

Der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsanteil des tertiären Sektors stieg von rund 67% im Jahre 1995 auf etwa 71% 2004. Getragen wurde das Wachstum der Beschäftigung im Dienstleistungssektor in erster Linie von der deutlich überdurchschnittlich gestiegenen Nachfrage nach intermediären Dienstleistungen.

Sowohl in der Sachgüterproduktion als auch im Dienstleistungssektor erfolgte eine Verschiebung der Beschäftigung zugunsten von stärker wissensintensiven Branchen. Im Unterschied zur Sachgüterproduktion, wo der Bedeutungsgewinn der stärker wissensintensiven Branchen dadurch zustande kam, dass sich die Beschäftigung in den hoch und mittelhoch wissensintensiven Branchen leicht erhöhte und in den übrigen Bran-

chen reduzierte, resultierte der Anteilsgewinn der stärker wissensintensiven Dienstleistungsbranchen aus hohen oder sehr hohen Beschäftigungszuwächsen ebendort (Wirtschaftsdienste, Banken, Unterrichts- und Gesundheitswesen, Interessenvertretungen und Vereine, kulturelle Dienste).

Qualifikationsstruktur

Aufschlüsse über die Struktur der Beschäftigung im Hinblick auf das Merkmal der höchsten abgeschlossenen Ausbildung und die diesbezüglichen Strukturverschiebungen in jüngerer Zeit bieten die Volkszählungen der Jahre 1991 und 2001. Eine Analyse dieser Daten bringt zutage, dass sich der langfristige Prozess der Höherqualifikation der Berufstätigen in den neunziger Jahren fortsetzte:

Die Zahl der Berufstätigen mit nur primärer Ausbildung (=Pflichtschulabschluss) verringerte sich zwischen 1991 und 2001 um rund ein Fünftel.

Nach wie vor die mit Abstand quantitativ an bedeutendsten Ausbildungsformen bildeten Lehre und Berufsbildende mittlere Schule (BMS: z. B. Handelsschule, Haushaltungs- und Hauswirtschaftsschule, Land- und forstwirtschaftliche mittlere Schule, Polytechnische Schule, andere Fachschulen). Nahezu die Hälfte der Berufstätigen gaben 2001 den Abschluss einer Lehre oder einer BMS als höchste beendete Ausbildung an.

Der Anteil der AbsolventInnen einer Allgemeinbildenden höheren Schule (AHS) blieb mit rund vier Prozent nahezu unverändert.

An Bedeutung unter den sekundären Ausbildungstypen gewannen insbesondere die Berufsbildenden höheren Schulen (BHS; z. B. Handelsakademie, Höhere technische Lehranstalten, Höhere Lehranstalten für wirtschaftliche Berufe; Schulen für Gesundheits- und Krankenpflege; Schulen für den medizinisch-technischen Fachdienst). Ihr Anteil belief sich 2001 auf bereits neun Prozent.

Das Diplom einer hochschulverwandten Einrichtung (Akademie des Gesundheitswesens, für Sozialarbeit, zur Ausbildung von Lehrern für allgemeinbildende Pflichtschulen, Berufspädagogische Akademie), eines Kollegs (z. B. HTL-Kolleg, HAK-Kolleg), eines universitären Kurzstudiums, einer Meister- oder Werkmeisterausbildung hatten 2001 schon fast sieben Prozent der Berufstätigen.

Die absolut und relativ höchsten Zuwächse waren für die tertiären Bildungsabschlüsse zu verzeichnen. Die Anzahl der Universitäts- oder (Fach-)HochschulabsolventInnen erhöhte sich in den neunziger Jahren von rund 200.000 auf etwas über 300.000 bzw. von über 5% auf fast 8%.

Was den Vergleich der Qualifikationsstrukturen von weiblichen und männlichen Berufstätigen betrifft, so ist festzustellen, dass sich die geschlechtsspezifische Segregation hinsichtlich der Ausbildung in den letzten fünfzehn Jahren weiter verringert hat.

Berufsstruktur

Wie die Daten der letzten beiden Volkszählungen belegen, bestand in den neunziger Jahren insgesamt eine Tendenz zu Berufen mit höheren Anforderungen an Bildung. Im Großen und Ganzen galt der Zusammenhang: je höher der für eine Berufsgruppe erforderliche Bildungsabschluss, desto günstiger die Beschäftigungsentwicklung.

Die Beschäftigung in den Berufsfeldern hoch qualifizierter WissensbearbeiterInnen stieg am weitaus stärksten: Der Anteil der drei Berufshauptgruppen Führungskräfte (Managementberufe), Akademische Berufe sowie Technische und nichttechnische Fachkräfte, nichtakademische Lehrkräfte an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen nahm von rund 28% (1991) auf 35% (2001) zu.

Der Beschäftigtenanteil der beiden Hauptgruppen von Dienstleistungsberufen mittleren Anforderungsprofils (Büroangestellte; Personenbezogene Dienstleistungsberufe und Verkäufer) verharrte bei etwa einem Viertel.

Für die These, die besagt, dass sich im Laufe der Entwicklung zur informationellen Gesellschaft die Beschäftigung in dienstleistungsorientierten Berufsgruppen polarisiere, hohen Zuwächsen in Berufsfeldern mit hohen Qualifikationsanforderungen auch hohe Zuwächse in wenig anspruchsvollen Dienstleistungsberufen gegenüberstünden, findet sich alles in allem keine Bestätigung, denn dem geringen Anteilszuwachs der Berufsgruppe Verkaufs- und Dienstleistungshilfskräfte ist der oben bereits angeführte, sehr deutliche Anteilszuwachs der Angestelltenberufe höherer und hoher Qualifikation gegenüberzustellen.

Wie in allen hoch entwickelten Volkswirtschaften sank auch in Österreich der Beschäftigungsanteil der Handwerksberufe und Maschinenbediener sehr deutlich, nämlich von rund 27% auf knapp 22%.

Der Anteil der Fachkräfte in der Land- und Forstwirtschaft schließlich verringerte sich weiter, lag 2001 bei unter vier Prozent.

Auf der Grundlage der vorhandenen Daten kann die Tertiärisierung der Beschäftigung anhand von zwei Merkmalen der Berufstätigen gemessen werden: erstens anhand des Produktionsschwerpunkts des Betriebs, dem ein Berufstätiger angehört, und zweitens anhand der Berufszugehörigkeit. Das sektorale Ausmaß der Tertiärisierung (Anteil des Dienstleistungssektors an der Gesamtheit der Berufstätigen – d. h. der Erwerbspersonen ohne geringfügig Beschäftigte) erhöhte sich laut den Volkszählungen von 60% im Jahre 1991 auf etwa 68% 2001.

Der Anteil der Erwerbspersonen in Dienstleistungsberufen an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen stieg von rund 66% (1991) auf über 73% (2001). Das Ausmaß der berufsbezogenen Tertiärisierung der Beschäftigung geht somit nicht unerheblich über das Ausmaß der sektorbezogenen Tertiärisierung der Beschäftigung hinaus. Dies ist darauf zurückzuführen, dass nicht nur der weit überwiegende Teil der in Betrieben des tertiären Sektors tätigen Erwerbspersonen Dienstleistungsberufe ausübt (2001 rund 91%), sondern auch schon fast die Hälfte der in Betrieben der Sachgüterproduktion tätigen Personen.

Verschiebungen in der Berufsstruktur der Beschäftigung können sich aus Änderungen der Branchenstruktur bei unveränderten Berufsprofilen innerhalb der einzelnen Branchen (Branchenstruktureffekt) und aus einem Wandel der Berufsanteile in den einzelnen Branchen bei konstanter Verteilung der Gesamtbeschäftigung auf die Branchen (Berufsstruktureffekt) ergeben.

Ursachen von Verschiebungen in der Branchenstruktur der Beschäftigung können zum einen Veränderungen in der Zusammensetzung der Nachfrage der privaten Haushalte nach Sachgütern und Dienstleistungen sein, und zwar infolge von unterschiedlichen Einkommenselastizitäten der Nachfrage, von Geschmacksänderungen, von exogen induzierten Änderungen der relativen Preise, aber auch infolge von Änderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung etc. Zum anderen können Branchen auch aufgrund von überproportionalem Wachstum der intermediären Nachfrage und der Endnachfrage (Investitionen, Exporte) von Seiten der Unternehmungen an Bedeutung gewinnen. In Österreich überwog – wie bereits festgehalten wurde – in jüngerer Zeit der letztgenannte Faktor.

Änderungen der Berufsstrukturen innerhalb der Branchen resultieren aus fortschreitender funktioneller Arbeitsteilung und Spezialisierung, aus der Diffusion neuer Techniken (insbesondere der modernen Informations- und Kommunikationstechniken – IKT), damit verbundenen und zusätzlichen organisatorischen Anpassungen sowie aus Produktinnovationen.

Führt man eine Komponentenzerlegung der Änderungen der Beschäftigung zwischen 1991 und 2001 für die Merkmale Branche (Wirtschaftsklassen) und Beruf (Berufsgruppen) durch, so ergibt sich, dass die Beschäftigungsänderungen etwa in gleichem Maße auf den Branchenstruktureffekt und auf den Berufsstruktureffekt zurückgingen.

Der Vergleich dieser Ergebnisse mit jenen für die siebziger und achtziger Jahre zeigt, dass die Bedeutung der nachfrageinduzierten Beschäftigungsänderungen (Branchenstruktureffekt) abgenommen und die Bedeutung der Veränderungen der Berufsprofile innerhalb der einzelnen Branchen (Berufsstruktureffekt) für die gesamten Verschiebungen in der Wirtschaftsklassen-Berufsgruppen-Matrix der Beschäftigung zugenommen hat. Die Beschäftigungsverschiebungen aus dem sekundären in den tertiären Sektor waren in den neunziger Jahren nicht nur relativ, sondern auch absolut rückläufig. Wie einschlägige Studien zeigen, bedingen die allgemeine Diffusion einer neuen Universaltechnik (moderne IKT) und die damit einhergehenden organisatorischen Änderungen erhebliche Umschichtungen in den beruflichen Strukturen so gut wie aller Branchen. Diese Diffusion beschleunigte und intensivierte sich in den neunziger Jahren.

Demographische Aspekte

Wesentliche Auswirkungen auf das Angebot an Qualifikationen von Arbeitskräften gehen längerfristig auch von demographischen Veränderungen aus.

Die Entwicklung der Bevölkerungspyramide zeigt eine Alterung der österreichischen Bevölkerung. Betrachtet man die Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung im Haupterwerbsalter (20 bis 59 Jahre), so lässt sich erstens feststellen, dass der Anteil der jungen Kohorten dieses Segments (20 bis 29 Jahre) in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre mit rd. 31% einen Höchststand erreicht hatte und in der Folge auf etwa 22% gesunken ist. Gemäß der Bevölkerungsprojektion von Statistik Austria dürfte sich dieser Anteil längerfristig nur noch wenig ver-

ringern. Hinsichtlich der jungen Arbeitsmarktkohorten ist demnach die wesentliche demographisch bedingte Strukturverschiebung schon abgeschlossen.

Das bedeutet, dass jenes Erneuerungspotenzial für die Qualifikationsstruktur, welches sich aus der Größe der jungen Arbeitsmarktkohorten ergibt, stabil bleiben wird. Eine Steigerung des Erneuerungspotenzials der jungen Kohorten im Hinblick auf die Qualifikationsstruktur wird daher praktisch ausschließlich über eine Intensivierung der Erstausbildungsleistungen erreicht werden können (z. B. Erhöhung der Lehrlingsquote unter Jugendlichen mit Migrationshintergrund, Anhebung der Akademikerquote).

Anhand der Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung im Haupterwerbsalter (20 bis 59 Jahre) kann noch ein zweiter für die Qualifikationsstruktur wichtiger Effekt der demographischen Entwicklung aufgezeigt werden. Zu Beginn der achtziger Jahre hatte der Anteil der über 34-Jährigen noch rund 55% betragen, seither hat er zugenommen und liegt derzeit bei etwa 65%. Bis 2010 wird er auf ca. 67% steigen und danach gemäß Bevölkerungsprojektion etwa auf diesem Niveau verharren. Dies bedeutet, dass der Abschluss der Erstausbildung für rund zwei Drittel der Personen im Haupterwerbsalter bereits mehr als zehn Jahre zurückliegen wird. In Hinsicht auf die erforderliche stetige Qualifikationserneuerung wird somit die Weiterbildung (Stichwort „lebenslanges Lernen“) immer bedeutsamer werden.

Bildungspolitik

Um den Wohlstand langfristig zu sichern, sind massive Investitionen in Ausbildung und Forschung erforderlich.

Es wurde oben bereits darauf hingewiesen, dass im Bereich der sekundären Ausbildungen ein starker und positiv zu bewertender Strukturwandel stattgefunden hat. Insbesondere der Anteil der BHS-AbsolventInnen hat stark zugenommen.

Die Quote der StudienanfängerInnen (an der jeweiligen Alterskohorte) und die Quote der AkademikerInnen (an der Bevölkerung im Haupterwerbsalter) sind indes hierzulande nach wie vor zu niedrig. Darüber sind sich Fachkreise einig (ein äußerst seltenes Phänomen!).

Die Verwirklichung des Zieles, die Quote der StudienanfängerInnen unter den jungen Alterskohorten der österreichischen Bevölkerung anzuheben, wird freilich nicht nur durch den star-

ken Zustrom von StudentInnen aus anderen EU-Ländern erschwert, sondern auch durch die unzureichende Infrastruktur und die finanzielle Unterausstattung der Universitäten sowie die ungünstigen Studienbedingungen.

Von einer finanziellen Stärkung der Universitäten konnte jedoch in den letzten Jahren keine Rede sein – ganz im Gegenteil: Die finanzielle Situation der Universitäten ist prekär! Nach der Ausgliederung müssen die Universitäten Kosten tragen, die in der Vergangenheit das Bildungsministerium übernahm, u. a. Grundsteuer, Mieten an die Bundesimmobiliengesellschaft, Lohnnebenkosten (Insolvenzausgleichsfonds), Teile der Gehaltssteigerungen des Personals.

Die Universitäten benötigen somit rasch eine Zuführung finanzieller Mittel, welche erstens eine Abdeckung der oben angeführten Zusatzkosten gewährleistet und zweitens dringend notwendige Investitionen in die Infrastruktur (Sanierung von Gebäuden, zeitgemäße Ausstattung von Hörsälen, neue Geräte und Anlagen, verbesserte IKT-Ausstattung) ermöglicht.

Besonders ungünstig sind die Studienbedingungen für diejenigen Studierenden, die einen Beruf ausüben. Abhilfe schaffen könnte hier ein Maßnahmenbündel zur besseren Vereinbarkeit von Studium und Beruf, welches u. a. eigens für Berufstätige konzipierte Studienangebote, mehr Abend- und Blockveranstaltungen sowie bedarfsgerechte Öffnungszeiten von Bibliotheken und Instituten vorsähe.

Weiterbildungspolitik

Ein Manko der unternehmensinternen Weiterbildungsmaßnahmen liegt darin, dass der Kreis der davon Begünstigten in erster Linie die besser ausgebildeten und qualifizierten, jüngeren MitarbeiterInnen umfasst. Wie Daten aus der Arbeitskräfteerhebung belegen, nehmen Beschäftigte mit Lehrausbildung, Pflichtschul- oder BMS-Abschluss in signifikant geringerem Ausmaß an Weiterbildung teil als BHS-, AHS-MaturantInnen, Kolleg-, Akademie- oder HochschulabsolventInnen.

Die Einführung einer staatlichen, einkommensabhängigen Bildungsprämie würde es vor allem ArbeitnehmerInnen mit niedrigem Einkommen ermöglichen, ihre Weiterbildung unabhängig von einem Beitrag des Arbeitgebers zu finanzieren. Eine derartige Prämie wäre eine sinnvolle Ergänzung zu den jeweiligen, sehr unterschiedlich gestalteten Förderprogrammen der Län-

der und zu den unternehmensinternen Weiterbildungsmaßnahmen.

Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktpolitik hat u. a. die wichtige Aufgabe, ArbeitnehmerInnen und Arbeit Suchende rechtzeitig bei der Bewältigung der Probleme zu unterstützen, die sich aus dem oben skizzierten Strukturwandel ergeben.

Im Konkreten heißt das:

Erforderlich ist der Ausbau der so genannten präventiven Komponente der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch Förderung innerbetrieblicher Weiterbildung für beschäftigte ArbeitnehmerInnen. Die dafür eingesetzten Mittel (jährlich rund 35 Mio. €) stammen derzeit aus dem Europäischen Sozialfonds. Da eine Abnahme der Sozialfondsmittel für Österreich ab dem Jahr 2007 zu erwarten ist, werden zur Verstärkung der präventiven Arbeitsmarktpolitik zusätzliche nationale Mittel notwendig sein.

Der Anteil fachlicher Aus- und Weiterbildung an den Arbeitsmarktförderungsmaßnahmen des Arbeitsmarktservice soll erhöht werden: Derzeit beträgt der Anteil der Ausgaben für fachliche Aus- und Weiterbildung an den Gesamtausgaben für alle Qualifizierungsmaßnahmen (also auch: Berufsorientierung, Unterstützungsmaßnahmen für die Arbeitssuche) bei den Arbeit Suchenden bis 25 Jahre rd. 90%, im Haupterwerbsalter bis zum 50. Lebensjahr rd. 80% und bei den älteren Arbeit Suchenden (ab dem 50. Lebensjahr) rd. 66%.

Ende Juli 2005 waren beim AMS fast 211.000 Personen als arbeitslos gemeldet. Für das gesamte laufende Jahr prognostizierte das WIFO Ende Juni eine weitere Zunahme der Arbeitslosenrate, nämlich von 4,5% der Erwerbspersonen (lt. Eurostat) 2004 auf jeweils 4,6% 2005 und 2006 bzw. von 7,1% der unselbstständigen Erwerbspersonen (lt. AMS) 2004 auf 7,2% 2005 und 7,3% 2006. Starke Argumente für eine Erhöhung der Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergeben sich somit nicht nur aus dem Strukturwandel und den demographischen Tendenzen, sondern auch aus der ungünstigen Arbeitsmarktentwicklung.

Konferenz

Steigende wirtschaftliche Ungleichheit bei steigendem Reichtum? Vermögensverteilung als Herausforderung für die Wirtschaftspolitik

7. November 2005, 8:30 – 18:00 Uhr

Hochholzerhof (BAWAG-PSK), 1010 Wien, Seitzergasse 2-4, 1. Stock

Inhalte:

Situation und Entwicklung der Vermögensverteilung und deren bestimmenden Faktoren (Einkommensverteilung, Vermögensbildung, Vermögenspreise, Konjunktur, Politik...) in der BRD, Schweden und den USA, Schlussfolgerung und Teilergebnisse für Österreich; Reichtum und Armut in einer Vermögensökonomie – Ansätze einer fairen Vermögenspolitik

Ablauf:

- 9:00 Uhr** Anatomie der Vermögensverteilung in Deutschland
Holger STEIN (J. W. v. Goethe Universität Frankfurt)
The Distribution of Wealth in Sweden, Trends and Contributing Factors
Anders KLEVMARKEN (New York University)
Diskutant: Andrea BRANDOLINI (Banca d'Italia, LWS)
- 11:20 Uhr** The Distribution of Wealth in the USA, Trends and Contributing Factors
Edward N. WOLFF (New York University)
Diskutant: Peter MOOSLECHNER
(Oesterreichische Nationalbank)
- 14:00 Uhr** Steigende Ungleichheit der Einkommensverteilung in Österreich?
Alois GUGER (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung)
Mikrodaten zum Geldvermögen der österreichischen Haushalte – eine wichtige Informationsgrundlage für die Geld- und Wirtschaftspolitik
Peter MOOSLECHNER (Oesterreichische Nationalbank)
Diskutant: Thomas ZOTTER (Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien)
- 16:20 Uhr** Reichtum und Armut in einer Vermögensökonomie – Ansätze einer fairen Vermögenspolitik:
Kurt BAYER (Bundesministerium für Finanzen)
Karin KÜBLBÖCK (ATTAC Austria)
Richard LEUTNER (Österreichischer Gewerkschaftsbund)
Werner MUHM (Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien)
Wilfried STADLER (Investkredit Bank AG)

Es besteht die Möglichkeit der Voranmeldung im Sekretariat der Abt Wirtschaftswissenschaft u. Statistik der AK Wien: Tel 01-501 65 DW 2283, Fax 01-501 65 DW 2513 oder per E-Mail: irene.ziegler@akwien.at

Wirtschaftliche Effekte des EU-Beitritts. Ein Literaturüberblick*

Engelbert Stockhammer

Einleitung

Mit 1. Jänner 1995 trat Österreich der Europäischen Union bei. Dieses historische Ereignis war nur einer unter mehreren Schritten in der Teilnahme Österreichs am Projekt der europäischen Integration. Bereits ein Jahr zuvor hatte Österreich mit der Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) einen großen Teil des Rechtskörpers der EU übernommen. Österreichs Wirtschaft war aber auch zu diesem Zeitpunkt schon eng mit Europa verflochten. Bereits 1992 gingen 66,1% der Exporte Österreichs an EU-Länder. Mit dem EU-Beitritt war die Integration Österreichs nicht zu Ende. Seit 1. Jänner 1999 nimmt Österreich an der letzten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) teil, der gemeinsamen Währung und deren Management durch die Europäische Zentralbank.

Wie sind heute, zehn Jahre nach dem EU-Beitritt, die wirtschaftlichen Effekte auf Österreich einzuschätzen? Entsprach die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung den Erwartungen? Während die erste dieser Fragen den vorliegenden Artikel motiviert, ist es die zweite, deutlich engere Frage, der hier nachgegangen werden soll. Dazu wird ein Überblick über die vorliegenden Studien zu den makroökonomischen Effekten des EU-Beitritts gegeben und deren Ergebnisse der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung seit 1995 gegenübergestellt. Trotz diverser Unterschiede hinsichtlich verwendeter Methoden und Modelle ist der Grundtenor der Studien ähnlich: Durch den Binnenmarkt würden positive angebotsseitige Effekte (Nutzung von Skalenerträgen, mehr Wettbewerb etc.) ausgelöst, was zu niedrigerer Inflation und höherem Wachstum führen würde. Bemerk-

* Danksagung: Der Artikel basiert auf einem Projekt im Auftrag der Arbeiterkammer Wien. Auszüge aus diesem Artikel erschienen in Kurswechsel 2/05. Der Autor ist Fritz Breuss, Stefan Ederer, Ewald Nowotny und Werner Raza für nützliche Kommentare zu Dank verpflichtet. Etwaige Fehler sind jedoch allein die des Autors.

kenswert bei der Modellierung in den Studien ist eine Verschiebung hin zu rein angebotsorientierten Modellen.

Die positiven Prognosen zu den Effekten des EU-Beitritts stehen in merkwürdigem und untertheoretisiertem Kontrast zur tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung seit dem EU-Beitritt. Praktisch alle realen Indikatoren (wie BIP-Wachstum) haben sich verschlechtert, übrigens im Gegensatz zu den nominellen Indikatoren (wie der Inflation). Daher fällt die hier vorgelegte Einschätzung deutlich nüchterner aus als die euphorischen Prognosen der vorliegenden Studien und der aktuellen politischen Jahresfeiern.

Der Artikel ist folgendermaßen aufgebaut. Zunächst werden die rechtlichen Konsequenzen und erwarteten ökonomischen Effekte der einzelnen Integrationsschritte beschrieben. Im zweiten Teil des Berichts werden die verschiedenen quantitativen Studien, ihr methodisches Vorgehen und ihre Hauptergebnisse zusammengefasst. Dabei finden nur aggregierte, makroökonomische Studien Berücksichtigung, nicht aber sektorale. Im dritten Teil werden die Studien verglichen, und ihre Konsistenz wird untersucht. Ebenso wird der Frage nachgegangen, ob alle relevanten Effekte berücksichtigt wurden. Im vierten Teil werden mit einem Überblick über die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung Österreichs vor und nach dem EU-Beitritt *Stylized Facts* etabliert, die dann zum Abgleich der Plausibilität der zuvor diskutierten Studienergebnisse herangezogen werden. Der fünfte Teil macht einige Anmerkungen zur aktuellen Diskussion anlässlich des zehnten Jahrestages des EU-Beitritts.

1. Der EU-Beitritt: vom EWR zur WWU

Der EU-Binnenmarkt, basierend auf den „Vier Freiheiten“ (Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr) wurde in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1985 festgeschrieben und trat 1993 in Kraft. Gemäß dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung wurden nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgebaut.

Das Binnenmarkt-Projekt war mit hohen Erwartungen verbunden. Im Cecchini-Report wurden die Wohlfandseffekte auf rund 4,5% (eigentlich: 3,2 bis 5,7%) des EU-BIP geschätzt und die Schaffung von 1,3 bis 2,3 Mio. neuer Arbeitsplätze in Aussicht gestellt. Gleichzeitig sollten die Budgets um 1,5 bis 3%-Punkte des BIP entlastet werden und die Preise um 4,5 bis 7,7% fallen. Die Gründe für diese erfreulichen Effekte wurden in der Intensivierung des Wettbewerbs und der Nutzung von Skalenerträgen gesehen. Diese würden wegen des Wegfalls nicht-tarifärer Handelshemmnisse, der Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens und der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen eintreten.

Der Cecchini-Bericht war dabei sehr explizit in seiner Betonung, dass der Binnenmarkt allein nicht ausreichen würde. Notwendig zur Erzielung

des vollen Umfangs der positiven Effekte seien eine strikte Wettbewerbspolitik und eine aktive Nachfragepolitik, nicht zuletzt da die Produktivitätsgewinne in der Anfangsphase die Arbeitslosigkeit erhöhen könnten.¹ Es ist wert, die relevante Passage ausführlich zu zitieren:

„More than full implementation of the White Paper is required in order to achieve the potential benefits of an integrated European market. There must be a strong competition policy (...). Macroeconomic policy has to be set on a coherent, growth-oriented strategy. The White Paper represents a policy aimed at making the supply potential of the Community economy more flexible and competitive. The counterpart in terms of the demand side needs to be a clearly agreed among policy-makers and credibly communicated to business and public opinion.“²

Österreichs Wirtschaft war bereits vor dem EU- Beitritt stark in die europäische Wirtschaft integriert. Hatte bereits die EFTA, deren Mitglied Österreich war, eine Freihandelsvereinbarung mit der EU (damals noch: EG), die 1977 vollständig umgesetzt war, so wurden mit dem EWR rund zwei Drittel des Rechtskörpers der EU (des *acquis communautaire*) übernommen und damit ein Großteil der so genannten technischen Handelshemmnisse beseitigt. Die „Vier Freiheiten“ waren ebenso Teil des EWR wie die Einbindung in die EU-Wettbewerbspolitik. Einige Handelshemmnisse bestanden zwar noch (namentlich gab es noch Grenzkontrollen und eine mangelnde Harmonisierung der Ursprungsregeln), die Handelsvereinfachungen durch den EU-Beitritt können in Summe aber als eher bescheiden qualifiziert werden. Ökonomisch bedeutete die EU-Vollmitgliedschaft, die Übernahme des gemeinsamen Außenzolls (was eine de facto-Reduktion von 10,7% auf 7,3% bedeutete), die Verpflichtung Österreichs, Zahlungen an die EU zu leisten (Österreichs Nettozahlerposition wird auf rund 0,5% des BIP geschätzt), und eine Mitgliedschaft bei der GAP (Gemeinsamen Agrarpolitik).

Der eigentliche Hauptunterschied zwischen EU-Vollmitgliedschaft und dem EWR ist auf der politischen Ebene zu finden:³ Die Vollmitgliedschaft bedeutete politische Mitbestimmungsrechte, die Einbindung in die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Teilnahme an der Einheitswährung.

Die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) war Gegenstand des Maastrichter Vertrags (1994), in dem die Bedingungen für die Mitgliedschaft, die bekannten Konvergenzkriterien, festgelegt wurden. Die WWU trat 1999 in Kraft und wurde durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) flankiert. Selbiger schreibt mittelfristig ausgeglichene Staatshaushalte vor und droht mit Strafzahlungen im Fall von Budgetdefiziten von mehr als 3% des BIP (außer im Fall einer schweren Rezession). Gleichzeitig wurde die EZB (Europäische Zentralbank), nach Vorbild der Deutschen Bundesbank, als politisch unabhängige Institution gegründet

und ihre Aufgabe in der Wahrung der Preisstabilität festgeschrieben.

Diese institutionelle Ausgestaltung der europäischen Wirtschaftspolitik, wo die Geldpolitik ausschließlich der Preisstabilität und die Fiskalpolitik dem Prinzip des ausgeglichen Budget verpflichtet ist, wurde wegen seiner immanenten deflationären Neigung oft als inadäquat kritisiert und auch für die Heftigkeit und Länge der Rezession in den letzten Jahren verantwortlich gemacht. So schreibt z. B. die Zeitschrift *The Economist*: „In recent years, both [Japan and the EU] have suffered from extraordinarily incompetent macroeconomic policies. (...) In Europe, an obsession with tight monetary policy has exacerbated the recent economic downturn.“⁴ Die kritisierte Wirtschaftspolitik ist dabei nicht nur auf persönliche Fehler von wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern zurückzuführen, sondern auf die wirtschaftspolitischen Strukturen, die durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt geschaffen wurden.

Die Vorteile der Möglichkeit der Mitbestimmung in der EU wurden natürlich mit einer Unterordnung unter EU-Recht und -Politik erkaufte. Die Hauptkosten des EU-Beitritts sind daher im Verlust von staatlicher Gestaltungs- und Handlungsfähigkeit zu sehen. Diese reichen von der Regionalpolitik (z. B. Maßnahmen zur Reduktion des Transitverkehrs) bis, aktuell, zur Bildungspolitik mit der Öffnung von Österreichs Universitäten für EU Studentinnen mit Matura-äquivalentem Schulabschluss. Wirtschaftspolitisch sind die Möglichkeiten der Fiskalpolitik stark eingeschränkt, und die Geldpolitik ist vergemeinschaftet.

2. Studien zur Evaluierung der ökonomischen Effekte des EU-Beitritts

Im Folgenden werden die vorliegenden quantitativen Studien zu den ökonomischen Effekten des EU-Beitritts auf die Wirtschaft Österreichs zusammengefasst. Dabei sollen mehrere Fragen behandelt werden:

- Welche Methoden werden verwendet? Welche Art von ökonomischem Modell liegt den Berechnungen zugrunde?
- Welche Annahmen wurden bei den Berechnungen bezüglich des EU-Beitritts gemacht?
- Was ist das Referenzszenario, mit dem verglichen wird?
- Was sind die Hauptegebnisse?

Tabelle 1 gibt eine erste Übersicht über die vorhandenen Studien, die unten im Detail behandelt werden. Die Studien werden in chronologischer Reihenfolge behandelt. Neben verwendeten Methoden und Modellen werden die Hauptegebnisse zusammengefasst. Dabei werden nur die Ergebnisse für das BIP-Wachstum (als Indikator für den realen Sektor) und die Inflationsrate (für den monetären Sektor) angegeben. Nicht-makroökonomische oder qualitative Studien werden nur am Rande behandelt.

Eingangs ist zu vermerken, dass sich die vorgelegten Studien mit Ausnahme von Keuschnigg und Kohler (1996) durch eine ausgesprochen klare und nachvollziehbare Darstellung der verwendeten Modelle und Annahmen auszeichnen.

Tabelle 1: Eine Übersicht über die vorhandenen Studien

Studie	Thema	Methode	BIP	Inflation
BS 89	EWK vs. EFTA	Nf Mod Sim	1,6	-1,6
Breuss et al. (1994)	EU vs EWK	Nf Mod Sim	2,8	-3,3
KK 96	EU	CGE Sim	2,0	
Breuss (1997)	WWU	Makro Mod Sim	2,2	+ 6,5
Breuss (1999), (2000)	EU	Histor Makro A	3,0	-4,3 / -1,9
Breuss (2003), (2005)	EU	Ang Mod Sim	2,2	- 1,5

Anmerkung: Effekte nach 5 Jahren. Die Studienergebnisse sind aufgrund von Unterschieden in den unterstellten Szenarien nicht direkt vergleichbar.

Abkürzungen: Nf Mod Sim – Simulation mit einem nachfrageorientierten Modell; Ang Mod Sim – Simulation mit einem angebotsorientiertem Modell; CGE – Computational General Equilibrium Modell; Hist Makro A – makroökonomische Analyse mit historischen Daten.

KK 96: Keuschnigg und Köhler (1996); BS 89: Breuss und Schebeck (1989).

2.1 Breuss und Schebeck (1989)

Breuss und Schebeck (1989) simulieren die Effekte des EU-Beitritts basierend auf dem Wifo-Makromodell. Dieses ist ein nachfrageorientiertes Makromodell, bei dem Nachfrageüberlegungen, d. h. die Investitions- und die Konsumfunktion, die zentrale Rolle spielen. Da es für Politiksimulationen herangezogen wird, verfügt es über einen elaborierten Staatssektor. Als Makromodell kann das Wifo-Makromodell Effekte des EU-Beitritts, die zunächst vor allem mikroökonomischer Natur sind, nicht direkt verarbeiten. Stattdessen wird versucht, aus verschiedenen Quellen „plausible“ mikroökonomische Effekte herauszufiltern, die dann in das Makromodell eingebaut werden können. So wird z. B. aus mikroökonomischen Studien geschätzt, dass durch den Zollabbau das Preisniveau der Importe um 0,2% fällt. Diese Zahl wird dann in den Simulationen verwendet.

Methodisch ist die Studie dabei eng an den Cecchini-Report angelehnt, von dem auch viele Daten direkt als Simulationsinputs verwendet werden. Das bedeutet auch, dass zumeist keine Österreich-spezifischen Daten zum Einsatz kommen, sondern jene, die der Cecchini-Report verwendet. Breuss und Schebeck (1989) ist daher als eine österreichische Version des Cecchini-Reports zu werten und teilt dessen Stärken und Schwächen.

Konkret wird angenommen, dass im Falle eines Beitritts:

- durch den Binnenmarkt sich das BIP der EU (über sechs Jahre) um 4,5% erhöht;
- die Importpreise wegen des Zollabbaus um 0,2% fallen würden;
- das Budgetsaldo würde sich um 0,28% verbessern wegen des Verbots von Diskriminierungen in den öffentlichen Ausschreibungen;
- die Zinsen aufgrund der Liberalisierungen im Finanzsektor um 1%-Punkt fallen würden;
- die Preise wegen des steigenden Wettbewerbsdrucks um 1% fallen würden;
- die Produktivität sich durch bessere Nutzung von Skaleneffekten sich um 0,5% erhöhen würden;
- die Nachfrageelastizität der österreichischen Exporte sich wegen der gestiegenen Konkurrenz erhöhen würde;
- die Importe wegen der stärkeren Marktmacht ausländischer Unternehmen, höherer Importe im Agrarbereich und stärkerer Präsenz ausländischer Anbieter im öffentlichen Beschaffungswesens um 1% erhöhen würden.

Diese Effekte werden mit Referenz auf den Cecchini-Report gerechtfertigt und kaum mit österreichischen Daten belegt. In etlichen Fällen, speziell den Angebotseffekten, d. h. den letzten drei Punkten, wird die Willkürlichkeit der Annahmen eingestanden. Es bestehe vor allem hinsichtlich der Angebotseffekte ein „großer Unsicherheitsspielraum. Jeder Quantifizierung wird daher ein hohes Maß an ‚Willkürlichkeit‘ anhaften“.⁵

Im Gegensatz zu obigen Annahmen wird im Falle eines Nicht-Beitritts, d. h. des Verbleibens in der EFTA, angenommen, dass

- die Exporte wegen Diskriminierungen um 1% p. a. fallen würden;
- die Außenhandelspreise um 0,9% fallen würden (was die Importe erhöhen würde).
- die Investitionen um 0,5% p. a. sinken würden, da der Industriestandort Österreich unattraktiver würde.

Es wird wiederum eingestanden, dass die angenommen Werte einen gewissen Grad an Willkürlichkeit aufweisen.

Das Referenzszenario ist also ein Verbleib in der EFTA. Eine Annäherung an die EU, wie sie später im EWR durchgeführt wurde, ist noch nicht diskutiert. Eine solche würde zwischen dem EU-Szenario und dem EFTA-Szenario liegen. In der Analyse wird vorsichtig unterschieden zwischen dem Szenario EU-Beitritt mit Budgetsanierung und dem Szenario EU-Beitritt ohne Budgetsanierung. Dies ist insofern von Bedeutung, als durch den EU-Beitritt zusätzliche Belastungen des Budgets in der Höhe von rund einem Prozentpunkt des BIP erwartet wurden.

Die Simulationsergebnisse sind wie folgt: Im Falle eines Nicht-Beitritts würde das BIP nach 6 Jahren um 1,6% höher liegen. Der angenommene

Wachstumsschub der EU würde also trotz Diskriminierungen positive Effekte auf Österreichs Wirtschaft haben. Gleichzeitig würde sich das Budgetsaldo um 0,4%-Punkte (des BIP) verbessern, und das Preisniveau⁶ würde um 1,6% sinken. Im Fall eines Beitritts ohne Budgetausgleich wären die Wachstumseffekte mit 3,5%-Punkte deutlich höher, das Budgetsaldo würde sich allerdings um 1,1 Prozentpunkte verschlechtern. Das Preisniveau würde um 5,2% fallen.

Im Falle eines Beitritts mit Budgetausgleich gingen die Wachstumseffekte auf 2,5%-Punkte zurück, das Budget wäre annahmegemäß unverändert und der Effekt auf die Preise bei -5,2%.

Diese Ergebnisse sind insofern unvollständig, als das Szenario „Nicht-EU mit Budgetausgleich“ nicht berücksichtigt wurde. In diesem Szenario würden die Budgetüberschüsse in Form einer Erhöhung der Staatsausgaben oder Senkung der Steuern weitergegeben. In diesem Fall würde das Wachstum auf 2% bis 2,2% (je nachdem, ob ein Multiplikator von 1 oder 1,5 unterstellt wird) steigen. Es ist bemerkenswert, dass das Wachstum in diesem Fall (nach 6 Jahren) um weniger als einen halben Prozentpunkt unter dem EU mit Budgetausgleich-Szenario liegt und damit vermutlich im Konfidenzintervall gleicher Ergebnisse.

Die Autoren der Studie betonen jedoch vor allem den Unterschied zwischen den Szenarien Nicht-EU und EU-Beitritt ohne Budgetausgleich und die Wachstumsgewinne in der Größenordnung von 1,9% des BIP. Bemerkenswert an der Studie ist auch der hohe erwartete Anstieg der Investitionsangaben von bis zu 7% (im Beitritt ohne Budgetausgleich-Szenario). Ein Versuch einer – zugegebenermaßen extrem schwierigen – Quantifizierung der Kosten durch den Verlust von staatlichem Handlungsspielraum durch den EU-Beitritt wird nicht unternommen.

2.2 Breuss, Kratena und Schebeck (1994)

Wie Breuss und Schebeck (1989) beruht auch Breuss, Kratena und Schebeck (1994) auf dem Wifo-Makromodell, also einem nachfrageorientiertem Makromodell. Gegenübergestellt wird ein Verbleib im EWR mit dem EU-Vollbeitritt. Dabei wird jedoch nur vom Binnenmarkt, nicht aber von der (damals schon vertraglich fixierten) Währungsunion ausgegangen. „Die Effekte einer Teilnahme an der dritten Stufe der WWU (...) werden in den Modellrechnungen nicht explizit berücksichtigt.“ (S. 21)

Bei den Simulationen wurden folgende Annahmen gemacht: Im Vergleich zum EWR-Szenario würden im Falle eines EU-Beitritts:

- sich die Exporte wegen der geringeren Handelskosten jährlich um 0,5% erhöhen;
- sich die Investitionen wegen höherer ausländischer Direktinvestitionen in Österreich um 0,5% erhöhen;

- die Preise wegen Wettbewerbseffekten um 0,2% und wegen der Gemeinsamen Agrarpolitik um 1% sinken;
- das Budgetsaldo sich netto um rund 0,5%-Punkte (des BIP) verschlechtern, da Österreich Nettozahler werden würde.

Die angeführten Werte werden mit Ausnahme der Budgetposition nicht weiter belegt. Dies ist angesichts der Tatsache, dass Österreich im EWR rund zwei Drittel des Rechtsbestands der EU übernahm, keineswegs trivial. Anders als die Mikro-Studien, die im Rahmen des Cecchini-Reports (allerdings nicht in Österreich) durchgeführt wurden, basieren die Schätzungen ausschließlich auf qualifizierten „*guestimates*“, d. h. plausiblen, aber nicht belegten Schätzungen. So wird z. B. der Rückgang der Investitionen um 0,5% mit Verweis auf Bayer (1994) gerechtfertigt. Dort findet sich jedoch keine quantitative Abschätzung der Effekte, bloß die Feststellung, dass Österreich im Falle des Nicht-Beitritts für ausländische Direktinvestitionen „unattraktiver“ würde. Weder wird dafür eine Zahl genannt, noch wird ein Beleg angeführt, dass sich ADI direkt auf das Investitionsvolumen auswirken (was nur bei Investitionen in neue Anlagen der Fall ist, nicht aber bei Firmenübernahmen).⁷

Die Simulationsergebnisse werden nicht für beide Szenarien getrennt ausgewiesen (außer in einer Grafik). Präsentiert wird nur die Nettoposition von EU-Beitritt vs. EWR-Szenario. Nach fünf Jahren würde das BIP um 2,8% höher liegen und das Preisniveau um 3,3% niedriger. Der Budgetsaldo würde sich um 0,9 Prozentpunkte (des BIP) verschlechtern. Ein Szenario „EU-Beitritt mit Budgetausgleich“ wird nicht angeführt. Je nach unterstelltem Multiplikatoreffekt (und Art der Budgeteinsparungen) würde sich der Wachstumseffekt auf 1,5 bis 1,9%-Punkte reduzieren. Der Vergleich der Ergebnisse ist also inkonsequent.

Bemerkenswert ist, dass gemäß Breuss et al. (1994) der Wachstumseffekt eines EU-Beitritts (ohne Budgetausgleich) verglichen mit einem EWR-Szenario 3,3% ist, der Wachstumseffekt eines EU-Beitritts (ohne Budgetausgleich) verglichen mit einem EFTA-Szenario (nach Breuss und Schebeck [1989]) aber 2%. Wenn sich keine dramatischen Änderungen in den Verhaltensfunktionen ergeben haben (worauf kein Hinweis gegeben wird), dann würden die beiden Schätzungen implizieren, dass der EWR-Beitritt rund 1,3%-Punkte an Wachstum *gekostet* habe. Dies ist aber (vor allem in der Logik der Wifo-Studien) unplausibel, da der EWR eine beträchtliche Annäherung an EU-Standards darstellt und daher handels- und wohlförderungswirksam wirken müsste. In jedem Fall kann gesagt werden, dass – trotz oberflächlicher Ähnlichkeit – die Ergebnisse von Breuss, Kratena und Schebeck (1994) im Vergleich zu Breuss und Schebeck (1989) als hoch einzustufen sind.

Ein Versuch einer Quantifizierung der Kosten durch Verlust von staatlichem Handlungsspielraum durch den EU-Beitritt wird nicht unternommen.

2.3 Keuschnigg und Kohler (1996)

Anders als die bisher diskutierten Studien verwenden Keuschnigg und Kohler kein Makromodell, sondern ein CGE-Modell (*computable general equilibrium model*). Ein solches beruht weit stärker als herkömmliche Makromodelle auf theoretischen Annahmen und wird nicht als solches geschätzt, sondern kalibriert. Es spiegelt daher stärker die Annahmen der Modellierer und weniger reale Daten wider. Nachfrageprobleme werden zwangsläufig ignoriert, da die CGE-Modelle auf Optimierungsverhalten beruhen. Im Gegensatz zu sämtlichen diskutierten Wifo-Studien ist das verwendete Modell von Keuschnigg und Kohler für den Leser nicht direkt nachvollziehbar bzw. replizierbar. Positiv ist für CGE-Modelle zu vermerken, dass sie anders als Makromodelle mehrere Güter verwenden und daher geeigneter sind, Substitutionseffekte zu erfassen. Breuss und Schebeck halten CGE-Modelle nicht für geeignet, die Integrationseffekte zu schätzen: „Die Kalibrierungstechnik von CGE-Modellen erlaubt es nicht, die theoretischen Aussagen im Licht von tatsächlich beobachteten Daten zu testen.“ (S. 10)

Die zentralen Annahmen in der Simulation sind:

- eine Reduktion der Handelskosten um 2,5%;
- eine Reduktion der Zölle auf EU-Niveau;
- der Beitritt in die GAP;
- Nettozahlungen Österreichs an die EU.

Die Größenordnungen dieser Veränderungen für die Simulation wird mit Verweisen auf Breuss, Kratena und Schebeck (1994) gerechtfertigt.

Die Ergebnisse der Simulation ist, dass ein EU-Beitritt eine Steigerung des BIP um 1,95% und eine Reduktion der Preise um 1,5% im langfristigen Gleichgewicht bewirken würde.

Es wird keine Interpretation des Referenzszenarios geboten. Angesichts des Zeitpunktes der Publikation ist dieses wohl als EWR-Zugehörigkeit zu verstehen. Ob die Effekte der WWU im EU-Szenario inkludiert sind, wird nicht explizit erwähnt. Da keine spezifischen diesbezüglichen Annahmen in die Simulation eingehen, ist nahe liegend, dass WWU-Effekte nicht inkludiert sind. Ein Versuch einer Quantifizierung der Kosten durch Verlust von staatlichem Handlungsspielraum durch den EU-Beitritt wird nicht unter-
nommen.

2.4 Breuss (1997)

Anders als die bisher diskutierten Studien untersucht Breuss (1997) nicht die Effekte des EU Beitritts, sondern ausschließlich des Beitritts zur WWU. Die Schätzung der Effekte der Währungsunion erfolgt basierend auf dem Oxford Multicountry-Modell. Separat (und interpretativ nicht im Zu-

sammenhang mit dem WWU-Beitritt!) wird eine Schätzung der Effekte des Konsolidierungsprogramms 1996 – basierend auf Simulationen mit dem Wifo-Makromodell – präsentiert.

Das Oxford Economic Forecasting-Weltmodell ist „ein Mehrländer-Mundell-Fleming Modell mit flexiblen Wechselkursen. Es weist neben einem in Makromodellen üblichen Nachfrageteil einen expliziten Angebotsteil (Produktionsfunktion, NAIRU, Faktorangebot, Faktorproduktivität) auf. Der Außenhandel ist aufgespalten in Güter, Dienstleistungen und Brennstoffe. Die Wechselkurse folgen einem Portfolioansatz. Die bilateralen Wechselkurse zur DM werden durch Zinsdifferentiale und Wechselkurserwartungen bestimmt.“⁸ Es ist also strukturell dem Wifo-Makromodell ähnlich (allerdings mit stärker ausgebautem Angebotsblock), jedoch ein Mehrländer-Modell, das zur Erfassung der Interaktionen zwischen Ländern dient. Modelliert werden also sämtliche Ökonomien des Euro-Raums, nicht bloß die Wirtschaft Österreichs.

Die Annahmen der Modellsimulation sind:

- Einsparungen durch Wegfall von Transaktionskosten beim Währungs-
umsatz je nach Größe des Landes von 0,2% (des BIP) für
große Länder (Deutschland, Frankreich) bis zu 0,9% (Spanien);
- eine Reduktion des kurzfristigen Zinssatzes um 1 Prozentpunkt
wegen der Intensivierung des Wettbewerbs im Finanzsektor;
- eine Erhöhung der totalen Faktorproduktivität unter Berufung auf dy-
namische Skalenerträge um 0,3% für Hartwährungsländer bis 0,7%
für Weichwährungsländer (wie Italien);
- ein Wegfall der Währungsinstabilität der Periode 1992-96.

Die Annahmen berufen sich auf sehr unterschiedliche Fundierungen. Während die ersten beiden Punkte qualitativ unbestritten, jedoch und in ihrer Größenordnung diskussionswürdig sind, sind die dynamischen Skalenerträge, wie von Baldwin postuliert, in der Literatur keineswegs unumstritten. Frühere Wifo-Studien wiesen auf die Möglichkeit ihrer Existenz hin, legten sie aber den Simulationen nicht zugrunde. Der Punkt „Wegfall der Währungsinstabilität“ ist besonders interessant. Eine wichtige Funktion der Währungsunion ist tatsächlich die Beseitigung der Volatilität von Wechselkursen. Die Größe des positiven Effekts hängt von der unterstellten Volatilität der Wechselkurse ab. Diese war im Zeitraum 1992-96 (verglichen z. B. zu den fünf Jahren davor) recht hoch.

Das Ergebnis der Simulation ist, dass die Mitgliedschaft in der WWU ein zusätzliches Wachstum des BIP um 2,2%, wovon 1,64%-Punkte auf die unterstellten dynamischen Skalenerträge zurückzuführen sind, und eine Steigerung der Preise um 6,5% bewirken würde. Gemäß der Simulation werden die Preise in den (vormaligen) Hartwährungsländern steigen, in den Weichwährungsländern aber fallen. Der Budgetsaldo würde sich um 2,2% (des BIP) verbessern, wobei mehr als die Hälfte auf die unterstell-

ten dynamischen Skalenerträge zurückzuführen sind.

Ein Versuch einer Quantifizierung der Kosten durch Verlust von staatlichem Handlungsspielraum durch die WWU wird nicht unternommen. Dies ist bemerkenswert, da auch damals schon Kritik am Stabilitäts- und Wachstumspakt verbreitet war. Die anderen (nicht-quantitativen) Beiträge in der groß angelegten Wifo-Studie zu den Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion präsentieren sowohl deren Vor- als auch Nachteile: „Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (...) wird eine antizyklische Politik bzw. das Wirken lassen automatischer Stabilisatoren in Stagnationsphasen jedoch erschweren bzw. überhaupt unmöglich machen, solange die Defizitquote im Staatshaushalt nicht deutlich unter die 3%-Marke gesunken ist.“⁹ Ähnliche Feststellungen finden sich auch bei Kramer (1997), werden jedoch von Breuss nicht aufgegriffen. Vermerkt wird, dass die Ergebnisse als „gesamtwirtschaftliches Potenzial“ interpretiert werden müssen (S. 60).

Separat werden mit dem Wifo-Makromodell die Effekte des Sparpakets 1996 berechnet. Für die Simulation wird angenommen

- dass das EU-BIP wegen paralleler Budgetsanierungen 1996 und 1997 um 0,5% sinkt;
- die Einsparungen (von 100 Mrd. ATS) zu zwei Drittel ausgabenseitig und zu einem Drittel einnahmenseitig erfolgen;
- die langfristigen Zinsen fallen (um 2 Prozentpunkte im zweiten Jahr, danach steigen sie langsam um 1 Prozentpunkt).

Das Ergebnis dieser Simulation ist, dass durch das Sparpakt 1996 das BIP um 1,4% fällt (ohne EU-Konsolidierungen um 1,2%). Breuss betont, dass die Effekte der Budgetsanierung nur kurzfristiger Natur seien, da es sich um eine einmalige Reduktion handle. Dies steht aber in gewissem Gegensatz zu den Simulationsergebnissen, wo die BIP-Reduktion nachhaltig 1,4% beträgt und die Arbeitslosigkeit ebenso konsistent um 0,4 Prozentpunkte steigt ohne Ansätze zur Erholung.

Auffällig ist, dass die die Reduktion des EU-BIP (um 0,5%) deutlich unter jenem Österreichs liegt (1,4%). Österreichs Budgetdefizit lag zu jener Zeit allerdings im Durchschnitt (1996: Österreich 4%, Euro-Raum 4,3% des BIP). Da durch die im Maastrichter Vertrag festgelegten Konvergenzkriterien der Großteil der EU-Länder zu Budgetsanierungsmaßnahmen in ähnlichen Größenordnungen angehalten war, wäre es nur konsistent, einen Wachstumsrückgang ähnlich dem österreichischen anzunehmen. Berücksichtigt man, dass Österreich als kleine, offene Volkswirtschaft einen kleinen Multiplikator aufweisen wird, wären in anderen EU-Ländern von einem deutlich stärkeren (negativen) Wachstumseffekt in der EU auszugehen. Bei einer angenommenen Wachstumsreduktion im EU-Raum um 1,5% (unter der Annahme der linearen Fortschreibung des EU-Effekts) würde sich der negative Effekt auf Österreichs Wachstum auf ca. 1,8% erhöhen.

2.5 Breuss (1999)

Bei sämtlichen bisher vorgestellten Studien handelt es sich um Simulationen, d. h. es wird auf Basis historischer Daten ein ökonomisches Modell geschätzt. Dieses Modell wird dann dazu verwendet, aufgrund spezifischer Annahmen (die jeweils angeführt werden) eine Situation zu simulieren, die dann als EU-Beitrittsszenario interpretiert wird. Die Daten, die zur Modellschätzung verwendet wurden, liegen dabei zwangsläufig vor dem EU-Beitritt. Die folgenden beiden Studien verwenden Daten, die die Jahre der EU-Mitgliedschaft beinhalten. Auch wird kein Modell geschätzt, das zu Simulationen verwendet wird, sondern die Effekte des EU-Beitritts sollen über Jahres-*Dummies* in den Schätzgleichungen abgebildet werden.¹⁰

Breuss (1999) schätzt ein System mit neun Verhaltensgleichungen und vier Identitätsgleichungen für den Zeitraum 1960 bis 1998. Das Modell ist als angebotsorientiert zu bezeichnen, da das BIP-Wachstum vom Produktivitätswachstum getrieben wird. Gleichzeitig spielen die Exporte und Importe in die EU eine wichtige Rolle. Der Arbeitsmarkt dient der Bestimmung der Lohnhöhe, die wiederum die Austauschverhältnisse (*Terms of Trade*) beeinflusst.

- In den Schätzgleichungen für das Wachstum werden *Dummies* für die Jahre 1996 sowie 1997 verwendet, die auf negative Effekte des Sparpaketes zurückgeführt werden.
- In der Schätzgleichung für das Produktivitätswachstum werden *Dummies* für die Jahre 1995 und 1996 verwendet, die positiv sind und als Integrationseffekte interpretiert werden.
- Die Import- und Exportfunktionen (für den Handel in der EU) enthalten ebenfalls positive *Dummies* für die Jahre 1995 und 1996, die in Summe positiv sind und als Integrationseffekte interpretiert werden.

Das Ergebnis dieser Schätzungen und der anschließenden Berechnungen ist, dass der EU-Beitritt zu einem 1,9% höheren BIP geführt habe und zu einem 4,3% niedrigeren Preisniveau.

Das Referenzszenario ist in diesen Schätzungen unklar, da die Jahreseffekte als durch den EU-Beitritt verursacht *interpretiert* werden. Ob oder in welcher Größenordnung ähnliche Effekte im Fall eines EWR-Szenarios tatsächlich aufgetreten wären oder nicht, kann aber nicht beantwortet werden.

Es ist auf zwei Probleme der angewandten Methode hinzuweisen. Erstens, das Grundproblem der Erfassung der Effekte des EU-Beitritts mittels *Dummy*-Variablen ist, dass diese definitionsgemäß alle Effekte, die spezifisch für ein Jahr sind, erfassen. Ob diese tatsächlich auf den EU-Beitritt zurückzuführen sind, kann nicht beantwortet werden. Die Erfassung

mittels Jahres-*Dummies* wäre vor allem dann angebracht, wenn die Effekte einem bestimmten Jahr zugeordnet werden können. Im Fall des EU-Beitritts ist dies jedoch keineswegs klar, wie schnell z. B. die Wettbewerbseffekte wirken würden. Frühere Wifo-Studien betonten, dass in den Simulationen angenommen wurde, dass die Effekte sofort wirksam würden, dass dies in der Realität aber nicht zu erwarten sei. Das zweite Problem ist technischer Natur. Die Schätzergebnisse für die *Dummy*-Variablen werden von der genauen Spezifikation der Schätzgleichung beeinflusst. Die Inklusion oder Exklusion eines Zeittrends oder von anderen *Dummy*-Variablen kann die Ergebnisse für Jahres-*Dummies* oft empfindlich beeinflussen.¹¹

2.6 Breuss (2000)

Breuss (2000) ist über weite Strecken die englische Übersetzung von Breuss (1999). Die angewandte Methode ist also ident. Die Schätzungen wurden aber um die zusätzlich verfügbaren Beobachtungen (2 Jahre) verlängert. Außerdem wurden die verwendeten *Dummies* teilweise verändert, namentlich wurden in Breuss (2000) auch Jahres-*Dummies* in den Preis- und Lohngleichungen sowie in der Arbeitslosigkeitsfunktion verwendet.

Folgende Jahres-*Dummies* werden in den Schätzungen verwendet:

- In der Schätzgleichung des BIP-Wachstums werden Jahres-*Dummies* für 1996 und 1997 verwendet und als negative Effekte des Sparpakets interpretiert.
- In der Schätzgleichung des Produktivitätswachstums werden Jahres-*Dummies* für die Jahre 1995 und 1996 verwendet und als (positive) Effekte des EU-Beitritts interpretiert.
- In der Schätzgleichung der Preise werden Jahres-*Dummies* für 1998 und 1999 verwendet und als Effekte des EU-Beitritts interpretiert.
- In der Schätzgleichung der Löhne werden Jahres-*Dummies* für die 1996 und 1997 verwendet und als Effekte des EU-Beitritts interpretiert.
- In der Schätzgleichung der Arbeitslosigkeit werden Jahres-*Dummies* für 1999 und 2000 verwendet und als Effekte des EU-Beitritts interpretiert.
- In der Schätzgleichung der Exporte in die EU werden Jahres-*Dummies* für 1997 und 1998 verwendet und als Effekte des EU-Beitritts interpretiert.
- In der Schätzgleichung der Importe aus der EU werden Jahres-*Dummies* für 1995 und 1997 verwendet und als Effekte des EU-Beitritts interpretiert.

Die deutliche Zunahme von Jahres-*Dummies* im Vergleich zu Breuss (1999) ist bemerkenswert, wird aber nicht näher erläutert. Während eini-

ge der *Dummy*-Variablen gut motiviert sind, ist die Rechtfertigung anderer weniger klar. So ist z. B. nicht klar, warum der EU-Beitritt einen Effekt auf die Arbeitslosigkeit haben sollte, wenn – wie in der Schätzgleichung gemacht – bereits für Wachstumseffekte kontrolliert wird.¹² Auffällig ist, dass die Jahres-*Dummies* in verschiedenen Gleichungen sich auf unterschiedliche Jahre beziehen. Sofern es eine klare theoretische Basis für die Wahl der Jahres-*Dummies* gäbe, könnte dies durchaus sinnvoll sein. Eine solche wird allerdings nicht geboten. Warum die Exporte in die EU aufgrund des EU-Beitritts gerade in den Jahren 1997 und 1998 ansteigen sollten, die Importe aber in den Jahren 1995 und 1997, ist nicht nachvollziehbar. Gemäß den Jahres-*Dummies* ergab sich ein Produktivitätseffekt 1995 und 1996, der erst 1997 und 1998 zu Preisreduktionen führte.

Die Schätzergebnisse werden von Breuss interpretiert, dass der EU-Beitritt zu einem um 3,1% höherem BIP geführt habe und zu einer Reduktion des Preisniveaus um 4,3%. Eine Differenzierung der Effekte durch den EU-Beitritt und den WWU-Beitritt gibt es nicht.¹³

Wie bei Breuss (1999) ist auch hier das Referenzszenario nicht definiert, sondern bloß als „*anti-monde*“ bezeichnet. Die verwendeten Jahres-*Dummies* legen nahe, dass es sich um einen genuine EU-Beitritt (im Gegensatz zum EWR) handelt. Es werden die Ergebnisse auch mit Breuss, Kratena und Schebeck verglichen und eine ähnliche Größenordnung festgestellt.

2.7 Breuss (2003), (2005)

Breuss (2003) bietet eine Simulation der Effekte eines EU-Beitritts, basierend auf einem Angebotsmodell. Im Gegensatz zu Breuss (1999) und Breuss (2000) wird also wieder zu einer Simulation gegriffen und nicht mit historischen Daten gearbeitet. Als Datenbasis für die ökonometrischen Schätzungen dienen die Jahre 1960-2001, allerdings werden keine Tests für Strukturbrüche in den Daten durchgeführt. Die angewandte Methode ist also eher als eine *ex ante*-Simulation als eine *ex post*-Bewertung zu betrachten, auch wenn sie im Nachhinein durchgeführt wurde.

Das verwendete Modell ist ein Angebotsmodell, zentriert um eine Standard-Cobb-Douglas-Produktionsfunktion und eine Totale Faktorproduktivitäts-Funktion, die vom Wachstum der Arbeitsproduktivität sowie den Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) in Österreich und in der EU abhängt. Das Modell wird ergänzt um eine Preissetzungs- und Lohnsetzungsfunktion sowie eine separate Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsfunktion. Die Nachfrage nach Kapital hängt vom Outputniveau, vom Budgetsaldo, von den ausländischen Direktinvestitionen und von den Faktorkosten ab. Die Exporte hängen vom Einkommensniveau der EU, den Austauschverhältnissen (*Terms of Trade*) und dem Niveau der Protektion ab.

Folgende Annahmen werden gemacht:

- Das EU-BSP wächst um 0,2% p. a. mehr wegen des Binnenmarktes.
- Die nominellen langfristigen Zinsen fallen um 0,1% wegen der Finanzmarktliberalisierung und der WWU.
- Die Importpreise fallen wegen des gestiegenen Konkurrenzdrucks um 0,5%.
- Der Profitaufschlag auf die variablen Kosten (*mark up*) fällt um 15% wegen des gestiegenen Konkurrenzdrucks.
- Die Handelskosten fallen um 5% wegen des Binnenmarkts.
- Die F&E-Ausgaben steigen um 0,1 Prozentpunkte des BIP.
- Das Budgetsaldo verschlechtert sich um 0,4 Prozentpunkte des BIP wegen Österreichs Nettozahlerposition.

Die Ergebnisse der Simulation sind, dass der EU-Beitritt (über 5 Jahre) zu 2,1% mehr Wachstum und zu einem um 1,6% niedrigeren Preisniveau geführt habe. Das Referenzszenario wird nicht expliziert, sondern als „*anti-monde*“ bezeichnet. Die Erklärungen der Annahmen machen jedoch klar, dass sowohl Binnenmarkt- als auch Währungsunionseffekte abgebildet werden sollen.

Das Simulationsmodell ist rein angebotsseitig.¹⁴ Die Ergebnisse sind daher eher als Wachstumspotenzial denn als tatsächlich realisiertes Wachstum zu verstehen. Es wird kein Versuch unternommen, die Kosten, die durch den Verlust aus staatlichem Handlungsspielraum entstehen, zu quantifizieren.

Breuss (2005) unterscheidet sich, was die Modellierung und Simulation betrifft, nicht substanziell von Breuss (2003). Sowohl das zugrunde liegende Modell als auch die Simulationsannahmen mit zwei Ausnahmen sind ident. Einzig ein zusätzlicher Integrationseffekt für das Jahr 2004 wurde angenommen, und die F&E-Ausgaben steigen um 0,2% (statt 0,1%). Das zugrunde liegende Datensample wurde ausgeweitet (bis 2005), wodurch sich kleinere Änderungen bei den Simulationsergebnissen ergeben.

3. Ein Vergleich der Ergebnisse

Nachdem die verschiedenen Studien zu den wirtschaftlichen Effekten des EU-Beitritts vorgestellt wurden, soll nun ein systematischer Vergleich erfolgen. Dabei interessieren zwei Gruppen von Fragen. Erstens, sind die Ergebnisse der verschiedenen Studien konsistent, d. h. widersprechen sie oder bestätigen sie einander? Zweitens, wurden die wirtschaftlichen Effekte des EU-Beitritts erschöpfend behandelt, oder liegen systematische Auslassungen vor?

3.1 Wie konsistent sind die Studienergebnisse?

Tabelle 2 fasst die Ergebnisse der besprochenen Studien zusammen. Dabei fällt auf, dass nicht alle Studien über dieselben Variablen Auskunft geben. Im Folgenden wird daher, wie bisher, auf das Wirtschaftswachstum als Kennzahl der realen Entwicklung und auf das Preisniveau als Kennzahl der monetären Entwicklung näher eingegangen.

Auf den ersten Blick erscheinen die Studien tatsächlich konsistent. Obwohl verschiedene Methoden angewandt wurden, kommen alle Studien mit Ausnahme von Breuss und Schebeck (1989) zu dem Ergebnis, dass der EU-Beitritt ca. 2% (zusätzliches) Wachstum nach fünf Jahren generieren würde. Das abweichende Schätzergebnis von Breuss und Schebeck (1989) ist darauf zurückzuführen, dass die angeführte Kennzahl jene der Differenz zwischen „EU-Beitritt mit Budgetsanierung“ und „EWR-Szenario“ ist. Wird der Budgetausgleich ignoriert, so kommen Breuss und Schebeck (1989) zu ähnlichen Größenordnungen wie die anderen Studien.

Diese scheinbare Ähnlichkeit verbirgt aber wichtige Differenzen in der Interpretation der Ergebnisse. Breuss und Schebeck (1989) vergleichen die Effekte eines EU-Beitritts mit dem Verbleib in der EFTA. Breuss et al. (1994) vergleichen den EU-Beitritt (ohne WWU sowie ohne Budgetausgleich) mit dem Verbleib im EWR. Breuss (1997) vergleicht die WWU mit einem Fortbestand des EWS. Breuss (1999), Breuss (2000) und Breuss (2003) sind Schätzungen der gesamten Effekte, wobei Breuss (1999) ohne WWU und Breuss (2000) vermutlich mit WWU zu interpretieren wären, Breuss (2003) zweifellos inklusive WWU. Dies ist in Tabelle 3 zusammengefasst.

Die Spalte „BIP“ gibt das geschätzte BIP-Wachstum und die Spalte „BS“ den Budgetsaldo für das jeweilige Szenario. Da Gleiches mit Gleichem verglichen werden muss, wird in der Spalte „BIP bei BA“ das BIP bei unterstelltem Budgetausgleich unter der konservativen Annahme eines Multiplikators von 1 angegeben. Alle kursiven Zahlen geben eigene Berechnungen an. Nach Breuss und Schebeck (1989) wäre der Wachstumseffekt des EU-Binnenmarkts im Falle eines Nicht-Beitritts 1,6% des BIP bei einem Budgetüberschuss von 0,4% des BIP. Würde dieser ausgegeben, um den Budgetsaldo konstant zu halten, dann wäre das Wachstum bei einem unterstellten Multiplikator von eins 2%.

Breuss et al. (1994) geben die Differenz zwischen EU-Beitritt und EWR als 2,8% des BIP bei einem Budgetsaldo von -0,9% an. Bei einem Budgetausgleich würde sich das Wachstum dann auf 1,9% reduzieren. Was ist der Wachstumsgewinn des EWR? Da im EWR rund zwei Drittel der Harmonisierung mit dem EU-Rechtsbestand realisiert wären, wird angenommen, dass das EWR-Szenario auch rund zwei Drittel des Wachs-

Tabelle 2: Vergleich der Hauptergebnisse der Studien

Studie	BS 89	BS 89	BS 89	BSK 94	KK 96	Breuss (1997)	Breuss (1997)	Breuss (1999)	Breuss (2000)	Breuss (2003)	Breuss (2005)
Szenario	EFTA	Beitritt ohne BA	Beitritt mit BA	EU-Beitritt vs. EWR	EU vs. unklar	WWU groß vs. EWS	Sparpaket 1996	EU-Beitritt vs. „anti-monde“	EU-Beitritt vs. „anti-monde“	EU-Beitritt vs. „anti-monde“	EU-Beitritt „anti-monde“
Methode	WMM	WMM	WMM	WMM	CGEM	OEM	WMM	Angebotsmodell	Angebotsmodell	Angebotsmodell	Angebotsmodell
nach x Jahren	6	6	6	6	Langfr.	5	5	5	6	Jährl.	Jährl.
BIP-Wachstum	1,6	3,5	2,5	2,8	1,95	2,19	- 1,4	1,92	3,12	0,42	0,43
Investitionen (Wachstum)	2,0	7,0	5,1	9,2	[3,5]	1,42	0,7	na	na	[0,09]	[0,15]
Inflation	- 1,6	- 5,2	-5,2	- 3,3	- 1,5	+ 6,45	- 0,4	- 1,05	- 4,29	- 0,32	- 0,3
Arbeitslosenrate	-0,4	- 0,9	-0,6	- 0,3		-0,51	0,4	- 0,63	- 3,76	- 0,14	- 0,23
Produktivitäts-wachstum	0,8	1,9	1,5	1,4		na	na	4,08	3,11		
Budgetsaldo	0,4	-1,1	0	- 0,9		2,2		na			
Lohnst.kosten [Lohnquote]				[- 0,2]			[- 0,2]	- 3,43	- 2,32	-0,27	- 0,12
Leistungsbilanz (in % des BIP)	+ 0,8	- 1,3	- 0,5	- 1,7		+ 0,85					
Nettowohlfahrts-gewinn					1,24						

Erläuterungen: WMM: Wifo-Makromodell, CGEM: Computational General Equilibrium Model, OEM: Oxford Economic Model, KK 96: Keuschnigg und Kohler (1996), BS 89: Breuss und Schebeck (1989).
Inv. in Breuss (2003): Kapitalstock statt Investitionen.

tumseffekts des EU-Vollbeitritts hätte. Dies ist natürlich nur eine grobe Schätzung, die ausschließlich der Verdeutlichung der systematischen Probleme beim Vergleich der vorhandenen Studien dient. Der Wachstumseffekt unter der Zwei-Drittel-Annahme liegt bei 1,5%.

Tabelle 3: Eine Systematisierung der Ergebnisse

	BIP	BS	BIP bei BA	Quelle
Nicht-EU	1,6	0,4	2	Breuss und Schebeck (1989)
+ EWR	1,5		2,4	<i>eig. Berechnung</i>
+ EU	2,8	-0,9	1,9	Breuss et al. (1994)
+ WWU	2,2	2,2	4,4	Breuss (1997)
Summe	8,1	1,7	9,7	<i>Hypothetischer Gesamteffekt</i>
EU	1,9	--	--	Breuss (1999)
EU+WWU	2,6	--	--	Breuss (2000)
EU+WWU	2,1	--	--	Breuss (2003)

Erklärungen: BS ist Budgetsaldo (in Prozent des BIP), „BIP bei BA“ das BIP bei einem hypothetischen Budgetausgleich unter der Annahme eines Multiplikators von eins. Alle kursiv gesetzten Zahlen sind eigene Berechnungen und sind nicht als exakte Schätzungen, sondern als Angabe von plausiblen Größenordnungen zur Verdeutlichung der systematischen Inkonsistenzen der vorhandenen Studien zu verstehen.

Breuss (1997) schätzt die Effekte des WWU auf 2,2% des BIP und einen 2,2 Prozentpunkte höheren Budgetüberschuss. Bei Budgetausgleich wäre der Effekt (wieder unter Annahme eines Multiplikators von 1) bei 4,4%.

Um den Gesamteffekt des EU- und des WWU-Beitritts auf die österreichische Wirtschaft zu eruieren, müssten logischerweise alle diese Effekte aufsummiert werden. Dies ist streng genommen nicht möglich, da die Studien zu unterschiedlichen Zeitpunkten vorgenommen wurden, zwischen denen sich die relevanten Verhaltensfunktionen geändert haben könnten.¹⁵ *Konzeptionell*, d. h. gemäß den in den Studien angeführten Referenzszenarien, wäre eine solche Addition jedenfalls möglich. Dies ist am deutlichsten bei Breuss et al. (1994) (Effekte des EU-Beitritts ohne WWU im Vergleich zu EWR) und Breuss (1997) (WWU im Vergleich zu EU ohne WWU). Eine solche (hypothetische) Addition würde den beträchtlichen Wachstumseffekt von 8% ohne und 9,7% mit Budgetausgleich ergeben. Keine der angeführten Studien nimmt eine solche Addition vor; werden die jeweiligen Referenzszenarien ernst genommen, wäre sie aber der logische Schritt.

Breuss (1999) und Breuss (2000) geben Schätzungen für den Gesamteffekt des EU-Beitritts an. Dabei ist nicht ganz klar, ob die Schätzungen sowohl den Binnenmarkt- als auch den Währungsunionseffekt enthalten oder nur Ersteren. Da die WWU erst mit 1. Jänner 1999 in Kraft trat, können in Breuss (1999) die WWU-Effekte nicht enthalten sein, da die Schätzungen mit dem Jahr 1998 enden. Der Untersuchungszeitraum von Breuss (2000) beinhaltet zwei Jahre WWU. Breuss (2003) ist eine Simulation und unterliegt damit nicht Beschränkungen bezüglich des Beobachtungszeitraums. Breuss (2003) – ebenso wie Breuss (1999) und Breuss (2000) – vergleicht seine Ergebnisse mit denen von Breuss et al. (1994). Dies ist jedoch methodisch inkorrekt, da erstens Breuss et al. (1994) die WWU explizit nicht berücksichtigen und zweitens der von Breuss et al. (1994) angegebene Wert die Differenz zwischen EU- und EWR-Szenario beschreibt, nicht den Gesamteffekt, den Breuss (2003) zu messen versucht.

Die Schlussfolgerung bezüglich der Konsistenz der Studien ist daher, dass die Studien tatsächlich zu sehr *unterschiedlichen* Ergebnissen kommen. Dies wird in den Studien selbst aufgrund einer unzureichenden Diskussion der Referenzszenarien nicht genügend wahrgenommen. Während Studien in den neunziger Jahren allein den Effekt der WWU auf 2% des BIP (ohne Budgetausgleich!) schätzen, so geben neuere Studien rund 2% als Gesamteffekt an. Ein Übergang vom EWR zum EU-Vollbeitritt würde aber ebenfalls einen Wachstumseffekt in der Größenordnung von 2% erreichen, und, so würde man annehmen, der Schritt von EFTA zum EWR ebenfalls. Wie diskutiert, sind diese Studien eher als Schätzung des Wachstumspotenzials denn als Schätzung des tatsächlichen Wachstums zu interpretieren.

3.2 Offene Fragen

Wie bereits mehrfach herausgearbeitet, ist die Diskussion des Referenzszenarios in den meisten Studien nicht befriedigend und teilweise herrscht Verwirrung über die Interpretation und Vergleichbarkeit der Ergebnisse. Hier soll noch auf einige andere offenen Fragen eingegangen werden.

Der zentrale Nachteil, oder – ökonomisch gesprochen – eine wichtige Art von Kosten, die durch den EU- und WWU-Beitritt entstanden, ist der Verlust von nationalstaatlicher Handlungsmöglichkeit. Die entsprechenden ökonomischen Kosten sind nicht exakt modellierbar, da sie nur durch eine Vielzahl kontrafaktischer Annahmen simulierbar wäre. An sämtlichen diskutierten Studien ist zu kritisieren, dass sie dieses Problem nicht thematisieren, sondern suggerieren, grundsätzlich sämtliche Kosten und Nutzen (wenn auch im Detail mangelhaft) zu erfassen. Es scheint, dass implizit die Annahme gemacht wurde, dass dieser politische Spielraum nicht

vorhanden sei. Diese Annahme klingt zwar nicht unplausibel, allerdings hat es Österreich durch eine kreative Mischung von Fiskal-, Industrie-, Lohn- und Geldpolitik noch in den siebziger Jahren geschafft, die Arbeitslosigkeit weit unter dem europäischen Durchschnitt zu halten. Im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse wäre aber in jedem Fall eine diesbezügliche Annahme zu belegen.¹⁶

Ein potenzieller Widerspruch in den Studien, der kaum thematisiert wird, ist, dass erwartet wird, dass durch den EU-Beitritt gleichzeitig positive Effekte durch Skalenerträge auftreten würden und durch den Wegfall von Handelshemmnissen der Konkurrenzdruck steigen würde. Auch wenn natürlich möglich ist, dass beide Effekte gleichzeitig auftreten, so stehen sie doch in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis: Sind Skalenerträge vorhanden, so haben große Unternehmungen einen Wettbewerbsvorteil – Situationen mit unvollkommener Konkurrenz müssen entstehen bzw. werden sich verstärken. Der Binnenmarkt setzt also Kräfte frei, die *gegen* die Intensivierung des Wettbewerbs wirken. Dies wurde im Cecchini-Report thematisiert. Die Wohlfahrtsgewinne durch Erhöhung des Wettbewerbsdrucks seien nur bei einer strikten Wettbewerbspolitik lukrierbar. Diese zentrale Frage wird in keiner der vorhandenen Studien ernsthaft diskutiert und evaluiert.

Während die ersten Studien zu den wirtschaftlichen Effekten des EU-Beitritts auf dem nachfrageorientierten Wifo-Makromodell beruhen, sind in den späteren Studien Fragen der Nachfrageseite stark in den Hintergrund getreten. In Breuss (1999), Breuss (2000) und Breuss (2003) werden angebotsseitige Modelle für die Simulation verwendet, was die Nachfrageentwicklung definitionsgemäß ignoriert. Diese Modelle können definitionsgemäß nur über *potenzielle* Wachstumseffekte, nicht aber über die *tatsächlichen* Effekte Auskunft geben.

Besonders die Diskussion der WWU betrachtet dieselbe als eine rein technische Frage und abstrahiert von den wirtschaftspolitischen Implikationen: Die WWU kam mit einem deflationär ausgerichteten Politikbündel, da sie eine europäische Zentralbank schuf, die satzungsgemäß nur monetäre Ziele verfolgt, während gleichzeitig die Fiskalpolitik durch den Wachstums- und Stabilitätspakt für die nächsten Jahre auf restriktivem Kurs festgeschrieben ist. Der resultierende Politik-Mix erwies sich im Angesicht der Rezession 2001 als kontraproduktiv und wird vielfach für die schleppendere wirtschaftliche Erholung Europas im Vergleich zu den USA verantwortlich gemacht. Diese Frage des mit der WWU verknüpften wirtschaftspolitischen Kurses wird in keiner der Studien thematisiert.

Durch den EU-Binnenmarkt fielen die Grenzen sowohl für Kapital als auch für Arbeit. Da der Faktor Arbeit durch eine Vielzahl von kulturellen und sozialen Faktoren eine wesentlich geringere Mobilität aufweist, ist zu erwarten, dass die tatsächlichen Effekte asymmetrisch sind. Speziell wä-

re durch die (relativ) höhere Kapitalmobilität eine Erhöhung der Preiselastizität der Arbeitsnachfrage zu erwarten, was bei Lohnverhandlungen die Verhandlungsposition der ArbeitnehmerInnen schwächen würde. Diese Verteilungswirkungen des Binnenmarkts wurden in keiner der Studien thematisiert (was schon von Kramer 1994 bemerkt wurde).

4. Die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs vor und nach dem EU-Beitritt

Nachdem die Studien untereinander systematisch verglichen wurden, soll nun eine Gegenüberstellung der Studienergebnisse mit der tatsächlichen ökonomischen Entwicklung Österreichs vorgenommen werden. Diese wird sich allerdings ausschließlich auf die Plausibilität der Studienergebnisse im Hinblick auf die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung begrenzen. Eine Isolierung der Effekte des EU-Beitritts ist im Rahmen dieser Studie nicht möglich.

In Übersicht 3 sind verschiedene wichtige makroökonomische Kennzahlen Österreichs zusammengefasst. Dabei fällt folgendes Muster auf:

- Die realen Kennzahlen wie BIP-Wachstum, Investitionen, Wachstum der Arbeitsproduktivität und Arbeitslosenrate haben sich konsistent verschlechtert. Das Wirtschaftswachstum ist seit dem EU-Beitritt gefallen, ebenso das Wachstum von Investitionen und das Produktivität. Die Arbeitslosigkeit ist seit dem EU-Beitritt gestiegen.
- Die monetären Kennzahlen haben sich seit dem EU-Beitritt verbessert. So ist die Inflationsrate gefallen, ebenso die Zinsen. Dieser Eindruck bestätigt sich auch, wenn andere Indikatoren verwendet werden, z. B. die Differenz zwischen nominellen Zinsen und nominellen Wirtschaftswachstum, die oft als Indikator für die monetäre Situation herangezogen wird.

Dies gibt also ein ernüchterndes Bild. Ob diese Entwicklung mit den Studienergebnissen vereinbar ist, ist eine schwierige Frage. Grundsätzlich ist nahezu jede tatsächliche Entwicklung konsistent mit den Prognosen, sofern sich die zugrunde gelegte exogene Wachstumsrate genügend verändert hat.¹⁷ Die Frage ist daher, ob eine solche dramatische Veränderung der Trendwachstumsrate oder analoge exogene Schocks plausibel sind.

Lassen andere wirtschaftliche Faktoren oder Änderungen in den Rahmenbedingungen negative Effekte vermuten? Mehrere wichtige Entwicklungen sind anzuführen:

- Tatsächlich ist die Rezession in der Folge des Platzens der spekulativen Blase an den Finanzmärkten eine negative Entwicklung, die mit der EU nichts zu tun hat. Es ist jedoch nicht plausibel, anzunehmen, dass diese Entwicklung die Daten übermäßig störe. Schließlich ist die USA

Tabelle 4: Österreichs wirtschaftliche Entwicklung vor und nach dem EU-Beitritt

	85-94	89-94	95-99	95-04	Vergleich	
	10 J vor EU	5 J vor EU	5 J nach EU	10 J nach EU	5J	10J
BIP-Wachstum (Wachstum der)	2,7%	2,8%	2,7%	2,1%	-0,2%	-0,6%
Investitionen (Wachstum der)	4,5%	3,5%	3,3%	2,7%	-0,2%	-1,8%
Arbeitsproduktivität	2,15%	2,20%	2,18%	1,72%	0,0%	-0,4%
Arbeitslosenrate	4,4	4,6	5,5	5,4	0,9	1,0
Inflation	2,7%	3,4%	1,3%	1,5%	-2,1%	-1,2%
Zinsen	6,79	7,92	3,60	3,44	-4,3	-3,3

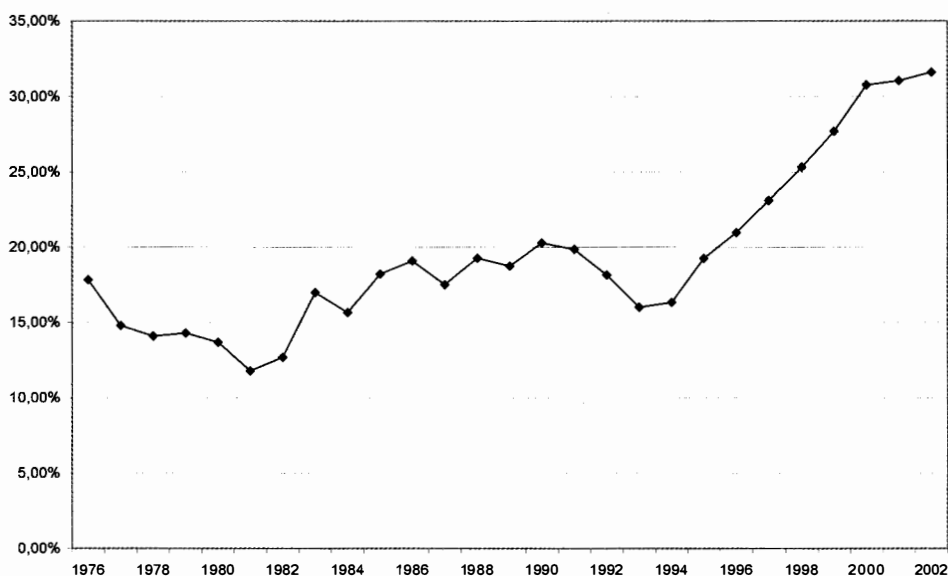
Quelle: OECD Economic Outlook dataset. BIP: GDP volume, Investitionen: Private fixed investment, Preise: consumer prices, Zinsen: short-term interest rates, Arbeitsproduktivität: productivity index (GDP per employment), Arbeitslosenrate: unemployment rate.

mit ihrem Finanzsystem potenziell mehr von der Krise betroffen, erholt sich aber schneller von der Rezession.

- Die Öffnung Osteuropas nach dem Ende des Kalten Krieges stellte einen starken Stimulus für Österreichs Wirtschaft dar, der vor allem die Exporte deutlich erhöhte. Während der Anteil der Exporte nach Osteuropa 1990 noch 8,5% betrug, erreichte er 2003 bereits 18,4%. Dies sollte das Wachstum vor allem in der Phase nach dem EU-Beitritt erhöhen.
- Die ökonomischen Folgen der deutschen Vereinigung, die mit dem de facto überhöhten Wechselkurs für die Ost-Mark zur De-Industrialisierung und Massenarbeitslosigkeit im Osten Deutschlands beitrug, stellt nicht nur eine enorme Belastung Deutschlands dar, sondern beeinträchtigt die Wachstumsdynamik ganz Europas. Diese stellt einen negativen Effekt dar, der mit dem EU-Beitritt kausal nicht verbunden ist.

Während natürlich die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung auf verschiedene Ursachen rückführbar ist, drängt sich doch keine Entwicklung auf, die die Effekte des EU-Beitritts völlig in den Schatten stellen würde. Eine Isolierung dieser Effekte ist hier nicht möglich. Aber *prima facie* scheint die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung die optimistischen Prognosen nicht zu bestätigen, zumindest, was die realen Variablen betrifft.

Abbildung 1: Profitquote in der verarbeitenden Industrie in Österreich 1976-2002



Quelle: OECD STAN database

Eine wichtige Frage bezüglich der Effekte des EU-Beitritts ist, ob der Konkurrenzdruck tatsächlich zugenommen hat. Eine Implikation der Zunahme des Konkurrenzdrucks wären Preisreduktionen. Wie oben gezeigt, ist dies konsistent mit den stilisierten Fakten. Ein fallendes Preisniveau (oder allgemeiner: geringere Inflationsraten) kann aber natürlich auch Resultat einer schwachen Wachstumsdynamik sein. Ein Indikator, der zur Frage der Konkurrenzentwicklung oft herangezogen wird, ist die Entwicklung des *mark up*, das heißt des Profitaufschlags auf die variablen Produktionskosten. Vom theoretischen Standpunkt wäre der Profitaufschlag auf die Grenzkosten das ideale Maß. Allerdings sind die Grenzkosten empirisch schwer zu ermitteln. Ein einfacher Indikator für den *mark up* ist der Anteil der Gewinne an der Wertschöpfung (die Profitquote).¹⁸ Abbildung 1 stellt die Entwicklung der Profitquote der österreichischen Industrie seit Mitte der 1970er Jahre dar. Dieser Sektor wurde gewählt, da er die Dienstleistungsbranchen nicht enthält und daher dem Konkurrenzdruck durch Importe direkter ausgesetzt sein sollte. Seit Mitte der 1990er Jahre ist die Profitquote steil angestiegen. Dies ist nicht konsistent mit einem gestiegenen Wettbewerbsdruck.¹⁹

Zwei methodische Anmerkungen sind zur Interpretation notwendig. Erstens ist die hier ausgewiesene Profitquote in der Industrie ein Aggregat aus verschiedenen Sektoren, die unterschiedliche Entwicklungen haben. Letzteres war auch im gegenständlichen Zeitraum der Fall. Eine detaillierte sektorale Untersuchung würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen. Es ist aber davon auszugehen, dass in einigen Branchen der Wettbewerbsdruck zugenommen hat, in anderen abgenommen. Im Aggregat ist der Profitaufschlag jedoch gestiegen, nicht gefallen. Es scheint also der Konkurrenzdruck nicht zu- sondern abgenommen zu haben. Zweitens ist die Profitquote ein einfaches Maß für den *mark up*. Untersuchungen, die den *mark up* auf Grenzkosten zu rekonstruieren suchen, kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Badinger und Breuss (2004) schätzen die Entwicklung des Profitaufschlags auf die Grenzkosten für 46 österreichische Industriebranchen und finden keinen Beleg für eine allgemeine Reduktion des Profitaufschlags.

In Kombination mit dem stilisierten Faktum, dass das Wachstum der Arbeitsproduktivität abgenommen hat, erscheint es plausibler, den Rückgang der Inflation auf die schwache Dynamik der Lohnentwicklung als auf Produktivitätsgewinne durch Skalenerträge oder auf Reduktionen des Profitaufschlags wegen des gestiegenen Wettbewerbsdrucks zurückzuführen. Im Einklang mit dieser Interpretation stehen auch die Ergebnisse von Marterbauer und Walterskirchen (2003). Sie finden, dass „langfristig (...) ein Anstieg der Arbeitslosenquote, der mit sinkender Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer verbunden ist, eine entscheidende Determinante“ der Entwicklung der Lohnquote (d. h. eins minus der Profitquote) bildet.²⁰

5. Anmerkungen zur gegenwärtigen Diskussion in Österreich

Das Jubiläum des EU-Beitritts hat zu einer Vielzahl von Stellungnahmen zu den Effekten desselben geführt. Diese sind von einem Grundkonsens getragen, dass der EU-Beitritt eine Erfolgsstory sei. Irritierend an der gegenwärtigen Diskussion ist, dass die Ergebnisse der angeführten Studien als Fakten behandelt werden und nicht als das, was sie sind, nämlich die Ergebnisse seriöser wissenschaftlicher Simulationen, deren Ergebnisse entscheidend von den verwendeten Modellen und Simulationsannahmen beeinflusst werden. Darüber hinaus argumentieren die meisten der Studien angebotsseitig und ignorieren die Nachfrageseite. Die Schätzergebnisse wären demnach als *Wachstumspotenzial* zu interpretieren, dessen Realisierung von verschiedenen Faktoren, namentlich von den Entwicklungen auf der Nachfrageseite und der Wettbewerbspolitik, abhängt.

Besonders eigenartig ist, dass die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung üblicherweise nicht mit den Prognosen in Bezug gesetzt wird. Typischerweise wird, statt einer seriösen Diskussion der implizierten exogenen Schocks, die tatsächliche Wachstumsverlangsamung weggewischt; so zum Beispiel im Einstiegsartikel der „*Wirtschaftspolitischen Blätter*“, wo Beyrer et al. (2004) die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs seit dem EU-Beitritt in BIP je Einwohner beschreiben und damit eine Diskussion von Wachstumsraten vermeiden – außer im Fall der (günstigen) Preisentwicklung, zu deren Messung die Inflationsrate verwendet wird. Damit werden der Darstellung widersprechende Fakten schlicht ignoriert.

Ähnlich eine Studie der Raiffeisen Research (2004). Dort wird festgestellt: „Dass Österreich seit 1995 nicht zu den Spitzenreitern der Wachstumsentwicklung zählt, soll der Erfolgsstory keinen Abbruch tun.“ (S. 3) Die Begründung dafür ist, dass „nicht Dabeisein weit mehr an Wachstum“ gekostet hätte. Dafür wird allerdings kein Beleg geliefert. Es wird also nicht erklärt, wie die positiven Effekte des EU-Beitritts in Einklang mit der tatsächlichen Verlangsamung des Wachstumstrends zu bringen sind, auch wenn dieser aus der Tabelle auf der folgenden Seite derselben Publikation ersichtlich ist.

Peter Mooslecher (2005) im einleitenden Beitrag zu einem Schwerpunktheft der OeNB-Publikation „*Geldpolitik und Wirtschaft*“ ist sich des Problems bewusster, wenn er schreibt: „Insgesamt fällt der makroökonomische Befund für die Entwicklung seit dem EU-Beitritt weitgehend günstig aus. [Aber] „das Wirtschaftswachstum [kann] keineswegs als zufriedenstellend qualifiziert werden“ (S. 35) Immerhin wird die schwache Wachstumsdynamik im relevanten Zeitraum thematisiert. Als Ursache dafür wird die Wachstumsschwäche von Österreichs Haupthandelspartnern verantwortlich gemacht. Da diese allerdings größtenteils in der EU sind, drängt

sich die Frage auf, ob die EU-Strukturen für die dortigen Wachstumschwächen mitverantwortlich sind. Schließlich hätte der Binnenmarkt auch dort positive Wachstumsimpulse setzen sollen.

Bemerkenswert reflektiert ist die Diskussion noch in diversen Beiträgen von Breuss, der sowohl die Koinzidenz von Reduktion von tatsächlichen Wachstumsraten und postulierten positiven Wachstumseffekten expliziert als auch andere potenzielle Unstimmigkeiten zwischen Integrationstheorie und tatsächlichen Entwicklungen herausstreicht. So hat beispielsweise der Handel zwischen den (alten) EU-Ländern und Österreich nicht, wie von der Theorie prognostiziert, nennenswert zugenommen. Allerdings bleibt auch Breuss eine Erklärung dafür schuldig, warum das Wachstum von Österreichs Wirtschaft sich exogen verlangsamte.

6. Resümee

Der Vergleich von Studien und Ergebnissen bezog sich, abgesehen von Keuschnigg und Köhler (1996), auf Studien von Breuss, der in diesem Feld Pionierarbeit in der empirischen Wirtschaftsforschung geleistet hat. Nicht zuletzt wegen der Entwicklung der angewandten Methoden und weil die Studien über einen längeren Zeitraum verteilt sind, liegen die Schätzergebnisse der Effekte des EU-Beitritts für die Wirtschaft Österreichs, wie diskutiert, weit auseinander. Die Tendenz, wenn auch nicht die Größenordnung (!), ist jedoch ähnlich: Es wurde erwartet, dass das Wachstum sich aufgrund von Produktivitätsfortschritten durch vermehrte Ausnutzung von Skalenerträgen beschleunigen werde und dass die Inflation aufgrund der Erhöhung des Wettbewerbsdrucks sowie der angesprochenen Skalenerträge sich verringern werde. Wegen des angenommenen induzierten Wirtschaftswachstums wurde auch eine, teils allerdings geringe, Reduktion der Arbeitslosigkeit erwartet. Die konkreten Schätzungen lagen teils weit auseinander. So schätzten Breuss et al. (1994) das zusätzliche Wachstum des EU-Beitritts (ohne WWU, im Vergleich zum EWR) auf rund 2%-Punkte, Breuss (1997) schätzte, dass die WWU allein 2%-Punkte zusätzliches Wachstum – bei gleichzeitigem positivem Beitrag zum Budget von 2% des BIP – verursachen würde. Spätere Schätzungen bezifferten die Gesamteffekte auf rund zwei Prozentpunkte.

Im Vergleich zur tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung können die Schätzungen aber nur bedingt überzeugen. Tatsächlich haben sich praktisch alle realen volkswirtschaftlichen Kennzahlen seit dem EU-Beitritt verschlechtert (im Vergleich zu den Jahren vor dem Beitritt). Die Wachstumsraten des BIP fiel ebenso wie die der Arbeitsproduktivität. Die Arbeitslosigkeit stieg. Die nominellen Kennzahlen verbesserten sich jedoch. Die Inflation fiel ebenso wie die Zinssätze. Dies ist nicht, was die Studien zum EU-Beitritt prognostizierte hatten.

Zu klären, wie sehr die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung kausal auf den EU-Beitritt zurückzuführen ist, war im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich. Angesichts der Diskrepanz zwischen euphorischen Prognosen und enttäuschender ökonomischer Entwicklung bieten sich drei mögliche Interpretationen an. Erstens, und dies scheint die vorherrschende Interpretation zu sein, ist es möglich, dass die Prognosen korrekt waren, die positiven Effekte tatsächlich eingetreten sind, jedoch von exogenen negativen Entwicklungen überlagert wurden. Diese Interpretation ist in Österreich die vorherrschende.²¹ Die große Schwäche dieser Interpretation ist, dass nicht klar ist, was diese negativen exogenen Entwicklungen sein sollten, die einen Rückgang des Trendwachstums um bis zu einem ganzen Prozentpunkt (immerhin ein Drittel des Trendwachstums) erklären könnten. Die Vertreter dieser Interpretation machen sich oft nicht die Mühe, die Frage seriös zu diskutieren. Solange auf diese Frage nicht befriedigend geantwortet wird, kann diese Interpretation jedoch nicht überzeugen. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass es kaum Evidenz für zwei der wichtigsten Kanäle der erwarteten positiven Effekte des EU-Beitritts gibt. Erstens ist es keineswegs klar, ob sich der Wettbewerbsdruck erhöht hat. Einfache Maßzahlen für die Marktmacht wie der Profitaufschlag (*mark up*) auf die variablen Kosten deuten im Aggregat auf das Gegenteil hin. Zweitens hat sich das Produktivitätswachstum verlangsamt. Die erwarteten Produktivitätsgewinne sind also ausgeblieben. Die Überzeugungskraft der vorherrschenden Interpretation fußt also eher darauf, dass sie mit der ökonomischen Theorie der Integration als mit den ökonomischen Fakten in Einklang steht.

Zweitens ist es möglich, die Gegenposition zu vertreten, dass die Prognosen schlicht überzogen oder gar falsch waren. Gemäß dieser Interpretation wären die positiven angebotsseitigen Effekte nie (oder bloß in trivialem Umfang) eingetreten. Für eine solche Interpretation würde sprechen, dass das Produktivitätswachstum, in das die Befürworter des Binnenmarkts große Hoffnungen gesetzt hatten, zurückgegangen ist. Allerdings ist es schwer zu glauben, dass der EU-Beitritt *keine* angebotsseitigen Effekte gehabt habe. Wieso wären dann in so vielen Bereichen Fusionen vorgenommen worden? Wieso sind dann die ausländischen Direktinvestitionen nach Österreich so stark angestiegen? Haben diese tatsächlich nur die Marktmacht diverser Unternehmen gestärkt?

Eine dritte Interpretation ist, dass der EU-Beitritt sehr wohl positive angebotsseitige Effekte hatte (wenn auch wohl in bescheidenerem Umfang als prognostiziert), gleichzeitig aber auch negative Effekte auf der Nachfrageseite. Die Produktivitätsgewinne konnten wegen Nachfragemangels nicht voll realisiert werden. Diese negativen Nachfrageeffekte sind auf den Politik-Mix zurückzuführen, der mit der spezifischen Ausgestaltung der WWU einherging. Im Euroraum ist die Geldpolitik zentralisiert und hat aus-

schließlich Preisstabilität als Zielgröße, während die Fiskalpolitiken erstens durch den SWP im Spielraum stark eingeschränkt und zweitens nicht effektiv koordiniert sind, was ihre wirtschaftspolitische Nutzung stark behindert. Insgesamt wurde also ein Politik-Mix implementiert, der eine deflationäre Neigung aufweist. Im Umkehrschluss bedeutet dies: Will die EU die zu erwartenden positiven realwirtschaftlichen Effekte des Binnenmarkts realisieren, braucht es eine wirtschaftspolitische Kehrtwende hin zu einer expansiven makroökonomischen Politik.

Diese dritte Interpretation steht nicht nur im Einklang mit der keynesianischen Makroökonomie, sondern auch mit dem Cecchini-Report, mit dem das Binnenmarktprojekt ursprünglich gerechtfertigt worden war. Dort war darauf hingewiesen worden, dass die angebotseitigen Maßnahmen des Binnenmarktprojekts durch eine aktive Wettbewerbspolitik und durch expansive Nachfragepolitik ergänzt werden müssen.

Anmerkungen

- ¹ Emerson et al. (1988) 213.
- ² Ebendort 10.
- ³ Ähnlich: Kramer (1994).
- ⁴ Economist (20.9.2003) 4: A survey of the world economy.
- ⁵ Breuss und Schebeck (1989) 46.
- ⁶ Hier und im Folgenden wird unter „Preisniveau“ das Niveau der Konsumentenpreise (zumeist CPI, später HVPI) verstanden. Die BIP-Deflatoren unterscheiden sich meist nur geringfügig.
- ⁷ Tatsächlich erhöhten sich nach dem EU-Beitritt die ADI beträchtlich, ohne dass es zu einem Investitionsboom gekommen wäre.
- ⁸ Breuss (1997) 52.
- ⁹ Walterskirchen (1997) 34.
- ¹⁰ Eine Dummy-Variable ist eine Variable, die nur den Wert 0 oder 1 annimmt. Ein Jahres-Dummy für das Jahr 1996 weist also im Jahr 1996 den Wert 1 auf, in allen anderen Jahren den Wert 0. Mit ihr werden Effekte, die nur in diesem Jahr auftraten, gefasst.
- ¹¹ Im konkreten Fall wurde probenhalber versucht, die Produktivitätsgleichung zu replizieren. Die Dummy-Variablen für die Jahre 1995 und 1996 wiesen vergleichbare Größenordnungen auf, jedoch war nur eine davon (1996) statistisch signifikant. Das Ergebnis für die Dummies hängt von der Inklusion oder Exklusion des Zeittrends ab, für die es keine ökonomische Rechtfertigung gibt. Sowohl der Chow-Breakpoint-Test als auch der Chow-Forecast-Test wiesen nicht auf einen Strukturbruch hin, der die Verwendung von Dummy-Variablen nahe legen würde. In Summe können die Ergebnisse also nur als mäßig robust interpretiert werden.
- ¹² Dies würde bedeuten, dass es einen Effekt auf die Arbeitslosigkeit bei gegebenem Wachstum gab. Ein solcher müsste wohl als negativer Schock auf die Arbeitslosigkeit interpretiert werden, was den positiven Angebotsschocks widerspräche.
- ¹³ Konsequenterweise könnten die Effekte der Dummies für 1999 und 2000 als WWU-Effekte interpretiert werden.
- ¹⁴ Da das Modell auf ökonometrischen Schätzungen beruht, schleichen sich nachfrage-seitige Effekte natürlich indirekt ein. Im konkreten Fall ist zu vermuten, dass die totale Faktorproduktivität und die ausländischen Direktinvestitionen stark prozyklisch wirken

und daher Nachfrageschocks beinhalten. Der Autor ist Prof. Breuss für diesen Hinweis dankbar.

- ¹⁵ Allerdings legt keine der diskutierten Studien dies nahe. Im Gegenteil, sie beruhen zu meist auf Schätzungen von Verhaltensfunktionen ohne Strukturbruch.
- ¹⁶ Wie groß der tatsächliche wirtschaftspolitische Spielraum im Falle eines Nicht-Beitritts zur EU wäre, ist eine ebenso interessante wie schwierige Frage. Ein wichtiges Problem bei der Klärung dieser Frage ist, dass etliche andere Entwicklungen diesen Spielraum eingeschränkt haben. Diese sind teils internationaler Art (Liberalisierung von Finanzströmen, WTO) teils hausgemacht. Durch die Privatisierung der verstaatlichten Industrie könnte diese natürlich auch ohne EU-Beitritt nicht für arbeitsmarktpolitische Zwecke eingesetzt werden. In jedem Fall legt das EU-Wettbewerbsregime, das aber auch im EWR bereits galt, enge Schranken.
- ¹⁷ Zur Bestimmung der „outside-Szenarios“ wäre es verlockend, die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz heranzuziehen. Die Schweiz trat weder dem EWR noch der EU bei und ist ebenfalls eine kleine, offene Volkswirtschaft. Sie bietet sich daher als Referenzsystem an. Ihre makroökonomische Entwicklung verlief in den letzten Jahren deutlich schlechter als die Österreichs. So wuchs das Schweizer BIP von 1995 bis 1999 um (real) kumulierte 6,3% weniger als das Österreichs. Wäre die Differenz zur Gänze auf den EU-Beitritt Österreichs zurückzuführen, dann wäre dies tatsächlich ein gewaltiger Wohlfahrtsgewinn. Jedoch wuchs die Schweizer Wirtschaft in den fünf Jahren vor dem EU-Beitritt um kumulierte 9,8% weniger als Österreich. Das Wachstumsdifferenzial ging also seit dem EU-Beitritt zurück. Generell ist die Korrelation zwischen dem Wachstum Österreichs und der Schweiz überraschend gering. Eine eingehende Untersuchung der unterschiedlichen Entwicklungen Österreichs und der Schweiz erscheint daher hochinteressant.
- ¹⁸ Genau genommen ist der *mark up*: $m = pq/(1-pq)$, wo pq die Profitquote ist.
- ¹⁹ Eine mögliche Erklärung für die Entwicklung wäre, dass durch den gestiegenen Konkurrenzdruck ineffiziente Unternehmen aus dem Markt gedrängt wurden, der gestiegene *mark up* also die Effizienzgewinne reflektiert. Bei einer solchen Erklärung bliebe jedoch das Faktum, dass die verbliebenen Unternehmungen offenbar keinem ausreichenden Druck ausgesetzt waren, ihre Profitmargen zu reduzieren.
- ²⁰ Marterbauer und Walterskirchen (2003) 155.
- ²¹ Breuss (2003, 2005), Mooslechner (2005), RZB (2005).

Literatur

- Badinger, Harald, Do we really know that the EU's Single Market Programme has fostered competition? Testing for a decrease in markup ratios in EU industries. (=EI Working Paper 55, xyz 2004).
- Badinger, Harald; Breuss, Fritz, Has Austria's Accession to the EU Triggered an Increase in Competition? A Sectoral Markup Study (=Wifo Working Papers 220 Wien 2004).
- Badinger, Harald, Wachstumseffekte der Europäischen Integration (New York, Wien 2003).
- Bayer, Kurt, Betriebsansiedlungen und Direktinvestitionen, in: Wifo Monatsberichte (1994) Sonderheft, S. S84-S87.
- Beyrer, M; Scheiner, C.; Taglieber, S., Österreich: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft – ein Themenaufriss, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2 (2004) 197-202.
- Breuss, Fritz, Gesamtwirtschaftliche Evaluierung der EU-Mitgliedschaft Österreichs, in: WIFO Monatsberichte 72/8 (1999) 551-575.
- Breuss, Fritz, An Evaluation of the Economic Effects of Austria's EU Membership, in: Austrian Economic Quarterly 5/4 (2000) 171-196,

- Breuss, F.; Kratena, K.; Schebeck, F., Effekte eines EU-Beitritts für die Gesamtwirtschaft und für die einzelnen Sektoren, in: WIFO-Monatsberichte, Sonderheft (1994) 18-33.
- Breuss, Fritz, Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der WWU in Modellsimulationen, in: Baumgartner, J.; Breuss, F.; Kramer, H.; Walterskirchen, E., Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion (Wifo: Wien 1997).
- Breuss, Fritz, Austria, Finland and Sweden in the European Union, in: Austrian Economic Quarterly 4 (2003) 131-58.
- Breuss, Fritz; Schebeck, Fritz; Die Vollendung des EG-Binnenmarkts. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen für Österreich (Wifo: Wien 1989).
- Breuss, Fritz, Austria, Finland and Sweden after 10 years in the EU: expected and achieved integration effects (=Europainstitut Working Papers 65, Wien 2005).
- Emerson, M.; Aujean, M.; Catinat, M.; Goybet, P.; Jacquemin, A., The Economics of 1992 (Oxford 1988).
- Keuschnigg, C.; Köhler, W., Austria in the European Union: Dynamic Gains from Integration and Distributional Implications, in: Economic Policy 22 (1996) 155-211.
- Kramer, Helmut, Österreich EU-Beitritt: Zusammenfassende Überlegungen, in: Wifo-Monatsberichte, Sonderheft (1994) S5-S11.
- Kramer, Helmut, Politische Überlegungen zur Währungsunion, in: Baumgartner, J.; Breuss, F.; Kramer, H.; Walterskirchen, E. (Hrsg), Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion. (Wifo: Wien 1997).
- Marterbauer, M.; Walterskirchen, E., Bestimmungsgründe der Lohnquote und realen Lohnstückkosten, in: Wifo-Monatsberichte 2 (2003) 151-59.
- Mooslechner, Peter, Österreich 10 Jahre in der EU: Elemente einer ökonomischen Gesamteinschätzung, in: Geldpolitik und Wirtschaft Q2 (2005) 30-45.
- Raiffeisen Research, Österreich 10 Jahre in der EU (Raiffeisen Zentralbank: Wien 2004).
- Walterskirchen, Ewald, Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion. In: Baumgartner, J.; Breuss, F.; Kramer, H.; Walterskirchen, E.: Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion. (Wien: Wifo 1997).

Zusammenfassung

Der Artikel gibt einen Überblick über die makroökonomischen Studien zu den Effekten des EU-Beitritts Österreichs und diskutiert ihre Plausibilität hinsichtlich der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung seit dem Beitritt. Die vorhandenen Studien erwarteten eine Erhöhung des Wirtschaftswachstums und eine Verringerung der Inflationsrate. Diese Effekte sollten wegen diversen positiven angebotsseitigen Effekten des Binnenmarkts (Skalenerträge, Erhöhung des Wettbewerbsdrucks etc.) eintreten. Die Größenordnung der erwarteten Effekte wirkt nur auf den ersten Blick ähnlich, variiert jedoch tatsächlich beträchtlich. Nachfrageseitige Effekte des EU-Beitritts (wie durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt) werden kaum oder gar nicht thematisiert. Tatsächlich hat sich das Wirtschaftswachstum ebenso wie das Produktivitätswachstum seit dem EU-Beitritt verlangsamt. Die positiven angebotsseitigen Effekte scheinen also nicht eingetreten zu sein oder wurden durch negative Nachfrageentwicklungen überlagert.

Der EU-Haushalt – Status quo und Reformvorschläge für den Finanzrahmen 2007-2013

Frank Ey, Christa Schlager

Nach dem Scheitern der Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden standen plötzlich die Finanzverhandlungen der EU-25 im Blickpunkt der Öffentlichkeit. Eine Einigung war schon in Sichtweite: Der luxemburgische Ratspräsident Jean-Claude Juncker präsentierte knapp vor dem Europäischen Rat am 16. und 17. Juni 2005 ein Kompromisspapier zum Finanzrahmen für das EU-Budget 2007-2013,¹ mit dem die große Mehrheit der so genannten Nettozahler und -empfängerstaaten leben konnte. Warum es schließlich doch nicht soweit kam, hat eine Reihe von Ursachen, die einer eingehenden Analyse bedürfen. Einerseits muss dabei die geschichtliche Entwicklung des EU-Haushalts berücksichtigt werden, denn darauf baut die heutige Struktur der finanziellen Vorausschau nach wie vor auf. Andererseits spielen auch Entscheidungsstrukturen bei der Verhandlung des EU-Budgets eine wesentliche Rolle. Nachdem es der luxemburgischen Präsidentschaft nicht gelungen ist, eine Einigung zu erzielen, liegt es nun an den Briten, neue Vorschläge zu unterbreiten. Das Vereinigte Königreich hat auch bei Ratsübergabe Reforminitiativen zum Finanzrahmen, insbesondere zu den Agrarausgaben angekündigt. Für November wird ein Vorschlag Großbritanniens erwartet. Der Abschluss der Finanzverhandlungen wird aber wahrscheinlich erst in der österreichischen Ratspräsidentschaft erfolgen.²

1. Wie kommen EU-Budgets zustande?

Die Einnahmen der EU stammen überwiegend aus den nationalen Budgets. Die Lastentragung in Österreich wird im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geregelt.

Das jährliche Budget der EU wird vom Ministerrat und vom Europäischen Parlament (EP) beschlossen. Beim Haushaltsverfahren orientieren sich

Rat, Parlament und die EU-Kommission, die den Erstentwurf für das jährliche Budget erstellen muss, an der bereits bestehenden Finanziellen Vorausschau (FIVO). Die Finanzielle Vorausschau wird zu konstanten Preisen beschlossen und dann jährlich zu laufenden Preisen veröffentlicht.

Im Haushaltsverfahren bestimmt der Rat im Wesentlichen die obligatorischen Ausgaben (Agrarausgaben), und das EP hat das letzte Wort bei den nichtobligatorischen Ausgaben (Strukturfonds, Bildung etc.).³ Für das Jahr 2005 liegt der Haushalt bei 116,5 Mrd. € für Verpflichtungen.

Um die Transparenz zu erhöhen, veröffentlicht die Kommission das Budget jetzt auch nach Aufgabenbereichen. Diese aufgabenbezogene Budgetierung (*Activity Based Budgeting* – ABB) soll deutlicher hervorstreichen, wofür das Budget eigentlich verwendet wird. Da mit den jährlichen Obergrenzen im Finanzrahmen, dem jährlichen Haushaltsplan und dem ABB nun drei Darstellungsweisen des Budgets Gültigkeit haben, ist für Außenstehende die öffentliche Diskussion über die Finanzen mitunter weiterhin verwirrend.

Die aktuelle Finanzvereinbarung gilt für die Jahre 2000 bis 2006, also sieben Jahre, und wurde im Rahmen der Agenda 2000 ausverhandelt und vom Rat, dem Parlament und der Kommission im Rahmen einer Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) abgeschlossen. Auch der nächste mittelfristige Finanzplan soll eine Geltungsdauer von sieben Jahren (von 2007 bis 2013) haben.

Der Finanzrahmen ist durch mehrere Obergrenzen determiniert. Auf der Ausgabenseite gibt es eine Verpflichtungs- und eine Zahlungsobergrenze. Unter Verpflichtungen ist dabei das Volumen zu verstehen, worüber die Kommission Verträge abschließen kann. Unter Zahlungen hingegen ist jener Betrag zu verstehen, der tatsächlich jährlich ausgegeben werden darf. Der tatsächliche Beitrag eines Landes zum EU-Haushalt bestimmt sich daher aus der Zahlungsobergrenze, die festgelegt wird und die immer unterhalb der Verpflichtungsobergrenze liegt.

Beim EU-Haushalt ist jedoch nicht nur die Obergrenze der Finanziellen Vorausschau zu beachten. Das jährlich von Rat und Europäischem Parlament ausverhandelte EU-Budget liegt vom Volumen her regelmäßig unter dem Finanzrahmen. Zu erwähnen ist weiters, dass das tatsächlich ausgeführte Budget in der Regel unter dem jährlichen Budget und damit auch unter dem Finanzrahmen liegt. In Summe ergibt sich zwischen der Finanziellen Vorausschau und dem schlussendlich ausgeführten Budget insbesondere bei den Zahlungen eine bedeutende Diskrepanz, wie aus der Tabelle 1 ersichtlich ist.

Tabelle 1: Vergleich Volumina – Finanzielle Vorausschau, beschlossenes und tatsächlich ausgeführtes Jahresbudget

Zahlungen, in Mio €

	1999	2000	2001	2002	2003
Finanzielle Vorausschau	96.680	91.322	94.730	100.078	102.767
Geplantes Jahresbudget	87.383	84.441	92.569	95.665	97.503
Ausgeführtes Jahresbudget	78.674	81.096	78.347	83.371	86.858

Quelle: Europäische Kommission, Finanzberichte 1999 bis 2003; Finanzielle Vorausschau 2000-2006 zu Preisen von 2004

Ebenso deutlich wird der Unterschied, wenn die relativen Anteile des EU-Budgets am EU-Bruttosozialprodukt bzw. später Bruttonationaleinkommen (BSP bzw. BNE) gegenübergestellt werden: Im Jahr 1999 war laut FIVO ein Wert von 1,24% des BSP an Zahlungen geplant, tatsächlich lagen die Ausgaben dann aber nur bei 0,98%; im Jahr 2003 waren es statt 1,10 nur 0,94%.⁴ Dieses Detail hat deswegen eine besondere Bedeutung, weil es deutlich darstellt, dass zum Beispiel der luxemburgische Kompromissvorschlag⁵ vom 15. Juni d. J. mit 1,00% Volumenumfang bei den Zahlungen⁶ in der Praxis einen wesentlich niedrigeren Prozentsatz zur Folge hat, der weit unter 0,9% liegen könnte.

Auf der Einnahmenseite ist der Finanzrahmen durch den Eigenmittelbeschluss festgelegt. Da das EU-Budget immer ausgeglichen sein muss, geben die Eigenmittel damit auch die Höhe des Budgets vor. Der aktuelle Eigenmittelbeschluss⁷ sieht eine Obergrenze von 1,24% des Bruttonationaleinkommens der EU-25 an Zahlungsflüssen vor. Um den Eigenmittelbeschluss zu ändern, bedürfte es Einstimmigkeit aller EU-Mitgliedstaaten.

Eine Finanzielle Vorausschau gibt es erst seit 1988. Damals entschlossen sich das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission, einen mehrjährigen Finanzrahmen einzuführen, nachdem es bei den jährlichen Budgetverhandlungen zwischen den drei EU-Institutionen immer wieder zu Spannungen gekommen war.⁸ Mit der so genannten Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament, Rat und Europäischer Kommission konnten das jährliche Haushaltsverfahren und die Haushaltsdisziplin entscheidend verbessert werden. Allerdings handelt es sich bei der FIVO nur um eine freiwillige Übereinkunft. Grundsätzlich kann das jährliche EU-Budget auch ohne mehrjährigen Finanzrahmen beschlossen werden.

Der Entwurf der Europäischen Verfassung sieht nun erstmals einen rechtlich verbindlich mehrjährigen Finanzrahmen vor.⁹ Allerdings ist im Verfas-

sungstext nach wie vor ein einstimmiger Beschluss über die Finanzielle Vorausschau vorgesehen. Einen Ausweg lässt der Verfassungstext aber mit der Bestimmung offen, die Einstimmigkeit des Rates in Zukunft durch das Erfordernis einer Mehrstimmigkeit zu ersetzen.¹⁰

Laut Verfassungsentwurf soll es möglich sein, einen Finanzrahmen, der auf die Amtsdauer der Europäischen Kommission von fünf Jahren bzw. auf eine Legislaturperiode des Europäischen Parlaments begrenzt ist, zu beschließen. Zwar soll der nächste mittelfristige Finanzplan wieder eine Geltungsdauer von sieben Jahren (von 2007 bis 2013) haben. Im Jahr 2014 würde der Beginn einer neuen Finanzvereinbarung mit den Parlamentswahlen zusammenfallen, und ab dann ist ein Gleichklang der Perioden geplant.

2. Veraltete Strukturen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite

Bei der Diskussion über den EU-Haushalt wird oft auf dessen veraltete Struktur verwiesen. Tatsächlich sind Verfahren und Inhalte rund um den Haushalt und der Finanzierung seit jeher aufwendig und unübersichtlich.

2.1 Die Verwendungsseite des EU-Budgets

Die geltende Finanzielle Vorausschau (2000-2006)¹¹ beziehungsweise die aktuellen EU-Budgets sind in acht verschiedene Ausgabenrubriken unterteilt. Die vom Mittelvolumen her bedeutendsten Bereiche sind die Landwirtschaft (rund 44% des Gesamtbudgets) und die Strukturpolitik (rund 35%). Für alle anderen Politikfelder sind im Verhältnis dazu relativ wenig Gelder vorgesehen: Für interne Politiken rund 7%, für externe Politiken und die Verwaltung je rund 5%. Darüber hinaus gibt es zwei eigene Rubriken für die Erweiterung (Vorbereitungshilfen bzw. Ausgleichszahlungen für neue Mitglieder), die einen Anteil von rund 3,5% einnehmen. Die achte Rubrik hat kaum mehr Bedeutung – es handelt sich dabei um Reserven für Währungsschwankungen und ist vorsorglich mit rund 0,5% im Budget vermerkt.

2.1.1 Der Landwirtschaftsbereich

Die Agrarausgaben als größte Ausgabenkategorie beanspruchen derzeit etwas mehr als 44% des Gemeinschaftshaushalts, im Jahr 2005 rund 50 Mrd. € (42,6% des Gesamtbudgets). Die Ursache für diesen hohen Anteil am EU-Budget liegt im Wesentlichen daran, dass dieser Politikbereich vergemeinschaftet ist. Die Finanzierung der Landwirtschaftssubventionen erfolgt daher hauptsächlich über die EU-Ebene und nur zu einem kleineren Teil aus nationalen Mitteln. Innerhalb der EU kommen die Mittel aus dem *Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die*

Landwirtschaft (EAGFL), der in die Abteilungen Garantie (für zugesagte Preis- und Absatzgarantien) und *Ausrichtung* (Förderung des ländlichen Raums) unterteilt ist.

In den 70er und 80er Jahren lag der Anteil der Agrarausgaben am Gesamtbudget teilweise sogar über 80%. Damals war der Agrarsektor beinahe der einzige Kompetenzbereich, den die Europäische Union innehatte. Die Kompetenzen für die Regionalpolitik, die interne oder die externe Politik waren zu dieser Zeit zum größten Teil noch den Mitgliedstaaten vorbehalten.

Mit der Ausweitung der Aufgabengebiete der EU kam es zwar zu einer Senkung des Anteils des Agrarsektors im EU-Budget, das absolute Mittelvolumen der Beihilfen für den primären Sektor blieb jedoch unberührt.

Von der Struktur her wurden bzw. werden nach wie vor landwirtschaftliche Großbetriebe in besonders hohem Ausmaß gefördert. Im Juni 2003 wurde eine weit reichende Reform der Agrarpolitik beschlossen, die eine Entkopplung der meisten Beihilfen vom Produktionsvolumen vorsieht. Diese Reform schreibt die Gesamthöhe der Agrarausgaben bis 2013 fest. Diese Festschreibung bedeutet, dass die Agrarausgaben vom Volumen her gleich bleiben, ihr Anteil am Budget aber bis 2013 weiter sinken wird.

Ein bedeutender Teil der EU-Landwirtschaftsgelder fließt in den so genannten „Schutz des ländlichen Raums“. Im Jahr 2005 sind 6,8 Mrd. € bzw. knapp 14% der Gesamtförderungen im Agrarsektor dafür vorgesehen. Als Profiteure der ländlichen Entwicklung werden immer wieder Klein- und Bergbauern angeführt. Eine Analyse zeigt aber, dass auch bei den Mitteln für den ländlichen Raum die landwirtschaftlichen Großbetriebe die Gewinner sind. Im Jahr 2003 standen beispielsweise 4,7 Mrd. € für die ländliche Entwicklung zur Verfügung. Rund 40% davon, 1,9 Mrd. €, waren so genannten Agrarumweltmaßnahmen vorbehalten. Eine Aufstellung der Kommission zeigt, wer von diesen Geldern profitiert: 10% der Begünstigten erhielten rund die Hälfte dieser Mittel, 25% der Begünstigten rund 73% der Mittel.¹² Damit zeigt sich, dass große Agrarunternehmen den Hauptteil der Gelder erhalten, während Klein- und Bergbauern nur am Rande davon profitieren.

2.1.2 Die Strukturpolitik

Die Strukturpolitik bildet den zweiten großen Ausgabenblock und umfasst derzeit rund 35% der Ausgaben. Ihr Ziel ist es, die regionalen Unterschiede in der Europäischen Union zu verringern und damit den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang in der EU zu stärken. Besonders zu erwähnen ist hierbei, dass Maßnahmen zur besseren Integration der Arbeitsmärkte als ein ebenso wichtiges Ziel wie der gemeinsame Binnenmarkt festgehalten werden.

Regionen mit einem BIP von weniger als 75% des EU-Durchschnitts fallen in die höchste Förderstufe (Ziel-1-Gebiete). Mitgliedstaaten mit Ziel-1-Förderung sind vor allem Portugal, Spanien, Griechenland, Irland, Ostdeutschland und die zehn neuen Mitgliedstaaten. Teilweise gibt es auch in anderen EU-Mitgliedstaaten Ziel-1-Regionen. In Österreich ist das Burgenland ein Ziel-1-Gebiet.

Weiters sind Förderungen von Gebieten mit Strukturproblemen vorgesehen. Diese Ziel-2-Mittel sollen u. a. dazu eingesetzt werden, um bestehende sozioökonomische Probleme bekämpfen zu können. In Österreich erhält außer dem Burgenland jedes Bundesland Gelder aus diesem Titel, um Maßnahmen in vom Strukturwandel betroffenen Bezirken ergreifen zu können.

Von wesentlicher Bedeutung sind die Ziel-3-Förderungen. Sie werden für Maßnahmen im Rahmen der Beschäftigungsstrategie verwendet. Mittel werden zum Beispiel für die aktive Arbeitsmarktpolitik, für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und für die Chancengleichheit von Mann und Frau verwendet.

Insgesamt sind im Strukturfonds rund 213 Mrd. € für die laufende Periode der EU-15 vorgesehen, 22 Mrd. € für die zehn neuen Mitgliedstaaten (für den Zeitraum 2004-2006) und noch einmal 22 Mrd. € für Vorbeitrittshilfen. Diese Mittel (ohne Vorbeitrittshilfen) werden zu rund 64% für Ziel-1-, zu 9,4% für Ziel-2- und zu 10,3% für Ziel-3-Maßnahmen verwendet. Die restlichen Gelder werden für grenzüberschreitende (INTERREG III) und städtische (URBAN II) Projekte bzw. für das Programm der europäischen Beschäftigungsstrategie (EQUAL) und für die ländliche Entwicklung (LEADER+) verwendet.¹³

Die Finanzierung erfolgt über folgende vier Finanzinstrumente:

- den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung,
- den Europäischen Sozialfonds,
- den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
- und das Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei.

Diese Finanzinstrumente werden teilweise in Kombination miteinander für die Durchführung der einzelnen Programme herangezogen.

Neben dem Strukturfonds gibt es auch noch den Kohäsionsfonds, der Mittel für diejenigen Mitgliedstaaten zur Verfügung stellt, die über ein Pro-Kopf-BIP von weniger als 90% des EU-25-Niveaus verfügen. Darunter fallen Portugal, Spanien, Griechenland und die zehn neuen Mitgliedstaaten. Irland erhält seit 2004 keine Kohäsionsfondsmittel mehr. Mit diesen Geldern werden Verkehrs- und Umweltvorhaben mit einem Anteil von bis zu 85% gefördert. Im Zeitraum 2000-2006 stehen dafür 28,2 Mrd. € zur Verfügung, davon 8,5 Mrd. € für die zehn neuen Mitgliedsländer (Zeitraum 2004-2006).¹⁴

2.1.3 Die interne Politik

Die internen Politikbereiche (etwa 7% des Budgets) der Europäischen Union bestehen aus sehr unterschiedlichen Einzelbereichen. Das 6. Forschungsrahmenprogramm stellt mit einem Mittelanteil von über 50% derzeit den bedeutendsten Teil der internen Politik dar. Zwischen 2003 und 2006 stehen rund 17,5 Mrd. € für die Forschung zur Verfügung (rund 3,5 Mrd. €/Jahr).¹⁵ Für die Transeuropäischen Netze (inklusive Energieprojekte) stehen mit einem Anteil von rund 11% die zweitgrößten Förderungen in der internen Politik zur Verfügung. Für Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung, Jugend und Kultur wird mit 10% des Bereichsbudgets ein ähnlich hoher Betrag reserviert.

2.1.4 Die externe Politik

Die externen Politikbereiche (rund 5% des Budgets) umfassen humanitäre Hilfe an Drittstaaten, Entwicklungspolitik und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Der Erweiterungssektor ist in einer eigenen Rubrik geregelt. Eigene Mittel sind im Rahmen von EuropeAid für Projekte in Entwicklungsländern reserviert. Für humanitäre Hilfe verwendet die Europäische Union über ECHO im Durchschnitt rund 600 Mio. € jährlich.¹⁶ Für auswärtige Beziehungen und Nachbarschaftspolitik sind, wenn auch in nur geringem Ausmaß, ebenfalls Förderungen vorgesehen.

2.1.5 Die Heranführungsstrategie

Kandidatenländer wie Bulgarien, Rumänien, Kroatien oder die Türkei erhalten Vorbeitrittshilfen, die zur Erreichung des *acquis communautaire* hilfreich sind. Über die Programme PHARE, ISPA und SAPARD erhalten die Bewerberstaaten Förderungen, um Infrastrukturvorhaben im Umwelt- bzw. Verkehrsbereich oder Reformen im administrativen Bereich durchführen zu können. Im Durchschnitt sind dafür rund 3% des Gesamtbudgets vorgesehen.

2.1.6 Ausgleichsbeträge

Seit ihrem Beitritt leisten die zehn neuen Länder Mitgliedsbeiträge. Im Gegenzug dazu nehmen diese Mitgliedstaaten an den Förderprogrammen der EU im vollen Umfang teil. Die Rückflüsse aus diesen Programmen beginnen im Gegensatz zu den Mitgliedsbeiträgen aber mitunter erst wesentlich später. Dadurch kann der Umstand eintreten, dass die neuen Mitgliedsländer zu Nettozahlern werden. Um dies zu verhindern, wurde eine achte Rubrik ins Leben gerufen, in der Ausgleichsbeträge vorgesehen sind,

damit keines der neuen Länder in eine Nettozahlerposition kommt. Für die kommenden drei Jahre sind zwischen 1 und 1,4 Mrd. € jährlich vorgesehen, das sind weniger als 1 % des EU-Haushaltes.

2.1.7 Verwaltungsausgaben

Die Kosten der EU-Verwaltung liegen bei etwa 5% des EU-Budgets. Die meisten Ausgaben fallen bei der Kommission (rund 45%) an, während alle anderen EU-Institutionen rund 37% des Verwaltungsbudgets benötigen. Die restlichen Mittel beziehen sich auf Aufwendungen für Versorgungsbezüge, die Europäischen Schulen und eine Reihe kleinerer Posten.

2.1.8 Reserven

Diese Rubrik hat heute kaum mehr Bedeutung. Sie diente früher dazu, Verluste aufgrund eventueller Währungsschwankungen zu kompensieren, ist allerdings auch für Soforthilfe von Bedeutung. Der Budgetposten ist mit rund 400 Mio. € jährlich angesetzt, etwas mehr als 0,5% des Gesamthaushaltes.

2.2 Die Finanzierungsseite

Schon bei der Gründung gab es für die EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl) und in den Römischen Verträgen der EWG (Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) und EAG (Europäische Atomgemeinschaft) verschiedene Finanzierungsverfahren. Die EGKS hatte von Beginn an eine begrenzte Finanzautonomie, währenddessen EWG und EAG über Mitgliedsbeiträge finanziert wurden. Teilweise wurde sogar nach einzelnen Ausgabenblöcken im Haushalt der jeweiligen Gemeinschaft differenziert.¹⁷ 1970 gab es den ersten Eigenmittelbeschluss, der den Beginn autonomer Einnahmen für die EG (Europäische Gemeinschaft) bedeutete. Seither bilden Agrarabschöpfungen, Zölle und Mehrwertsteuer-Eigenmittel Teile des Mittelaufkommens. 1985 wurde der derzeit heiß umkämpfte UK-Rabatt eingeführt, da Großbritannien zu diesem Zeitpunkt in der Position eines Nettozahlers war, obwohl es wirtschaftlich hinter Nettoempfängern wie Belgien, Dänemark, Luxemburg und den Niederlanden zurücklag. 1988 kam es zu einer weiteren Reform der Eigenmittel, indem eine vierte Finanzierungsquelle hinzukam. Die BSP-Eigenmittel, die mittlerweile den größten Anteil an der Finanzierung stellen, übernahmen die Funktion der Restfinanzierung des EG-Haushalts (mittlerweile EU-Haushalt). Dabei wird das Bruttosozialprodukt (jetzt Bruttonationaleinkommen¹⁸) der Mitgliedstaaten als Bemessungsgrundlage genommen.¹⁹ Der aktuell geltende Eigenmittelbeschluss stammt aus dem Jahr 2000²⁰ und sieht vor,

dass die Eigenmittel des EU-BSP 1,27% (1,24% des BNE) nicht überschreiten dürfen. Der Eigenmittelbeschluss kann nur mit Zustimmung der Parlamente aller EU-Mitgliedstaaten geändert werden.

Wenn die Gesamtheit der finanziellen Aktivitäten der Europäischen Union betrachtet werden soll, gibt es nach wie vor keinen einheitlichen Haushalt. Dies soll an einem Schaubild verdeutlicht werden.

Tabelle 2: Die Haushaltssystematik der Europäischen Gemeinschaften

Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaft:		Davon getrennt:
Verwaltungshaushalte von:	EGKS	Funktionshaushalt der EGKS
	EAG EWG	Außerhalb der Haushaltssystematik stehend:
Forschungs- und Investitionshaushalt der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG)		Europäischer Entwicklungsfonds (EEF)
Europäischer Sozialfonds Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)		Anleihe- & Darlehensstätigkeit der EWG
		Europäische Investitionsbank (EIB)

Quelle: Siuts (2001)

Neben dem Gesamthaushaltsplan gab es noch einen getrennten Funktionshaushalt der EGKS bis zur deren Auflösung 2002.²¹ Auch darf nicht vergessen werden, dass es neben dem Gesamthaushaltsplan die Institutionen Europäischer Entwicklungsfonds (EEF) und Europäische Investitionsbank (EIB) gibt. Der EEF soll laut Kommissionsvorschlag in der nächsten Finanzperiode in den Finanzrahmen integriert werden, wogegen sich jedoch das Europäische Parlament in seiner Stellungnahme zum neuen Finanzrahmen²² ausgesprochen hat.

Die Finanzierung des EU-Haushalts stellt sich derzeit folgendermaßen dar:

- Per 2004 kommen rund 11% der Einnahmen von den traditionellen Eigenmitteln, das sind Zölle von Nichtmitgliedstaaten, Agrarabschöpfungen auf Erzeugnisse aus Drittländern und Zucker- und Isoglukoseabgaben (25% dieser Einnahmen können sich die Mitgliedstaaten als Aufwandsatz für die Einhebung behalten).²³
- Etwa 14% der Einnahmen stammten 2004 aus den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln. Die EU-Staaten überweisen nach Maßgabe einer harmonisierten Bemessungsgrundlage einen bestimmten Anteil ihres Mehrwertsteueraufkommens an den EU-Haushalt. Dieser Satz beträgt seit dem Jahr 2004 0,5%.

- Den größten Anteil mit rund 73% der Einnahmen stellten 2004 jedoch die BNE-Eigenmittel dar.²⁴

3. Der neue Finanzrahmen 2007–2013

3.1. Der Kommissionsvorschlag

Im Februar 2004 hat die Europäische Kommission erstmals ihre Pläne zu der Finanziellen Vorausschau 2007 bis 2013 präsentiert. Geht es nach der Kommission, soll das EU-Budget in den Jahren 2007 bis 2013 über ein Budgetvolumen von 1,08% bis 1,23% (im Schnitt 1,14% für Zahlungen) des BNE der EU-25 betragen. Zu Preisen des Jahres 2004 sind dies rund 146 Mrd. € für Verpflichtungen pro Jahr. Verglichen mit dem letzten EU-Haushaltsjahr der derzeitigen Planung im Jahr 2006 ist dies vom Budgetvolumen her eine Steigerung von rund 21,4% bzw. etwa 26 Mrd. € durchschnittlich pro Jahr. Im Verhältnis zum BNE ergibt sich bei den Zahlungen eine Steigerung von rund 5,6%. Von der Struktur her wird der neue Finanzrahmen statt bisher acht Rubriken nur mehr fünf beinhalten.²⁵

Die EU-Kommission legt ihren Schwerpunkt in der Budgetplanung 2007-2013 in die Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie. Diese bezeichnet das Vorhaben der EU, „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu werden, einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erreichen“. Ebenfalls in der Lissabon-Strategie wurde festgeschrieben, dass „die Rückkehr zur Vollbeschäftigung ein zentrales Ziel der Wirtschafts- und Sozialpolitik bleiben (muss)“.²⁶

Eine erste Analyse des geplanten Finanzrahmens ab dem Jahr 2007 deutet tatsächlich auf eine Orientierung Richtung Erreichung der Lissabon-Ziele hin: So wird die neue Rubrik „Nachhaltiges Wachstum“ geschaffen. Mit 47% des EU-Gesamtbudgets soll sie die größte Ausgabenkategorie werden. Dies ist ein wesentlicher Fortschritt gegenüber dem lange Zeit agrarlastigen EU-Budget.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Kategorien:

3.1.1 Nachhaltiges Wachstum

Diese Rubrik ist in zwei Untertitel geteilt und stellt vom Mittelansatz her mit rund 47% des EU-Budgets den wichtigsten Bereich dar.

Die Kohäsion in Bezug auf Wachstum und Beschäftigung stellt wiederum den wichtigsten Teil dieser Rubrik dar und soll mit rund 335 Mrd. € in sieben Jahren ausgestattet werden. Rund 78,5% dieser Mittel sollen in das Ziel Konvergenz fallen.²⁷ Unter diesem Ziel werden diejenigen Regio-

Tabelle 3: Finanzielle Vorausschau 2007-2013: Vorschlag der EU-Kommission

in Mio. € zu Preisen 2004

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1 - Nachhaltiges Wachstum	46.621	58.735	61.875	64.895	67.350	69.795	72.865	75.950
1a - Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	8.792	12.105	14.389	16.680	18.966	21.251	23.539	25.825
1b - Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	37.830	46.630	47.485	48.215	48.385	48.545	49.325	50.125
2 - Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805
3 - Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	2.342	2.570	2.935	3.235	3.530	3.835	4.145	4.455
4 - Die EU als globaler Partner	11.232	11.280	12.115	12.885	13.720	14.495	15.115	15.740
5 - Verwaltung	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
Ausgleichszahlungen	1.041							
Summe Verpflichtungen	120.688	133.557	138.700	143.140	146.671	150.200	154.314	158.459
Summe Zahlungen	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100
Summe Zahlungen in % des BNE EU25	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%
Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%
Eigenmittelobergrenze	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Quelle: EU-Kommission

nen gefördert, die ein Pro-Kopf-BIP von weniger als 75% des Durchschnitts der EU-25 erreichen, aber auch die Regionen, die in der EU-15 ein Pro-Kopf-BIP von weniger als 75% hatten, nun aber aufgrund des statistischen Effekts über diesem Wert liegen (wenngleich auch in geringerer Intensität). Aufgrund der letzten vorliegenden statistischen Daten dürfte auch das Burgenland von diesen Mitteln profitieren, da es innerhalb der EU-15 auf ein Pro-Kopf-BIP von knapp weniger als 75% kommt. In das Ziel Konvergenz fällt auch der Kohäsionsfonds, aus dem nach wie vor jene Mitgliedstaaten Förderungen erhalten sollen, die ein BSP/Kopf von weniger als 90% des europäischen Durchschnitts haben. Es liegt auf der Hand, dass vor allem die zehn neuen Mitgliedstaaten einen Nutzen davon erzielen sollen. Aber auch Mitgliedsländer wie Portugal oder Griechenland werden weiterhin hohe Förderungen erhalten (siehe dazu 3.3).

Das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ soll mit rund 17,2% der Kohäsionsmittel ausgestattet werden. Alle Gebiete, die nicht unter das Ziel Konvergenz fallen, kommen für das Ziel Wettbewerbsfähigkeit in Frage. Die Entscheidung, welche Regionen von den EU-Fördermaßnahmen in diesem Bereich profitieren sollen, liegt in der Hand der Mitgliedstaaten. Denn diese sollen eine Liste der Regionen bei der Kommission vorlegen, für die sie ein Programm einreichen werden. Ziel-1-Gebiete, die sich soweit entwickelt haben, dass sie nicht mehr unter das Ziel Konvergenz fallen, kommen ebenfalls in den Genuss von Fördergeldern. Grundsatz dieses Ziels ist es, die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zu stärken und ArbeitnehmerInnen und UnternehmerInnen auf Grundlage der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu unterstützen. Im Falle Österreichs kommen damit grundsätzlich alle Bundesländer außer Burgenland für Förderungen aus diesem Zielbereich in Frage.

Für das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ sind rund 4% der Mittel vorgesehen. Unterstützt werden sollen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, der Aufbau von Netzwerken in der Europäischen Union und die Zusammenarbeit in transnationalen Räumen.²⁸

Die zweite Teilrubrik trägt den Titel „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“. Darin enthalten sind u. a. die Forschung, Verkehr, Energie, und die allgemeine und berufliche Bildung, die in der derzeitigen Vorausschau in der Rubrik interne Politiken zu finden sind:

Im Bereich Forschung sollen die Förderungen kontinuierlich von 6,3 Mrd. € im Jahr 2007 auf 13,6 Mrd. € im Jahr 2013 gesteigert werden. Innerhalb von sieben Jahren sollen 69,7 Mrd. € für diesen Zweck verwendet werden. Dies ist ein engagierter Ansatz der Europäischen Kommission, denn gegenüber dem bisherigen Mittelansatz bedeutet das eine Steigerung um 159%. Ebenso im Bereich der Transeuropäischen Verkehrs- und Energienetze: Diese Förderungen sollen um 309% steigen. Auch hier gibt

es eine kontinuierliche Steigerung von 1,7 Mrd. € im Jahr 2007 auf 4,8 Mrd. € im Jahr 2013.

Ebenfalls finanziell stark aufgewertet soll die allgemeine und berufliche Bildung werden: Gegenüber der alten Budgetplanung ist eine Volumenerhöhung von 323% vorgesehen. Jährlich soll dieser Bereich um 300 Mio. € aufgestockt werden und 2013 bereits mit 2,75 Mrd. € dotiert sein.

Enttäuschend ist der Vorschlag der Kommission allerdings hinsichtlich der Sozialpolitik: Zwar ist unter diesem Kapitel eine Erhöhung um 115% vorgesehen. Von dieser Aufstockung betroffen sind jedoch nur Maßnahmen zur Wettbewerbsfähigkeit und der unternehmerischen Initiative. Im Sozial- und Beschäftigungsbereich ist keine reale Aufstockung festzustellen. Innerhalb von sieben Jahren sollen nur 1,3 Mrd. € für die sozialpolitische Agenda aufgewendet werden.²⁹

3.1.2 Schutz und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen

Unter diesem Titel sind sowohl der Agrarsektor als auch der Umweltbereich mit rund 57,8 Mrd. € zusammengefasst. Der größte Teil der Mittel steht dabei der Landwirtschaft zur Verfügung. Der Kommissionsvorschlag sieht einen Anteil der Ausgaben für Markt- und Direktbeihilfen von im Schnitt 29% am EU-Gesamthaushalt vor. Zusätzlich sind rund 10% für die Entwicklung des ländlichen Raums vorgesehen. Zusammen werden damit etwa 39% der EU-Haushaltsmittel für den Landwirtschaftsbereich verwendet. Die Agrarausgaben weisen in den kommenden sieben Jahren eine sinkende Tendenz auf: Bei konstanter absoluter Höhe sinkt der Anteil von 43% am Gesamtbudget im Jahr 2007 auf 36% im Jahr 2013.³⁰ Die Finanzierung wird etwas vereinfacht und aus zwei neu geschaffenen Fonds: dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) erfolgen.³¹

3.1.3 Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht

Diese Rubrik ist mit einer Mittelausstattung von rund 1,8% von relativ geringer Bedeutung. Aufgaben wie Verbraucherschutz, öffentliche Gesundheit, Informationspolitik, Grenzschutz, Einwanderungs- und Asylpolitik und der Dialog mit den Bürgern sollen über diese Rubrik finanziert werden.³²

3.1.4 Die Europäische Union als globaler Partner

Deutlich aufgewertet wird die Außenpolitik mit dem vierten Teilbereich des EU-Budgets, der einen Anteil von über 9% am Gesamtbudget hat.

Darin enthalten soll künftig der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) sein, Außenmaßnahmen werden stärker dotiert.³³

3.1.5 Verwaltung

Die fünfte Rubrik setzt sich aus den Aufwendungen für die Verwaltung zusammen, mit einem relativ geringen Anteil am EU-Haushalt von unter 3%. Kritisch zu hinterfragen ist allerdings, dass die größten Ausgabenposten, die Kosten für die Kommission, aber auch für die Ruhebezüge und die Europäischen Schulen, nicht in dieser Rubrik wiederzufinden sind. Demnach werden die Aufwendungen für die Kommission direkt den operativen Kosten angerechnet.³⁴ Die Kommission rechtfertigt dies mit dem aufgabenbezogenen Budgetierungsansatz.

3.2 Das EU-Parlament (EP) zum Kommissionsvorschlag

Das EP verfasste eine sehr umfassende und detaillierte Stellungnahme zum Kommissionsentwurf.³⁵ Es wünscht sich einen fünfjährigen Finanzrahmen, der damit im Einklang mit der Legislaturperiode des EP und der Amtszeit der Kommission wäre. Der EP-Vorschlag liegt unter dem Kommissionsentwurf (1,14%) mit durchschnittlich 1,07% des BNE für Zahlungen. Insgesamt budgetiert es für den Zeitraum 2007-2013 um 45,5 Mrd. € weniger. Dies kommt zustande, weil es die Mittel des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) nicht in den Haushalt einbeziehen möchte (-21,9 Mrd. €). Das EP spricht sich weiters gegen die Finanzierung des Wachstumsanpassungsfonds (-7 Mrd. €), des Solidaritätsfonds (-6,2 Mrd. €), der Darlehensgarantien der Rubrik 4 (-1,2 Mrd. €) und des Soforthilfefonds (-1,5 Mrd. €) aus dem EU-Haushalt aus. Außerdem schlägt das EP Kürzungen bei den Landwirtschaftsmitteln (-7,9 Mrd. €) vor. Die Verwaltungsausgaben sollen um insgesamt 2,9 Mrd. € gekürzt werden. TEN-Energie soll um 200 Mio. € weniger erhalten. Hier wünscht sich das EP eine Umschichtung dieser Mittel zugunsten der sozialpolitischen Agenda. Mehr Mittel wünscht sich das EP auch für lebenslanges Lernen (+670 Mio. €), Kultur (+140 Mio. €), Jugend (+189 Mio. €), Grundrechte und Verbrechensbekämpfung (+ 1 Mrd. €), die Heranführung neuer Mitgliedstaaten (+1,3 Mrd. €), EU-Nachbarstaaten (+1,8 Mrd. €) und die GASP (+900 Mio. €).

Dass der Bericht unter dem Kommissionsentwurf liegt, deutet auf Kompromissbereitschaft des EP hin. Im Vergleich mit den Verhandlungen innerhalb des Rates dürfte eine Einigung des Rates mit dem Europäischen Parlament leichter machbar sein. Bedingung für ein Zustandekommen der finanziellen Vorausschau ist ja die Zustimmung des Europäischen Parlaments: Die EU-Abgeordneten werden diesen Umstand für einzelne Zugeständnisse des Rates im EU-Budget nutzen.

3.3 Die Positionen der Mitgliedstaaten

Bei der Auseinandersetzung um die EU-Finzen spielt die Nettoposition der einzelnen Staaten eine wesentliche Rolle. Die größten Nutznießer waren bisher Griechenland, Portugal, Spanien und Irland. Die Länder mit den höchsten Nettozahlungen sind die Niederlande, Deutschland und Schweden. Luxemburg und Belgien, die ebenfalls Nettozahler sind, profitieren dadurch, dass EU-Institutionen ansässig sind. Denn diese Verwaltungsausgaben werden bei den üblicherweise veröffentlichten Nettopositionen nicht mit einberechnet. Im Jahr 2003 wurden Belgien 2.534 Mio. € an Verwaltungsausgaben zugerechnet, Luxemburg 913 Mio. €. Inklusive dieser Zahlungen wären beide Länder Nettoempfängerstaaten, Luxemburg mit rund 5,8% sogar der größte Nettoempfänger der EU-25. Auch Frankreich profitiert durch das Europaparlament noch überdurchschnittlich und erhielt im Jahr 2003 309 Mio. €. ³⁶ Allerdings bleibt anzumerken, dass die Zurechnung von Verwaltungsausgaben nicht die positiven Effekte wie bei einer Ziel-1- oder -2-Förderung mit sich bringt. Es ist aber unbestritten, dass diese Mittel einen eigenen Wirtschaftsfaktor darstellen.

Es gibt also mehrere Berechnungsmöglichkeiten der Nettoposition. Neben einer Berechnung durch den Europäischen Rechnungshof (EuRH) stellt die gebräuchlichste Form jene der EU-Kommission dar. Diese weist die Verteilung der operativen Mittel der Union aus. Sie beinhaltet damit die Landwirtschaftsausgaben, die strukturpolitischen Maßnahmen und die internen Politikbereiche.

Tabelle 4: Nettopositionen der EU-Mitgliedstaaten

in % des BNE

	1999	Rang	2003	Rang
Niederlande	-0,51%	1	-0,43%	1
Deutschland	-0,44%	3	-0,36%	2
Schweden	-0,41%	4	-0,36%	2
Luxemburg	-0,46%	2	-0,28%	4
Belgien	-0,13%	8	-0,28%	4
Vereinigtes Königreich	-0,21%	6	-0,16%	6
Österreich	-0,32%	5	-0,15%	7
Frankreich	0,00%	10	-0,12%	8
Dänemark	0,08%	11	-0,11%	9
Italien	-0,07%	9	-0,06%	10
Finnland	-0,17%	7	-0,01%	11
Spanien	1,36%	12	1,21%	12
Irland	2,40%	13	1,40%	13
Griechenland	3,27%	15	2,22%	14
Portugal	2,72%	14	2,66%	15

Quelle: Europäische Kommission, Aufteilung der operativen EU-Ausgaben 2003 nach Mitgliedstaaten (2004); Eigene Berechnungen

Da sich die Nettoposition an der wirtschaftlichen Leistungskraft der Staaten orientieren sollte, scheint ein Vergleich mit dem BIP/Kopf in Kaufkraftparitäten angebracht. Dieser Vergleich liefert überraschende Ergebnisse, denn hier zeigt sich, dass die größten Nettozahler keinesfalls diejenigen Länder, mit dem höchsten Pro-Kopf-BIP sind.

Tabelle 5: BIP/Kopf in Kaufkraftparitäten

	1999	Rang	2006*	Rang
Luxemburg	207,2	1	226,4	1
Irland	121,6	4	142,5	2
Dänemark	126,8	2	121,8	3
Österreich	126,3	3	121,3	4
Vereinigtes Königreich	113,0	10	120,4	5
Belgien	115,3	7	118,4	6
Niederlande	120,1	5	117,6	7
Schweden	117,9	6	117,1	8
Finnland	112,0	11	116,6	9
Frankreich	114,7	8	109,9	10
Deutschland	114,7	8	107,1	11
Italien	111,6	12	103,3	12
Spanien	91,4	13	98,3	13
Griechenland	71,5	15	83,0	14
Portugal	76,9	14	71,0	15
EU-25 Länder	100,0		100,0	

*Prognosewerte der EU-Kommission

Quelle: EU-Kommission; eigene Berechnungen

Luxemburg liegt hier vor Irland, Dänemark, Österreich und Großbritannien. Die Niederlande, der mit Abstand größte Nettozahler, nimmt nur Platz 7 ein, Deutschland Platz 11, Schweden Platz 8. Diese drei Staaten haben auch am stärksten versucht, ihre Zahlungen in der nächsten Finanzperiode zu drosseln. Die Befürchtung, dass die Finanzierung einer EU-27 den Rahmen, den die Mitgliedstaaten zu zahlen bereit sind, sprengen würde, führte bereits im Vorfeld der Verhandlungen zur Finanziellen Vorausschau zu reger Aktivität. Die sechs Nettozahlerstaaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Schweden und Österreich richteten ein Schreiben an den damaligen Kommissionspräsidenten Prodi, in dem sie festhielten, dass sie beim EU-Budgetvolumen für ein Limit von 1% des BNE (für Verpflichtungen) eintreten. Diese Forderung wurde mittlerweile des Öfteren bekräftigt. Der Kompromissvorschlag von Ratsvorsitzendem Juncker, der bei 1,06% an Verpflichtungsermächtigungen lag, ist in diesem Lichte sicherlich schon ein Entgegenkommen an die Nettozahlerstaaten. Der Vorschlag zum Juni-Gipfel³⁷ schrieb die Zahlungen schon mit 1,00% fest. Deutschland, die Niederlande und Schweden sollten zudem

einen Rabatt auf die MwSt-Eigenmittel erhalten. Zusätzlich wurde Schweden und den Niederlanden eine Erhöhung ihrer Einhebungsvergütung für Zölle in Aussicht gestellt. Deutschland und Österreich waren schlussendlich kompromissbereit, die Niederlande wollten jedoch bis zum Schluss noch einen höheren Rabatt erreichen, Großbritannien auf seinen Rabatt nicht verzichten.³⁸

Österreich, dass seit vielen Jahren ein sehr hohes BIP/Kopf in KKP ausweist, liegt bei den Nettopositionen regelmäßig im Mittelfeld, und es hatte in den letzten Jahren aufgrund außergewöhnlicher Umstände einen sehr günstigen Verlauf seiner Zahlungen und Rückflüsse gehabt. Dies gilt auch für Dänemark. Beide Länder profitieren von hohen Landwirtschaftszahlungen. Der größte Nutznießer der Landwirtschaftszahlung ist jedoch Frankreich. Es bekam im Jahr 2003 10,46 Mrd. € Agrarzahungen aus dem EU-Haushalt und trug insgesamt 15,15 Mrd. € bei. Damit bekam es 23,6% der EU-Agrarzahungen und trug 18,1% zum EU-Haushalt bei. Diese großzügige Zahlung wird gelegentlich in britischen Medien als der „französische Rabatt“ (*french rebate*) bezeichnet.³⁹

Großbritannien bekam im Jahr 2003 4 Mrd. € Agrarhilfe und trug 9,97 Mrd. € zum Budget bei. Damit bekam es 9% der Agrarzahungen und zahlte 11,9% der EU-Eigenmittel.⁴⁰ Dies ist auch der Hintergrund des Streits zwischen Frankreich und Vereinigtem Königreich in Sachen Rabatt versus Agrarhilfe, der beim Juni-Gipfel voll entbrannte: Frankreich hatte sich mit der Hilfe Deutschlands frühzeitig eine gute Position in den Finanzverhandlungen gesichert, indem schon im Jahr 2002 die Landwirtschaftsausgaben bis 2013 im Rat beschlossen wurden. Sein Rabatt würde Großbritannien in den nächsten Jahren ebenfalls erhebliche finanzielle Erleichterungen bringen, obwohl es sich in den letzten Jahrzehnten ökonomisch sehr verbessert hat. Innerhalb der EU-25 liegt es wirtschaftlich bereits an fünfter Stelle. Zwar hat sich Großbritannien bereit erklärt, einen entsprechenden Anteil der Kosten der Erweiterung zu übernehmen, die vollständige Streichung des Rabatts möchte es aber nicht akzeptieren, ohne Frankreichs Position kürzen zu können. Dass sich Großbritannien zu den Agrarausgaben nicht bereits im Rat im Oktober 2002 zu Wort gemeldet hat, sondern erst in letzter Sekunde bei den Haushaltsverhandlungen am 16./17. Juni 2005, wurde von vielen anderen Mitgliedstaaten scharf kritisiert. Innenpolitisch konnte Tony Blair aber damit Erfolge erzielen, indem er die deutsch-französische Vormachtstellung in der EU in Frage stellte.

Unzweifelhaft begünstigt vom Haushalt werden die Erweiterungsländer. Bis zu 4% ihres BIP dürfen die neuen Mitgliedstaaten an Strukturfondsgelder pro Jahr lukrieren. Laut einer Studie von Sándor Richter⁴¹ werden sie insgesamt rund 50% der EU-Strukturfondsmittel beanspruchen dürfen. Rumänien und Bulgarien mit einem BIP/Kopf in KKP von knapp über

einem Drittel des EU-25-Mittelwerts, deren Beitritt 2007 geplant ist und deren Förderungen in der mittelfristigen Finanzplanung bereits berücksichtigt wurden, hätten den höchsten Nettosaldo in der nächsten Finanzperiode. Polen und die baltischen Staaten, deren BIP/Kopf in KKP rund die Hälfte des EU-25-Mittelwerts beträgt, werden die höchsten Förderungen innerhalb der EU-25 erhalten. Für Slowenien hingegen, das schon ein höheres BIP/Kopf als Portugal aufweist, wird eine ähnliche Nettoposition wie für Portugal erwartet. In der nächsten Finanzperiode dürften vor allem Irland und Spanien auf Grund ihrer wirtschaftlichen Aufholprozesse mit deutlicher weniger Mitteln rechnen. Portugal und vor allem Griechenland werden aber im Vergleich der EU-15-Staaten weiterhin vom EU-Budget überdurchschnittlich profitieren.⁴²

Um die Verhandlungsdynamik zu verstehen, ist es nicht nur wichtig, die Nettopositionen der Länder im Hinterkopf zu haben, sondern auch zu sehen, wer die höchsten Zahlungen zum EU-Haushalt leistet. Dies tut mit Abstand Deutschland vor Frankreich, Italien und Vereinigtem Königreich.

Der britische *Economist* verweist auf eine Rede von Tony Blair, wonach Großbritannien als zweitgrößter Finanzier der EU, in den letzten zehn Jahren, trotz des Rabatts, zweieinhalb mal soviel wie Frankreich beigetragen hätte.⁴³ Daran zeigt sich, dass jedes Land eine eigene Interpretation seiner Zahlungsströme hat. Solange die stärksten Akteure also nicht zufrieden gestellt sind, kann es zu keiner Einigung im Finanzstreit kommen. Bezeichnend für die Misere der EU ist, dass die Einigung beim Juni-Gipfel d. J. an dem Streit der Nettozahler untereinander, und nicht an den neuen Mitgliedstaaten, die sogar weitere Kürzungen ihrer Förderungen in Kauf genommen hätten, gescheitert ist.

4. EU-Steuer als Ausweg aus dem Nettopositionsstreit?

Da die Finanzverhandlungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten davon geprägt sind, eine möglichst optimale Nettoposition zu erreichen, gibt es Stimmen, die in einer EU-Steuer ein mögliches Auswegsszenario sehen. Die EU-Kommission und das Parlament befürworten eine Steuer, weil sie damit die Verhandlungen weg von den nationalen Interessen hin zu einer europäischen Dimension des Haushalts lenken wollen. Dies gelänge leichter, wenn die Debatte rund um die Nettopositionen unterbunden werden könnte, weil die Zahlungen nicht mehr einzelnen Mitgliedstaaten zurechenbar wäre. Einzelne Mitgliedstaaten, darunter auch Österreich, können einer EU-Steuer dann etwas abgewinnen, wenn sie helfe, das Finanzierungsproblem etwas zu mildern. Welche Vorschläge einer EU-Steuer gibt es aktuell?

Die EU-Kommission wünscht sich im Mittelpunkt der Reform der Eigenmittelstruktur eine haushaltsneutrale Einführung einer neuen, auf Steu-

Tabelle 6: Eigenmittelzahlungen der EU-Mitgliedstaaten

in Mio. €

	1999	Rang	in%	2003	Rang	in %
Deutschland	21.069,0	1	25,5%	19.202,6	1	23,0%
Frankreich	13.993,8	2	17,0%	15.153,7	2	18,1%
Italien	10.765,8	4	13,0%	11.758,5	3	14,1%
Vereinigtes Königreich	11.083,5	3	13,4%	9.971,2	4	11,9%
Spanien	6.231,3	5	7,6%	7.429,4	5	8,9%
Niederlande	5.091,4	6	6,2%	4.919,5	6	5,9%
Belgien	3.196,2	7	3,9%	3.486,0	7	4,2%
Schweden	2.348,8	8	2,8%	2.501,3	8	3,0%
Österreich	2.053,7	9	2,5%	1.935,9	9	2,3%
Dänemark	1.656,2	10	2,0%	1.777,7	10	2,1%
Griechenland	1.348,8	11	1,6%	1.533,7	11	1,8%
Finnland	1.210,7	13	1,5%	1.337,9	12	1,6%
Portugal	1.227,6	12	1,5%	1.292,9	13	1,5%
Irland	1.059,7	14	1,3%	1.127,5	14	1,3%
Luxemburg	194,2	15	0,2%	204,5	15	0,2%
Insgesamt	82.530,7		100,0%	83.632,3		100,0%

Quelle: Europäische Kommission, Aufteilung der operativen EU-Ausgaben 2003 nach Mitgliedstaaten (September 2004); eigene Berechnungen.

ern beruhenden Eigenmitteleinnahme, mit der bis zu 50% des Haushalts gedeckt werden können. Dabei schlägt sie in ihrem jüngsten Eigenmittelbericht⁴⁴ drei Optionen von Abgaben vor:

4.1 Eine Energiesteuereinnahme

Diese könnte auf die Steuerbemessungsgrundlage für Kraftstoff im Straßenverkehr (verbleites und bleifreies Benzin, Diesel, Flüssiggas und Erdgas für Verkehrszwecke) begrenzt werden. Aus administrativer Sicht wäre dies relativ einfach, da die Steuerbemessungsgrundlage auf EU-Ebene bereits harmonisiert ist. Eine EU-Abgabe auf Flugkraftstoff oder auf damit zusammenhängende Emissionen wäre eine sinnvolle Ergänzung zu einer Abgabe auf Kraftstoff im Straßenverkehr. Die europäische Luftfahrt ist ein in hohem Maße integrierter Verkehrsbereich, und ihre Emissionen überschreiten nationale Grenzen. Auf diese Art und Weise könnten die durch den Klimawandel bedingten externen sozioökonomischen Kosten und die Kosten für sonstige umweltrelevante Folgen der Luftfahrt in den Flugpreis eingerechnet werden. Gegenwärtig ist allerdings der bei grenzüberschreitenden Flügen verwendete Kraftstoff (Kerosin) steuerbefreit. In technischer Hinsicht könnte eine auf Kraftstoff im Straßenverkehr beruhende Steuereinnahme in relativ kurzer Zeit eingeführt werden (in ca. 3-6 Jahren).⁴⁵ (Der Rat der Finanzminister (ECOFIN) hat sich allerdings bereits gegen eine Kerosinsteuer zur Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit ausgesprochen. Diskutiert wird in diesem Gremium gerade ein freiwilliger Zuschlag zu Flugkartenpreisen als Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit.)

4.2 Eine Mehrwertsteuereinnahme

Eine echte MwSt-gestützte Einnahme könnte über einen EU-Satz, der einem Anteil an dem von den Steuerzahlern gezahlten nationalen MwSt-Satz entsprechen würde, eingeführt werden. Der Satz würde zusammen mit dem nationalen Satz auf dieselbe Steuerbemessungsgrundlage angewandt. Die Bürger hätten keine zusätzliche Steuerlast zu tragen, da der EU-Satz durch eine entsprechende Verringerung des nationalen MwSt-Satzes ausgeglichen würde. Würde sich beispielsweise der nationale MwSt-Satz auf 21% und der EU-Satz auf 1% belaufen, dann würde der nationale Satz auf 20% herabgesetzt werden. Der gesamte MwSt-Satz würde aber immer noch 21% betragen. Zu Unterscheidungszwecken sollten der EU-MwSt-Satz und der nationale MwSt-Satz auf den Rechnungen und Quittungen, die die Steuerpflichtigen den Kunden aushändigen, separat ausgewiesen werden. Ein EU-Satz von 1% würde ausreichen, um etwa die Hälfte des für die Finanzierung des EU-Haushalts erforderlichen

Mittelbedarfs zu decken.⁴⁶ Worin der Vorteil eines solchen Vorschlags gegenüber der aktuell gültigen Mehrwertsteuereinnahme läge, ist unmittelbar aber nur schwer zu sehen.

4.3 Eine Körperschaftsteuereinnahme

Wie bei den beiden genannten Optionen würde auch eine Eigenmittelleinnahme aus der Körperschaftsteuer die vorherige Festsetzung einer einheitlichen (konsolidierten) Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage erforderlich machen. Eine solche Harmonisierung würde zum ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarktes beitragen sowie zur besseren Allokation der wirtschaftlichen Ressourcen, die gegenwärtig wegen grenzüberschreitender externer Effekte unausgewogen ist. Die Existenz von 25 separaten nationalen Steuersystemen und die Vielzahl der Steuergesetze, Abkommen und Praktiken sind an sich schon ein Hindernis für jede grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit. Deshalb fallen in der EU für die grenzüberschreitend tätigen Unternehmen hohe Kosten für die Einhaltung der Rechtsvorschriften an, und es gibt auch zahlreiche Lücken im Steuersystem. Die Option einer Körperschaftsteuer würde die Anwendung eines Mindeststeuersatzes auf die harmonisierte Steuerbemessungsgrundlage implizieren. Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer sind sehr hoch; die durchschnittlichen Gesamteinnahmen in der Europäischen Union entsprechen gegenwärtig 2,6% des gesamten BNE der EU. Um den Bedarf an EU-Haushaltsmitteln zu decken, müsste weniger als ein Viertel dieser Einnahmen der EU zugewiesen werden. Beim gegenwärtigen Stand der Dinge würde die Einführung dieser Option sowohl aus politischer als auch aus administrativer Sicht am meisten Zeit in Anspruch nehmen.⁴⁷ Dennoch ist dieser Vorschlag als der interessanteste anzusehen. Die Harmonisierungsbestrebungen im Körperschaftsteuerbereich werden seit Jahren durch die Einzelinteressen der Mitgliedstaaten unterwandert. Durch den Druck, über die Körperschaftsteuer Finanzmittel zu akquirieren, könnte Bewegung in Sachen Harmonisierung entstehen. Steuerlücken bzw. Steueroasen würden in Diskussion kommen. Der harmonisierte Mindestsatz müsste so hoch sein, dass ein entsprechendes Aufkommen gewährleistet werden kann, und alle Mitgliedstaaten hätten auch ein Interesse daran, weil dadurch der Anteil an BNE-Eigenmitteln aus den nationalen Budgets sinken würde. Einige Nettoempfängerstaaten, die derzeit dem Vorwurf ausgesetzt sind, dass sie mit den EU-Geldern Steuerdumping betreiben, d. h. dass ihnen die EU-Gelder erlauben würden, ihre Unternehmenssteuern zu senken, könnten dies nicht mehr, da es ja harmonisierte Mindestsätze gäbe. Zu niedrige Mindestsätze wären ebenfalls negativ für diese Staaten, da diese ja weniger Förderungen für sie bedeuten würden. Auch aus verteilungspolitischer Perspektive ist dieser Vor-

schlag begrüßenswert. Während Umsatz- und Verbrauchsteuern eher niedrige Einkommen belasten, würde eine Körperschaftsteuer den Nutznießern des Binnenmarktes angelastet werden. Zeigen doch Studien unisono, dass insbesondere Unternehmen von der Erweiterung des Binnenmarkts profitieren.⁴⁸

4.4 Tobin-Steuer

Doch dies sind nicht die einzigen Vorschläge zu einer EU-Steuer. Immer wieder (und aktuell im Juli d. J. in Österreich) entbrennt die Diskussion darüber, ob nicht eine Finanztransaktionssteuer, üblicherweise nach ihrem Erfinder Tobin-Steuer genannt, eine sinnvolle EU-Steuer wäre. Diese Steuer soll kurzfristige Kapitalströme betreffen, um das Entstehen von Spekulationsblasen und auch Währungskrisen zu verhindern. Hier gibt es aber zumeist Auseinandersetzungen darüber, ob diese Steuer sinnvoll wäre bzw. ob Europa eine solche Steuer im Alleingang einführen könnte. BefürworterInnen dieser Steuer wie ATTAC⁴⁹ und einige politische Parteien wollen diese Steuer eher zur Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit verwenden. Der österreichische Bundeskanzler hat sie aber in Verbindung mit der Finanzkrise der EU ins Spiel gebracht und möchte sie als Finanzierungsform des jetzigen Haushalts verstanden wissen. Es wird jedoch erwartet, dass sich Großbritannien gegen diesen Vorschlag stellt.

4.5 Weitere Vorschläge

Der Sapir-Report⁵⁰, den ein hochrangiges Expertengremium im Jahr 2003 für den Kommissionspräsidenten Prodi erstellte, schlug ebenfalls vor, die nationalen Beiträge durch neue Eigenmittel zu ersetzen. Als Beispiele nannte dieser Bericht die Seignorage für die Ausgabe des Euros, die Kapitalertrag-, sowie die Börsenumsatzsteuer. Leider wurden keine Angaben über die Höhe des Aufkommens und die Umsetzbarkeit dieser neuen Finanzierungsarten gemacht.

Ob und vor allem wann eine EU-Steuer kommen wird, ist also nach wie vor unklar. Die EU-Kommission wünscht sie sich ab 2014, das EU-Parlament ist ebenfalls für eine rasche Einführung. Im Rahmen der gescheiterten Finanzverhandlungen im Juni d. J. kündigte der luxemburgische Präsident Juncker an, dass die Kommission beauftragt werden soll, bis 2011 konkrete Vorschläge für eine entsprechende Steuer auszuarbeiten.⁵¹

5. Weiteres Verhandlungsprozedere

Die tatsächliche Position Österreichs bei der Finanzierung des EU-Haushalts wird erst nach Abschluss der Verhandlungen zur Finanziellen Vo-

rausschau 2007 bis 2013 feststehen. Da beim Europäischen Rat im Juni unter der luxemburgischen Präsidentschaft keine Einigung erzielt werden konnte, fällt diese Aufgabe zunächst an das Vereinigte Königreich. Die britische Präsidentschaft kündigte einen neuen Vorschlag zum Haushalt für Anfang November an.⁵² Eine Einigung ist wenig wahrscheinlich, weil viele Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreich, die Machtdemonstration Großbritanniens beim Juni-Gipfel nicht verziehen haben. Deswegen wird sich Österreich in seiner Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 mit der pikanten Aufgabe beschäftigen müssen, eine einstimmige Entscheidung zur Finanziellen Vorausschau 2007 bis 2013 zu erzielen. Danach übernimmt Finnland die Präsidentschaft.

Die Finanzielle Vorausschau ist eine freiwillige Vereinbarung der drei EU-Organen Kommission, Europäisches Parlament und Rat. Daher ist es auch vorstellbar, dass die jährlichen Haushalte ohne Vorausschau beschlossen werden. Politisch wäre ein Scheitern der Verhandlungen allerdings problematisch.

Sollte die EU-Verfassung in Kraft treten, hätte dies auch Auswirkungen auf die Finanzielle Vorausschau, denn sie wäre dann verpflichtend und nicht mehr freiwillig abzuschließen. Gibt es keine EU-Verfassung, wird es wieder eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat, Parlament und Kommission über die nächste Finanzperiode geben müssen. Diese Form ist rechtlich nicht ganz deckungsgleich mit dem in der Verfassung geplanten Finanzrahmen. Faktisch sind die Unterschiede aber nicht so gewichtig. Nachdem sich die 25 EU-Staaten geeinigt haben, muss aber wie gesagt noch das EU-Parlament zustimmen.

Bei einer späten Einigung können ca. 40% des Budgets nur verspätet in Kraft treten. Allerdings sind die Leitlinien für die Strukturfonds bereits in Begutachtung gegangen und sollen noch vor dem Abschluss der nächsten FIVO beschlossen werden. Damit sollen Verzögerungen bei der Auszahlung auf Grund eines späten Beschlusses minimiert werden.

Wenn keine Einigung zu Stande kommt, tritt eine Zwölftelregelung in Kraft, die sich an den Ansätzen des Vorjahresbudgets orientiert, d. h. das Budget wird fortgeschrieben. Die Agrarmittel werden auf jeden Fall weiter ausbezahlt, weil sie obligatorische Mittel darstellen. Für die Strukturfonds und Programme braucht es eine Grundlage, gemäß der die Mittel zugewiesen werden können.

Theoretisch kann die Finanzielle Vorausschau auch über 2006 hinaus in Kraft bleiben, sie würde nur jedes Jahr um die durchschnittliche Wachstumsrate angepasst werden. Praktisch wird dies von der Europäischen Kommission als undurchführbar angesehen, da der Vorschlag für die FIVO 2007-2013 auf Grund der Erweiterung inhaltlich sehr modifiziert wurde.⁵³

6. Die Position Österreichs

Der österreichische Anteil zum EU-Budget liegt im Schnitt bei 2,2%, dies sind derzeit jährlich ca. 2,2-2,3 Mrd. €. Für 2005 und 2006 sind in den entsprechenden Budgets je 2.386 Mio. € angegeben. Davon ist allerdings die Einhebungsvergütung für Zölle von 55 Mio. € abzuziehen.

Tabelle 7: Zahlungen und Rückflüsse Österreichs

in Mio €

	1999	in%	2006	in %
Beitragsleistungen:				
Zahlungen			2.386,15	
Einhebungsvergütung			55,00	
Summe	2.053,70		2.331,15	
Rückflüsse:				
EAGFL-Garantie	845,40	68,64%	1.187,03	76,51%
EAGFL Ausrichtung	141,60	11,50%	20,46	1,32%
Europ. Regionalfonds	60,60	4,92%	107,00	6,90%
Europ. Sozialfonds	106,60	8,65%	107,00	6,90%
Europ. Solidaritätsfonds	-	0,00%	-	0,00%
Sonstige ****	77,50	6,29%	130,00	8,38%
Rückflüsse	1.231,70	100,00%	1.551,49	100,00%

****: 2006 Schätzungen der EU-Kommission

Quelle: BMF

Die gesamten Rückflüsse aus der EU für 2006 werden auf 1.551 Mio. € geschätzt. Die Agrarmittel (EAGFL-Ausrichtung und -Garantie) machen mit 1.207,5 Mio. € bereits 78% der Rückflüsse aus. Die Sozialfondsmittel sowie die Regionalförderung betragen mit 107 Mio. € je 6,9%. Sonstige Rückflüsse, die nicht über den Bundeshaushalt abgewickelt werden, werden auf 130 Mio. € geschätzt und machen 8,4% aus.⁵⁴

Österreich konnte in der Finanzperiode 2000-2006 seine Nettoposition gegenüber 1995-1999 deutlich verbessern, was an einer Reihe von Sonderfaktoren lag. Bereits 1999 handelte Österreich einen Rabatt im Ausmaß von 75% des britischen Rabatts aus. 2001 erhielt Österreich EU-Gelder für die Instandsetzungsmaßnahmen nach der Hochwasserkatastrophe in Höhe von 134 Mio.⁵⁵ In den Jahren 2001 bis 2004 wurde das EU-Budget nicht in vollem Umfang ausgeführt, wodurch die Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Beiträge zurückerstattet erhielten.⁵⁶ Im Jahr 2003 lag die Nettoposition daher nur bei rund 0,15%/BNE und 2002 gar bei 0,11% des BNE (im Vergleich – 2001: 0,26%, 1999: 0,32%, 1997: 0,43%). Für die Periode 2000-2006 werden die Zahlungen Österreichs insgesamt bei 15 Mrd. € liegen.⁵⁷

Bei einer 1-%igen Haushaltsobergrenze für 2007-2013 wird der Beitrag auf etwa 18 Mrd. € (zu Preisen 2004) steigen. Die Rückflüsse werden sich wie bereits angesprochen deutlich vermindern, sodass sich die Nettoposition vermutlich auf -0,3% bis -0,4% verschlechtern wird. Das BMF nannte eine Nettoposition von -910 Mio. € auf Grundlage des luxemburgischen Kompromissvorschlags. Die tatsächliche Nettoposition wird wesentlich vom Verhandlungsgeschick der österreichischen Regierung abhängen. Die Konzentration auf die Entwicklung des ländlichen Raums und die Transeuropäischen Netze, wie von Österreich angekündigt, sind aber nicht der Weisheit letzter Schluss.

Gerade in der Regionalpolitik ist ein Aktivwerden der Regierung dringend notwendig: vier neue Mitgliedstaaten grenzen an Österreich an, die nun in die höchste EU-Förderstufe fallen. Um die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Regionen zu bewahren, sollte das Fördergefälle zwischen den Regionen der alten und der neuen Mitgliedstaaten 10% nicht überschreiten, denn der wirtschaftliche Druck ist aufgrund des niedrigeren Lohnniveaus und der geringeren Sozialstandards auch ohne EU-Förderungen bereits sehr hoch. Außerdem sollten zusätzliche Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds ausverhandelt werden: einerseits um die steigende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen; andererseits um Arbeitsplätze in den Regionen abzusichern bzw. bereits verlorene neu zu schaffen. Werden hier keine Aktivitäten gesetzt, droht eine Kürzung der ESF-Mittel von jetzt 107 Mio. € jährlich auf rund 53 Mio. €!

Das Burgenland fällt laut geltender Statistik doch noch in eine hohe Förderstufe, weil es immer noch knapp unter der erforderlichen Schwelle (75% des EU-BIP) für Ziel-1-Gebiete der EU-15 liegt (aber nicht mehr der EU-25!). Für Ziel-1-Gebiete, die diesem statistischen Effekt unterliegen, gibt es eigene Töpfe, die allerdings einen schrittweisen Abbau der Förderungen bis 2013 vorsehen. Damit bekommt das Burgenland rund ein Drittel weniger Förderungen.

Im Gegensatz zur Regionalpolitik gibt es bei der Entwicklung des ländlichen Raumes trotz gescheiterter Verhandlungen zur Finanzvorausschau bereits ein Übereinkommen der Landwirtschaftsminister, wie die zur Verfügung stehenden Gelder aufgeteilt werden sollen.⁵⁸

7. Resümee

Nachdem der EU-Haushalt mit der Staatengemeinschaft mitgewachsen ist, lässt auch er nichts an Komplexität zu wünschen übrig. Ob es gelingen wird, den mittelfristigen Finanzrahmen erstmals rechtlich zu verankern und an die Funktionsperiode des EU-Parlaments zu binden, hängt davon ab, ob die EU-Verfassung beschlossen werden wird. Jedenfalls sind die Finanzverhandlungen innerhalb der Europäischen Union sehr stark

von den Interessen der Mitgliedstaaten geprägt, was durch die Bemühungen zur Optimierung der jeweiligen Nettoposition deutlich zum Ausdruck kommt. Diese werden noch überlagert durch machtpolitische Interessen, die bei den Verhandlungen ebenfalls zum Tragen kommen. Deswegen ist eine Einigung bisher nicht an den Nettoempfängerstaaten, sondern an den Rivalitäten unter den großen Nettozahlerstaaten gescheitert.

Gesamteuropäische Interessen stehen sehr selten im Vordergrund, obwohl die EU-Kommission mit ihrem Entwurf der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 versucht hat, die Lissabon-Ziele stärker zu verankern. Wie die Gliederung der österreichischen Rückflüsse (siehe Tabelle 7) anschaulich zeigt, bindet bei einem relativ kleinen EU-Haushalt der große Agraranteil aber weiterhin einen Großteil der Mittel. Europäische Anliegen können so in vielen Mitgliedstaaten nur wenig verfolgt werden. Die niedrigen Anteile der Gelder für Regional-, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik werden nach dem Stand der Verhandlungen im Juni 2005 in der nächsten Finanzperiode bestenfalls stagnieren. Dies widerspricht sowohl der Logik, die Lissabon-Ziele stärker zu forcieren, als auch dem Vorhaben, die EU näher an die Bevölkerung heranzuführen. Falls das Budget weiterhin bei 1% des EU-BNE bleiben soll, ist somit eine Fokussierung auf die europäischen Kernthemen der Lissabon-Ziele Wachstum und Beschäftigung unumgänglich. Für die Agrarausgaben müssen neue Wege angedacht werden, eine Modernisierung bei den EU-Landwirtschaftssubventionen ist mittelfristig unumgänglich. Ob eine EU-Steuer ein Weg wäre, die Finanzverhandlungen in eine neue Richtung zu lenken, hängt von der Wahl der Abgabenart und deren Ausgestaltung ab.

Solange die politischen Verantwortungsträger es nicht schaffen, selbst europäische Politik zu betreiben, wird die Bevölkerung in Sachen EU weiterhin skeptisch bleiben. Der Ball in der Finanzfrage liegt nicht in Brüssel, sondern bei den Regierungschefs.

Anmerkungen

¹ Financial Perspective 2007-2013 Negotiation Box, Doc. Nr. 10090/05 vom 15. Juni 2005.

² DJG/aul/ptt/4.8.2005

³ Diese Einteilung soll mit Inkrafttreten der EU-Verfassung aufgehoben werden.

⁴ Siehe die Finanziellen Voraussichten 1994-1999 und 2000-2006 und die entsprechenden Gesamthaushaltspläne unter http://europa.eu.int/comm/budget/furtherinfo/index_de.htm#framework und http://europa.eu.int/comm/budget/furtherinfo/index_de.htm#budget

⁵ Perspective 2007-2013 Negotiation Box, Doc. Nr. 10090/05 vom 15. Juni 2005.CA-DREFIN 130.

⁶ Die Verpflichtungsermächtigungen belaufen sich laut Kompromisspapier auf 1,06%.

⁷ Beschluss 2000/597/EG, Euratom.

⁸ Siehe Europäische Kommission, Der Finanzrahmen der Europäischen Union unter http://europa.eu.int/comm/budget/financialfrwk/index_de.htm

- ⁹ Teil I, Artikel 53ff und Teil III, Artikel 402ff des Vertrags über eine Verfassung für Europa.
- ¹⁰ Teil I, Artikel 55 des Vertrags über eine Verfassung für Europa.
- ¹¹ Interinstitutionelle Vereinbarung, Amtsblatt der Europäischen Union vom 13.6.2003, L147, S25ff. Alle Daten des Punktes 2.1 wurden der IIIV entnommen.
- ¹² Anfragenbeantwortung der Europ. Kommission auf die schriftliche Anfrage E2112/04 von EU-Abg. Herbert Bösch.
- ¹³ Siehe Europäische Kommission, Generaldirektion für Regionalpolitik, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/working4_de.htm
- ¹⁴ Siehe Europäische Kommission, Generaldirektion für Regionalpolitik, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/procf/cf_de.htm
- ¹⁵ Vgl. Europäische Kommission, Sixth Framework Programme (2004), 12
- ¹⁶ Siehe Europäische Kommission, ECHO, http://europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo_en.htm
- ¹⁷ Vgl. Peffekoven (1994) 35.
- ¹⁸ Das neue System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen = ESVG 95 ersetzt in seiner Systematik das Bruttosozialprodukt durch das Bruttonationaleinkommen.
- ¹⁹ Vgl. Peffekoven (1994) 49ff.
- ²⁰ Beschluss 2000/597/EG, Euratom
- ²¹ Damit ist auch die Anleihe- & Darlehenstätigkeit der EWG unbedeutend geworden.
- ²² Bericht über die politischen Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013
- ²³ Gesamthaushaltsplan der EU (2004) 24.
- ²⁴ Vgl. ebd.
- ²⁵ Vgl. KOM 498/04, 26.
- ²⁶ EK (2000), 2.
- ²⁷ Vgl. KOM 498/04, 26.
- ²⁸ Mitteilungsblatt der Europäischen Kommission, GD Regio, 2004, Die Kohäsion am Wendepunkt 2007.
- ²⁹ Arbeitsdokument Nr. 3 und Nr. 8 des nichtständigen Ausschusses zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007 – 2013, Europäisches Parlament.
- ³⁰ Vgl. KOM 498/04, 26.
- ³¹ Ebd.
- ³² Ebd.
- ³³ Ebd.
- ³⁴ Bericht über die politischen Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013. (2004/2209(INI), A6-0153/2005 endgültig.
- ³⁵ Kom(2004) 505 endgültig/2, 95.
- ³⁶ Financial Perspective 2007-2013 Negotiation Box, Doc. Nr. 10090/05 vom 15. Juni 2005. CADREFIN 130.
- ³⁷ Financial Perspective 2007-2013 Negotiation Box, Doc. Nr. 10090/05 vom 15. Juni 2005. CADREFIN 130.
- ³⁸ Economist, 18.6.2005, 27.
- ³⁹ Bei den Nettopositionen liegen beide Länder im Mittelfeld.
- ⁴⁰ Scenarios for the Financial Redistribution across Member States in the European Union in 2007-2013, wiiw Research Reports 317, 74f.
- ⁴¹ KOM(2004) 505 endgültig/2, 8.
- ⁴² Economist, 18.6.2005, 27.
- ⁴³ KOM(2004) 505 endgültig/2, 10.
- ⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Ebd.

⁴⁷ z.B. Breuss, Fritz (1999), Gesamtwirtschaftliche Evaluierung der EU-Mitgliedschaft Österreichs, WIFO Monatsberichte, 1999, 72(8), 551-575.

⁴⁸ Presseaussendung vom 11.7.2005.

⁴⁹ An Agenda for a Growing Europe.

⁵⁰ Financial Perspective 2007-2013 Negotiation Box, Doc. Nr. 10090/05 vom 15. Juni 2005.

⁵¹ DJG/aul/ptt/4.8.2005

⁵² http://www.europa.eu.int/comm/financial_perspective/questions/index_en.htm

⁵³ EU-Beilage zum Entwurf des Bundesfinanzgesetz 2006, 87.

⁵⁴ Siehe Europäische Kommission, Generaldirektion Haushalt, http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep_de2002.pdf

⁵⁵ Im Jahr 2005 reduziert sich Österreichs Beitrag beispielsweise um 98 Mio € auf 2.209 Mio € auf Grund von Überschüssen im Vorjahr. (IP/05/670).

⁵⁶ EU-Beilage zum Entwurf des Bundesfinanzgesetz 2006, 88.

⁵⁷ IP/05/766, vom 21.06.2005.

Literatur

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Europäisches Parlament, Rat, Kommission: Interinstitutionelle Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens (=1999/C 172/01).

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2003 zur Anpassung der Finanziellen Vorausschau anlässlich der Erweiterung (=2003/L 147/25).

Bundesministerium für Finanzen, Bundesfinanzgesetz 2006 – Regierungsvorlage (Wien 2005).

Europäisches Parlament, Anfragebeantwortung der Kommission auf die schriftliche Anfrage E2112/04 von EU-Abg. Herbert Bösch (Brüssel, 6. September 2004).

Europäische Kommission: 6th Framework Programme – Participating in European Research, 2. Auflage (Brüssel, Februar 2004).

Europäische Kommission, Bericht über die politischen Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013 (=2004/2209(INI), A6-0153/2005 endgültig, Brüssel 2005).

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Finanzielle Vorausschau 2007-2013 (=KOM(2004) 487 endgültig, Brüssel 2004).

Europäische Kommission, Arbeitsdokument der Kommission: Vorschlag zur Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens (=KOM(2004) 498 endgültig, Brüssel 2004).

Europäische Kommission, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems (=KOM(2004) 505 endgültig/2, Brüssel 2004).

Europäische Kommission, Mitteilungsblatt der GD Regio, 2004, Die Kohäsion am Wendepunkt 2007 (Brüssel 2004).

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen, Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union - 2007-2013 (=KOM(2004) 101 endgültig, Brüssel 2004).

Europäische Kommission, Gesamthaushaltsplan der EU (2004) (Brüssel 2004).

Europäische Kommission, Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments

- und des Rats über die Anpassung der Finanziellen Vorausschau anlässlich der Erweiterung (=KOM(2003) 70 vom 11. 2. 2003, Brüssel 2003).
- Europäische Kommission, Aufteilung der operativen EU-Ausgaben nach Mitgliedstaaten 2002, September 2003, http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep_de2002.pdf
- Europäisches Parlament, Arbeitsdokument Nr. 3 zur Finanziellen Vorausschau 2007-2013: Erste Analyse der Mitteilung der Kommission des Nichtständigen Ausschusses zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013 (Brüssel 2004).
- Europäisches Parlament, Arbeitsdokument Nr. 8 über die Sozialpolitische Agenda des Nichtständigen Ausschusses zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013 (Brüssel 2004).
- Europäisches Parlament, Bericht über die politischen Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013 (Brüssel 2005).
- Peffekoven, Rolf, Die Finanzen der Europäischen Union (Mannheim 1994).
- Rat der Europäischen Union, Financial Perspective 2007-2013 Negotiation Box (=Doc. Nr. 10090/05 vom 15. Juni 2005 CADREFIN 130, Brüssel 2005).
- Richter, Sándor, Scenarios for the Financial Redistribution Across Member States in the European Union in 2007-2013 (=wiiw Research Reports 317, Wien 2005).
- Sapir, André, An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver – Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission (Brussels 2003).
- Siuts, Carl-Gustav, Die öffentlichen Finanzen der Europäischen Union (=Europäische Hochschulschriften Reihe XXXI, Politikwissenschaft Bd. 431, Frankfurt am Main 2001).

Zusammenfassung

Die Finanzverhandlungen innerhalb der Europäischen Union sind sehr stark von den Interessen der Mitgliedstaaten geprägt, was durch die Bemühungen zur Optimierung der jeweiligen Nettoposition deutlich zum Ausdruck kommt. Die EU-Kommission hat mit ihrem Entwurf der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 versucht, die Lissabon-Ziele stärker zu verankern. Nach wie vor bindet bei einem relativ kleinen EU-Haushalt der große Agraranteil aber einen erheblichen Teil der Mittel. Falls das Budget weiterhin bei 1% des EU-BNE bleiben soll, ist somit eine Fokussierung auf die europäischen Kernthemen der Lissabon-Ziele Wachstum und Beschäftigung unumgänglich. Für die Agrarausgaben müssen neue Wege angedacht werden. Ob eine EU-Steuer ein Weg wäre, die Finanzverhandlungen in eine neue Richtung zu lenken, hängt von der Wahl der Abgabenart und deren Ausgestaltung ab.

Eine Einigung bei den Verhandlungen ist bisher nicht an den Nettoempfängerstaaten, sondern an den Rivalitäten unter den großen Nettozahlerstaaten gescheitert. Nachdem sich das Vereinigte Königreich, das großen Anteil am Scheitern der bisherigen Verhandlungen hat, unter seiner Präsidentschaft nur bedingt mit dem Thema befassen will, wird es an Österreich liegen, Anfang 2006 eine Lösung zu finden.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 7**

**Wirtschaftspolitische Koordination in der
Europäischen Währungsunion**

Silvia Angelo, Michael Mesch (Hrsg.)

Vorwort

Silvia Angelo, Hannes Schweighofer
Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion.
Ausgangsüberlegungen für eine notwendige Debatte

Eckhardt Hein
Voraussetzungen und Notwendigkeiten einer europäischen
Makrokoordinierung

Helene Schuberth
Zur Notwendigkeit makroökonomischer Stabilisierungspolitik im Euro-
raum. Kommentar zu E. Hein

Thomas Wieser
Voraussetzungen und Erfordernisse für eine europäische Koordinierung
der makroökonomischen Politiken. Kommentar zu E. Hein

Jürgen Kromphardt
Lissabon-Strategie am Ende? Schwachstellen und Alternativen zum
aktuellen Wirtschaftskurs in Europa

Markus Marterbauer
Die Wirtschaftspolitik der WWU – Zusammenhänge und
wirtschaftspolitische Herausforderungen. Kommentar zu
J. Kromphardt

Karl Pichelmann
EU-Wirtschaftspolitik: Trotz Gegenwind stabil auf Wachstumskurs.
Kommentar zu J. Kromphardt

Michael Mesch
Transnationale Koordination der Lohnpolitik in der Währungsunion

Waltraud Schelkle
Politikkoordination in der WWU – Von der Pseudo-Disziplinierung zur
wirksamen Risikoteilung?

Wien 2003, 138 Seiten, € 20,-

Bestellungen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien,
Marxergasse 25
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: verlag@lexisnexus.at

Auswirkungen der Liberalisierung des Gesundheitswesens in Österreich

Agnes Streissler

Dieser Artikel befasst sich mit dem Ausmaß und den Auswirkungen der Liberalisierung im Gesundheitswesen. Es soll dabei gezeigt werden, dass die zunehmende Ökonomisierung kein unumkehrbarer Weg sein muss. Der Finanzierungskrise des Gesundheitswesens kann auch mit solidarischen Methoden begegnet werden.

Zunächst wird eine Bestandsaufnahme des österreichischen (öffentlichen) Gesundheitswesens gemacht. Danach wird die zunehmende Ökonomisierung, international – und dabei insbesondere auf EU-Ebene – ebenso wie in Österreich, kritisch dargestellt. Und schließlich sollen einige Alternativen zu diesem Trend, die auf dem Solidarprinzip beruhen, dargestellt werden.

1. Das österreichische Gesundheitswesen heute

In den EU-15-Staaten gibt es überall ausgebaute Gesundheitssysteme. Sie unterscheiden sich allerdings in der Finanzierungsform: Österreich, Deutschland und die Niederlande haben Sozialversicherungssysteme, während die skandinavischen Länder und Großbritannien nationale Gesundheitsdienste haben. Ein internationaler Vergleich zeigt dabei, dass zumindest innerhalb Europas die Finanzierungsform nicht der entscheidende Faktor für den Gesundheitszustand der Bevölkerung ist: In allen EU-15-Ländern kann der Gesundheitszustand der Bevölkerung, gemessen an gängigen Indikatoren, als gut bis sehr gut bezeichnet werden. Die USA hingegen, mit einem hohen privaten Finanzierungsanteil, haben vor dem Hintergrund hoher Einkommensdisparitäten und hoher Armutsraten durchgehend schlechte Ergebnisse.

Auch das österreichische Gesundheitswesen liegt in vielen Indikatoren von *public health* deutlich über dem OECD-Durchschnitt.

1.1 Gesundheitsausgaben im internationalen Vergleich

In Diskussion stehen seit Jahren in Österreich die Kosten des Gesundheitswesens. Wie schauen diese im internationalen Vergleich nun tatsächlich aus?

Nach internationaler Definition liegen die Kosten des österreichischen Gesundheitswesens eher im Mittelfeld (siehe auch Tabelle 1): Im Jahr 2000 wurden nach OECD-Definition 7,7% des BIP für Gesundheit ausgegeben, 5,4% des BIP waren dabei öffentliche Ausgaben. Allerdings waren gerade diese Ausgaben in den vergangenen Jahren Streitpunkt einer heftigen Diskussion. Aufgrund der vorgegebenen Definitorik sind nämlich die Kosten der Krankenhäuser nur unzureichend abgebildet. Es gibt Schätzungen, die die Kosten auf bis zu 10,8% des BIP ansetzen, am realistischsten (da nämlich Doppelzahlungen weitgehend ausgeschlossen sind) dürfte die Schätzung des IHS mit 8,0% sein – diese Zahl hält aber wie gesagt keinem internationalen Vergleich stand, daher werden in Tabelle 1 die von der OECD genannten Zahlen ausgewiesen.

Tabelle 1 zeigt dabei deutlich, dass entgegen weitverbreiteter Vorurteile seit Anfang der achtziger Jahre in Österreich ebenso wie in vielen europäischen Gesundheitssystemen kein übermäßiges Ausgabenwachstum erkennbar ist. Die Anteile der Ausgaben am BIP blieben konstant. Lediglich in Ländern, die bereits seit langem ein stark privatisiertes Gesundheitswesen haben, stieg der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP auch in den vergangenen Jahren deutlich an.

Betrachtet man die öffentlichen Gesundheitsausgaben (Tabelle 2), so zeigt sich, dass sie als Anteil an den Gesamtausgaben in jenen Ländern, die nach dem Sozialversicherungssystem organisiert sind, seit Anfang der achtziger Jahre weitestgehend konstant blieben. Die Länder mit nationalen Gesundheitsdiensten haben zwar durchgehend höhere Anteile der öffentlichen Ausgaben, diese Werte sind aber seit Anfang der achtziger Jahre deutlich gesunken.

Insofern kann man zwar einige Faktoren nennen, warum Gesundheitsausgaben steigen (wobei für den Gesundheitsbereich der demographische Faktor nicht so bedeutend ist wie im Pensions- und im Pflegebereich), die oft zitierte Finanzkrise der öffentlichen Gesundheitssysteme resultiert aber hauptsächlich aus Problemen auf der Einnahmenseite. Während die Ausgaben sich in etwa parallel zum BIP entwickelten, bedeuteten eine fallende Lohnquote, gepaart mit regressiven Wirkungen von Sozialbeiträgen, dass die Krankenversicherungsbeiträge sich deutlich langsamer entwickelten.

Fast ein Drittel der Gesundheitsausgaben in Österreich werden privat bezahlt. Dies liegt vor allem an Selbstbehalten, an Privatversicherungen und an rezeptfreien Medikamenten.

Tabelle 1: Gesundheitsausgaben in % des BIP

	1970	1980	1990	2000
<i>Sozialversicherungssysteme</i>				
Österreich	5,3	7,6	7,1	7,7
Deutschland	6,2	8,7	9,9	10,6
Niederlande	6,9	7,5	8	8,6
<i>Nationale Gesundheitsdienste</i>				
Schweden	6,7	8,8	8,2	8,4
Dänemark	8	9,1	8,5	8,3
Großbritannien	4,5	5,6	6	7,3
<i>Systeme mit hohem privaten Anteil</i>				
Schweiz	5,6	7,6	8,5	10,7
USA	6,9	8,7	11,9	13,1
OECD-Durchschnitt	5,3	7	7,6	8,4

Quelle: OECD (2003) Tab 3.2.

Tabelle 2: Anteil der öffentlichen Ausgaben an den gesamten Gesundheitsausgaben in Prozent

	1970	1980	1990	2000
<i>Sozialversicherungssysteme</i>				
Österreich	62,26%	68,42%	73,24%	70,13%
Deutschland	72,58%	78,16%	77,78%	74,53%
Niederlande	60,87%	69,33%	67,50%	63,95%
<i>Nationale Gesundheitsdienste</i>				
Schweden	86,57%	93,18%	90,24%	84,52%
Dänemark	83,75%	87,91%	82,35%	83,13%
Großbritannien	86,67%	89,29%	83,33%	80,82%
<i>Systeme mit hohem privaten Anteil</i>				
Schweiz	n.a.	n.a.	52,94%	55,14%
USA	36,23%	41,38%	39,50%	44,27%
OECD-Durchschnitt	69,81%	77,14%	75,00%	72,62%

Quelle: OECD (2003) Tab 3.3. Eigene Berechnungen.

Die vergangenen Jahre waren durch eine vielfältige Reformdiskussion gekennzeichnet. Im Folgenden sollen kurz die wichtigsten Entwicklungen dargestellt werden.

1.2 Der stationäre Bereich

In den neunziger Jahren wurden Reformen im Spitalsbereich durchgeführt. Hier gibt es seit 1997 die leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung, wo nicht mehr nach Belegtagen abgerechnet wird, sondern nach Diagnosepauschalen. Dies führte zu einer Reduktion der Belegsdauer und damit zu einer Eindämmung des Kostenwachstums (1991-96 wuchsen die Gesamtkosten der landesfondsfinanzierten Krankenanstalten um 7,73% p. a., 1997-2002 waren es nur mehr 3,74% p. a.). Die angewandten Vergütungsmechanismen setzen die Anreize dabei in die Richtung, dass es zu Leistungsrationierungen kommt und PatientInnen vorzeitig in den ambulanten Bereich „ausgelagert“ werden, was insbesondere bei der mangelnden Integration von stationärem und ambulantem Sektor als Qualitätsverlust gesehen werden muss.

Dennoch sind die Spitäler nach wie vor der teuerste Bereich im Gesundheitswesen: 44% der öffentlichen Ausgaben gehen in den stationären Sektor. Die jährlichen Wachstumsraten sind zwar seit 1997 deutlich gesunken, betragen aber noch immer im Durchschnitt 3,7% im Jahr. Einsparungen gab es vor allem beim Personal: Während die Zahl des Personals 1991-96 um 7,53% p. a. stieg, betrug das Wachstum im darauf folgenden Zeitraum 1997-2002 nur mehr 0,61% p. a. (In Wien kam es sogar zu Rückgängen.) Dies hat zur Folge, dass das vorhandene Pflegepersonal in zunehmendem Ausmaß über Überlastung klagt.

Die Spitalsreformen können folgendermaßen eingeschätzt werden: Die leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung LKF hat zu Kosteneindämmungen geführt, Produktivitätssteigerungen konnten allerdings kaum erreicht werden.¹ Aufgrund des Auseinanderfallens von Leistungserbringung und Finanzierungsverantwortlichkeit und der fehlenden Integration von ambulantem und stationärem Bereich kommt es aber nach wie vor zu Fehlallokationen. In den Spitälern besteht noch dazu ein Anreiz zu überhöhter Kapitalintensität: Während Personal eingespart werden muss, ist für das einzelne Spital Kapital praktisch kostenlos. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der LKF können daher nur sehr schlecht beurteilt werden, und es steht zu befürchten, dass es gesamtwirtschaftlich gesehen zu keinen bzw. zu deutlich geringeren Kosteneinsparungen gekommen ist.

1.3 Der niedergelassene/ambulante Bereich

Für den ambulanten Sektor werden seit Jahren verschiedene Reformideen diskutiert, ohne dass es zu größeren Änderungen gekommen wäre. So werden beispielsweise Gruppenpraxen zur Verbesserung der PatientInnenbetreuung gefordert. Die Sozialversicherung steht dieser Idee aber aus Kostengründen skeptisch gegenüber, da sie dadurch eine erhöhte Nachfrage nach medizinischen Leistungen befürchtet. Eine andere Diskussion betrifft die Honorierungsform. Die derzeitige Form der Grundleistungspauschale (Krankenschein pro Quartal unabhängig von der Frequenz der Inanspruchnahme) birgt das Risiko in sich, zu viele PatientInnen aufzunehmen und zu wenig Behandlungen für diese zu erbringen. Andere Möglichkeiten wären eine Diagnosefallvergütung (wo analog zur Abrechnung im Krankenhaus die Honorierung entsprechend der Diagnosegruppe erfolgt, also nicht nach tatsächlich erbrachten Einzelleistungen) oder eine Vergütung nach der Zahl der eingeschriebenen PatientInnen. Dieses Modell, das zwar die Möglichkeiten einer freien Arztwahl stark einschränkt, bietet für den Arzt den Anreiz, dazu beizutragen, dass seine PatientInnen möglichst gesund bleiben.

An vorderster Stelle müsste allerdings eine Verbesserung der Kooperation und Integration zwischen ambulantem und stationärem Sektor stehen (Schnittstellen-Problematik). Solange es hier verschiedene Verantwortlichkeiten und Finanzierungsträger gibt, PatientInnen hin- und hergeschoben werden, wird es zu Doppeluntersuchungen und -befundungen kommen und wird insgesamt hier Geld „verschleudert“ werden.

Trotz aller Überlegungen nach mehr Effizienz sowohl im ambulanten als auch im stationären Sektor darf allerdings die Zuwendungsmedizin nicht auf der Strecke bleiben. Bereits heute ist es so, dass Beziehungen und „Kuverthmedizin“ sowie das Wahlarztsystem dazu führen, dass diejenigen, die es sich leisten können, deutlich besser betreut werden, mehr Wertschätzung erhalten und mehr Möglichkeiten der aktiven Mitbestimmung haben.

Trotz eines nahezu hundertprozentigen Krankenversicherungsschutzes gibt es soziale Gradienten in der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen. Einerseits korreliert der Gesundheitszustand mit dem Einkommen, womit erhöhte Kostenbeteiligungen Angehörige schwächerer Einkommensgruppen stärker treffen. Andererseits nehmen Besserverdienende das Gesundheitssystem anders in Anspruch: NiedrigverdienerInnen nehmen zwar aufgrund ihres schlechteren Gesundheitszustandes häufiger als der Durchschnitt AllgemeinmedizinerInnen in Anspruch, sie gehen aber deutlich seltener zum Facharzt und unterziehen sich seltener einer Gesundheitsuntersuchung. Der Zugang zu ambulanten Gesundheitsdienstleistungen ist für Ärmere häufiger mit längeren Weg- und Wartezeiten verbunden als für sozial besser gestellte Menschen.²

1.4 Der Arzneimittelbereich

Die höchste Dynamik in den vergangenen Jahren wiesen die Ausgaben für Medikamente auf. Die Steigerungen sind dabei ganz klar auf einen Preiseffekt zurückzuführen. Die seit Jahren laufenden Bemühungen, hier eine Kosteneindämmung zu erreichen, sind – wenn überhaupt – immer nur von kurzzeitigem Erfolg gekrönt. Wenngleich es sich beim Pharmabereich um einen privatwirtschaftlichen Bereich handelt, kann nicht von marktwirtschaftlicher Wettbewerbs-Preisbildung ausgegangen werden. Dies liegt einerseits an der Marktstruktur: Große Unternehmen dominieren den Markt, außerdem koalieren sie häufig mit ÄrztInnen und ApothekerInnen und können so ihre Anbieterdominanz ausspielen. Andererseits liegt es am Patentschutz: Innovation muss sich lohnen, und daher werden neu entwickelte Medikamente geschützt. Hier gilt es, die „optimale“ Patentdauer zu eruieren, um zu vermeiden, dass zu hohe Renten abgeschöpft werden. Die Bestrebungen der EU in Richtung Ausweitung der Patentdauer muss äußerst kritisch betrachtet werden. Untersuchungen bei amerikanischen Pharmafirmen zeigen nämlich deutlich, dass die hohen Medikamentenkosten nur zu einem Teil durch Forschungsausgaben verursacht werden, ebenso wichtig ist inzwischen der Anteil der Marketingkosten.³

1.5 Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Gesundheitswesens

Das Gesundheitswesen ist einer der größten volkswirtschaftlichen Produktions- und Konsumsektoren mit herausragenden Wachstums- und Beschäftigungschancen. Es ist damit ein bedeutender Standortfaktor: Ein funktionierendes Gesundheitssystem ist eine ebenso wichtige Produktionsvoraussetzung wie Verkehrs-, Energie-, Telekommunikations- und Bildungsinfrastruktur.⁴

Wenngleich die Zahlen zur Erwerbstätigkeit im Gesundheitsbereich sehr vage sind, kann man schätzen, dass sich der Anteil der Beschäftigten im Gesundheitswesen an der Gesamtsumme aller Beschäftigten in den vergangenen drei Jahrzehnten etwa verdoppelt hat: laut Statistischen Handbüchern der Sozialversicherung von 2,5% Mitte der siebziger Jahre auf 5,2% 2004.

Die Einkommensentwicklung lässt sich aufgrund statistischer Umklassifizierungen nur seit 1995 verfolgen. Das Medianeinkommen der Männer, die im Gesundheitswesen unselbstständig beschäftigt waren, stieg von 1995 auf 2003 um 14,8%, jenes der Frauen um 12%. Diese Steigerungsraten sind geringer als die durchschnittlichen Medianeinkommen über alle Wirtschaftsklassen (Männer +19,3%, Frauen +16,6%). Während aber die Medianeinkommen der Männer im Gesundheitswesen unter dem Ge-

samtmedianeinkommen für Männer liegen, sind sie bei Frauen etwas höher. Darin spiegelt sich, dass es sich um ein sehr stark frauendominiertes Berufsfeld handelt:

„Gemessen an Fraueneinkommen insgesamt, bietet dieses Berufsfeld überdurchschnittliche Einkommenschancen. Die Geschlechtsdiskriminierung wird aber daran deutlich, dass die Durchschnittseinkommen im Gesundheitsbereich niedriger sind als die allgemeinen Durchschnittseinkommen – die wenigen Männer müssen sich in diesem Bereich an die Fraueneinkommen „nach unten“ anpassen.“⁵

2. Zunehmende Ökonomisierung im Gesundheitswesen

In zunehmendem Ausmaß wird eine Ökonomisierung im Gesundheitswesen festgestellt. Dies lässt sich an mehreren Tendenzen festmachen:

So hat die starke Betonung der EU-Wettbewerbs- und Binnenmarktpolitik selbstverständlich massive Auswirkungen auf die Sozial- und Gesundheitspolitik. Nur vordergründig sind diese noch nationalstaatliche Angelegenheit.

Die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes können dabei in vielfältiger Weise ins Gesundheitswesen hineinspielen:⁶

- | | |
|------------------------------|--|
| Freier Personenverkehr → | Arbeitsmarkt: Ärzte, Zahnärzte, Pflege- und Gesundheitsberufe;
Kurzzeit- und Langzeitaufenthalt;
Datenverkehr und Datenschutz; |
| Freier Güterverkehr → | Pharma-Markt, Medizinprodukte-Markt;
Öffentliche Beschaffung von Gütern;
Patientenwahl von Gütern; |
| Freier Dienstleist.verkehr → | Private und gesetzliche Krankenversicherung;
Öffentliche Beschaffung von Dienstleistungen;
Patientenwahl von Dienstleistungen; |
| Freier Kapitalverkehr → | Krankenhausinvestitionen. |

So ist beispielsweise im Zuge des freien Personenverkehrs inzwischen die nachträgliche (teilweise) Kosten-Erstattung von Gesundheitsleistungen, die im Ausland in Anspruch genommen wurden, bei der heimischen Krankenkasse gestattet. Auch wenn bis 2004 der Medizintourismus keine größere Dimension angenommen hatte (bis 2002 wurden im Jahresdurchschnitt 850 Genehmigungen erteilt⁷), dürfte er infolge der EU-Erweiterung an Bedeutung gewinnen.

2.1 Die EuGH-Rechtsprechung der letzten Jahre

In den vergangenen Jahren haben gerade EuGH-Entscheidungen im Gesundheitswesen vermehrt zu Änderungen beigetragen. Problematisch dabei ist, dass diese aktive Rolle des Gerichtshofs „nicht auf Grundlage politischer Entscheidungsprozesse basiert. Mittels Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht wird eine marktorientierte Transformation der Gesundheitssysteme vorangetrieben.“⁸

Die beiden wichtigsten Urteile Ende der neunziger Jahre betreffend das Gesundheitswesen waren Kohl-Decker (1998) und Geraets-Smits und Peerbooms (1999). Sie beziehen sich darauf, dass ärztliche Dienstleistungen, sowohl im niedergelassenen als auch im stationären Bereich, im Ausland in Anspruch genommen werden können und von den heimischen Krankenkassen vergütet werden müssen (auch ohne vorherige Genehmigungen bzw. mit gemildertem Genehmigungsvorbehalt), soweit dadurch das finanzielle Gleichgewicht des Systems der sozialen Sicherheit nicht gefährdet wird. (Das dürfte für Einzelpersonen ja praktisch nie der Fall sein, in der Summe kann es aber natürlich zu erheblichen Problemen führen, insbesondere wenn die medizinrelevante Wertschöpfung, wie Operationen, im Ausland erfolgt, die Belastung des Systems in Form von Krankenständen dann aber im Inland.)

Es wurde im Zuge dieser Arbeit untersucht, wie die EuGH-Rechtsprechung in den vergangenen beiden Jahren aussah:

In der EuGH-Datenbank finden sich in den Jahren 2003 und 2004 insgesamt 31 Urteile, die mit dem Gesundheitswesen zu tun haben: Fünf Urteile gehen dabei in Richtung Qualitätssicherung und „Harmonisierung nach oben“, die anderen 26 tendieren eher in die Richtung Binnenmarktfreiheiten:

Zwei Urteile betreffen die Regelung von Arbeitszeiten, jeweils zugunsten der ArbeitnehmerInnen (das betrifft RettungsdienstfahrerInnen und ÄrztInnen im Bereitschaftsdienst), ein Urteil betrifft die Arzneimittelsicherheit (Pharmakovigilanz).

Wohl das wichtigste Urteil der vergangenen beiden Jahre stellt fest, dass die deutschen Krankenkassen keine Unternehmen nach Art 81 EG sind, daher auch keine marktbeherrschende Stellung missbrauchen können. Im Speziellen wird ihnen dadurch gestattet, Festbeträge bei der Arzneikostenerstattung festlegen zu dürfen (AOK und andere, C-264/01, Urteil vom 16. März 2004).

Der Kern des Urteils liegt im Folgenden:

Im Bereich der sozialen Sicherheit hat der Gerichtshof entschieden, dass bestimmte Einrichtungen, die mit der Verwaltung gesetzlicher Kranken- und Rentenversicherungssysteme betraut sind, einen rein sozialen Zweck verfolgen und keine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Dies ist der Fall bei

Krankenkassen, die nur die Gesetze anwenden und keine Möglichkeit haben, auf die Höhe der Beiträge, die Verwendung der Mittel und die Bestimmung des Leistungsumfangs Einfluss zu nehmen. Denn ihre auf dem Grundsatz der nationalen Solidarität beruhende Tätigkeit wird ohne Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt, und die Leistungen werden von Gesetzes wegen und unabhängig von der Höhe der Beiträge erbracht.

Ein weiteres bedeutendes Urteil (DocMorris) stellt fest, dass ein Mitgliedstaat den Internet-Versandhandel mit rezeptpflichtigen Arzneien untersagen kann (C-322/01, Urteil vom 11. Dezember 2003).

Demgegenüber steht eine Flut an Erleichterungen bzw. Liberalisierungen: In elf Fällen geht es um die teilweise Erleichterung von grenzüberschreitender Anerkennung von Arzneimitteln und Generika, in sechs Fällen werden Krankenversicherer in Erweiterung des Kohll/Decker-Urteils dazu verpflichtet, die Kosten für im Ausland erbrachte Leistungen unter bestimmten Bedingungen zu ersetzen (das betrifft u. a. die Pflegeversicherung, Heilkuren, biomedizinische Laboranalysen, Krankenhausaufenthalte und ambulante Leistungen), und in einem Fall geht es um die Anerkennung von Ärzteausbildungen im Ausland. Dann gibt es noch acht weitere Urteile, die nur am Rande das Gesundheitswesen betreffen, da es um die Liberalisierung von Nahrungsergänzungsmitteln geht.

Die EuGH-Rechtsprechung leistet also tendenziell der Entwicklung Vorschub, dass die nationalen Gesundheitssysteme als lukrative Zukunftsmärkte gesehen werden, die profitable Betätigungsfelder für Versicherungskonzerne und private Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen bieten.⁹ Nicht in Frage gestellt ist dabei (noch) die Selbstverwaltung der Krankenkassen: Solange sie sich auf den Solidargedanken stützen, werden sie nicht als Unternehmen und damit auch nicht als Nachfragekartell aufgefasst. Das bedeutet aber im Umkehrschluss, dass ein Abbau von Solidarelementen (wie zum Beispiel Wettbewerb zwischen Krankenkassen, Aufsplittung des Leistungskatalogs in Grund- und Wahlleistungen, aber auch vermehrte Selbstbehalte) die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass auch die Krankenkassen selbst dem Binnenmarktrecht unterworfen werden.

Dies wird auch von Mühlenbruch und Schmidt (2004, S. 174) bestätigt: „Festgehalten hat der EuGH aber auch an dem Grundsatz, dass es keine generelle Befreiung von den Bindungen des EGV im Bereich des Sozialen gibt, sondern dass nur bei Erfüllung bestimmter Kriterien hinsichtlich der Ausgestaltung eines Systems der sozialen Sicherung bestimmte Bindungen entfallen. Damit hängt die Zulässigkeit monopolistisch organisierter Sozialversicherungssysteme von der konkreten Ausgestaltung ab und kann sich hinsichtlich der Krankenkassen in Abhängigkeit von den zugewiesenen Aufgaben und der Art und Weise ihrer Organisation verändern. Orientiert sich die Aufgabenwahrnehmung künftig stärker an marktlichen Elementen, kann es zu einer anderen Einschätzung kommen.“

2.2 Vorrang des betriebswirtschaftlichen Denkens

Die Sparzwänge, die aus dem Maastrichter Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt resultieren, tun ihr Übriges, um die Ziele Wirtschaftlichkeit und Effizienz gegenüber Solidarität und Gerechtigkeit zu priorisieren.

Neben der EU-Liberalisierungspolitik sind es auch die Bemühungen im Rahmen von WTO und GATS, die veränderte Bedingungen für Gesundheitsdienstleister und -konsumentInnen schaffen:

„The changing conditions of global trade have raised important challenges for public health, including privatization and reduction of public services; reduced sovereignty of governments in regulating services, medications, equipment, and economic activities that affect occupational and environmental health; and enhanced power of multinational corporations and international financial institutions in policy decisions. Processes that link global trade and health often occur silently, with little attention or representation by legislators, the public media, and health professionals.“¹⁰

So werden rentable öffentliche Einrichtungen privatisiert, Leistungen ausgegliedert, es wird rationalisiert, und Eigenbeteiligungen werden erhöht.¹¹

Die medizinische Arbeit wird verbetrieblacht, sie wird in Schemata, Richtlinien etc. standardisiert. Dadurch werden medizinische Dienstleistungen zunehmend formalisiert und bürokratisiert, die patientInnenbezogenen Tätigkeiten nehmen zugunsten Management und Verwaltung ab.

Fallpauschalen, Globalbudgets etc. sollen zu effizientem Ressourceneinsatz führen. In der Realität bedeutet der dadurch entstehende Druck häufig Personalabbau, Qualitätsminderung, Risikoselektion, zu frühe Entlassungen etc.

2.3 Privatisierung – Liberalisierung – Ökonomisierung des Gesundheitswesens in Österreich

Auch wenn es wenig thematisiert wird, so ist es inzwischen eine Tatsache, dass die Ökonomisierung auch in Österreich Einzug gehalten hat: Insbesondere der Krankenhaussektor wurde in Österreich in den vergangenen Jahren wesentlich marktnäher gestaltet. So wurden in vielen Spitälern die Zuleistungen (wie Küche, Wäscherei, Putzdienste etc.) ausgelagert, Spitäler wurden in privatrechtliche Gesellschaften umgewandelt usw.

„Die Vamed Krankenhaus Management und Betriebsführungs-GesmbH (KMB), eine Tochter des österreichischen Spitalsdienstleisters Vamed, betreibt schon jetzt in öffentlichen Krankenhäusern wie dem Wiener AKH die komplette Infrastruktur wie Reinigung, Telefon, Energieversorgung und

Fuhrpark. Mietwäsche-Unternehmen machen bereits fast die Hälfte ihrer Umsätze im Gesundheitsbereich.¹²

Die zunächst sinnvoll erscheinenden Kostenreduktionen führen ihrerseits aber häufig wieder zu einem Konzentrationsprozess auf der Zuliefererseite:

„Im März 2004 erwarb etwa die Wiener Städtische Versicherung für rund 10 Millionen Euro 50 Prozent an der Diana-Gruppe, einer Betriebsgesellschaft von medizinisch-technischen Labors. Die Gruppe, die später in Futurelab umbenannt wurde, betreibt mehrere diagnostische Labors in Wien, ist auch in Tschechien tätig und will in Richtung Osteuropa expandieren. Diese Strategie passt zur Erwartung von Experten, die davon ausgehen, dass über kurz oder lang grenzüberschreitende Spitalsdienstleister entstehen, die aufgrund von Monopolstellungen ihrerseits den Druck auf die Krankenhausträger erhöhen können.“¹³

Aber auch Spitäler selbst werden verkauft bzw. ausgelagert.¹⁴ 2001 wurde das Kitzbühler Krankenhaus von der Gemeinde zu 74% an Helios verkauft. 2003 wurde versucht, für die steirische Krankenhausgesellschaft eine private Spitalsgesellschaft zu finden, die die Führung des Unternehmens übernehmen sollte. Seit Jahren läuft eine Debatte um die Privatisierung des Hanusch-Krankenhauses der Wiener Gebietskrankenkasse. In Österreich sind die aktivsten Konsortien die Vamed AG, die Humanomed-Gruppe, die HCC Krabag sowie Raiffeisen. Vielfach gibt es dann recht undurchschaubare Verflechtungen zu privaten Versicherungen, zu Baukonzernen, zu ausländischen Gesundheitskonzernen (wie Helios, Fresenius, Siemens etc.).

Noch deutlich dynamischer als der Krankenhausbereich wächst der Bereich der Alten- und Pflegebetreuung. Die Kräutergarten-Gruppe, Senecura, Humanocare (eine Schwesterfirma der Humanomed) sind einige der in Österreich aktiven Pflegeheimbetreiber. Die ambulante Pflege erfolgt insbesondere in Ostösterreich zu einem erheblichen Teil über halb legale Pflegekräfte aus Osteuropa.

Welche Auswirkungen haben die Privatisierungstendenzen auf die Kosten, auf die Qualität der Leistung und auf die Beschäftigung? Da es sich hier um einen graduellen Prozess handelt, der noch wenig untersucht ist, lassen sich nur qualitative Einschätzungen machen.

Die oft zitierte, angeblich höhere Effizienz privater Spitäler lässt sich mit schlechteren Kollektivverträgen, mit Fehlen von Ausbildungsstätten und Pflegeschulen und nicht zuletzt mit Rekrutierung von Pflegepersonal aus Pflegepools erklären.¹⁵ Das Pflegepersonal wird nicht mehr angestellt, sondern bietet „selbstständig“ über Vermittlungsstellen – die so genannten (oft illegalen) Pflegepools – ihre Arbeit an, meist neben einer gesicherten Arbeit in einem der öffentlichen Spitäler (was dort dann häufig zu vermehrten Krankenständen, *Burn out*-Syndrom etc. führt).

Die Erfahrungen der USA und inzwischen auch Deutschlands zeigen, dass mit dem Kostendruck auch der Konzentrationsdruck steigt. Dies geht nicht immer einher mit einer effizienten Bettenbewirtschaftung (wenige Schwerpunktspitäler und eine gut ausgebaute Grundversorgung), da auch hier betriebswirtschaftlich und nicht volkswirtschaftlich gedacht wird.

Devereaux et al. (2002) zeigten für die USA in einer groß angelegten Meta-Studie (in der Studien für mehr als 26.000 Spitäler und 38 Mio. PatientInnen erfasst wurden), dass die Sterblichkeitsrate in gewinnorientierten Privatspitälern um 2% höher als in nicht-gewinnorientierten ist. Sie erklären dies damit, dass im Gegensatz zu gemeinnützigen Organisationen gewinnorientierte Spitäler auch eine Gewinnmarge für ihre Investoren abwerfen müssen. Dadurch steigt der Kostendruck, das Personal ist weniger qualifiziert:

„Considering these issues one might feel concern that the profit motive of private for-profit hospitals may result in limitations of care that adversely affect patient outcomes. Our results suggest that this concern is justified. Studies included in our review that conducted an analysis adjusting for disease severity, and another analysis with further adjustment for staffing levels, support this explanation for our results. The private for-profit hospitals employed fewer highly skilled personnel per risk-adjusted bed.“¹⁶

In einer Folgestudie zeigte ein weiteres AutorInnenteam rund um Philip Devereaux (2004), dass nicht nur die *Performance* privater gewinnorientierter Spitäler in den USA schlechter seien als im gemeinnützigen Sektor, sondern dass gleichzeitig auch die Preise höher seien, wiederum mit der Erklärung, dass die privaten Investoren zu bedienen seien:

„Our pooled analysis [...] demonstrated statistically significant higher payments for care at private for-profit hospitals [...]. The likely explanation is the necessity to generate revenues to satisfy investors, a requirement absent in private not-for-profit hospitals. Private for-profit hospitals are also burdened with a 6% absolute increase in the proportion of hospital spending devoted to administration as compared with private not-for-profit hospitals. Further executive bonus incentives are over 20% higher at private for-profit than at private not-for-profit hospitals.“¹⁷

Private Gesundheitsdienstleister tendieren weiters zu PatientInnenselektion. Dieses Problem ist bereits aus den USA und Deutschland bekannt. Die Tatsache, dass in Österreich der durchschnittliche Punktwert pro Fall (in der LKF wird jedem Diagnosefall je nach Komplexität ein Punktwert zugewiesen, der dann abgerechnet wird) in öffentlichen Spitälern höher ist als in privaten, verstärkt ebenfalls den Verdacht, dass sich private Spitäler eher die leichteren Fälle „herauspicken“.¹⁸

2.4 Vor- und Nachteile von *Public-Private-Partnerships*

Von vielen Seiten werden *Public-Private-Partnerships* propagiert. Die Modelle reichen dabei von Betriebsführungsmodellen, wo ein privates Unternehmen auf Basis eines Managementvertrags im Namen und auch Rechnung der öffentlichen Hand eine Krankenanstalt führt, bis hin zu Betreibermodellen, wo der öffentliche Haushalt private Betreiber mit dem Bau, der Planung, der Finanzierung und dem Betrieb der Anlage beauftragt. Je höher die Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand bleiben, umso geringer sind die Budgetentlastungsmöglichkeiten. Bei PPP schließen sich öffentliche und private Partner zum wechselseitigen Vorteil zusammen. Bei der Verfolgung gemeinsamer Ziele steuert jeder Partner seine Erfahrung bei. Einsatzfelder sind dabei nicht nur das Krankenhaus, sondern ebenso die Pflege, die Pharmabranche, die Biotechnologie, gesundheitliche bzw. medizinische Informationstechnologie etc.

Als Vorteile werden genannt:¹⁹

- Entlastung des Finanzhaushaltes;
- verstärkte Gesamtoptimierung (dies betrifft die komplexeren PPP-Modelle wie Konzessions- oder Betreibermodell);
- Möglichkeit der Effizienzsteigerung (dies basiert einerseits auf der Hypothese der Überlegenheit der Privatwirtschaft gegenüber dem öffentlichen Sektor, andererseits auf der besseren Ausnutzung von Synergieeffekten);
- Risikotransfer zum privaten Partner;
- neueste Technologie und Managementenerfahrung;
- geringerer Einfluss der Politik (dies wird wohl nur von manchen als Vorteil gesehen werden);
- Kundenorientierung (Privaten wird hierbei eine größere KundInnenorientierung nachgesagt als dem Staat);
- straf- und zivilrechtliche Entlastung.

Gleichzeitig wird aber eine Anzahl von Kritikpunkten angeführt:²⁰

- höhere Finanzierungskosten bei Großinvestitionen (da die öffentliche Hand bessere Finanzierungsbedingungen hat);
- aufwändige Projektvorbereitung (die Erfahrungen z. B. in Großbritannien zeigen, dass die Ausschreibungszeiten sehr lang sind);
- Unsicherheit bei Vergabe und Wettbewerbsregeln der EU;
- Erfordernis der Erstellung komplexer Regelungen (es bedarf umfangreicher Verträge, wie die Risiken aufgeteilt werden, wie Tarife, Ertragsbegrenzungen etc. festgelegt werden, welches Mindestangebot zu erbringen ist etc. – insofern dürften PPP entgegen dem oben genannten Vorteil der rechtlichen Entlastung sehr zur Freude der Wirtschaftsanwälte sein);

- Gefahr der Benachteiligung der öffentlichen Hand bei Risiko- und Ertragsteilung;
- wachsender Einfluss der privaten Akteure bei der Erstellung öffentlicher Leistungen und damit verbunden Verlust an öffentlicher bzw. demokratischer Kontrolle.

All diese Kritikpunkte haben 2001 den britischen Rechnungshof zur Feststellung veranlasst, dass die Langzeitwirkungen von PPP-Projekten mit Laufzeiten bis 35 Jahren noch nicht abschätzbar wären.

Wie bei allen Privatisierungsmaßnahmen öffentlicher Dienstleistungen im allgemeinen Interesse stellt sich die Frage, wie sehr die Versorgungssicherheit in guter Qualität garantiert werden kann, ob es nicht zu „Rosinenpicken“ kommt (nur ertragreiche Projekte werden private Partner finden) und ob die Projekte nicht überdimensioniert sind (Ferrari-Syndrom). Auch wenn es sich um eine Partnerschaft mit der öffentlichen Hand handelt, hat jeder private Unternehmer alles andere als altruistische Motive. Unternehmen sind ihren *shareholders* verantwortlich und nicht den *stakeholders* (im Gesundheitswesen also den PatientInnen). Wie schwierig es ist, private Partner zu finden, wenn die öffentliche Hand sich ein hohes Maß an Einflussmöglichkeit bewahren will, hat die erfolglose Suche der landeseigenen Krankenhausgesellschaft Kages nach einer privaten Spitalsgesellschaft, die die Führung des Unternehmens übernehmen sollte, gezeigt.²¹ Eigentümer sollte das Land Steiermark bleiben, das neue Management durfte keine Standorte schließen, die Personalhoheit sollte beim Land verbleiben. Noch während des Bieterverfahrens zogen sich Sana/Humanomed und Vamed/Wittgenstein Kliniken aufgrund der eingeschränkten Gestaltungsmöglichkeiten zurück, sodass schlussendlich die Kages für die Spitäler Geschäftsführer anstellte und lediglich mit der HCC Krabag (ein Unternehmen von Christian Köck, Hans-Peter Haselsteiner und der Raiffeisen LB NÖ-Wien) einen gut dotierten Beratervertrag abschloss.

3. Was sind die Alternativen?

Es gibt im Prinzip zwei Möglichkeiten, auf diese Ökonomisierung zu antworten: Entweder schlägt man die Debatte mit ihren eigenen Waffen, in dem man ökonomische Argumente dafür anführt, wieso ein solidarisches, öffentliches Gesundheitswesen Pareto-effizient ist. Oder man wählt einen bewusst „unökonomischen“ Weg und argumentiert mit Werturteilen: Gesundheit als unverzichtbares Gut darf nicht ökonomischen Zwängen unterworfen werden. Gesundheit muss einfach leistbar sein.

Es soll hier eher versucht werden, den ersten Weg zu gehen. Will man, dass Menschen solidarisch sind und sich verantwortlich zeigen, so müssen sie auch etwas davon haben.

3.1 Gesundheitspolitische Kompetenzen für die EU?

Im europäischen Kontext kann man sich dabei auf den Vertrag von Amsterdam berufen, in dem es in Art 152, Abs. 1 im ersten Satz heißt:

„Bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt.“

Damit wird der Gesundheitsschutz zur verpflichtenden Querschnittsmaterie aller Politikbereiche, wobei aber die Mitgliedstaaten volle Verantwortung für die Organisation des Gesundheitswesens und der medizinischen Verantwortung haben.²² Im September 2002 wurde dann das „Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit“ für die Jahre 2003 bis 2008 veröffentlicht. Hier wurden vor allem verbesserte Informationsflüsse und Koordination festgelegt und der Gesundheitsförderung und Prävention großer Stellenwert beigemessen:

„Das Programm soll auf diese Weise dazu beitragen, dass

- a) durch die Förderung einer integrierten und sektorübergreifenden Gesundheitsstrategie bei der Festlegung und Durchführung sämtlicher Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt wird,
- b) Ungleichheiten im Gesundheitsbereich abgebaut werden und
- c) die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in den unter Artikel 152 des Vertrags fallenden Bereichen gefördert wird.“²³

Die Ausführungen haben aber deutlich gezeigt, dass der EuGH die Gesundheitspolitik stark beeinflusst. Dem muss koordiniert entgegengewirkt werden:

„Will man die Gestaltung der Gesundheitspolitik nicht dem binnenmarkt-orientierten Richterrecht überlassen, bedarf es aktiver politischer Gestaltungsprozesse auch auf der europäischen Ebene. Ohne eine Verankerung gesundheitspolitischer Ziele in den europäischen Verträgen wird sich die auf die Mechanismen des Marktes zugeschnittene Entwicklung der Europäischen Union fortsetzen.“²⁴

Territoriale Grenzüberschreitungen im Gesundheitswesen sind nicht rundweg abzulehnen. Notwendige Bedingung ist allerdings, eine Dequalifizierungsspirale und eine Ausnutzung der finanziellen Ressourcen eines Systems zugunsten eines anderen zu verhindern. So findet sich beispielsweise im Peerbooms-Urteil die Erkenntnis, dass nationale Versicherungen sich bei der Ausgestaltung ihrer ambulanten und stationären Leistungskataloge nicht allein von nationalen Maßstäben leiten lassen dürfen: Man kann daraus auch die Hoffnung ableiten, dass in diesem Rechtsrahmen medizinisch hervorragende Standards schneller in die Leistungskataloge der nationalen Kassen diffundieren und damit die Leistungsfähigkeit aller europäischer Gesundheitssysteme verbessert wird.²⁵ Ebenso bedeutet die Aufweichung des Territorialprinzips auch im statio-

nären Sektor, dass gerade in Grenzgebieten effiziente grenzüberschreitende Anbieternetzwerke entstehen könnten, in dem die stationären Kapazitäten aufeinander abgestimmt werden. Damit es nicht zu fiskalischen Ungleichgewichten kommt, bräuchte es hier allerdings geeignete Kostenverrechnungs- und Transfermechanismen.²⁶

Allerdings bedeuten diese Entwicklungen, dass bislang gebräuchliche Steuerungsinstrumente der Krankenkassen wie Budgets, Zulassungsbeschränkungen oder Vorschriften zur Qualitätssicherung etc. in ihrer Leistungsfähigkeit geschwächt werden, da ausländische Anbieter nicht an sie gebunden sind:

„Hier sind die gesundheitspolitisch Verantwortlichen gefordert, europataugliche und systemverbessernde Lösungen zu finden.“²⁷

Nur auf die Methode der offenen Koordinierung zu setzen, ist sicherlich zu wenig. Dies haben die Erfahrungen aus der Beschäftigungs- und Armutsbekämpfungspolitik deutlich gezeigt. Es geht vielmehr darum, dem Lissabon-Ziel des „größeren sozialen Zusammenhalts“ auf europäischer wie auf nationaler Ebene zum Durchbruch zu verhelfen. Das bedeutet, dass mehr Grenzüberschreitung im Gesundheitswesen nur mit hoher Planungs- und Steuerungskompetenz auf EU-Ebene einhergehen kann. Ob Nationalstaaten hier Kompetenzen delegieren wollen, wird davon abhängen, wie sehr hohe Qualitätsstandards auch auf EU-Ebene gelten sollen.

Auch Busse (2004, S. 78) sieht die Zukunft in der europäischen Koordination. Die in der Grundrechtscharta aufgestellte Forderung „Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung“ sollte nicht einfach nur nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten interpretiert werden. Vielmehr bedarf es eines europäischen Mindestleistungskatalogs, europaweiter Akkreditierung von Krankenhäusern und ÄrztInnen und vor allem EU-weit einheitlicher Leitlinien.

3.2 Reformen auf der Finanzierungsseite

Die konservative Antwort auf die Probleme des Gesundheitswesens ist: Die Lohnnebenkosten, über die derzeit die Sozialversicherung finanziert wird, müssen gesenkt werden. Da aber gleichzeitig nicht die Ausgaben für den Wachstumsbereich Gesundheit zu stark eingeschränkt werden dürfen, muss zunehmend auf die Versicherten selbst und insbesondere auf die Kranken zurückgegriffen werden. Dies ist unsolidarisch und ist der sicherste Weg in eine Zweiklassengesellschaft. Demgegenüber müssen von progressiver Seite Ansätze unterstützt werden, die Solidarität und Wettbewerb nicht als Widerspruch sehen.

Solidarische Finanzierung kann nicht heißen, dass Selbstbehalte erhöht werden, sondern vielmehr, dass all jene, die von einem guten Gesund-

heitswesen profitieren, auch Finanzierungsverantwortung haben. Das bedeutet, dass die Finanzierungsbasis erweitert werden muss auf alle Einkommensarten. (Die Vorschläge reichen hier von der in Österreich diskutierten Wertschöpfungsabgabe bis hin zur deutschen Bürgerversicherung.)

Auf der Finanzierungsseite, sprich bei den Krankenkassen, ist den Bestrebungen nach mehr Wettbewerb ein Riegel vorzuschieben. Das Urteil AOK u. a. hat deutlich gezeigt, dass eine solidarische Finanzierung untrennbar mit der Nicht-Unternehmens-Eigenschaft verbunden ist. Diese gilt es zu schützen.

3.3 Qualitätswettbewerb unter den Leistungsanbietern

Unter den Leistungsanbietern ist Wettbewerb hingegen denkbar, allerdings in Form von Qualitätswettbewerb. Abrechnungssysteme müssen dahingehend reformiert werden, dass sie Anreize bieten, gute Qualität für alle zu bieten. PatientInnen müssen wesentlich besser informiert werden, sowohl über Art und Umfang der erbrachten Leistungen als auch über die dadurch entstehenden Kosten. Qualitätssicherung und -kontrolle müssen wesentlich stärker ausgebaut werden: Qualitätssicherung (z. B. *Health Technology Assessment*)²⁸ erhöht Effizienz wie Effektivität im Gesundheitswesen und sollte daher flächendeckend eingesetzt werden. Weiters müssen PatientInnenrechte deutlich gestärkt werden.

Qualitätssicherung und Sicherung des universalen Zugangs hängen jedenfalls eng miteinander zusammen, will man nicht eine Zwei-Klassen-Medizin.

3.4 Einsparungspotenziale durch Transparenz und Koordination

Die Gesundheitspolitik muss ihre Ziele wesentlich transparenter machen: In Sonntagsreden zu behaupten, Gesundheit sei unbezahlbar und das höchste Gut, ist in Zeiten knapper Mitteln und komplexer Zielfunktionen naiv und fast schon unehrlich. Leistungskataloge, die darstellen, was in welchem Umfang von der solidarischen Krankenversicherung abgedeckt wird, sind ein Instrument der Transparenz. Wenn sie unter Zuhilfenahme moderner wissenschaftlicher Erkenntnisse demokratisch erstellt werden und garantieren, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht systematisch ausgeschlossen werden, ist gegen diese Form der Rationierung nicht unbedingt etwas einzuwenden. (Sowohl Schweden als auch die Slowakei haben gute Erfahrungen damit gemacht.)

Wie im ersten Abschnitt ausgeführt wird, dürften die höchsten Einsparungspotenziale bei der Verbesserung der Schnittstellen liegen. Eine bessere Koordination zwischen ambulantem und stationärem Bereich wäre zum Wohle der PatientInnen, gleichzeitig aber auch ausgabendämpfend.

Spitalsreformen können also nur dann zielführend sein, wenn gleichzeitig eine leistungsfähige ambulante Pflege und eine integrative Versorgung aufgebaut werden.

Notwendig dafür ist ein koordinierter österreichweiter Versorgungsplan. Dafür braucht es eine übergeordnete Planungsagentur, um Leistungserbringung und Finanzierungsverantwortung in eine Hand zu bringen. Nicht sinnvoll erscheint in diesem Zusammenhang die Schaffung neuer Bürokratien (Gesundheitsagenturen), die nur wenig verschleiert der Machtverschiebung („Umfärbung“) dienen. Zielführender wäre eine Stärkung der Sozialversicherung – sie ist bereits heute der wichtigste Akteur im Gesundheitswesen und ist den Grundsätzen der solidarischen Finanzierung verpflichtet.

Selbstverständlich lässt sich über Reformen in der Bettenbewirtschaftung diskutieren. Es dürften aber eher Umschichtungen als Abbau von Betten notwendig sein. Österreich hat ein nicht mehr zeitgemäßes Verhältnis von Akut- und Pflegebetten, hier muss es zu Umwidmungen kommen. Regionale Spitäler dürfen nicht als Prestigeobjekte von Landeshauptleuten missbraucht werden, sondern sollten auch österreichweit koordiniert geplant werden, um überall eine rasch erreichbare Grundversorgung zu gewährleisten. Spezialbehandlungen können hingegen auf bestimmte Kompetenzzentren konzentriert sein, wodurch die Qualität seltener Operationen steigen sollte. (Wenn bestimmte Operationen in einem Spital höchstens einmal im Jahr durchgeführt werden, steht zu befürchten, dass dem ÄrztInnenteam die dafür notwendige Routine fehlt.)

Spitäler sind in den Regionen wichtige Arbeitgeber. (In Kärnten beispielsweise hat allein das Krankenhaus Klagenfurt mit 4.500 MitarbeiterInnen mehr als doppelt so viele Beschäftigte wie der größte Industriebetrieb des Landes, die Infineon.) Es verwundert daher nicht, wenn über Bettenabbau oder gar Spitalsschließungen immer heftige Kämpfe entstehen. Nicht unerheblich dürfte hier auch die Rolle der PrivatpatientInnen sein, wie Rümmele (2005, S. 155) eingängig ausführt:

„Privatversicherungen zahlen nämlich für Sonderklassepatienten kaum an das Spital, sondern hauptsächlich an den Primararzt. Der muss für gewöhnlich mit seinen Untergebenen und dem Krankenhaus teilen. [...] Ärztekammer und Experten schätzen, dass die den Ärzten zufließenden Beträge 30 bis 35 Prozent aller ärztlichen Einkommen im stationären Bereich ausmachen. Je mehr Privatpatienten ein Arzt also anlockt, umso besser für ihn, aber auch für das Spital, das mitnascht. [...] Damit es aber nicht so weit kommt, dass Spitäler Privatpatienten bevorzugen, hat der Gesetzgeber eine folgeschwere Barriere errichtet: Das Krankenanstaltengesetz legt fest, dass in einem gemeinnützigen Krankenhaus maximal ein Viertel aller Betten zur Sonderklasse gehören darf. Wer also möglichst viele profitable Sonderklassebetten haben will, muss auch die Gesamtzahl

der Betten hoch halten.“

Wichtig ist ein bewusster Umgang mit Medikamenten. Dabei sind sowohl Kostenbewusstsein als auch gesundheitliches Bewusstsein gefragt. Ideen wie das „Grüne Rezept“ (statt Medikamenten werden alternative Behandlungswege „verschrieben“) oder das „Boxensystem“ (ein Erstattungsmodell, das eine phasenweise Erstattung, je nach medizinischem Mehrnutzen, vorsieht) sollten dabei vorangetrieben werden. Natürlich sind auch Generika zu fördern, wobei darauf zu achten ist, dass hier nicht wieder eine ganz neue Lobby unterstützt wird.

Ganz wesentlich ist ein Ausbau der Prävention. Derzeit ist Prävention eine Kann-, aber nicht eine Muss-Aufgabe der Sozialversicherung. Dies mag kurzfristig kostengünstiger wirken, längerfristig entstehen durch mangelnde Prävention aber hohe individuelle und gesamtwirtschaftliche Folgekosten. Für eine effektive Prävention ist auch ein umfassender Auftrag zur betrieblichen Gesundheitsförderung notwendig.

Insgesamt lassen die demographischen Trends vermuten, dass Gesundheit, insbesondere, wenn auch die geriatrische Langzeitpflege miteinbezogen wird, in Zukunft mehr kosten wird.²⁹ Das bedeutet eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung, der sich eine wohlhabende Gesellschaft stellen kann und muss. Schließlich leistet, um den Argumentationskreis zu schließen, ein gutes Gesundheitssystem den wesentlichsten Beitrag zum Gesundheitszustand der Bevölkerung, was wiederum als Standortfaktor einen hohen externen Nutzen hat.

4. Zusammenfassung

Das Gesundheitswesen ist wie viele andere Bereiche öffentlicher Dienstleistungen immer mehr einer Ökonomisierung ausgesetzt. Nicht zuletzt der EuGH und sein Forcieren von Binnenmarktrecht spielen hier eine treibende Kraft jenseits von demokratischen Entscheiden. Auch in Österreich nehmen Liberalisierung und Privatisierung im Gesundheitswesen stark zu, ohne dass die Öffentlichkeit allzu viel davon merkt. Dabei bestehen große Risiken in Bezug auf Qualität, universalen Zugang, volkswirtschaftliche Kosten etc.

Die Alternativen dazu könnten heißen: Eine nachhaltige öffentliche Gesundheitspolitik muss ihre Ziele und auch deren Beschränkungen transparent darlegen. Leistungs- und Finanzierungsverantwortung müssen zusammengeführt werden. Dafür bietet sich eine deutliche Aufwertung der Sozialversicherung an. Und schließlich muss es auf der Anbieterseite statt Preiswettbewerb Qualitätswettbewerb geben.

Anmerkungen

- ¹ Siehe auch Stepan, Sommersguter-Reichmann (2000) 26.
- ² Hofmarcher et alii (2003) 14; Pochobradsky et alii (2002).
- ³ Siehe Probst (2003) 54.
- ⁴ AG Alternative Wirtschaftspolitik (2002) 3.
- ⁵ Streissler (2003) 279.
- ⁶ Schmucker (2003) 18.
- ⁷ Ebendort 21.
- ⁸ Ebd. 5.
- ⁹ Ebd. 33.
- ¹⁰ Shaffer (2005) 33.
- ¹¹ Siehe auch Deppe (2002) 108.
- ¹² Rümmele (2005) 132f.
- ¹³ Ebendort 133.
- ¹⁴ Siehe Rümmele (2005).
- ¹⁵ Siehe Streissler (2003).
- ¹⁶ Devereaux et al. (2002) 1405.
- ¹⁷ Devereaux (2004) 1822f.
- ¹⁸ Rümmele (2005) 137.
- ¹⁹ Rupp (2004).
- ²⁰ Ebenfalls Rupp (2004), man findet sie aber auch beispielsweise in den sehr angeregten Internet-Diskussionen in Kanada über PPP-Modelle.
- ²¹ Siehe Rümmele (2005) 35f.
- ²² Schmucker (2003) 9ff.
- ²³ Europäische Gemeinschaft (2002) 6.
- ²⁴ Schmucker (2003) 37.
- ²⁵ Jasper, Tostmann (2003) 365.
- ²⁶ Ebendort 367.
- ²⁷ Ebd. 368.
- ²⁸ Health Technology Assessment (HTA) befasst sich mit der Bewertung von medizinischen Verfahren und Technologien und deren Auswirkungen auf die Gesundheit und das Gesundheitssystem.
- ²⁹ Siehe z. B. Hofmarcher-Holzhacker (2004).

Literatur

- AG Alternative Wirtschaftspolitik, Gesundheitspolitik: Solidarität statt Privatisierung und Marktorientierung. [online] Sondermemorandum (Universität Bremen, Bremen 2002); www.memo.uni-bremen.de/docs/sm0213.pdf (heruntergeladen Dezember 2004).
- Busse, Reinhard, EU-Gesundheitspolitik: der Gründungsvertrag, der Europäische Gerichtshof, die Verfassung und die offene Methode der Koordinierung, in: Meggeneder, Oskar (Hrsg.), Reformbedarf und Reformwirklichkeit des österreichischen Gesundheitswesens (Frankfurt 2004) 67–78.
- Deppe, Hans-Ulrich, Zur sozialen Anatomie des Gesundheitssystems. Neoliberalismus und Gesundheitspolitik in Deutschland (2. Auflage, Frankfurt 2002).
- Devereaux, Philip J.; et alii, A systematic review and meta-analysis of studies comparing mortality rates of private for-profit and private not-for-profit hospitals, in: Canadian Medical Association Journal 166/11 (2002) 1399–1406.
- Devereaux, Philip J.; et alii, Payments for care at private for-profit and private not-for-profit hospitals: a systematic review and meta-analysis, in: Canadian Medical Association Journal 170/12 (2004) 1817–1824.

- Europäische Gemeinschaft, Beschluss Nr. 1786/2002/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit (2003-2008), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft L 271 (Brüssel, 9. 10. 2002).
- Hofmarcher, Maria; et alii, Diagnose Armut?, in: Health System Watch III (IHS, Wien 2003).
- Hofmarcher-Holzhacker, Maria, Is health care expenditure susceptible to health policy? An econometric evaluation of determinants of Austrian health care expenditure, in: Megeneder, Oskar (Hrsg.), Reformbedarf und Reformwirklichkeit des österreichischen Gesundheitswesens (Frankfurt 2004) 149-163.
- Jasper, Jörg; Tostmann, Ralf, Die Bedeutung der EuGH-Rechtsprechung für die Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen in der EU, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 52/3 (2003) 353-379.
- Mühlenbruch, Sonja; Schmidt, Tillmann, Zur Einordnung der Tätigkeit von Krankenkassen hinsichtlich europäischem Wettbewerbsrecht und Dienstleistungsfreiheit, in: ZESAR 4 (2004) 171-174.
- OECD, Health at a Glance (OECD, Paris 2003).
- Pochobradsky, Elisabeth; et alii, Soziale Ungleichheit und Gesundheit (ÖBIG, Wien 2002).
- Probst, Josef, Die aktuelle Situation des österreichischen Gesundheitssystems, Finanznot und Handlungsbedarf, in: Soziale Sicherheit 2 (2003) 49-56.
- Rupp, Bernhard, Public Private Partnership-Modell im Gesundheitswesen (=Vortrag für die „Plattform für Gesundheitsökonomie“, Wien, 5. Mai 2004, PowerPoint-Präsentation [online]); <http://www.telemedizin.at/platform/download/Rupp-PPP%20im%20Gesundheitswesen1.pdf> (heruntergeladen Februar 2005).
- Shaffer, Ellen R., Global Trade and Public Health, in: American Journal of Public Health 95/1 (2005) 23-34.
- Schmucker, Rolf, Europäische Integration und Gesundheitspolitik (=Arbeitspapier Nr. 23 [online], Institut für Medizinische Soziologie, Frankfurt 2003); www.labournet.de/diskussion/wipo/gesund/schmucker.pdf (heruntergeladen Dezember 2004).
- Stepan, Adolf; Sommersguter-Reichmann, Margit (2000); [online] <http://www.ibag.tu-wien.ac.at/ibwl/lehre/kassel-06-2002.pdf> (heruntergeladen März 2005).
- Streissler, Agnes, Frauen als Leistungsträgerinnen des Gesundheitswesens, in: Wirtschaft und Gesellschaft 29/2 (2003) 247-285.
- Streissler, Agnes, Das österreichische Gesundheitswesen – Eine ökonomische Analyse aus interessenpolitischer Sicht (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 89, Arbeiterkammer Wien; Wien 2004).
- Suchanek, Andreas; Friederich, Dominique, Rationale Gesundheitspolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung 195 (23. August 2003) 13.

Zusammenfassung

Das Gesundheitswesen ist wie viele andere Bereiche öffentlicher Dienstleistungen immer mehr einer Ökonomisierung ausgesetzt. Nicht zuletzt der EuGH und sein Forcieren von Binnenmarktrecht spielen hier eine treibende Kraft jenseits von demokratischen Entscheidungen. Auch in Österreich nehmen Liberalisierung und Privatisierung im Gesundheitswesen stark zu, ohne dass die Öffentlichkeit allzu viel davon merkt. Dabei bestehen große Risiken in bezug auf Qualität, universalen Zugang, volkswirtschaftliche Kosten etc.

Die Alternativen dazu könnten heißen: Eine nachhaltige öffentliche Gesundheitspolitik muss ihre Ziele und auch deren Beschränkungen transparent darlegen. Leistungs- und Finanzierungsverantwortung müssen zusammengeführt werden – dafür bietet sich eine deutliche Aufwertung der Sozialversicherung an. Und schließlich muss es auf der Anbieterseite statt Preiswettbewerb Qualitätswettbewerb geben.

NEUERSCHEINUNGEN

Josef Wieland

Normativität und Governance

Gesellschaftstheoretische und philosophische Reflexionen der Governanceethik

Mit der 1999 erschienenen „Ethik der Governance“ hat Josef Wieland die ökonomischen und organisationstheoretischen Grundlagen zeitgenössischer Wirtschafts- und Unternehmensethik neu erarbeitet. In diesem Buch untersucht er die normativen Grundlagen der Governanceethik.

ca. 200 Seiten, 19,80 € [D], ISBN 3-89518-521-3 (Sept.)

Uwe Jens, Hajo Romahn (Hg.)

Glanz und Elend der Politikberatung

Politikberatung hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, auch im Sinne der Bereitschaft zur Umsetzung von Beratung. Der Sammelband beinhaltet Beiträge von Wissenschaftlern, die sich aus unterschiedlichen Positionen und Funktionen mit den Möglichkeiten und Grenzen der Politikberatung beschäftigen: als Politiker, als Vertreter der Ministerialbürokratie, als Berater aus Universitäten und Forschungsinstitutionen.

ca. 200 Seiten, 19,80 € [D], ISBN 3-89518-516-7 (Okt.)

Achim Truger (Hg.)

Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?

In der aktuellen steuerpolitischen Debatte in Deutschland werden bislang unbestrittene Fundamente einer gerechten Besteuerung aufgegeben. Die Beiträge dieses Bandes wollen einige dieser Argumentationen kritisch prüfen und die damit verbundenen Reformvorstellungen mit alternativen Konzepten konfrontieren.

ca. 200 Seiten, 24,80 € [D], ISBN 3-89518-518-3 (Okt.)

metropolis Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

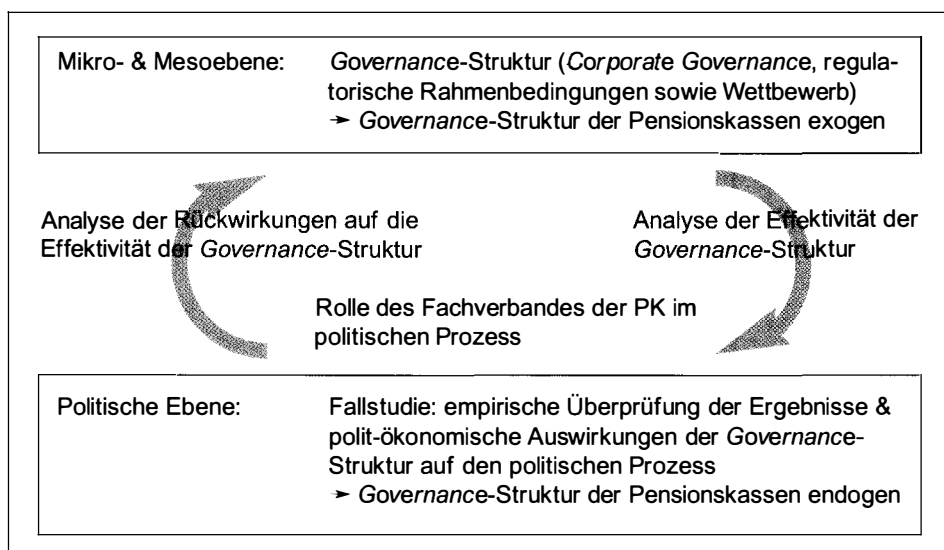
www.metropolis-verlag.de

Die *Governance*-Struktur der Pensionskassen in Österreich und ihre polit- ökonomischen Konsequenzen

Stefan W. Schmitz*

Die vorliegende Arbeit untersucht die Effektivität der *Governance*-Struktur der Pensionskassen in Österreich. Darauf aufbauend werden die polit-ökonomischen Konsequenzen anhand des politischen und legislativen Prozesses, der zur Novelle des Pensionskassengesetzes im Jahre 2003 führte, analysiert. Die Studie gliedert sich in zwei Teile, die den beiden Rechtecken in Abbildung 1 entsprechen:

Abbildung 1: Die Struktur der vorliegenden Arbeit



Im ersten Teil (oberes Rechteck in Abbildung 1) werden die *Corporate Governance*, der Regulierungsrahmen und die Wettbewerbsintensität im Bereich der Pensionskassen dargestellt. Diese Komponenten bilden die *Governance*-Struktur der Pensionskassen. Diese *Governance*-Struktur

wird bezüglich ihrer Effektivität zur Durchsetzung der Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten untersucht. Es wird die aus ihr resultierende Machtverteilung bei Interessenkonflikten zwischen den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten einerseits und den AktionärInnen (vor allem große österreichische Banken und Versicherungen) andererseits hergeleitet.

Die Instrumente, die den AktionärInnen zur Steuerung und Kontrolle der Pensionskassen zur Verfügung stehen, ergeben sich in erster Linie aus dem Aktiengesetz.¹ Das Pensionskassengesetz (PKG) enthält darüber hinaus Bestimmungen, die sicherstellen sollten, dass die Pensionskassen ihre Geschäfte im Interesse der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten führen. Einerseits können diese Bestimmungen als Gegengewichte zur strukturellen Dominanz der AktionärInnen interpretiert werden. Andererseits können sie auch als symbolische Politik gesehen werden, die vor allem dazu diente, die Unterstützung der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten sowie ihrer Interessenvertretungen für die Einführung des PKG zu gewinnen. Der erste Teil stellt daher die Frage, wie effektiv diese Bestimmungen in Bezug auf ihre Zielsetzung als Gegengewicht zur strukturellen Dominanz der AktionärInnen tatsächlich sind (rechter Pfeil in Abbildung 1). (Die *Corporate Governance* auf Unternehmensebene wird dabei als Mikroebene bezeichnet.) Weiters wird die Frage untersucht, ob die Wettbewerbsintensität im Bereich der Pensionskassen als Gegenwicht zur strukturellen Dominanz der AktionärInnen wirksam wird. (Die *Governance* durch Regulierung der Pensionskassen und durch Wettbewerb auf Ebene des Marktes werden dabei als Mesoebene bezeichnet.) In diesem ersten Teil wird der *Governance*-Begriff der Neuen Institutionellen Ökonomie als konzeptioneller Rahmen zugrunde gelegt. Die institutionellen Interessen der Pensionskassen werden anhand der *Governance*-Struktur auf der Mikro- und Mesoebene hergeleitet. Die Interessen aller Betroffenen (*Stakeholder*: vor allem der AktionärInnen und der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten) werden in diesem Stadium der Analyse als prä-determiniert vorausgesetzt. Ebenso wird die *Governance*-Struktur auf Mikro- und Mesoebene als gegeben betrachtet. Diese Annahme wird im zweiten Teil aufgegeben.

Im zweiten Teil (unteres Rechteck in Abbildung 1) werden die Ergebnisse des ersten Teils einer empirischen Überprüfung unterzogen. Analysiert wird, wessen Interessen die Pensionskassen in einem Interessenkonflikt zwischen Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten und Aktionären tatsächlich vertreten. Die Untersuchung basiert auf einer Fallstudie, in der die Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten jenen der AktionärInnen diametral entgegengesetzt sind – die PKG-Novelle 2003. Im Rahmen der empirischen Überprüfung der Ergebnisse des ersten Teils werden die politik-ökonomischen Rückwirkungen, die sich aus

der *Governance*-Struktur der Pensionskassen ergeben, untersucht (linker Pfeil in Abbildung 1). In diesem Teil wird die *Governance*-Struktur auf der Mikro- und Mesoebene, die auch durch das PKG geregelt wird, daher nicht mehr als gegeben betrachtet, sondern endogenisiert. Der Zusammenhang zwischen *Governance*-Struktur und politischer Ökonomie wird anhand der Fallstudie untersucht. Wie wirkt sich die *Governance*-Struktur auf der Mikro- und Mesoebene auf den politischen Prozess aus? Welche Rückwirkungen ergeben sich daraus wiederum für diese *Governance*-Struktur? Wie wirkt sich dies auf die Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten aus? Welche politischen Risiken ergeben sich für sie? Die empirische Untersuchung basiert auf dem konzeptionellen Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus.

Die mikroökonomische Literatur zur theoretischen Analyse möglicher Interessenkonflikte bei Pensionskassen und ihrer optimalen *Governance*-Struktur ist umfangreich.² Auch die Zahl der Forschungsarbeiten über die politische Ökonomie von Pensionsreformen ist in den letzten Jahren stark gewachsen.³ Beide Forschungsbereiche betrachten entweder den politischen Prozess oder die *Governance*-Struktur als exogen. Die Zusammenführung beider Forschungsbereiche im Rahmen der Untersuchung der Interdependenz zwischen *Governance*-Struktur auf Mikro- und Mesoebene und der politischen Ökonomie der PKG-Novelle 2003 stellt den konzeptionellen Beitrag der vorliegenden Arbeit dar. Der empirische Beitrag liegt in der Analyse der Effektivität der *Governance*-Struktur der Pensionskassen in Österreich sowie der Aufarbeitung der politischen Ökonomie der PKG-Novelle 2003.

Die empirische Untersuchung beschränkt sich auf Österreich, da die *Governance*-Strukturen der Pensionskassen in der OECD sehr heterogen sind.⁴ Da zur empirischen Beurteilung der Effektivität von *Governance*-Strukturen die detaillierte Aufarbeitung der relevanten Gesetzesmaterie, der allgemeinen gesetzlichen Grundlagen (z. B. Aktiengesetz) sowie der jeweiligen Marktstruktur notwendig ist, würde eine OECD-weite Untersuchung den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Auch die EU-Richtlinie über die Tätigkeit und Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge (2003/14/EC) enthält diesbezüglich nur sehr allgemeine Grundsätze. Das relevante Level-3-Komitee (CEIOPS) beschäftigt einen Beratungsausschuss mit 17 Mitgliedern, von denen neun dem Finanzsektor, zwei der europäischen KonsumentInnenvereinigung und eines den Gewerkschaften zuzurechnen sind.⁵ Dies veranschaulicht den Einfluss des Finanzsektors im politischen Prozess im Bereich der betrieblichen Pensionsvorsorge auf EU-Ebene. Da Pensionskassen auch in anderen Ländern Finanzinstitutionen darstellen, können ähnliche Interessenkonflikte wie in der österreichischen Fallstudie auftreten. Daher wäre die Effektivität der *Governance*-Strukturen auf der Mikro- und Mesoebene auch

in anderen Ländern von großem Interesse. In einem Überblick zur *Governance*-Struktur von Pensionskassen beschränkte sich die OECD auf die entsprechenden formalen Bestimmungen auf der Mikroebene, ohne deren Effektivität zu untersuchen.⁶

Die vorliegende Arbeit trägt zu dieser Literatur bei, indem die Effektivität der *Governance*-Strukturen der Pensionskassen empirisch analysiert wird und die empirische Basis zusätzlich zur Mikro- auch die Mesoebene umfasst. In einem komparativen Ansatz sind die Ergebnisse für andere Länder indikativ, in denen Pensionskassen auch als Aktiengesellschaften (und nicht z. B. als Trusts) organisiert sind.⁷ Das World Economic Forum (2005) schätzt die Transparenz und Verantwortlichkeit von Pensionsfonds gegenüber den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten als nicht zufrieden stellend ein. Weiters wird argumentiert, dass deren Einfluss auf das strategische Vermögensmanagement gering sei. Das Fehlen entsprechender *Governance*- und Anreizstrukturen wird als zentrales Problem für Pensionskassen gesehen. Der Report schlägt die Formulierung eines freiwilligen „Fund Governance Code“ vor, der die Vertretung der Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten sicherstellen solle. Die Ergebnisse sind besonders interessant, da sie in einer Reihe von Konferenzen mit Vertretern von Pensionskassen, Fondsgesellschaften, Investmentbanken, Versicherungen und Unternehmensverbänden unter Ausschluss von VertreterInnen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten erarbeitet wurden.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich also in drei Teile. Der erste Teil umfasst die empirische Analyse der Effektivität der *Governance*-Struktur der Pensionskassen auf der Mikro- und Mesoebene. Der zweite Teil beinhaltet die Fallstudie der PKG-Novelle 2003 und stellt die polit-ökonomische Untersuchung auf politischer Ebene dar. Der dritte Teil fasst Ergebnisse zusammen.

1. Die *Governance*-Struktur der Pensionskassen auf der Mikro- und Mesoebene

In diesem Teil werden die Transparenz-Probleme und die Prinzipal-Agent-Probleme, denen Anwartschafts- und Leistungsberechtigte im Verhältnis zu den Pensionskassen gegenüberstehen, identifiziert. Im Vordergrund steht die Frage, wie effektiv die *Governance*-Struktur auf Mikro- und Mesoebene ist, um diese Probleme zu lösen.

1.1 *Governance*

Die Analyse basiert im ersten Teil auf einem ökonomischen *Governance*-Begriff und verwendet die darauf aufbauenden Methoden der Neuen

Institutionellen Ökonomie zur Analyse von Prinzipal-Agent-Problemen.⁸ Der *Governance*-Begriff bezieht sich darin auf institutionelle Strukturen, die zur Lösung von Koordinationsproblemen beitragen, die sich bei unvollständigen Verträgen als Folge von asymmetrischer Information und opportunistischem Verhalten ergeben. Sie setzen sich einerseits aus Komponenten auf der Mikroebene – *Corporate Governance* der Pensionskassen und Verträge zwischen Pensionskassen und Unternehmen – und andererseits aus Komponenten der Mesoebene – regulatorischen Rahmenbedingungen und Marktumfeld – zusammen. Da Pensionskassen in Österreich nicht börsennotiert sind, können die potenziellen *Governance*-Funktionen des Aktienmarktes und von Übernahmen nicht berücksichtigt werden. Potenzielle Prinzipal-Agent-Probleme zwischen AktionärInnen und Management der Pensionskassen werden nicht berücksichtigt, da dies vor allem Gegenstand des Aktiengesetzes ist, sich daraus keine für die Pensionskassen spezifischen Probleme ergeben und in der AktionärInnenstruktur der Pensionskassen Kleinanleger keine Rolle spielen.

Der Prinzipal-Agent-Ansatz ist für die vorliegende Untersuchung besonders geeignet, da das von den Pensionskassen verwaltete Vermögen im wirtschaftlichen Eigentum der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten steht. Die Pensionskassen agieren unter der expliziten rechtlichen Verpflichtung, die Geschäfte im Interesse der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zu führen. Der Ansatz verdeutlicht die Rolle von Anreizen und Sanktionen und stellt daher den optimalen konzeptionellen Rahmen für die empirische Analyse dar, da dieser empirisch beobachtbare Anreize und Sanktionen zugrunde liegen, die sich vor allem aus den rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Pensionskassen ergeben. Interessante, aber schwer beobachtbare und interpretierbare Faktoren, die das Verhalten von AktionärInnen und ManagerInnen von Pensionskassen beeinflussen, werden nicht berücksichtigt (z. B. soziale Normen, sozialer Status, individuelle ethische Konventionen).

Dennoch hat der *Governance*-Begriff der Neuen Institutionellen Ökonomie auch einige Nachteile: Der Ansatz bezieht sich vor allem auf ökonomische Anreize und Sanktionen. Er ist weniger geeignet, gesellschaftliche Konventionen oder altruistisches Verhalten als Motivation für ManagerInnen von Pensionskassen in Betracht zu ziehen, die Geschäfte im Interesse der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zu führen. Der Ansatz hinterfragt die ökonomische Rationalität der Delegation der langfristigen Investitionsentscheidungen an Pensionskassen aufgrund deren Expertise grundsätzlich nicht. Als zentrales Problem wird in der Analyse die Informationsasymmetrie zwischen ManagerInnen und Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zugrunde gelegt, während strukturelle Machtungleichgewichte zwischen großen Finanzinstitutionen und einzelnen Anwartschafts- und Leistungsberechtigten ausgeblendet werden. Erst im

zweiten Teil werden die substanziellen Rückwirkungen struktureller Machtungleichgewichte auf die *Governance*-Struktur auf der Mikro- und Mesoebene untersucht. Schließlich interpretiert der Ansatz politische Entscheidungen bezüglich einzelner Komponenten der *Governance*-Struktur aus rein funktionalistischer Perspektive (nämlich als Gegengewicht zur strukturellen Dominanz der AktionärInneninteressen in Pensionskassen). *Prima facie* geht er also nicht davon aus, dass diese in erster Linie als Maßnahmen symbolischer Politik intendiert waren, um politische Unterstützung für die Einführung von Pensionskassen zu mobilisieren.

Auf der Mikro- und Mesoebene wird der regulatorische Rahmen ebenso als prädeterminiert und für die Pensionskassen sowie die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten als gegeben angesehen wie einzelne Determinanten der Wettbewerbsintensität (Markteintrittsbarrieren, Markttransparenz, asymmetrische Information, opportunistisches Verhalten und technologische Charakteristika der Produktionsfunktion).

1.2 Transparenz und Prinzipal-Agent-Probleme

Pensionskassen müssen die gesellschaftsrechtliche Form von Aktiengesellschaften haben (§ 6 (1) PKG) und als Finanzintermediäre über eine Konzession der Finanzmarktaufsicht verfügen (§ 8 PKG), was zu strukturellen Interessenkonflikten und Prinzipal-Agent-Problemen (z. B. moralische Versuchung; engl. *moral hazard*) zwischen den AktionärInnen und den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten führt. Der Prinzipal (die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten) delegiert die Erreichung eines bestimmten Zieles an den Agenten (Pensionskassen und mittelbar deren Management). Ein optimaler Vertrag könnte Anreizkompatibilität (d. h. der Agent hätte Anreize, tatsächlich die Interessen des Prinzipals zu verfolgen) herstellen, indem er einen Zusammenhang zwischen der Bezahlung und der Tätigkeit des Agenten definierte. Allerdings ist die Tätigkeit des Agenten aufgrund asymmetrischer Information nicht direkt beobachtbar. Könnten die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten das Ergebnis der Tätigkeit des Agenten direkt beobachten und ins Verhältnis zu anderen potenziellen Agenten (Pensionskassen) setzen, würde ein Vertrag, der ein bestimmtes Verhältnis zwischen der Bezahlung des Agenten und seinen Ergebnissen definiert, die Anreizstruktur für den Agenten im Sinne der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten verbessern. Dabei treten allerdings zwei Probleme auf: Erstens ist das Ergebnis von Investitionsentscheidungen unter Unsicherheit keine deterministische Funktion der Tätigkeit des Agenten. Daher kann seine Tätigkeit nicht eindeutig aus den Ex-post-Ergebnissen abgeleitet werden, und schlechte Investitionsentscheidungen können von „Pech“ (schlechten Realisationen von Zufallsvariablen) nicht eindeutig unterschieden werden.⁹ Zweitens sind die mit

der Beobachtung der Ex-post-Ergebnisse der einzelnen Pensionskassen und ihrer Mitbewerber auf dem Markt verbundenen Kosten für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten häufig erheblich, da die Markttransparenz gering ist.¹⁰ Selbst falls die Ex-post-*Performance* relativ kostengünstig beobachtbar wäre, könnten sich Probleme für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten ergeben, falls allein auf die Ex-post-Sanktionierung von *Underperformance* als *Governance*-Prinzip vertraut würde. Dies folgt daraus, dass einzelne Risiken in sehr kurzer Zeit sehr hohe Verluste verursachen können oder über lange Zeit geringe Verluste verursachen, aber nur schwer zu bemerken sind. Die OECD (2001) führt eine Reihe solcher Risiken an, die sich aus dem Problem moralischer Versuchung (*moral hazard*) ergeben: Betrug; Missbrauch von Finanzmitteln der Pensionskasse, um Börsegänge, die von den AktionärInnen der Pensionskasse betreut werden, zu unterstützen; sowie zu hoher Portfolioumschlag (sog. „*portfolio churning*“), um die Kommissionen der Handelsintermediäre (häufig die AktionärInnen der Pensionskasse) auf Kosten der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zu erhöhen. Substanzielle Verluste können in den Folgeperioden häufig auch bei größerem Einsatz seitens des Agenten nicht kompensiert werden. Das heißt, dass sowohl die individuellen als auch die gesellschaftlichen langfristigen Wohlfahrtsverluste bei einer *Governance*-Struktur, die auf rein nachträglich wirksamen *Governance*-Mechanismen beruht, sehr hoch sein können.

Vor allem die potenziellen gesellschaftlichen Wohlfahrtsverluste können zu einem weiteren Problem moralischer Versuchung führen, in diesem Falle zwischen dem Staat und einer möglichen Koalition aus Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten und den Pensionskassen. Diese Koalition könnte die mögliche Sozialisierung von Verlusten der Pensionskassen als implizite Versicherung gegen potenzielle Verluste der Pensionskassen interpretieren. Die implizite Versicherung gegen potenzielle Verluste der Pensionskassen seitens der öffentlichen Hand kann verschiedenen Formen annehmen: statt der rigorosen Durchsetzung von regulatorischen Bestimmungen können diese im Anlassfall abgeschwächt werden, um die Verluste zu begrenzen; Kapitalzuschüsse der öffentlichen Hand; zusätzliche Sozialtransfers an Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigte, die von Altersarmut betroffen wären. Dies könnte Anreize zu exzessiven Risiken in der Veranlagung bieten. In der vorliegenden Arbeit wird dieses Problem moralischer Versuchung nicht weiter untersucht.

Die nachträgliche Beobachtbarkeit der *Performance* der einzelnen Pensionskasse trägt nur dann effektiv zum Ausgleich der strukturellen Dominanz der AktionärInnen der Pensionskassen bei, falls den Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten entsprechende Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Diese hängen in erster Linie von der *Governance*-Struktur auf der Mikro- und Mesoebene ab.

Der Gesetzgeber erkannte die sensible sozialpolitische Rolle der Pensionskassen und versuchte, Transparenz- und Prinzipal-Agent-Probleme durch entsprechende gesetzliche Bestimmungen zu entschärfen.¹¹ Diese funktionale Interpretation schließt allerdings nicht aus, dass die Bestimmungen auch als symbolische Politik zur Erhöhung der politischen Akzeptanz der Einführung der Pensionskassen fungiert haben könnten. Die Bestimmungen betreffen die Erhöhung der Transparenz der Pensionskassen, die Regelung der Partizipation der Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten in der *Corporate Governance* und die regulatorischen Rahmenbedingungen (z. B. Veranlagungsbeschränkungen, Eigenmittel- und Mindestertragsbestimmungen). Sie werden in den folgenden Abschnitten dargestellt und hinsichtlich ihrer Effektivität untersucht. Zusätzlich wird die potenzielle Funktion des Wettbewerbs unter den Pensionskassen als *Governance-Mechanismus* diskutiert.

1.3 Der Markt

Zum Stichtag 31. Dezember 2004 waren 13 betriebliche und sieben überbetriebliche Pensionskassen in Österreich zugelassen. Im Jahr 2004 stieg das den Veranlagungs- und Risikogemeinschaften zugeordnete Vermögen von 9,12 Mrd. € auf 10,13 Mrd. € (+11,1%). Die Forderungen der Haushalte gegen Pensionskassen machten rund 3% ihres Geldvermögens im Jahr 2004 aus.¹² Zum Stichtag bestanden mit rund 10.600 Unternehmen Pensionskassenverträge, die etwa 369.000 Anwartschafts- und 44.000 Leistungsberechtigte betrafen. Der Großteil der Pensionskassenverträge betrifft beitragsorientierte Systeme. Zwischen 1990 und 2004 betrug die durchschnittliche Performance der Pensionskassen 6,9% pro Jahr, wobei in den Jahren 2001 (-1,6%) und 2002 (-6,3% oder rund 379 Mio. €) Verluste zu verzeichnen waren.¹³ Die vorliegende Arbeit beschränkt sich im Weiteren auf überbetriebliche Pensionskassen. In einigen wenigen Fällen enthält das PKG spezifische Bestimmungen für betriebliche Pensionskassen, die daher keine weitere Berücksichtigung finden.

1.4 Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für die Entstehung von Pensionskassen und die Neuordnung von Betriebspensionen wurden 1990 mit dem Pensionskassengesetz (PKG) und Betriebspensionsgesetz (BPG) gelegt.¹⁴ Das BPG diente vor allem der arbeitsrechtlichen Absicherung betrieblicher Pensionszusagen, indem die Möglichkeit ihrer Übertragung vom Unternehmen auf eine Pensionskasse eingeführt und geregelt wurde. Zusätzlich wurden die bereits erworbenen Pensionsansprüche nach einer Periode von fünf Jahren unverfallbar, auch wenn ArbeitnehmerInnen das Unter-

nehmen vor Pensionsantritt verlassen. Die Unverfallbarkeit diene der Sicherung der erworbenen Pensionsansprüche, indem die Sicherheit der Pensionsansprüche von der wirtschaftlichen Zukunft des Arbeitgebers losgelöst wurde. Darüber hinaus sollte dadurch die Mobilität der ArbeitnehmerInnen auf dem Arbeitsmarkt erhöht werden, da durch die Unverfallbarkeit ein ArbeitgeberInnenwechsel nicht mehr mit einem Verlust des bereits erworbenen Pensionsanspruchs verbunden war.¹⁵

Ziel des PKG war die Schaffung der organisatorischen und regulatorischen Rahmenbedingungen sowie die Regelung der *Governance*-Struktur (insbesondere der Mitwirkungsrechte der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten) der Pensionskassen. Der Gesetzgeber verband das Ziel der Kapitalmarktförderung durch die Förderung institutioneller Investoren mit den sozialen Zielsetzungen des Gesetzes, wodurch potenzielle Ziel- und Interessenkonflikte geschaffen wurden. Einer der Befürworter des Gesetzesvorschlags betonte die bedeutende Rolle institutioneller Investoren für die Kapitalmarktentwicklung „im westlichen Ausland“: „Damit ist auch eine erhebliche wirtschaftspolitische Bedeutung dieser Pensionskassen gegeben, und wir glauben, wenn sie sich vernünftig entwickeln sollten, dann werden wir lang vermisste Großanleger, so genannte institutionelle Investoren, in unserem Land auch aufbauen können.“¹⁶ Der Finanzminister, der die Gesetzesvorlage ebenfalls unterstützte, strich die Bedeutung der Pensionskassen als institutionelle Investoren für den Kapitalmarkt und für industriepolitische Initiativen hervor.¹⁷

Pensionskassengeschäfte werden in § 1 (2) PKG als rechtsverbindliche Zusage von Pensionen an Anwartschaftsberechtigte und in der Erbringung von Pensionen an Leistungsberechtigte sowie in der damit verbundenen Hereinnahme und Veranlagung von Pensionskassenbeiträgen definiert. Das PKG schreibt vor, dass die Pensionskasse die Pensionsgeschäfte im Interesse der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zu führen und dabei auf die Sicherheit, Rentabilität und Liquidität sowie die angemessene Diversifikation Bedacht zu nehmen habe (§ 2 (1) PKG). Die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten agieren als Prinzipal und die Pensionskassen als Agenten, wodurch sich das Prinzipal-Agent-Problem ergibt.

1.5 Rechtliche Bestimmungen zur Erhöhung der Transparenz der Pensionskassen

Das PKG sieht die Konzessionspflicht für Pensionskassen vor. Die Konzessionen werden von der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) vergeben (§ 8 (1) PKG), in deren Zuständigkeitsbereich die Pensionskassen fallen.¹⁸ Pensionskassen sind Finanzintermediäre, dürfen aber keine Geschäfte betreiben, die nicht mit der Verwaltung von Pensionskassen zusammenhängen (*single-license principle*; § 1 (3) PKG).

Für die Pensionskassen bestehen zudem Informationspflichten gegenüber der FMA in zahlreichen Fällen: Die FMA muss informiert werden, u. a. falls sich die Zusammensetzung des Vorstandes ändert; falls Umstände eintreten, die die vertraglich zugesicherten Leistungen seitens der Pensionskasse gefährden; falls die Eigenmittelanforderungen nicht erfüllt werden (§ 36 PKG). Seit 31. März 1997 sind die Pensionskassen zusätzlich verpflichtet, der FMA jedes Quartal einen Quartalsausweis zu übermitteln, aus dem die Veranlagungen der Vermögens- und Risikogemeinschaften, die Einhaltung der Veranlagungsvorschriften und das Vorhandensein von mindestens 90% des den Veranlagungs- und Risikogemeinschaften zugeordneten Vermögens hervorgehen. Ein detaillierter Geschäftsplan muss von den Pensionskassen erstellt werden, der sämtliche zum Betrieb einer Pensionskasse erforderlichen Angaben und Parameter sowie die Art der angebotenen Leistungen enthält (§ 20 PKG). Weiters müssen die Verhältnisse dargelegt werden, die für die Wahrung der Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten von Bedeutung sind sowie die Rechnungsgrundlagen (Rechnungszins, vorgesehene rechnungstechnische Überschüsse etc.) angegeben werden. Die Pensionskassen müssen einen Aktuar bestellen, der die Erstellung des Geschäftsplans zu leiten und seine Einhaltung zu überprüfen hat (§ 20a PKG). Zusätzlich ist ein Prüfaktuar zu bestellen, der die Einhaltung des Geschäftsplans prüft (§ 21 PKG). Über beide Bestellungen ist die FMA zu informieren. Der Geschäftsplan muss vom Prüfaktuar bestätigt und von der FMA bewilligt werden. Die Pensionskassen sind verpflichtet, ihre geprüften Jahresabschlüsse und die geprüften Rechenschaftsberichte der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften mit den entsprechenden Prüfberichten der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) und der FMA vorzulegen.

Darüber hinaus haben die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten das Recht auf bestimmte Informationen seitens der Pensionskassen: Sie (oder der zuständige Betriebsrat) können sich auf Verlangen den geprüften Jahresabschluss sowie die Rechenschaftsberichte der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften zusenden lassen (§ 30a (2) PKG). Sie sind in den Beratungsausschüssen der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften vertreten, die Informationsrechte betreffend der Geschäfte der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft gegenüber dem Vorstand und dem Aufsichtsrat haben (§ 28 (2) PKG). Weiters sind die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten im Aufsichtsrat vertreten und haben das Recht, die Hauptversammlung zu besuchen, wo ihnen die Informationsrechte des Aktiengesetzes vor allem bezüglich der eigenen Veranlagungs- und Risikogemeinschaft zustehen. Die Pensionskassen müssen für jeden Anwartschafts- und Leistungsberechtigten ein Konto führen, das alle wesentlichen Daten (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge etc.) enthält (§

18 PKG). Sie müssen die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten jährlich schriftlich über die Beitrags- und Kapitalentwicklung, die Verwaltungskosten sowie die erworbenen Ansprüche informieren (§ 19 PKG). Parallel dazu gibt das BPG den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten ein Informationsrecht bezüglich der zu erwartenden Pensionsleistungen (§ 17 BPG). Mit 1. Jänner 2005 traten die Mindeststandards für die Information von Pensionskassen für Anwartschafts- und Leistungsberechtigte in Kraft.¹⁹ Sie wurden mit der Zielsetzung eingeführt, die Transparenz der Pensionskassen für Anwartschafts- und Leistungsberechtigte zu erhöhen. Die Informationen sollen Angaben über die *Performance* und die Volatilität der Veranlagungen, die Grundsätze der Veranlagungspolitik und die zu erwartenden Leistungen enthalten. Sie sollen für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten verständlich sein und ein realistisches Bild der zu erwartenden Leistungen basierend auf den Rechnungsparametern (vor allem Rechnungszins, rechnungstechnischer Überschuss) geben.²⁰ In beitragsorientierten Systemen müssen die Pensionskassen den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten unmissverständlich mitteilen, dass sie das Veranlagungsrisiko tragen. Zusätzlich regeln die Mindeststandards die Informationen, die Anwartschafts- und Leistungsberichte erhalten müssen, falls sie einer Pensionskasse beitreten, in Pension gehen oder den Arbeitgeber wechseln.

Die rechtlichen Bestimmungen zur Erhöhung der Transparenz der Pensionskassen bezüglich ihrer Veranlagungsergebnisse und -strategien gegenüber den betroffenen Anwartschafts- und Leistungsberechtigten sowie gegenüber der Aufsichtsbehörde sind weitgehend effektiv. Allerdings beziehen sie sich nicht auf Informationen bezüglich der Risikotragfähigkeit der Pensionskassen (z. B. Eigenkapitalausstattung). Weiters sind sie nicht auf die Erhöhung der Markttransparenz ausgelegt und diesbezüglich auch nicht effektiv. Daraus ergibt sich die Frage, welche Sanktionsmöglichkeiten den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zur Verfügung stehen, falls sie mit den Veranlagungsergebnissen und -strategien der Pensionskasse unzufrieden sind. Diese ergeben sich aus der *Governance*-Struktur der Pensionskassen auf der Mikro- und der Mesoebene.

1.6 Rechtliche Bestimmungen zum Umgang mit dem Prinzipal-Agent-Problem

1.6.1 Die *Corporate Governance* der Pensionskassen

Die *Corporate Governance* der Pensionskassen stellt eines der zentralen Instrumente zum Umgang mit dem Prinzipal-Agent-Problem zwischen Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten und den Pensionskassen dar. Sie besteht aus folgenden Komponenten: (i) Aufsichtsrat, (ii) Beratungsausschuss, (iii) Vorstand, (iv) interne Revision und (v) Hauptversammlung.

Das PKG sieht die Vertretung der Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten im Aufsichtsrat von überbetrieblichen Pensionskassen vor.²¹ Die Zahl ihrer VertreterInnen ist allerdings um zwei niedriger als die Zahl der KapitalvertreterInnen, falls in der Satzung der Pensionskasse nicht anders vorgesehen (§ 27 (1) PKG).²² Auf Basis der Jahresberichte 2003 der Pensionskassen zeigte sich, dass die Aufsichtsräte zwischen sechs und 14 Mitglieder hatten, wobei in allen bis auf zweien (davon eine betriebliche) die Kapitalvertreter die Mehrheit hatten. Zusätzlich können die ArbeitnehmerInnen der Pensionskasse eine VertreterIn in den Aufsichtsrat entsenden. Für den Vorsitz im Aufsichtsrat ist sowohl die Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder als auch jene der Mehrheit der KapitalvertreterInnen notwendig, was in der Regel zur Wahl eines KapitalvertreterIn führt. Die VertreterInnen der Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten werden von der Hauptversammlung gewählt. Sie sind häufig ExpertInnen des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB). Zusätzlich zu den für den Aufsichtsrat geltenden Bestimmungen des Aktiengesetzes²³ sieht das PKG vor, dass bestimmte Investitionsentscheidungen sowie die Gründung von Veranlagungs- und Risikogemeinschaften an die Zustimmung des Aufsichtsrates gebunden sind. Die wichtigsten Steuerungsinstrumente des Aufsichtsrates gegenüber dem Vorstand sind die Informationsrechte über die Geschäfte der Pensionskasse, die Notwendigkeit der Zustimmung zu strategischen Geschäftsentscheidungen und die Ernennung bzw. Abberufung von Mitgliedern des Vorstandes. Die Befürworter des PKG argumentierten, dass die Partizipation der Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten an Geschäfts- und Investitionsentscheidungen der Pensionskassen notwendig sei, da die veranlagten Mittel Einkommensbestandteil seien (also auf Grund des Prinzipal-Agent-Problems).²⁴ Da die VertreterInnen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten in fast allen Fällen gegenüber den KapitalvertreterInnen in der Minderheit sind, können sie mangelnde Leistungen des Vorstandes nicht sanktionieren. In möglichen Interessenkonflikten zwischen den Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten und den AktionärInnen können sie von den KapitalvertreterInnen überstimmt werden.

Pensionskassen können – müssen aber nicht – für jede Veranlagungs- und Risikogemeinschaft einen Beratungsausschuss einsetzen (§ 28 PKG). Dieser hat u. a. das Recht, Vorschläge bezüglich der Veranlagungspolitik der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft zu machen, ihren Jahresbericht und ihren Rechnungsabschluss einzusehen sowie Informationen über die sie betreffenden Geschäfte von Vorstand und Aufsichtsrat zu verlangen. Weiters hat er das Recht auf Berichterstattung und Antragstellung in der Hauptversammlung sowie die Möglichkeit, dem Aufsichtsrat Tagesordnungspunkte vorzuschlagen und eine VertreterIn in die entsprechende Sitzung zu entsenden. Seine Mitglieder werden vom Aufsichtsrat be-

stellt, wobei sie zu gleichen Teilen vom Vorstand und von den VertreterInnen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten nominiert werden.

Das Pensionskassengesetz enthält keine spezifischen Bestimmungen bezüglich des Vorstandes, sodass die allgemeinen Bestimmungen des § 70 AktG anzuwenden sind. Der Vorstand hat die Gesellschaft gemäß den vom Gesetz sowie ihrer Satzung vorgegebenen Zielen zu leiten, wobei die Interessen der AktionärInnen, der ArbeitnehmerInnen und das öffentliche Interesse zu berücksichtigen sind. Die Bestimmung steht in Gegensatz zur allgemeinen Bestimmung des § 2 (1) PKG, demzufolge die Pensionskasse ihre Geschäfte im Interesse der Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten zu führen habe. Diesbezüglich argumentieren Farny und Wöss (1992), dass der Vorstand verpflichtet sei, den strukturellen Interessenkonflikt zwischen Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten und AktionärInnen zu harmonisieren. Sie schließen daher, dass das Ziel von Pensionskassen eine nachhaltige Verzinsung des Eigenkapitals statt der Gewinnmaximierung sein solle, sodass überdurchschnittliche Dividenden zu einer Reduktion der Kosten für Anwartschafts- und Leistungsberechtigte führen sollten. Schiemer/Jabornegg/Strasser (1993) hingegen argumentieren, dass aus der sehr allgemeinen Bestimmung des § 2 (1) PKG weder konkrete Pflichten für den Vorstand noch konkrete Rechte ihm gegenüber abgeleitet werden können.

Der Vorstand ist das wichtigste Organ der Pensionskasse, dem die Leistung der Gesellschaft nach innen und ihre Vertretung nach außen obliegen. Sein Entscheidungsmonopol wird nur durch die Kompetenzen der anderen Organe der Gesellschaft – vor allem durch jene des Aufsichtsrates – beschränkt. Dessen zentrales Steuerungsinstrument ist das Recht der Ernennung bzw. Abberufung von Mitgliedern des Vorstandes.

Jede Pensionskasse hat eine interne Revision zu bestellen (§ 32 PKG). Sie untersteht direkt dem Vorstand und dient ausschließlich der Prüfung der Gesetzmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Geschäfts und Betriebs der Pensionskasse. Sie muss so eingerichtet sein, dass sie ihre Aufgabe zweckentsprechend erfüllen kann. Da sie direkt dem Vorstand unterstellt ist und diesem berichtet, trägt sie nicht zur Lösung des strukturellen Interessenkonflikts zwischen Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten und AktionärInnen bei.

Das PKG sieht die Einladung der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zur Hauptversammlung explizit vor (§ 29 (1) PKG), während das Aktiengesetz dieses Recht nur den AktionärInnen einräumt (§ 102 AktG). Die Wahl der VertreterInnen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten in den Aufsichtsrat hat in der Hauptversammlung zu erfolgen. Da die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten besonderes Interesse am Erfolg der Pensionskasse haben,²⁵ werden ihnen in der Hauptversammlung Informationsrechte eingeräumt (§ 29 PKG), die sonst nur AktionärInnen zu-

stehen (§ 112 AktG). Der Vorstand ist verpflichtet, auf Verlangen Auskünfte über die Gesellschaft zu erteilen, die mit der Tagesordnung wenigstens mittelbar in Beziehung stehen. Die Auskünfte müssen den Grundsätzen der gewissenhaften und getreuen Rechenschaft entsprechen, das heißt sie müssen inhaltlich wahr, vollständig und verständlich sein. Verstöße können gerichtlich geahndet werden (§ 255 AktG).²⁶

Zusätzlich zu den relevanten Bestimmungen des PKG sollte die Partizipation der ArbeitnehmerInnen an der Auswahl der Pensionskasse durch die relevanten Bestimmungen des BPG sichergestellt werden. Der Beitritt zu einer überbetrieblichen Pensionskasse bedarf einer Betriebsvereinbarung, die u. a. die Mitwirkung der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten an der Verwaltung der Pensionskasse, die Beiträge des Arbeitgebers und die Ansprüche der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten sowie die Voraussetzungen für die Kündigung des Pensionskassenvertrags seitens des Arbeitgebers zu regeln hat (§ 3 BPG). Auf politischer Ebene sah das PKG die Schaffung eines Pensionskassenbeirates im Bundesministerium für Finanzen vor (§ 35 PKG), indem die Zahl der VertreterInnen der Wirtschafts- und der Arbeiterkammer gleich groß war. Dieser wurde 1997 abgeschafft, da das Interesse der VertreterInnen der Pensionskassen sowie der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten sehr gering war, und in der Folge auch aus dem Gesetz gestrichen. Die Kapitalmarktentwicklung in den frühen 1990er Jahren war relativ stabil, wodurch die *Performance* der Pensionskassen relativ stabil blieb und keine substantziellen Interessenkonflikte zwischen Anwartschafts- und Leistungsberechtigten auftraten.

Die *Corporate Governance* der Pensionskassen stellt den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten effektive Instrumente zur nachträglichen Beurteilung der *Performance* der Pensionskassen zur Verfügung (Informationsrechte). Allerdings sieht sie keine effektiven Instrumente zur Sanktionierung von potenzieller *Underperformance* der Pensionskassen bzw. deren Vorständen seitens der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten vor. Daher schafft sie keine effektiven, *ex ante* wirksamen Anreizstrukturen, die potenzielle Interessenkonflikte oder das Prinzipal-Agent-Problem zwischen Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten und den Pensionskassen (v. a. das Problem moralischer Versuchung) lösen.

1.6.2 Veranlagungsvorschriften, Mindestertragsgarantie, Eigenkapitalvorschriften

Um den spezifischen Risiken, die mit der kapitalgedeckten Pensionsvorsorge durch Pensionskassen verbunden sind, gerecht zu werden, betonten die Unterstützer des Gesetzes die zentrale Rolle der Veranlagungsvorschriften²⁷ und der Mindestertragsgarantie²⁸.

Die Veranlagungsvorschriften werden in § 25 PKG im Detail ausgeführt. Zulässige Veranlagungen stellen vor allem Anleihen, Darlehen an Bund oder Länder, Barreserven, Aktien und Ertrag bringende Grundstücke und Gebäude in OECD-Ländern dar. Auf Euro lautende Anleihen müssen zumindest 35% ausmachen, während Aktieninvestments höchstens 50% des Vermögens einer Veranlagungs- und Risikogemeinschaft betragen dürfen. Aktien und Anleihen müssen an einem geregelten Wertpapiermarkt notiert sein. Die Veranlagung in Investmentfonds, die von Investmentfondsgesellschaft mit Sitz in einem OECD-Land aufgelegt werden, ist zulässig, solange sie nicht in Konflikt mit den Veranlagungsvorschriften des § 25 PKG steht oder dadurch den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten Kostennachteile entstehen. Tatsächlich investieren die Pensionskassen rund 95% des Vermögens der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften in Investmentfonds. Seit 1990 wurden die Veranlagungsvorschriften laufend liberalisiert. Mit der Novellierung des PKG 2005 erreichte dieser Prozess seinen vorläufigen Höhepunkt. Das allgemeine Vorsichtsprinzip wurde eingeführt und die Veranlagungsbeschränkungen weiter reduziert. Der Mindestanteil an Anleihen wurde reduziert, der Höchstanteil von Aktienveranlagungen auf bis zu 70% erhöht und die Möglichkeiten von Veranlagungen in Wertpapieren und aktienähnlichen Papieren, die nicht auf einem geregelten Markt zum Handel zugelassen sind, auf bis zu 30% erhöht. Die FMA hat per Verordnung besondere Veranlagungsvorschriften zu erlassen, die sich allerdings nicht mehr am alleinigen Interesse der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zu orientieren haben, sondern auch am volkswirtschaftlichen Interesse an einem funktionierenden Pensionskassensystem. Durch die Liberalisierung der Veranlagungsbeschränkungen wurde der Veranlagungsspielraum für die Pensionskassen und ihr Management deutlich ausgeweitet, wodurch die Überwachungskosten für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten sowie deren Risiken im Rahmen des Prinzipal-Agent-Problems anstiegen.

Die Unterstützer des PKG haben die Rolle der Mindestertragsgarantie als Anreizmechanismus für Pensionskassen und zur Internalisierung der Kosten geringen Veranlagungserfolgs intuitiv erkannt. Die Nachschussverpflichtung, die sich aus der Mindestertragsgarantie in der ursprünglichen Gesetzesfassung ergeben konnte, wurde als „Haftung des Eigenkapitals der Pensionskasse und damit der Pensionskasse selbst für einen gewissen Mindestveranlagungserfolg“²⁹ beschrieben. Die Bestimmungen betreffend Mindestertragsgarantie wurden im Rahmen der PKG-Novelle 2003 auf Kosten der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten geändert. Die politisch-ökonomischen Hintergründe dieser Novelle stellen die Fallstudie des zweiten Teils der Arbeit dar. Die folgende Darstellung bezieht sich auf die Mindestertragsgarantie, wie sie mit der Novelle 2003 normiert wurde (§ 2 (2) und (3) PKG).

Der Mindestertrag ist folgendermaßen definiert: Der jährliche Veranlagungsüberschuss der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft muss über einen Durchschnitt der jeweils letzten fünf Geschäftsjahre mindestens die Hälfte der durchschnittlichen monatlichen Sekundärmarkttrendite der Bundesanleihen abzüglich 0,75 Prozentpunkte erreichen. Wird der Mindestertrag nicht erreicht, so ist der Fehlbetrag des Vermögens der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft zu ermitteln. Wird erstmals ein Fehlbetrag festgestellt, so muss die Pension, die sich aus diesem Fehlbetrag ergäbe, den PensionistInnen aus den Eigenmitteln der Pensionskasse im Folgejahr gutgeschrieben werden.

Anwartschafts- und Leistungsberechtigte erhalten also keine Kapitalgutschrift für den Fehlbetrag mehr. Anwartschaftsberechtigte erhalten keine Kompensation für das Nichterreichen des Mindestertrags. Leistungsberechtigte erhalten keine Kapitalzuschüsse, sondern lediglich die aus fiktiven Kapitalzuschüssen resultierende Pension im Folgejahr. Wird der Mindestertrag nicht erreicht, so muss neben dem Fehlbetrag auch ein Vergleichswert ermittelt werden. Letzterer ergibt sich aus der hypothetischen Fortschreibung des Vermögens der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft unter Maßgabe des Mindestertrags abzüglich des tatsächlichen Vermögens. Der Durchrechnungszeitraum für die Berechnung des Vergleichswerts wird – anders als beim Fehlbetrag – mit jedem Jahr, in dem der Mindestertrag nicht erreicht wird, von anfänglichen 60 Monaten um 12 Monate ausgedehnt. Effektiv wird damit der Durchrechnungszeitraum zur Berechnung des Mindestertrags ausgedehnt. Der Vergleichswert und der Fehlbetrag werden einander gegenübergestellt, und die sich aus dem höheren Betrag ergebende Pension wird den Leistungsberechtigten aus den Eigenmitteln der Pensionskasse gutgeschrieben. Für die Anwartschaftsberechtigten wird die Berechnung beider Werte fortgeführt, bis eine von zwei Situationen eintritt: Erstens, der Mindestertrag wird wieder erreicht, und das tatsächliche Vermögen der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft übersteigt den hypothetischen Wert (es entsteht kein positiver Vergleichswert mehr); oder zweitens, die Anwartschaftsberechtigte geht in Pension, und die Verrantung des höheren der beiden Werte (Vergleichswert oder Fehlbetrag) wird im Folgejahr der Pension (zusätzlich zu der Pension, die sich aus der Verrantung des tatsächlichen Vermögens ergibt) gutgeschrieben.³⁰

Die Pensionskassen müssen Eigenmittel halten, die ihrem Risiko entsprechen, wobei sie jederzeit mindestens 1% des Gesamtwertes der Deckungsrückstellung aller Veranlagungs- und Risikogemeinschaften betragen müssen (§ 7 PKG).³¹ Für jene Verpflichtungen, die durch Versicherungen gedeckt sind, müssen allerdings keine Eigenmittel gehalten werden. Zusätzlich wurde mit der Novelle 2003 eine Mindestertragsrücklage eingeführt, der jährlich mindestens 0,45% der Deckungsrückstellun-

gen der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften mit Mindestertragsgarantie zugewiesen werden müssen, bis ein Betrag von 3% der entsprechenden Deckungsrückstellungen erreicht ist.

Für Anwartschafts- und Leistungsberechtigte entstehen mit dem Pensionskassenbeitritt auch direkte Kosten. Neben Verwaltungskosten, die als Anteil an den Beiträgen verrechnet werden, auch Vermögensverwaltungskosten, die als Anteil am verwalteten Vermögen berechnet werden. Lassen sich aus den Vermögensverwaltungskosten positive Anreize für die Pensionskassen ableiten? Das ist eher unwahrscheinlich, da die Pensionskassen vor allem in indirekte Veranlagungen investieren³² und die Vermögensverwaltungskosten vor allem aus den entsprechenden Kosten der Investmentfonds bestehen und in der Folge das Maximierungsproblem der Pensionskassen kaum beeinflussen.

Die Veranlagungsvorschriften sind zur Lösung des Prinzipal-Agent-Problems teilweise effektiv. Durch die Einschränkung des Handlungsspielraums des Agenten konnten die Monitoring-Kosten für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten, das maximale Risiko sowie die potenziellen, maximalen Verluste reduziert werden. Allerdings wurde diese Effektivität durch die fortschreitende Liberalisierung laufend reduziert, da der Handlungsspielraum des Agenten vergrößert wurde und die Kosten des Monitoring für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten anstiegen.

Die Mindestertragsgarantie kann zur Überwindung des Interessenkonfliktes zwischen Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten und den Pensionskassen teilweise beitragen. Durch dieses Instrument werden die Kosten von suboptimaler Veranlagung teilweise – nur bis zum Mindestertrag – seitens der Pensionskasse internalisiert.³³

Die Eigenmittel-Bestimmungen stellen keine effektiven Anreize für den Agenten dar, im Interesse des Prinzipals zu agieren. Die sehr allgemeine Formulierung, dass die Eigenmittel jederzeit dem Risiko der Pensionskasse entsprechen müssten, lässt keinen eindeutigen, objektiven Zusammenhang zwischen den Handlungen des Agenten und seinen Kosten herstellen. Zwar müssten die Eigenmittel mit zunehmendem Risiko der Veranlagungen ansteigen, allerdings hat die Vergangenheit gezeigt, dass die Bestimmung weder von den Pensionskassen noch von der Aufsichtsbehörde effektiv exekutiert wird, da sie sehr vage formuliert ist und daher Gegenstand unterschiedlicher Interpretationen sein kann. In der Folge sind die Eigenmittel daher mit einem Mindestsatz von 1% der Deckungsrückstellung festgesetzt und damit unabhängig von den Risikoentscheidungen des Agenten („at the margin“). Allerdings spielen sie eine indirekte Rolle, da die Pensionskassen ihre Verpflichtungen aus den Mindestertragsbestimmungen aus den Eigenmitteln decken müssen.

1.7 Die Wettbewerbsintensität zwischen den überbetrieblichen Pensionskassen

Die Unterstützer des PKG waren sich der Rolle des Wettbewerbs als positiver Anreizmechanismus für überbetrieblichen Pensionskassen im Rahmen des Prinzipal-Agent-Problems bewusst und haben daher Bestimmungen in das Gesetz aufgenommen, die die jährliche Kündbarkeit eines Pensionskassenvertrags durch das beigetretene Unternehmen beinhalten.³⁴ Der relevante Markt für die Analyse der Wettbewerbsintensität ist der Markt der sieben überbetrieblichen Pensionskassen, da die betrieblichen Pensionskassen Teil des betreffenden Unternehmens sind. Die Wettbewerbsbedingungen unter den überbetrieblichen Pensionskassen können auf die betrieblichen Pensionskassen aber indirekte Auswirkungen haben, da sie die Entscheidung der Unternehmen zwischen einer eigenen betrieblichen Pensionskasse oder dem Beitritt zu einer überbetrieblichen beeinflussen können.

Die Zulässigkeit und Rechtswirksamkeit einer Kündigung eines Pensionskassenvertrags setzt die Übertragung der entsprechenden Vermögensanteile der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten an eine andere Pensionskasse (oder eine ähnliche im Gesetz angegebene Einrichtung kollektiver betrieblicher Altersvorsorge) voraus (§ 17 PKG). Die Kündigungsfrist beträgt ein Jahr und kann nur zum Bilanzstichtag der Pensionskasse ausgesprochen werden. Der zu übertragende Mindestanteil des Vermögens beträgt 98% der Deckungsrückstellung und 98% der Schwankungsrückstellung. Der Pensionskassenvertrag und die zugrunde liegende Betriebsvereinbarung haben die näheren Voraussetzungen der Kündigung sowie die Art der Übertragung und die Höhe des zu übertragenden Mindestanteils zu enthalten (§ 15 (3) PKG und § 3 (1) BPG). Die Kündigung eines Pensionskassenvertrags ist für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten in der Regel mit Verlusten verbunden, so dass die Transaktionskosten eines Wechsels zwischen Pensionskassen nicht vernachlässigbar sind.³⁵

Der Pensionskassenvertrag wird zwischen der Pensionskasse und dem beitretenden Unternehmen abgeschlossen (§ 15 PKG). Die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten sind nur insofern einbezogen, als der Pensionskassenvertrag auf einer Betriebsvereinbarung beruhen muss (§ 3 (1) BPG).³⁶ Diese muss die Mitwirkung der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten an der Verwaltung der Pensionskasse, ihre Ansprüche gegenüber der Pensionskasse sowie die Beiträge des Arbeitgebers beinhalten und die Voraussetzungen für die Kündigung enthalten. Weitere für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten relevanten Umstände – wie zum Beispiel die Auswahl der Pensionskasse, die zulässigen Veranlagungen sowie die Grundsätze der Veranlagungspolitik – sind nicht an deren Zu-

stimmungen im Rahmen der Betriebsvereinbarung gebunden. Da sie nicht Vertragspartei sind, können sie den Pensionskassenvertrag als Sanktion für unter den Erwartungen bleibenden Veranlagungserfolg nicht kündigen. Ein möglicher Ausstieg (*Exit*) kann daher die mangelnde Mitbestimmung (*Voice*) im Rahmen der *Governance*-Struktur nicht ersetzen und stellt kein effektives Instrument zur Durchsetzung der Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten in einem Interessenkonflikt mit den AktionärInnen oder dem Management einer Pensionskasse dar. Die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten können nur indirekt mit der Unterstützung des beigetretenen Unternehmens den Pensionskassenwechsel als Steuerungsinstrument einsetzen. Laut einem Interviewpartner richten sich die Selektionskriterien der beitretenden Unternehmen aber nicht nur nach den Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten, sondern auch nach dem Verhältnis der Pensionskasse zur jeweiligen Hausbank der Unternehmen.³⁷

Die Marktkonzentration im Markt überbetrieblicher Pensionskassen ist relativ hoch. Die drei größten überbetrieblichen Pensionskassen kontrollieren 66,14% (gemessen an den Gesamtbeiträgen) bzw. 70,32% des Marktes (gemessen an den gesamten Deckungsrückstellungen).³⁸ Der Wettbewerb um bestehende Kunden scheint gering zu sein. Trotz der negativen Performance der Pensionskassen in den Jahren 2001 und 2002 haben nur zwei Unternehmen im Jahr 2002, zehn im Jahr 2003 und zwölf im Jahr 2004 die Pensionskasse gewechselt.³⁹ Diese Zahlen sind im Verhältnis zur Gesamtzahl der Pensionsverträge im Jahr 2004 mit etwa 10.600⁴⁰ sehr niedrig.⁴¹

Aufgrund der geringen Wettbewerbsintensität im Markt für bestehende Kunden, der nicht vernachlässigbaren Transaktionskosten und dem Umstand, dass die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten nicht Vertragspartei sind, ist der Wettbewerb kein effektives Instrument in der Durchsetzung der Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten in einem potenziellen Interessenkonflikt mit den AktionärInnen oder dem Management der Pensionskassen.

Die wichtigsten Ergebnisse des ersten Teils der vorliegenden Arbeit lassen sich wie folgt zusammenfassen: (i) Die *Governance*-Struktur der Pensionskassen auf der Mikro- und Mesoebene (*Corporate Governance*, regulatorisches Regime und Wettbewerb) erweisen sich als effektiv bezüglich der Ex-post-Transparenz der Pensionskassen bezüglich ihrer *Performance*, (ii) die *Corporate Governance* der Pensionskassen kann das Prinzipal-Agent-Problem zwischen den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten nicht effektiv lösen, und (iii) der Wettbewerb unter den überbetrieblichen Pensionskassen stellt keinen Ersatz für die mangelnde Durchsetzbarkeit der Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten im Rahmen der *Corporate Governance* dar.

Die Untersuchung zeigt im ersten Teil, dass bei Pensionskassen ein struktureller Interessenkonflikt zwischen Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten und den AktionärInnen besteht. Die *Governance*-Struktur auf der Mikro- und Mesoebene stellt keine effektiven Steuerungsinstrumente zur Verfügung, die die Durchsetzung der Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten im Falle eines tatsächlich auftretenden Interessenkonflikts sicherstellen. Als Aktiengesellschaften sind die Pensionskassen verpflichtet, die Geschäfte auch im Interesse ihrer AktionärInnen zu führen. In einem konkreten Interessenkonflikt mit den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten ist daher davon auszugehen, dass sich die AktionärInnen durchsetzen.

2. Die polit-ökonomischen Implikationen der *Governance*-Struktur der Pensionskassen auf der politischen Ebene

Der zweite Teil der Arbeit unterzieht die Ergebnisse des ersten einer empirischen Überprüfung. Weiters analysiert er die politisch-ökonomischen Auswirkungen der Ergebnisse des ersten Teils. Die Untersuchung basiert auf einer Fallstudie, in der die Interessen der Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten und jene der AktionärInnen diametral entgegengesetzt sind. Im Vordergrund steht die Rolle der Pensionskassen und ihres Fachverbandes in diesem Interessenkonflikt. Als relevantes empirisches Beispiel wird die PKG-Novelle 2003 identifiziert. Folgende Fragen stehen in der Analyse im Vordergrund: (i) Ist der strukturelle Interessenkonflikt zwischen den Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten und den AktionärInnen empirisch haltbar? Wessen Interessen setzten sich im gegenständlichen Fall durch? Und wessen Interessen vertraten die Pensionskassen und ihr Fachverband daher? Entspricht die empirische Evidenz den Ergebnissen des ersten Teils? (ii) Welche politisch-ökonomischen Auswirkungen haben die Ergebnisse des ersten Teils? Wie beeinflusst die *Governance*-Struktur auf der Mikro- und Mesoebene den politischen Prozess? Welche Rückwirkungen hat der politische Prozess wiederum auf die *Governance*-Struktur auf der Mikro- und Mesoebene?

Die empirische Untersuchung beruht auf Primärquellen wie Gesetzesentwürfen, den entsprechenden Erläuterungen und Stellungnahmen, stenographischen Protokollen der entsprechenden Plenarsitzungen, Ausschussberichten sowie Interviews mit Experten, Politikern und Beamten.

2.1 Politische Ökonomie und akteurzentrierter Institutionalismus

Underhill (2000, 7) definiert politische Ökonomie als „... [investigation of] the relationship between the market (and the private interests and prerogatives it includes) and political authority at various levels of governan-

ce (and the notions of public interest which we like to presume are inherent in politics)“. Er betont, dass der Markt nicht ohne Staat gedacht werden könne. Beide seien komplementäre, interdependente institutionelle Arrangements der *Governance* sozialer Beziehungen und Interaktionen in Gesellschaften. Daher interagieren Politik und Markt ständig, in dem sie einander verstärken bzw. beschränken. In manchen Fällen wirken sie in Übereinstimmung miteinander, teilen gemeinsame Vorstellungen, Zielsetzungen und Strategien. In anderen Fällen verhalten sie sich antagonistisch und vertreten unterschiedliche Interessen, Vorstellungen und Ansätze. In der folgenden Fallstudie wird die Interaktion zwischen politischen und ökonomischen AkteurlInnen im Rahmen eines ausgewählten politischen Prozesses untersucht. Die jeweiligen Positionen werden in Beziehung zu den Interessen der beteiligten AkteurlInnen gesetzt.

Die Definitionsmacht darüber, was als öffentliches bzw. privates Interesse gilt, stellt eines der wichtigsten Instrumente im politischen Prozess der Etablierung und Veränderung von *Governance*-Strukturen dar. Die Begriffe öffentliches und privates Interesse sind selbst subjektiv und haben starke ideologische Konnotationen. Daher wird auch untersucht, welche Institutionen erfolgreich ihre eigenen Interessen als öffentliches Interesse durchsetzen. Auf der politischen Ebene ist die *Governance*-Struktur der Pensionskassen zu einem großen Teil – *Corporate Governance* und regulatorische Rahmenbedingungen – endogen. Die Fallstudie untersucht explizit einen Prozess, dessen Gegenstand die Änderung dieser *Governance*-Struktur ist.

Die Analyse basiert auf der Methode des akteurzentrierten Institutionalismus, der untersucht, wie (v. a. politische und ökonomische) AkteurlInnen politische Veränderungsprozesse beeinflussen und ihre institutionellen Interessen durchzusetzen versuchen. Ausgangspunkt ist die Abgrenzung des zu untersuchenden politischen Prozesses, die Identifikation der relevanten AkteurlInnen, ihrer institutionellen Interessen, ihrer Machtressourcen und ihrer Strategien. Letztere sind wiederum vom vorherrschenden politischen Institutionengefüge beeinflusst, wenn auch nicht präeterminiert.⁴² Die relevanten AkteurlInnen sind v. a. die Pensionskassen, ihre AktionärInnen (v. a. Banken und Versicherungen), der Fachverband der Pensionskassen, die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten durch ihre politischen RepräsentantInnen (z. B. Arbeiterkammer) sowie politische Institutionen auf parlamentarischer und auf Regierungsebene. Allgemein werden politische Institutionen im zweiten Teil mit March und Olsen (1989) als Institutionen definiert, die der Reduktion von Komplexität zugrunde liegender Interessenkonflikte dienen. Sie sollen die Problemlösungskapazität im politischen Prozess erhöhen, in dem sie Interessen auf einer anderen Ebene als jener des identifizierten Problems (fürs Erste) ausschließen (z. B. soziale Routinen, soziale Konstruktionen von gesellschaftlicher Wirklichkeit).⁴³ Da die Rolle wichtiger AkteurlInnen in einem

spezifischen politischen Prozess untersucht wird, erscheint die Methode des akteurzentrierten Institutionalismus problemgerecht. Im ersten Teil der Arbeit wurde gezeigt, wie die institutionellen Interessen der Pensionskassen durch die gegebene *Governance*-Struktur auf der Mikro- und Mesoebene und die Interessen der beteiligten AkteurInnen prinzipiell abgeleitet werden können. Im zweiten Teil wird analysiert, welche institutionellen Interessen die beteiligten AkteurInnen im politischen Prozess tatsächlich verfolgen und wie sie versuchen, diese durchzusetzen. Die Akteurskategorien (Pensionskassen, Aktionäre, Anwartschafts- und Leistungsberechtigte) bestehen jeweils aus einer großen Vielzahl von einzelnen AkteurInnen. In der Fallstudie wird jedoch von einer hinreichenden Homogenität der Interessen unter den AkteurInnen der einzelnen Kategorien ausgegangen, um diese als kohärente AkteurInnen zu behandeln. Für Interessenkonflikte unter den Pensionskassen, AktionärInnen bzw. Anwartschafts- und Leistungsberechtigten bezüglich des vorliegenden politischen Prozesses liegen keine Anzeichen vor. Der akteurzentrierte Institutionalismus setzt eine zusätzliche Annahme voraus, nämlich dass die AkteurInnen intentional rational handeln, um ihre institutionellen Interessen durchzusetzen. Intentionale Rationalität ist eine schwächere Anforderung als ökonomische Rationalität, da sie „... suggests that rationality is a social practice subject to cognitive limits and the vagaries of the environment in which decision making takes place rather than a universal once-and-for-all state of mind.“⁴⁴

2.2 Fallstudie: Die politische Ökonomie der PKG-Novelle 2003

Für die Fallstudie wurde die PKG-Novelle 2003 ausgewählt und der Untersuchungsgegenstand weiter auf die Veränderung der Mindestertragsgarantie eingeschränkt. In diesem speziellen Fall sind die institutionellen Interessen der Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten und der AktionärInnen antagonistisch, der Interessenkonflikt stark ausgeprägt, und die Kosten und Gewinne der Novelle der Mindestertragsbestimmung lassen sich den AkteurInnen eindeutig zuordnen.

2.2.1 Die Auswirkungen der Novelle der Mindestertragsgarantie

Die PKG-Novelle 2003 bedeutete für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten Verluste. Anstatt den Fehlbetrag, der durch das Nichterreichen des Mindestertrags entsteht, dem Vermögen der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft gutzuschreiben, wird nur den Leistungsberechtigten die Pension, die diesem Fehlbetrag entspräche, aus den Eigenmitteln der Pensionskassen im Folgejahr ausgezahlt. Das Vermögen der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft bleibt unverändert (niedrig). Die Leistungs-

berechtigten tragen (potenzielle) finanzielle Verluste, da sie potenzielle, über dem Mindestertrag liegende zukünftige Renditen auf den nicht nachgeschossenen Betrag auch nicht lukrieren können. Die Verluste werden schlagend, falls die Renditen – in den Perioden, nach denen der Fehlbetrag nachgeschossen werden sollte – über dem Mindestertrag liegen. Der Verlust entspricht der (potenziell positiven) Differenz zwischen dem Fehlbetrag mal den tatsächlich erwirtschafteten Renditen und dem Fehlbetrag mal dem Mindestertrag in den betreffenden Perioden.

Die AktionärInnen der Pensionskassen profitierten von der Novelle, da die Nachschusspflicht aus den Eigenmitteln der Pensionskassen in einem Moment abgeschafft wurde, in dem sie erstmals schlagend zu werden drohte. Da das Eigenkapital der Pensionskassen nicht ausgereicht hätte, hätten die AktionärInnen Kapital nachschießen müssen. Zusätzlich wurde die Wahrscheinlichkeit, dass die Mindestertragsgarantie in Zukunft schlagend würde, durch zwei Maßnahmen reduziert: (i) Die Garantieleistung wurde auf die Verrentung des Fehlbetrags für die Leistungsberechtigten reduziert, während für Anwartschaftsberechtigte vor Pensionsantritt keine Garantieleistung mehr vorgesehen ist, und (ii) der Durchrechnungszeitraum wurde für Anwartschaftsberechtigte auf die gesamte Verweildauer in der Pensionskasse bis zur Pensionierung ausgedehnt. Laut FMA betrugen die möglichen Vermögensgewinne der AktionärInnen (und die möglichen Vermögensverluste der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten) zum Zeitpunkt der Reform etwa 300 Mio. bis 400 Mio. €.⁴⁵

Zusätzlich zu den direkten Vermögensverlusten für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten führt die Novelle auch zu indirekten, langfristigen Kosten. Durch die Reduktion der möglichen Kosten im Rahmen der Mindestertragsgarantie wurde die *Governance*-Struktur, die den Pensionskassen Anreize bieten sollte, im Interesse der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zu agieren, geschwächt.⁴⁶ Weiters könnte die Novelle zu negativen Rückwirkungen auf die Stabilität des österreichischen Finanzsystems führen: Die Eigenmittelbestimmungen des PKG wurden nicht oder mangelhaft durchgesetzt, da selbst die Pensionskassen und ihre AktionärInnen argumentierten, die Eigenmittel wären nicht dem Risiko entsprechend hoch gewesen, wie in § 7 (1) PKG normiert. Der Geltungsbereich und der Leistungsumfang der Mindestertragsgarantie wurden im ersten (potenziellen) Anlassfall drastisch reduziert. Beide Maßnahmen haben die Anreize für Pensionskassen reduziert, in modernes Risikomanagement zu investieren, die dem Risiko entsprechenden Eigenmittel zu halten sowie die gesetzlichen Rahmenbedingungen einzuhalten. Beide Maßnahmen haben die Reputation des österreichischen Regulierungs- und Gesetzgebungssystems im Finanzmarktbereich nicht erhöht. Daher kann nicht argumentiert werden, dass die Novelle ein Beitrag zur Finanzmarktstabilität gewesen wäre.

Die PKG-Novelle 2003 führte im Rahmen der Änderung der Mindestertragsgarantie zu finanziellen Verlusten für die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten und leistete keinen positiven Beitrag zur Finanzmarktstabilität. Sie war im Interesse der AktionärInnen der Pensionskassen, die sich die erwarteten Kosten von Kapitalnachschussverpflichtungen im Rahmen der Mindestertragsgarantie ersparen konnten.

2.2.2 Die politische Ökonomie der PKG-Novelle 2003

In der Frage der Reform der Mindestertragsgarantie waren die institutionellen Interessen der AktionärInnen der Pensionskassen und jene der Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten diametral entgegengesetzt. Falls die Pensionskassen die Geschäfte im Interesse der Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten führten (wie in § 2 (1) PKG vorgesehen), hätten sie sich gegen die Novelle der Mindestertragsgarantie aussprechen müssen. Wessen Interessen vertraten die Pensionskassen über ihren Fachverband? Welche Rolle spielte dieser im politischen Prozess? Wessen Interessen vertrat die Regierung und mit welchen Argumenten?

2.2.2.1 Die institutionellen Interessen der Regierung

Ein zentrales institutionelles Interesse der Regierung ist die aktive Förderung institutioneller Investoren.⁴⁷ Weiters hat sich die Regierung mehrfach zur Förderung der zweiten (inklusive Pensionskassen) und dritten Säule des österreichischen Pensionssystems ausgesprochen.⁴⁸

Wären die AktionärInnen der Pensionskassen nicht bereit gewesen, das notwendige Eigenkapital für die Deckung der Nachschusspflicht aus den Eigenmitteln der Pensionskassen zur Verfügung zu stellen, hätte dies zu einer Krise des österreichischen Pensionskassensystems geführt. Man könnte daher argumentieren, es wäre im öffentlichen Interesse, eine solche Krise abzuwenden und aus diesem Grunde die institutionellen Interessen der AktionärInnen zu vertreten. Allerdings ist dieser Schluss nicht eindeutig. Erstens ist es sehr unwahrscheinlich, dass die AktionärInnen die Pensionskassen in Konkurs gehen hätten lassen. Sie hätten keine entsprechenden Anreize gehabt, zusätzliches Kapital zu verweigern und Pensionskassen insolvent werden zu lassen. Die zweite und dritte Säule des österreichischen Pensionssystems wachsen schnell, und es wird auch in Zukunft mit starkem Wachstum gerechnet. Zusätzliche Produkte wie die prämienbegünstigte Zukunftsvorsorge und die Mitarbeitervorsorgekassen sowie die Kürzungen im öffentlichen Pensionssystem sorgen für Marktdynamik. Die AktionärInnen der Pensionskassen sind in vielen Fällen auch in anderen Segmenten der zweiten und dritten Säule aktiv. Sie hätten daher starke Anreize, ihre Reputation in diesen Marktsegmenten nicht durch

die Insolvenz der Pensionskassen zu unterminieren. Daher sollten weder die potenzielle Krise der Pensionskassen noch die potenziellen Kosten fürs Budget als Motivation für die Regierung gelten, sich die institutionellen Interessen der AktionärInnen zu Eigen zu machen. Zweitens könnte man auch argumentieren, dass die Reform dem institutionellen Interesse der Regierung entgegenstand, da sie die zweite Säule für potenzielle KundInnen weniger attraktiv machen und nicht zur Stabilität des österreichischen Finanzsystems beitragen könnte, weil sie die Anreize für die Pensionskassen reduzierte und die Reputation der *Governance* des österreichischen Finanzsystems minderte. Zudem gehörten fast 400.000 Anwartschafts- und Leistungsberechtigte als potenzielle WählerInnen zu den VerliererInnen der Novelle. Daher war es für die Regierung mit potenziellen Kosten verbunden, die institutionellen Interessen der AktionärInnen zu übernehmen.

2.2.2.2 Die institutionellen Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten bzw. ihrer RepräsentantInnen

Die RepräsentantInnen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten veröffentlichten Stellungnahmen zum ersten Entwurf der PKG-Novelle 2003, in der sie die Änderungen der Mindestertragsgarantie ablehnten. Sowohl der Österreichische Gewerkschaftsbund als auch die Arbeiterkammer argumentierten, dass die Mindestertragsgarantie seit Einführung des PKG unternehmerisches Risiko dargestellt habe und die Pensionskassen verpflichtet gewesen wären, jederzeit die dem Risiko entsprechenden Eigenmittel zu halten (§ 7 PKG).⁴⁹ Finanzinstitutionen mit modernem Risikomanagement hätten diese Risiken in den Geschäftsmodellen entsprechend berücksichtigt, adäquat bepreist und die notwendige Risikovorsorge getroffen oder entsprechende Risikotransfers angestrebt. Die RepräsentantInnen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten erläuterten weiters, dass die finanziellen Probleme der Pensionskassen nicht nur eine Folge fallender Wertpapierkurse seien, sondern durch Managementfehler der Pensionskassen verschärft wurden. Die zugrunde liegenden Parameter der Pensionsschätzungen (v. a. Rechnungszins, rechnungstechnischer Überschuss, Sterbetafeln) wurden nicht sehr konservativ gewählt, um die Attraktivität der Pensionskassen und die Nachfrage künstlich zu erhöhen.

2.2.2.3 Die institutionellen Interessen der AktionärInnen der Pensionskassen

Seitens der AktionärInnen liegen keine offiziellen Dokumente vor, die die institutionellen Interessen der einzelnen AktionärInnen darlegen. Die

Bundessparte Bank und Versicherung der Wirtschaftskammer Österreich erstellte keine offizielle Stellungnahme zum ersten Entwurf der PKG-Novelle 2003. Aus den Implikationen der Änderungen der Mindestertragsgarantie ließe sich ableiten, dass die AktionärInnen – aufgrund von erwarteten (potenziellen) Einsparungen in der Höhe zwischen geschätzten 300 Mio. und 400 Mio. € – Anreize gehabt hätten, der Novelle zuzustimmen. In einer Pressekonferenz am 13. Juni 2003 begrüßte der Vorsitzende der Bundessparte Bank und Versicherung, der die größten AktionärInnen der Pensionskassen vertritt, die PKG-Novelle 2003. Die AktionärInnen argumentierten, dass es sich bei den (potenziellen) Solvenzproblemen der Pensionskassen um einen nicht vorhersehbaren exogenen Schock handelte (nämlich international sinkende Wertpapierkurse). Daher könnten weder die Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten noch die Regierung von den AktionärInnen erwarten, die entsprechenden Kosten zu tragen.

2.2.2.4 Die institutionellen Interessen des Fachverbandes der Pensionskassen

Der Fachverband der Pensionskassen vertrat die institutionellen Interessen der AktionärInnen. „*Cui bono*“-Überlegungen sind nicht hinreichend, um einen eindeutigen Zusammenhang zwischen den Interessen der AktionärInnen und jenen des Fachverbandes der Pensionskassen (und damit jenen der Pensionskassen) herzustellen. Dieser ist aber notwendig, um die politisch-ökonomischen Rückwirkungen der *Governance*-Struktur der Pensionskassen von der Mikro- bzw. Mesebene auf die politische Ebene zu zeigen. Zwei Pressemeldungen des Fachverbandes vom 13. Juni 2003 und vom 24. Juni 2003 legen die institutionellen Interessen des Fachverbandes offen. In beiden Pressekonferenzen wurde die PKG-Novelle 2003 explizit begrüßt. Der Fachverband argumentierte, dass die potenziellen Nachschusspflichten der AktionärInnen durch die Änderungen der Mindestertragsgarantie von rund 400 Mio. € auf etwa 100 Mio. € fallen würden, die zudem nur über einige Jahre verteilt zu leisten wären.⁵¹

Die offiziellen Motive der Regierung decken sich mit der Position des Fachverbandes. Der erste Entwurf der PKG-Novelle 2003 wurde vom Bundesministerium für Finanzen am 28. März zur Begutachtung ausgesandt.⁵² Darin argumentiert das Ministerium, dass die Kurse auf den internationalen Finanzmärkten entgegen allen Erwartungen zwischen 2000 und 2003 stark gesunken seien. Das Ministerium erwartete weiters, dass die Eigenmittel der Pensionskassen ohne Kapitalzuschüsse seitens der AktionärInnen nicht ihren Risiken entsprächen.⁵³ Die prekäre Situation ergab sich trotz der gesetzlichen Verpflichtung für die Pensionskassen, jederzeit ihren Risiken entsprechende Eigenmittel zu halten (§ 7 (1) PKG).

Statt die gesetzlichen Bestimmungen durchzusetzen, entschied sich die Regierung zu einer Gesetzesänderung, um die Kosten für die Pensionskassen bzw. ihre AktionärInnen zu reduzieren.⁵⁴ Auch die zuständige Aufsichtsbehörde FMA verteidigte den Entwurf, da die AktionärInnen sonst eine Nachschusspflicht von bis zu 400 Mio. € leisten müssten. Laut FMA würde dies die Eigenmittel der Pensionskassen (rund 60 Mio. €) deutlich übersteigen, womit auch die zuständige Aufsichtsbehörde die zu geringe Eigenmitteldecke bestätigte.⁵⁵

2.2.2.5 Welche Rolle spielte der Fachverband der Pensionskassen?

Abgeordnete zum Nationalrat, Mitarbeiter von Parlamentsklubs, Vertreter der Institutionen, die die Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten oder der Pensionskassen vertraten, sowie mit der Novelle befasst Beamte wurden in den Monaten September, Oktober und November 2004 interviewt.⁵⁶ Mit einer Ausnahme gaben alle Interviewpartner zu Protokoll, dass sowohl der erste Entwurf als auch die Änderungen im Laufe der parlamentarischen Beratungen auf die Initiative des Fachverbandes der Pensionskassen sowie der AktionärInnen der Pensionskassen zurückgingen.⁵⁷ Alle Interviewpartner erklärten, dass die AktionärInnen die (potenziell) notwendige Zufuhr zusätzlichen Eigenkapitals, um die Pensionskassen vor der Insolvenz zu bewahren, abzulehnen drohten, falls die Mindestertragsgarantie nicht abgeändert würde.⁵⁸

Wie gelang es dem Fachverband der Pensionskassen, die Regierung davon zu überzeugen, die institutionellen Interessen der AktionärInnen der Pensionskassen zu unterstützen?

Sowohl die Autoren des Entwurfs des Finanzministeriums als auch die Unterstützer des Ausschussantrags im Parlament argumentierten, dass die Änderungen der Mindestertragsgarantie im öffentlichen Interesse gewesen seien. Die Novelle wurde durch die Notwendigkeit, das Pensionskassensystem zu stabilisieren, motiviert. Diese Interpretation ergibt sich auch aus der Argumentation des Staatssekretärs im Bundesministerium für Finanzen, derzufolge die beiden großen Ziele der Novelle „... die langfristige Sicherung der Zusatzpension und die langfristige Sicherung des Pensionskassensystems“ gewesen seien.⁵⁹ Diese Aussage stammt von einer gemeinsamen Pressekonferenz des Staatssekretärs mit dem Obmann der Bundessparte Bank und Versicherung der WKÖ und dem Obmann des Fachverbandes der Pensionskassen am 13. Juni 2003.⁶⁰ Dadurch wird deutlich, dass es dem Fachverband gelungen ist, die institutionellen Interessen der AktionärInnen als öffentliches Interesse zu positionieren. Weiters konnte der Fachverband die Regierung überzeugen, im Interessenkonflikt zwischen Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten und AktionärInnen um die Mindestertragsgarantie die Position der Aktio-

närInnen zu übernehmen.⁶¹

Die einflussreiche Rolle des Fachverbands und der AktionärInnen resultierte sichtlich aus der Ankündigung seitens der AktionärInnen, den Pensionskassen keine zusätzlichen Eigenmittel zur Verfügung zu stellen. Da den Pensionskassen im Falle des Schlagendwerdens der Mindesttragsgarantie dadurch die Insolvenz drohte, konnte die Novelle als Mittel zur Stabilisierung des Pensionskassensystems – im öffentlichen Interesse – dargestellt werden. Die Kontrolle über die Kapitalausstattung der Pensionskassen diene so als polit-ökonomisches Machtinstrument des Fachverbandes und der AktionärInnen auf politischer Ebene. Die Machtposition im öffentlichen Diskurs ergab sich daraus, dass es gelang, die öffentliche Wahrnehmung der möglichen Alternativen zu beeinflussen.⁶² Vor allem gelang es dem Fachverband und den AktionärInnen, die potenzielle Instabilität des Pensionskassensystems als exogen determiniertes Faktum darzustellen, also sowohl als unabhängig von den historischen Entscheidungen der Pensionskassen bezüglich der zugrunde liegenden Parameter und der nicht risikogerechten Eigenmittelbasis als auch als unbeeinflusst von den Entscheidungen der AktionärInnen bezüglich der Bereitstellung zusätzlicher Eigenmittel. Ursache waren demnach allein die unvorhersehbaren Entwicklungen auf den Finanzmärkten. Daher konnten weder die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten noch die Regierung von den AktionärInnen erwarten, die Kosten der Systemstabilisierung zu tragen. Der Fachverband kommunizierte also ein politisches Verteilungsproblem sehr erfolgreich als nicht-politisches, technisches Problem der Stabilität des Pensionskassensystems.

Welchen Einfluss hatten wahltaktische Überlegungen auf die Entscheidung der Regierung? Die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten stellen eine weitaus größere Zahl an WählerInnen dar als die AktionärInnen der Pensionskassen. Die endgültige Gesetzesvorlage wurde als Antrag des Sozialausschusses im Rahmen der Budgetbegleitgesetze 2003 eingebracht. Diese umfassten neben den entsprechenden budgetrelevanten Gesetzen auch die Pensionsreform 2003 sowie die Beschaffung der Eurofighter. All diese Punkte waren politisch sehr umstritten und dominierten die öffentliche Debatte. Die technisch anspruchsvolle Materie der Reform des § 2 PKG spielte daher in der öffentlichen Wahrnehmung nur eine untergeordnete Rolle, sodass von wahltaktischen Überlegung letztlich für die Regierung keine wirksamen Anreize zu erwarten waren, die garantierten Rechte der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zu schützen.

Die Konzessionierung der Pensionskassen als Finanzintermediäre hat polit-ökonomische Auswirkungen, die über die strukturelle Dominanz der AktionärInnen auf der Mikro- und Mesoebene hinausgehen. Laut einem Interviewpartner wurden die entscheidenden Änderungen der Mindesttragsgarantie nämlich nicht im Sozialausschuss, sondern im Finanzaus-

schluss beschlossen. Das Politiknetzwerk des Finanzausschusses und die dort dominierenden finanzwirtschaftlichen Entscheidungsgrundlagen stärkten den Einfluss des Fachverbandes und der AktionärInnen der Pensionskassen. Vor allem Banken und Versicherungen dominieren das Politiknetzwerk des Finanzausschusses. Dadurch wurde der Einfluss der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten, die im Politiknetzwerk des Sozialausschusses stärker verankert sind, weiter reduziert.⁶³

Die empirische Analyse des zweiten Teils lässt sich wie folgt zusammenfassen. Der Fachverband der Pensionskassen und die Pensionskassen vertraten nicht die institutionellen Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten im analysierten Interessenkonflikt, nämlich eine ablehnende Haltung gegenüber der Einschränkung der Mindestertragsgarantie. Vielmehr geht diese auf die Initiative des Fachverbandes und der Pensionskassen sowie deren AktionärInnen zurück. Die Pensionskassen vertraten also die institutionellen Interessen der AktionärInnen. Die Fallstudie kann damit die Ergebnisse des ersten Abschnitts – strukturelle Dominanz der AktionärInnen in der *Governance*-Struktur der Pensionskassen und Durchsetzung deren Interessen in Interessenkonflikten mit den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten – nicht falsifizieren. Weiters zeigt sie, dass die AktionärInnen diese strukturelle Dominanz auf der Mikro- und Mesoebene auch auf der polit-ökonomischen Ebene nützen, um die Anreizmechanismen, die die Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten auf der Mikro- und Mesoebene schützen sollen, weiter zu reduzieren. Damit zeigt sich die Interdependenz der *Governance*-Strukturen auf den unterschiedlichen Ebenen.

3. Zusammenfassung

Die wichtigsten Resultate dieser Arbeit lassen sich wie folgt zusammenfassen: (i) Die *Governance*-Struktur der Pensionskassen (bestehend aus *Corporate Governance*, regulatorischem Rahmen und Wettbewerb) stellt keinen wirksamen Anreizmechanismus für die Pensionskassen dar, allein die Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zu vertreten. Sie ist kein effektives Korrektiv der strukturellen Dominanz der AktionärInnen. In einem potenziellen Interessenkonflikt in den Pensionskassen zwischen den Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten und den AktionärInnen ist es wahrscheinlich, dass sich die Interessen der AktionärInnen durchsetzen. (ii) In einem tatsächlichen Interessenkonflikt bezüglich der Reform der *Governance*-Struktur der Pensionskassen vertraten der Fachverband der Pensionskassen und die Pensionskassen die Interessen der AktionärInnen gegen jene der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten, wie im ersten Teil prognostiziert. Dadurch zeigt sich, dass die *Governance*-Struktur auf der Mikro- und Mesoebene polit-

ökonomische Rückwirkungen auf der politischen Ebene hat, die zu einem *Circulus vitiosus* für Anwartschafts- und Leistungsberechtigte führen können. Die *Governance*-Strukturen, die zum Schutz der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten ins PKG aufgenommen wurden, sind einem substantiellen politischen Risiko ausgesetzt. Dieses wird durch die strukturelle Dominanz der AktionärInnen in den Pensionskassen verstärkt. Andererseits wirken Machtasymmetrien auf der politischen Ebene auch auf die *Governance*-Struktur auf der Mikro- und Mesoebene zurück.

Die strukturelle Dominanz der AktionärInnen ist eine Konsequenz der Konzessionspflicht der Pensionskassen als Finanzintermediäre, die die Rechtsform einer Aktiengesellschaft haben müssen. Dies ergab sich wiederum aus den institutionellen Interessen (früherer und gegenwärtiger) Regierungen, den österreichischen Kapitalmarkt durch die Förderung institutioneller Investoren zu stärken.

Der Fachverband der Pensionskassen spielte eine wichtige und effektive Rolle bei der Initiierung der PKG-Novelle 2003 sowie in der öffentlichen Debatte um die Änderungen bei der Mindestertragsgarantie. Ihm gelang es, die potenzielle Instabilität des Pensionskassensystems als Folge der unvorhersehbaren Kursentwicklung auf den Finanzmärkten und als unabhängig von den Managemententscheidungen der Pensionskassen darzustellen. Dadurch konnte die Änderung der Mindestertragsgarantie als einziges Mittel zur Gewährleistung der Stabilität des Pensionskassensystems – und somit als öffentliches Interesse – postuliert werden.

Kurzfristig sind die wirtschaftspolitischen Optionen beschränkt. Um die Transparenz des politischen Prozesses im Bereich des PKG zu erhöhen und um die Partizipation der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten sicherzustellen, sollte wieder ein Instrument der *Meta-Governance*⁶⁴ eingeführt werden. Im Jahr 1990 wurde im PKG ein Pensionskassenbeirat zur Beratung des Bundesministers für Finanzen in allen Angelegenheiten der Pensionskassen geschaffen (§ 35 (1) PKG 1990). Der ExpertInnenbeirat bestand aus zwölf Mitgliedern. Jeweils fünf davon waren von der Wirtschaftskammer Österreich bzw. vom Arbeiterkammertag zu nominieren und je eines vom Bundesminister für Finanzen bzw. vom Bundesminister für Arbeit und Soziales. Die paritätische Besetzung des Beirates mit VertreterInnen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten sowie der Pensionskassen könnte zumindest sicherstellen, dass die Beratung des Bundesministers für Finanzen auch die Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten widerspiegelt. Ein von der OECD veröffentlichter Vergleich von *Governance*-Strukturen der betrieblichen Pensionsvorsorge in OECD-Ländern deutet daraufhin, dass die Rechtsformen von Trusts und Stiftungen eine bessere formale Vertretung der Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten gewährleisten.⁶⁵ Allerdings basiert diese Studie lediglich auf einem Vergleich der formalen Repräsentation,

ohne die Effektivität der institutionellen Arrangements zu untersuchen. Zudem ist die Definition von *Governance* enger als in der vorliegenden Arbeit und bezieht sich lediglich auf die *Governance*-Struktur auf der Mikroebene. Eine Analyse der Effektivität der *Governance*-Struktur auf der Mikroebene in Großbritannien zeigt, dass die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten auch in der Rechtsform des Trusts nur wenig Einfluss auf die Pensionsgeschäfte haben.⁶⁶ In diesem Bereich ist daher weitere Forschung notwendig.

Langfristig stellt sich die Frage, ob die Privatisierung der Pensionsvorsorge, ihre Übertragung an Finanzintermediäre sowie ihre Verknüpfung mit der Kapitalmarktförderung im Interesse der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten sind.

Anmerkungen

* Der Autor dankt Daniel Gradenegger für seine Forschungsassistentenz sowie den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Politische Ökonomie der Finanzmarktsteuerung“ für wertvolle Kommentare zu früheren Fassungen. Die vorliegende Arbeit gibt die Meinung des Autors wieder und nicht jene der OeNB oder des Eurosystems.

¹ Potenzielle Informations- und Anreiz-Probleme zwischen den AktionärInnen und dem Management von Pensionskassen werden in der vorliegenden Arbeit nicht berücksichtigt, da sie weder für Pensionskassen spezifisch sind noch die strukturelle Dominanz der AktionärInnen gegenüber den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten systematisch beeinflussen.

² Rajan und Srivastava (2000), Ambachtsheer (2001), Besley und Prat (2003), Palomino und Prat (2002) sowie Deelstra, Grasselli, Koehl (2004).

³ Inter alia Brooks und James (1999), Müller (2003), Ney (2003), Orenstein (2003), Weaver (2003) sowie die Arbeiten in Rein and Schmähl (2004).

⁴ OECD (2004). Die OECD-Richtlinien enthalten keine expliziten Empfehlungen über die *Governance*-Struktur von Pensionskassen.

⁵ <http://www.ceiops.org> (zuletzt aufgerufen: 25. November 2004).

⁶ OECD (2001).

⁷ Laut OECD (2004) ist die Vertretung von Anwartschafts- und Leistungsberechtigten in den Pensionskassen in der OECD üblich, wobei die Detailregelungen erhebliche Unterschiede aufweisen.

⁸ Williamson (1996).

⁹ Tatsächlich investieren Pensionskassen vor allem in indirekte Veranlagungen (rund 95%), sodass eigentlich ein weiteres Prinzipal-Agent-Problem entsteht, nämlich zwischen den ManagerInnen der Pensionskassen und jenen der Investmentfonds, in die sie investieren. Da Pensionskassen häufig in Investmentfonds veranlagen, die von den KAGs ihrer AktionärInnen aufgelegt werden, wird das Problem von den Muttergesellschaften großteils internalisiert und in der vorliegenden Arbeit nicht weiter untersucht.

¹⁰ In der Analyse wird der Transparenz-Begriff sehr eng definiert und auf die Beobachtbarkeit der Performance und Kosten einzelner Pensionskassen beschränkt. Prozedurale Transparenz fällt nicht darunter. Diese Beobachtbarkeit der Performance und Kosten relativ zu den anderen Anbietern fällt unter den Begriff der Markttransparenz.

¹¹ Stenographisches Protokoll 143. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XVII. Gesetzgebungsperiode Donnerstag 17. Mai 1990, 16581-16620.

¹² Quelle: OeNB.

- ¹³ Quelle: Fachverband der Pensionskassen.
- ¹⁴ In der vorliegenden Arbeit werden vor allem die relevanten gesetzlichen Grundlagen zum Stand vor der PKG-Novelle 2003 diskutiert, da sich die Fallstudie auf das Jahr 2003 bezieht.
- ¹⁵ Diese Zielsetzungen des PKG und BPG wurden von den Antragstellern im Parlament explizit vorgetragen (Stenographisches Protokoll 143. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XVII. Gesetzgebungsperiode Donnerstag 17. Mai 1990, 16581-16620; in der Folge: Sten Prot 17. Mai 1990).
- ¹⁶ Dr. Taus, Sten Prot 17. Mai 1990, 16587.
- ¹⁷ Dr. Lacina (Bundesminister für Finanzen), Sten Prot 17. Mai 1990, 16597.
- ¹⁸ Vor der Gründung der FMA wurden die Konzessionen vom Bundesministerium für Finanzen vergeben.
- ¹⁹ http://www.fma.gv.at/de/pdf/041216_m.pdf, (zuletzt aufgerufen: 13. Juni 2005) GZ: 9 080 110/05-FMA-II/1/04-Pensionskassenaufsicht.
- ²⁰ Der höchstzulässige Rechnungszins und der rechnungsmäßige Überschuss sind in der Rechnungsparameterverordnung der FMA geregelt. <http://www.fma.gv.at/de/pdf/rechnung.pdf>, (zuletzt aufgerufen: 4. November 2005).
- ²¹ „Es ist das erste Mal, wenn ich die österreichische Rechtsordnung überblicke, dass z. B. in Organen wie beim Aufsichtsrat die Pensionisten berücksichtigt sind.“ (Josef Taus, Sten Prot 17. Mai 1990, 16586).
- ²² im Aufsichtsrat betrieblicher Pensionskassen haben die VertreterInnen der Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten um einen Sitz weniger als die KapitalvertreterInnen. Allerdings kann auch dort im Pensionskassenvertrag zwischen dem Arbeitgeber, den Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten und der Pensionskasse vereinbart werden, dass die für überbetriebliche Pensionskassen geltende Regelung anzuwenden sei.
- ²³ Gemäß § 95 (5) AktG hat der Aufsichtsrat u. a. die Geschäftsführung zu überwachen, das Recht, die Bücher, Schriften und Vermögensgegenstände einzusehen und zu prüfen, Informationsrechte gegenüber dem Vorstand, die Pflicht, eine Hauptversammlung einzuberufen, falls es das Wohl der Gesellschaft erfordert. Weiters können bestimmte Geschäfte nur mit seiner Zustimmung abgeschlossen werden.
- ²⁴ Ewald Nowotny, Sten Prot 17. Mai 1990, 16589.
- ²⁵ 1328 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. GP, Erläuterungen zu § 29 PKG.
- ²⁶ Schiemer, Jabornegg and Strasser (1993).
- ²⁷ „Und nun die wichtigste Frage: Wir haben Veranlagungsbestimmungen eingeführt, die ein hohes Maß an Sicherheit auch mit einem gewissen Maß an Veranlagungschancen zu kombinieren ...“ (Josef Taus, Sten Prot 17. Mai 1990, 16586).
- ²⁸ „Was mir in diesem Zusammenhang [Veranlagungsrisiko von Aktien gegenüber dem ASVG-System] besonders wichtig erscheint, ist aber, dass hier der Gesetzgeber – und das finde ich sehr wichtig – eine Mindestverzinsung verlangt ...“ (Johannes Bauer, Sten Prot 17. Mai 1990 16611).
- ²⁹ 1328 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. GP, Erläuterungen zu § 2 (2) PKG.
- ³⁰ Mit der PKG-Novelle 2005 wurde zudem die Möglichkeit eines Verzichts auf die Mindesttragsgarantie im Pensionskassenvertrag normiert.
- ³¹ Veranlagungs- und Risikogemeinschaften, für die eine uneingeschränkte Nachschusspflicht des Arbeitgebers besteht, sind von den Eigenmittelbestimmungen ausgenommen.
- ³² Quelle: OeNB.

- 33 Wie sich die PKG Novelle 2003 auf die Effektivität der Mindestertragsgarantie ausgewirkt hat, wird im zweiten Teil untersucht.
- 34 „Noch eine wichtige Regelung und Bestimmung, die zur Belebung der Konkurrenz führt. Mir scheint sehr wichtig, dass die jährliche Kündbarkeit gegeben ist, weil ja sonst diese Konkurrenzsituation wiederum eingeschränkt wird.“ (Johannes Bauer, Sten Prot 17. Mai 1990, 16611)
- 35 Farny und Wöss (1992) 313.
- 36 Werden die ArbeitnehmerInnen nicht von einem Betriebsrat vertreten, so hat der Pensionskassenvertrag auf einem Mustervertrag, der vom Bundesministerium für Soziales genehmigt werden muss, zu beruhen.
- 37 Dr. Otto Farny, Arbeiterkammer Wien (Telefoninterview 29. September 2004).
- 38 Quelle: Geschäftsberichte der Pensionskassen 2003.
- 39 Quelle: FMA. Bis 2001 fungierte das Bundesministerium für Finanzen als Aufsichtsbehörde. Die Daten über Pensionskassenwechsel wurden allerdings nicht dokumentiert. Nach Auskunft des Ministeriums war die Zahl der Wechsel mit etwa zwei pro Jahr zwischen 1990 und 2001 jedoch vernachlässigbar gering.
- 40 Quelle: Fachverband der Pensionskassen.
- 41 Die Markttransparenz ist gering, so dass keine Daten bezüglich der relativen *Performance* der Pensionskassen seitens der OeKB veröffentlicht werden, die diese Daten regelmäßig berechnet. Falls alle Pensionskassen die gleiche *Performance* lieferten, profitierten die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten nicht von einem Wechsel.
- 42 Scharpf (2000).
- 43 March und Olsen (1989).
- 44 Clark (2004) 241.
- 45 Austria Presse Agentur APA0375 5 WI 0597 13. Juni 2003. Die Vermögensgewinne und -verluste können nur geschätzt werden, da sich die möglichen Kapitalnachschusspflichten erst im Jahr 2004 (also nach ihrer effektiven Abschaffung) ergeben hätten.
- 46 1328 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. GP, Erläuterungen zu § 2 (2) PKG. Die bedeutende Rolle der Mindestertragsgarantie im Rahmen der *Governance*-Struktur wurde im ersten Teil ausführlich erörtert.
- 47 Die Aktionspläne des Regierungsbeauftragten für den Kapitalmarkt 2002/2003 und 2003/2004 unterstreichen die Rolle institutioneller InvestorInnen aus dem Bereich der zweiten und dritten Säule des Pensionssystems zur Förderung des österreichischen Kapitalmarktes (<http://www.bmf.gv.at/Finanzmarkt/Kapitalmarktinitiative625/aktion.pdf>, November 2002 and <http://www.bmf.gv.at/Finanzmarkt/Kapitalmarktinitiative625/pkka-kapitalmarkt.pdf>, August 2003; zuletzt aufgerufen: 9. November 2004).
- 48 Siehe unter anderem Regierungserklärung 2003 <http://www.bka.gv.at/2004/4/20/regierungserklaerung.pdf>, 6. März 2003 (zuletzt aufgerufen: 9. November 2004).
- 49 Verzetnitsch und Leutner (2003), Tumpel und Kubitschek (2003).
- 50 Als Konsequenz dieser Managementfehler entschloss sich die FMA die Wahl der Parameter durch Verordnung zu regulieren (Austria Presse Agentur APA0078 5 WI 0607 II 24. April 2003 und FMA Parameterverordnung <http://www.fma.gv.at/de/pdf/rechnung.pdf>, zuletzt aufgerufen: 4. November 2004).
- 51 <http://www.iwm.co.at/default.asp?p=3&sec=2&1=de&owner=3&inf=1167> (zuletzt aufgerufen: 15. April 2004), <http://www.iwm.co.at/default.asp?p=3&sec=2&1=de&owner=3&inf=1168> (zuletzt aufgerufen: 15. April 2004), und Austria Presse Agentur APA0375 5 WI 0597 13. Juni 2003. Auch der Fachverband der Pensionskassen erstellte keine offizielle Stellungnahme zum ersten Entwurf der PKG-Novelle 2003.
- 52 Der Entwurf wurde im Zuge der parlamentarischen Verhandlungen weiter zu Ungunsten der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten abgeändert. Der erste Entwurf sah

einen Durchrechnungszeitraum von 84 Monaten für die Leistungsberechtigten und einen über die gesamte Verweildauer bis zur Pensionierung reichenden Durchrechnungszeitraum für die Anwartschaftsberechtigten vor. Weiters sah er noch Nachschusspflichten zum Vermögen der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften aus den Eigenmitteln der Pensionskassen vor, falls der Mindestertrag nicht erreicht würde. Die endgültige Fassung der PKG-Novelle 2003 reduzierte den Durchrechnungszeitraum für Leistungsberechtigte wieder auf 60 Monate, führte aber zur Abschaffung der Nachschusspflicht zum Vermögen der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften aus den Eigenmitteln der Pensionskassen.

- 53 „Es ist daher davon auszugehen, dass sich für die Pensionskassen in den nächsten Jahren [nach 2003] bei mehreren Veranlagungs- und Risikogemeinschaften eine aus den Mindestertragsbestimmungen resultierende Nachschussverpflichtung ergeben wird. Diese Verpflichtung wird eine erhebliche finanzielle Belastung für die Pensionskassen hervorrufen, die in den vorhandenen Eigenmitteln der Pensionskassen voraussichtlich keine Deckung finden wird.“ (Begutachtungsentwurf „Bundesgesetz, mit dem das Pensionskassengesetz geändert wird“, GZ. 040010/7-Pr.4/03, 28. März 2003, Wien, Erläuterungen, Allgemeiner Teil).
- 54 „Dadurch [durch die Verlängerung des Durchrechnungszeitraums] wird unter Berücksichtigung der enormen Volatilität auf den Kapitalmärkten die Systemstabilisierung unterstützt.“ (Begutachtungsentwurf „Bundesgesetz, mit dem das Pensionskassengesetz geändert wird“, GZ. 040010/7-Pr.4/03, 28. März 2003, Wien, Erläuterungen zu § 2 (2) PKG).
- 55 Austria Presse Agentur APA0078 5 WI 0607 II 24. April 2003.
- 56 Interviews mit Abg. z. NR Sigisbert Dolinschek, FPÖ, Antragsteller der Novelle im Sozialausschuss und Berichterstatter im Plenum (persönliches Interview 8. September 2004), Oberrat Christian Friessnegg, Bundesministerium für Finanzen (Telefoninterview 8. September 2004), Ministerialrat Abteilungsleiter Dr. Peter Erlacher, Bundesministerium für Finanzen (Telefoninterview 29. September 2004), Dr. Otto Farny, Arbeiterkammer (Telefoninterview 29. September 2004), Dr. Fritz Janda, Geschäftsführer des Fachverbandes der Pensionskassen (Telefoninterview 29. Oktober 2004), Mag. Erich Holnsteiner, Referent SPÖ Club im Parlament (persönliches Interview 5. November 2004). Der Unterstützer der Novelle im Finanzausschuss Dr. Günter Stummvoll (ÖVP) lehnte es ab, ein Interview zu geben. VertreterInnen der Grünen standen ebenfalls nicht für ein Interview zur Verfügung.
- 57 Der Vertreter des Fachverbandes argumentierte, dass der Fachverband in die parlamentarischen Beratungen des ersten Entwurfs eingebunden gewesen sei und für die Leistungsberechtigten Verbesserungen erreicht habe. Eine Stellungnahme zu den Motiven des Bundesministeriums für Finanzen lehnte er ebenso ab wie zu den Initiativen der AktionärInnen und des Fachverbandes selbst.
- 58 Einer der Interviewpartner argumentierte allerdings, dass die Novelle 2003 wohl im Interesse der Pensionskassen gewesen sei, aber die Verordnungsermächtigung der FMA bzgl. der Mindeststandards sowie bzgl. der Rechnungsparameter und die Dotierung der Mindestertragsrücklage zur Ausgewogenheit der PKG-Novelle 2003 beitragen sollten. Der Fachverband verlautbarte aber in der Folge, dass die zusätzlichen Kosten der Mindestertragsrücklage auf die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten abgewälzt werden (<http://www.iwm.co.at/inflist.asp?p=3&sec=2&1=de&owner=-3&idl=de&inf=1601> (zuletzt aufgerufen: 20. Juli 2004). Bzgl. der Effektivität der Mindeststandards für die Informationen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten siehe Abschnitt 1.5.
- 59 Presseaussendung des Fachverbandes der Pensionskassen vom 13. Juni 2003 <http://www.iwm.co.at/default.asp?p=3&sec=2&1=de&owner=3&inf=1167> (zuletzt auf-

gerufen: 15. April 2004) <http://www.iwm.co.at/default.asp?p=3&sec=2&1=de&owner=3&inf=1168> (zuletzt aufgerufen: 15. April 2004).

- ⁶⁰ Der Fachverband der Pensionskassen ist ein Teil der Bundessparte Bank und Versicherung, da die meisten AktionärInnen der Pensionskassen Banken und Versicherungen sind und die Pensionskassen selbst als Finanzintermediäre konzessioniert sein müssen.
- ⁶¹ Das bedeutet allerdings nicht, dass die strukturelle Dominanz der AktionärInnen die einzige Ursache für die Novelle darstellt.
- ⁶² Laut einem Interviewpartner stellte sich der Fachverband gegen eine im Parlament vorgebrachte alternative Lösung, die die unmittelbar auftretenden Kosten für die AktionärInnen deutlich gesenkt hätte. Die tatsächlichen Kosten einer möglichen Nachschusspflicht der Pensionskassen hätten in diesem Vorschlag über bis zu 20 Jahre gestreckt werden können. Die Rechte der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten wären aber nicht beschnitten worden. Auch der Reputationsverlust und die negativen Anreizwirkungen im Zuge der Novelle hätten zumindest deutlich reduziert werden können.
- ⁶³ Talos und Kittel (2001) beinhaltet eine Analyse der Politiknetzwerke in der österreichischen Politik. Sie zeigen, dass die Banken und Versicherungen einflussreiche AkteureInnen im Bereich der Finanzgesetzgebung sind, während die Gewerkschaften und die Arbeiterkammern über mehr Einfluss im Bereich der Sozialgesetzgebung verfügen.
- ⁶⁴ Jessop (1999) 16 definiert Meta-Governance als Mechanismus " ... [to] conform and coordinate several sites and objectives of governance".
- ⁶⁵ OECD (2001).
- ⁶⁶ Clark (2004).

Literatur

- Ambachtsheer, K. P., Public Pension Fund Power, in: *Journal of Portfolio Management* 27 (2001) 61-64.
- Besley, T.; Prat, A., Pension Fund Governance and the Choice Between Defined Benefit and Defined Contribution Plans, (=Discussion Paper STICERD UBD-LSE Pensions Program, London School of Economics, London 2003).
- Betriebspensionsgesetz (BPG), BGBl. 282/1990 (Wien 1990).
- Brooks, S.; James, E., The Political Economy of Pension Reform (=paper presented at the World Bank Research Conference, Washington, D. C., 14.-15.9.1999).
- Cerny, P. G., Webs of Governance and the Privatization of Transnational Regulation, in: Andrews, D. M.; et al. (Hrsg.), *Governing the World's Money* (Ithaca, NY, London 2002) 194-215.
- Clark, G. L., Pension fund governance: expertise and organisational form, in: *Journal of Pension Economics and Finance* 3 (2004) 233-253.
- Deelstra, G.; Grasselli, M.; Koehl, P. F., Optimal Design of the Guarantee for Defined Contribution Funds, in: *Journal of Economic Dynamics and Control* 28 (2004) 2239-2260.
- Farny, O.; Wöss, J., *Betriebspensionsgesetz, Pensionskassengesetz* (=Gesetze und Kommentare 150, Wien 1992).
- Mahoney, P. G., Manager-Investor Conflicts in Mutual Funds, in: *Journal of Economic Perspectives* 18 (2004) 161-182.
- March, J. G.; Olsen, J. P., *Rediscovering Institutions – The Organisational Basics of Politics* (New York 1989).
- Müller, K., The Making of Pension Privatization in Latin America and Eastern Europe, in: Holzmann, R.; et al. (Hrsg.), *Pension Reform in Europe: Process and Progress* (The World Bank, Washington, D. C., 2003) 47-78.
- Ney, S., The Rediscovery of Politics: Democracy and Structural Pension Reform in Continental Europe, in: Holzmann, R.; et al. (Hrsg.), *Pension Reform in Europe: Process*

- and Progress (The World Bank, Washington, D. C., 2003) 79-110.
- Jessop, B., The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance (= Department of Sociology, Lancaster University 1999).
- OECD, Pension Fund Governance (OECD, Paris 2001).
- OECD, Guidelines for the Protection of Rights of Members and Beneficiaries in Occupational Pension Plans, in: Financial Market Trends No. 87 (2004) 199-219.
- Okressek, Entwurf eines Gesetzes, mit dem Pensionskassengesetz geändert wird, Stellungnahme des Bundeskanzleramtes 603.454/002-V/A/8/2003, 28 April 2003 (Wien 2003).
- Orenstein, M. A., Mapping the Diffusion of Pension Innovation, in: Holzmann, R.; et al. (Hrsg.), Pension Reform in Europe: Process and Progress (The World Bank, Washington, D. C., 2003) 171-194.
- Palomino, F.; Prat, A., Risk Taking and Optimal Contracts for Money Managers (=Discussion Paper STICERD UBS-LSE Pensions Program, London School of Economics, London 2002).
- Rajan, U.; Srivastava, S., Portfolio Delegation with Limited Liability (=Working Paper GSIA Carnegie Mellon University, Pittsburgh 2000).
- Rein, M.; Schmähl, W. (Hrsg.), Rethinking the Welfare State – The Political Economy of Pension Reform (Cheltenham 2004).
- Scharpf, F. W., Institutions in Comparative Policy Research (=MPIfG Working Paper 00/3, Köln 2000).
- Schiemer, K.; Jabornegg, P.; Strasser, R., Kommentar zum Aktiengesetz, 3. Auflage (Wien 1993).
- Tálos, E.; Kittel, B., Gesetzgebung in Österreich (Wien 2001).
- Tumpel, H.; Kubitschek, M., Entwurf eines Gesetzes, mit dem Pensionskassengesetz geändert wird, Stellungnahme der Arbeiterkammertags MagAch/CB, 27 April 2003 (Wien 2003).
- Underhill, G. R. D., States, Markets and Governance (=inaugural lecture, University of Amsterdam, 21 September 2001).
- Verzetnitsch, F.; Leutner, R., Entwurf eines Gesetzes, mit dem Pensionskassengesetz geändert wird, Stellungnahme des Österreichischen Gewerkschaftsbundes SR-GSt/F/Bi, 22 April 2003 (Wien 2003).
- Weaver, R. K., The Politics of Public Pension Reform (=Center for Retirement Research at Boston College WP 2003-06, Chestnut Hill 2003).
- Williamson, O. E., The Economic Institutions of Capitalism (1996).
- World Economic Forum, Mainstreaming Responsible Investment (Genf 2005).

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit untersucht die Effektivität der *Governance*-Struktur der Pensionskassen in Österreich. Darauf aufbauend werden die polit-ökonomischen Konsequenzen anhand des politischen und legislativen Prozesses, der zur Novelle des Pensionskassengesetzes im Jahre 2003 führte, analysiert. Im ersten Teil werden die *Corporate Governance*, der Regulierungsrahmen und die Wettbewerbsintensität im Bereich der Pensionskassen dargestellt und bezüglich ihrer Effektivität zur Durchsetzung der Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten untersucht. Im zweiten Teil werden die Ergebnisse des ersten Teils einer empirischen Überprüfung unterzogen. Analysiert wird, wessen Interessen die Pensionskassen in einem Interessenkonflikt zwischen Anwartschafts- bzw. Leistungsberechtigten tatsächlich vertreten. Die Untersuchung basiert auf einer Fallstudie. Die wichtigsten Resultate dieser Arbeit lassen sich wie folgt zusammenfassen: (i) Die *Governance*-Struktur der Pensionskassen (bestehend aus *Corporate Governance*, regulatorischem Rahmen und Wettbewerb) stellt keinen wirksamen Anreizmechanismus für die Pensionskassen dar, allein die Interessen der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zu vertreten. (ii) In einem tatsächlichen Interessenskonflikt bezüglich der Reform der *Governance*-Struktur der Pensionskassen vertraten der Fachverband der Pensionskassen und die Pensionskassen die Interessen der AktionärInnen gegen jene der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten, wie im ersten Teil prognostiziert. Dadurch zeigt sich, dass die *Governance*-Struktur auf der Mikro- und Mesoebene polit-ökonomische Rückwirkungen auf der politischen Ebene hat, die zu einem *Circulus vitiosus* für Anwartschafts- und Leistungsberechtigte führen können.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 8**

„US-amerikanisches und EUropäisches Modell“

hrsg. von Michael Mesch und Agnes Streissler

Vorwort

Erich Hödl

Grundzüge eines Europäischen Wirtschaftsmodells

Peter Filzmaier

Vom Wohlfahrtsstaat zur Plutokratie? Geld als Schlüssel des Erfolges im politischen Wettbewerb der USA

Jürgen Hoffmann

Übernimmt EUropa das US-amerikanisches Modell? Varianten des Kapitalismus: Liberale (anglo-amerikanische) und koordinierte (kontinentaleuropäische) Marktwirtschaften unter dem Druck der Globalisierung

Michael Landesmann

Wettbewerbsfähigkeit: USA und EU

Stephan Schulmeister

Das europäische und das amerikanische Modell in der Abfolge von Real- und Finanzkapitalismus

Agnes Streissler

Europa und die USA – Ein Vergleich der Sozialsysteme

Richard Sturn, Franz Prettenthaler

Verteilungskonsequenzen und Effizienzaspekte des Wohlfahrtsstaats: Koordinaten eines Vergleichs alternativer Designs

Wien 2004, 192 Seiten, € 25,-

Bestellungen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: verlag@lexisnexus.at

BERICHTE UND DOKUMENTE

Kompetenzentwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen

Irene Mandl

1. Vorbemerkung

Vor dem Hintergrund eines sich kontinuierlich wandelnden kompetitiven und komplexen Wirtschaftsumfeldes wird Humankapital zunehmend als bedeutender Faktor für Wachstum erkannt.¹ Die Europäische Kommission führt lebenslanges Lernen als Schlüsselement für die Erreichung des strategischen Ziels von Lissabon, Europa zur wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wissensgesellschaft der Welt zu machen, an, wobei die Entwicklung des Lernens am Arbeitsplatz sowie die Weiterentwicklung von Unternehmen und anderen Einrichtungen zu lernenden Organisationen dabei zentrale Aspekte darstellen.²

Mit dem Ziel, neue Einblicke über die Einstellung europäischer KMU (kleiner und mittlerer Unternehmen) der Sachgüterproduktion in Bezug auf Kompetenzentwicklung sowie Erkenntnisse über die von den Unternehmen diesbezüglich verwendeten Methoden zu gewinnen und jene Faktoren aufzuzeigen, die Kompetenzentwicklung in den Betrieben verhindern bzw. einschränken, wurde im Jahr 2004 von einem Konsortium, bestehend aus sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen For-

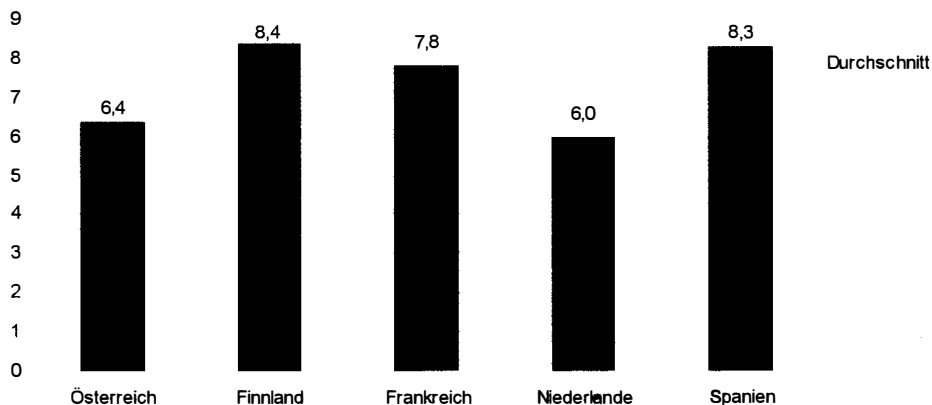
schungsinstituten des European Network for Social and Economic Research (ENSER), im Rahmen des Gemeinschaftlichen Aktionsprogramms in der Berufsbildung Leonardo da Vinci parallel in fünf europäischen Ländern (Österreich, Finnland, Frankreich, den Niederlanden und Spanien) die Studie „Competence Development in SMEs: Practices and Methods for Learning and Capacity Building (CODE)“ durchgeführt. Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse für Österreich basieren weitgehend auf einer quantitativen Primärerhebung unter rd. 160 KMU (10 - 249 Beschäftigte) der Sachgüterproduktion (europaweit wurden insgesamt mehr als 750 Betriebe befragt). Ergänzende Informationen wurden durch eine qualitative Analyse von Sekundärliteratur, Politikmaßnahmen und Fallstudien sowie Interviews mit ExpertInnen gewonnen.

„Kompetenz“ wurde für den Zweck dieser Studie als die Kombination aus menschlichem Wissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten definiert, die dem produktiven Zweck des Unternehmens und damit dessen Wettbewerbsfähigkeit dient. „Kompetenzentwicklung“ kann daher als jenes Maßnahmenbündel definiert werden, das von Unternehmen getroffen wird, um die dem Betrieb aktuell inhärente Kompetenzbasis zu entwickeln.

2. Generelle Einstellung von KMU zur Kompetenzentwicklung

Die österreichischen KMU in der Sachgüterproduktion messen dem Thema „Weiterbildung“ eine hohe Bedeutung (6,4 auf einer Skala von 0 –

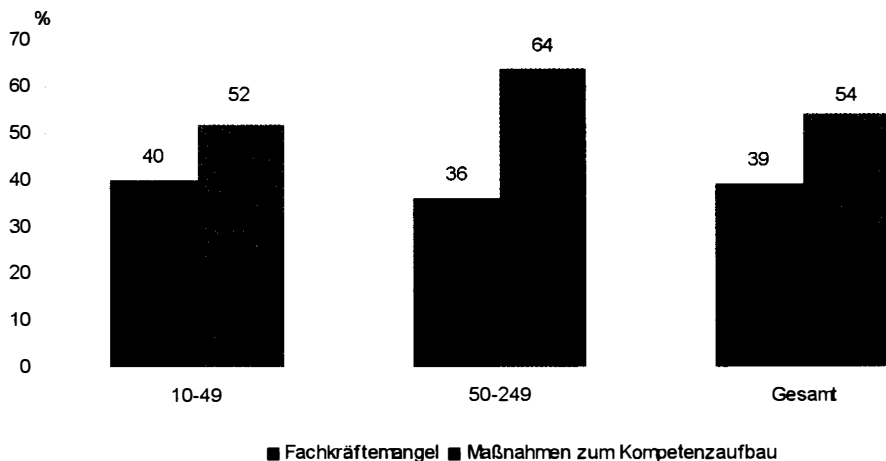
Abbildung 1: Bedeutung* von Weiterbildungsaktivitäten für die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens, nach Ländern



* von 0 - unbedeutend bis 10 - sehr bedeutend

Quelle: CODE Leonardo Projekt/ENSR (2004)

Abbildung 2: Anteil der Unternehmen mit Fachkräftemangel bzw. geplanten Maßnahmen zum Kompetenzaufbau in Prozent, nach Beschäftigten-größenklassen, Österreich



Quelle: CODE Leonardo Projekt/ENSR (2004)

unbedeutend bis 10 – sehr bedeutend) für den Erhalt bzw. die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens bei. Im internationalen Vergleich zeigt sich jedoch, dass die österreichischen Unternehmerinnen und Unternehmer der Kompetenzentwicklung einen etwas geringeren Stellenwert zuschreiben als die Betriebe anderer Länder. In einem Vergleich von fünf europäischen Staaten liegt Österreich an vierter Stelle (siehe Abb. 1).

Die hohe Bedeutung, die die Betriebe der Weiterbildung ihrer MitarbeiterInnen beimessen, kann auch dadurch erklärt werden, dass sich ein großer Anteil der Unternehmen von einem Fachkräftemangel betroffen fühlt. 39% der KMU der österreichischen Sachgüterproduktion verzeichnen aktuell einen Fachkräftemangel, womit Österreich etwas unter dem Durchschnitt der betrachteten europäischen Staaten liegt (42%³). Gleichzeitig plant mehr als die Hälfte der österreichischen Unternehmen, in nächster Zeit Maßnahmen zum Kompetenzaufbau zu setzen (siehe Abb. 2). Das bedeutet, dass auch UnternehmerInnen, die derzeit von keinem Fachkräftemangel betroffen sind (und hier insbesondere mittelgroße Betriebe), die Fähigkeiten ihres Personals erweitern möchten.

Die Bereiche, in denen KMU der Sachgüterproduktion – sowohl auf europäischer als auch auf österreichischer Ebene – einen größeren Bedarf für die Verbesserung der Kompetenzen/Fähigkeiten ihrer MitarbeiterInnen sehen, sind Verkauf/Marketing (genannt von fast zwei Drittel der österreichischen Betriebe) sowie persönliche Fähigkeiten und Technik/Produktion (jeweils mehr als 50%) – somit jene Bereiche, die in direktem Zusammenhang mit dem Kerngeschäft stehen (siehe Abb. 3). Andere Gebiete, die für den

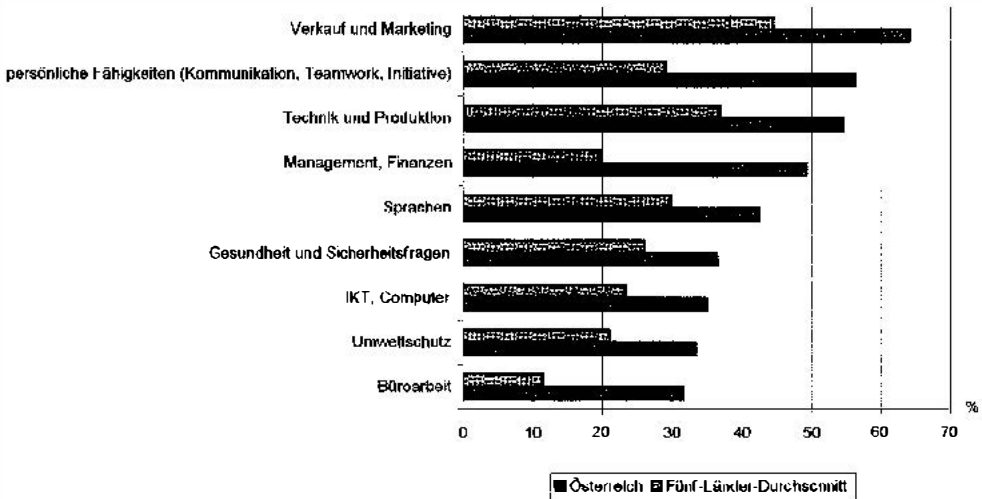
künftigen Qualifikationsbedarf als bedeutsam eingestuft werden, sind Management und Sprachen. Generell interessieren sich die österreichischen (und finnischen) Unternehmen für ein breiteres Feld an Themen als die Sachgüterproduzenten in den anderen analysierten Staaten.

3. Kompetenzplanung in KMU

In rd. 81% der österreichischen KMU gibt es eine bestimmte Person oder Personengruppe, die innerhalb des Unternehmens für die Identifikation des aktuellen oder zukünftigen Bedarfs an Qualifikationen verantwortlich ist (siehe Abb. 4). Mit diesem Wert liegt Österreich deutlich über dem europäischen Durchschnitt (rd. 45%). In drei Fünftel der heimischen Betriebe mit einer/einem bestimmten Verantwortlichen für die Identifikation des Qualifikationsbedarfs wird diese Aufgabe von dem/der BesitzerIn/GeschäftsführerIn übernommen, in einem weiteren Fünftel durch das Management-Team. In etwa einem Siebentel der Fälle (und somit deutlich häufiger als in den anderen analysierten Ländern) wird dies durch eine Gruppe bestehend aus Mitgliedern des Management-Teams und MitarbeiterInnen erfüllt.

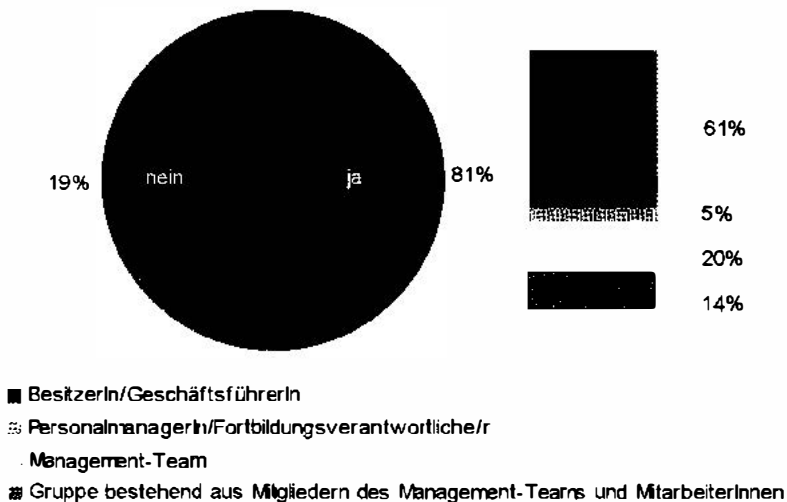
Etwa drei Zehntel der österreichischen KMU in der Sachgüterproduktion haben einen schriftlichen Fortbildungsplan, und etwa zwei Fünftel verfügen über ein formelles System zur Evaluierung des Fortbildungsbedarfs des Personals, wobei die entsprechenden Anteile in mittleren Unternehmen (50 - 249 Beschäftigte) deutlich höher sind als in kleinen (10 - 49 Beschäftigte). Diese Ergebnisse belegen den geringeren Formalisierungsgrad in kleinen Betrieben.⁴ Der Grund hierfür ist darin zu sehen, dass kleinere Unter-

Abbildung 3: Anteil der Unternehmen mit (sehr) dringendem Verbesserungsbedarf in den jeweiligen Kompetenzbereichen in Prozent



Quelle: CODE Leonardo Projekt/ENSR (2004)

Abbildung 4: Anteil der Unternehmen mit einer bestimmten, für die Identifikation des aktuellen und künftigen Qualifikationsbedarfs zuständigen Person(engruppe) in Prozent, Österreich



Quelle: CODE Leonardo Projekt/ENSR (2004)

nehmen stärker vom Tagesgeschäft dominiert werden und dadurch weniger Zeit für die strategische Planung von Kompetenzentwicklungsmaßnahmen haben, welche somit eher auf einem „ad-hoc“-Ansatz beruhen.⁵ Detaillierte Analysen des Qualifikationsbedarfs werden von kleineren Unternehmen vielfach auch als zu komplex betrachtet bzw. stehen auf Grund der eingeschränkten MitarbeiterInnenzahl (die dazu führt, dass Personalentscheidungen vergleichsweise selten getroffen werden müssen) in keinem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis.⁶

4. Kompetenzentwicklung in KMU

Generell können zwei Arten von Maßnahmen, die KMU zur Verbesserung ihrer Kompetenzbasis durchführen können, unterschieden werden:

*„Externe Kompetenzakquisition“, bei

der Betriebe Kompetenzen akquirieren, die sich außerhalb der Grenzen des Unternehmens befinden und bei denen das Unternehmen intern einen Mangel aufweist.

*„Interne Kompetenzentwicklung“, was die internen Maßnahmen umfasst, die ein Unternehmen trifft, um den Kompetenzstatus der zur Verfügung stehenden Humanressourcen zu verbessern.

Aus- und Weiterbildung am Arbeitsplatz (*On-the-Job-Training*) wird von den österreichischen Betrieben als wichtigste Möglichkeit bewertet (durchschnittliche Bewertung 7,4 auf einer Skala von 0 – nicht bedeutend bis 10 – sehr bedeutend für mein Unternehmen), um das Wissen und die Qualifikation im Unternehmen zu erhöhen, gefolgt von der Anleitung der MitarbeiterInnen durch KollegInnen (6,6) und dem Lesen relevanter Fachpublikatio-

Tabelle 1: Bedeutung* verschiedener Maßnahmen für die Weiterentwicklung der Wissens-, Fähigkeiten- und Kompetenzbasis im Unternehmen, Österreich

	Bewertung
Externe Kompetenzakquisition	
Lesen von Informationen in handels- und sektorspezifischen Magazinen/ Publikationen	6,5
Besuche von Messen/Ausstellungen	6,3
Lesen von Informationen im Internet (<i>Homepage</i> s, Datenbanken etc.)	6,2
Teilnahme an Konferenzen/Seminaren, die von Externen angeboten werden	5,1
Kooperation mit anderen Unternehmen	5,1
Teilnahme an Trainingskursen, die von Externen gehalten werden	4,4
Analyse von Patenten und Lizenzen	3,9
Exkursionen in andere Unternehmen/Institutionen zu Studienzwecken	3,6
<i>Job Rotation</i> (Stellentausch) und Austausch mit anderen Unternehmen	2,0
Interne Kompetenzentwicklung	
<i>On-the-Job-Training</i> /Lernen durch die tägliche Arbeit (für derzeitiges Personal)	7,4
Betreuung/Anleitung der MitarbeiterInnen durch andere Personen im Unternehmen	6,6
Interne Trainingskurse/Seminare, gehalten vom eigenen Personal	5,3
Innovation und F&E Aktivitäten	5,1
<i>Job Rotation</i> (Stellentausch)/Aufgabenwechsel (im Betrieb)	5,0
Selbststudium während der Arbeitszeit	4,7
Veranstaltungen zum Erfahrungs-/Wissensaustausch unter MitarbeiterInnen/Qualitätszirkel	4,2
Lehrlingsmodelle	4,1
Tutoren/Mentoren für neue MitarbeiterInnen	3,6
* von 0 - nicht bedeutend bis 10 - sehr bedeutend für mein Unternehmen	
Quelle: C●DE Leonardo Projekt/ENSR (2004)	

nen (6,5). Insbesondere kleine Unternehmen präferieren somit jene Weiterbildungsaktivitäten, die in die tägliche Arbeit integriert werden können, während eher zeitaufwändige Maßnahmen (z. B. F&E-Aktivitäten, Selbststudium, interne Weiterbildungsseminare) als vergleichsweise nachteilig empfunden werden (siehe Tabelle 1).

Wie auch in den anderen betrachteten europäischen Ländern stellen Kun-

den und Lieferanten für die heimischen KMU die bedeutendsten externen Quellen für Wissen und Kompetenzen dar (siehe Tabelle 2). Andere wichtige Akteure sind (Steuer-)BeraterInnen und RechnungsprüferInnen. Für Österreich zeigt sich überdies eine im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hohe Bedeutung der Unternehmens- und Handelsverbände (z. B. Wirtschaftskammern). „Formellere“ und

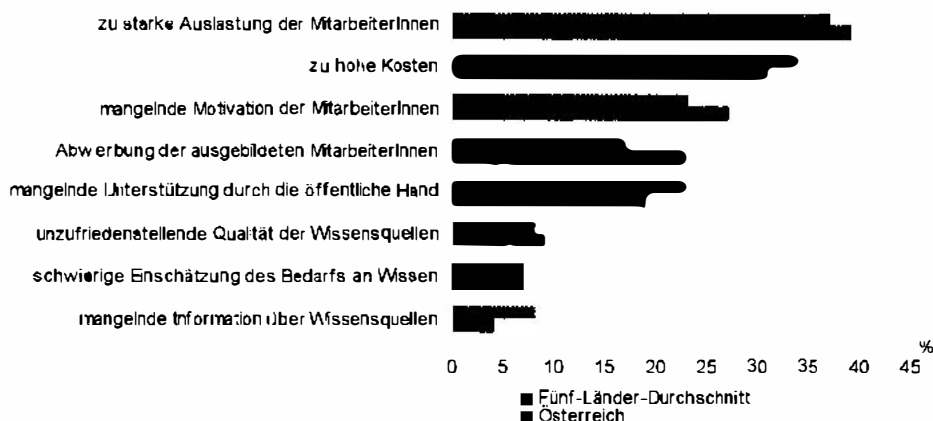
Tabelle 2: Bedeutung* der verschiedenen Akteure als Quellen für Wissen und Kompetenzen für das Unternehmen, Österreich

	Bewertung
Kunden	8,4
Lieferanten	7,1
BeraterInnen und SteuerberaterInnen/RechnungsprüferInnen	6,2
Unternehmens- und Handelsverbände (z.B. Wirtschaftskammern)	5,6
Konkurrenten und Geschäftskollegen	5,5
Anstellung von neuem, externen Personal mit den benötigten Kompetenzen	5,0
F&E Zentren und technische ExpertInnen	4,7
Universitäten und Ausbildungszentren	3,5
Regierung & öffentliche Stellen	3,5

* von 0 - nicht bedeutend bis 10 - sehr bedeutend für mein Unternehmen

Quelle: CODE Leonardo Projekt/ENSR (2004)

Abbildung 5: Barrieren für die Kompetenzentwicklung in KMU, Anteil der Unternehmen in Prozent



Mehrfachnennungen möglich

Quelle: CODE Leonardo Projekt/ENSR (2004)

„akademische“ Akteure (Universitäten/Ausbildungszentren) werden hingegen als nicht sehr relevant beurteilt.

Hinsichtlich der Berufsgruppen, die vorwiegend an Personalentwicklungsmaßnahmen teilnehmen, werden in Österreich in erster Linie das mittlere Management und TechnikerInnen angeführt. In Bezug auf die Inhalte und die Art der Lernprozesse zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Angestellten und ArbeiterInnen: Angestellte nehmen eher an externen Weiterbildungsveranstaltungen teil, während ArbeiterInnen vorwiegend auf interne Quellen zur Verbesserung ihrer Kompetenzen zurückgreifen.

Sowohl in Österreich als auch in den anderen analysierten EU-Staaten stellen die Auslastung des Personals im Tagesgeschäft, die hohen Kosten der Weiterbildung sowie die mangelnde Motivation der MitarbeiterInnen die wichtigsten Gründe für KMU dar, auf Kompetenzentwicklungsmaßnahmen zu verzichten (siehe Abb. 5). Andere bedeutende Hemmnisse beziehen sich auf das Problem der Abwerbung ausgebildeter MitarbeiterInnen und die ungenügende öffentliche Unterstützung (dieser letzte Grund ist in Österreich allerdings weniger gravierend als in den anderen Staaten). In Österreich wird dagegen häufiger befürchtet, dass ausgebildetes Personal von der Konkurrenz abgeworben werden könnte.

5. Kompetenzanwendung in KMU

Die österreichischen KMU bewerten das Ausmaß der Verbreitung von relevantem Wissen und Informationen innerhalb ihres Unternehmens positiv (durchschnittliche Bewertung von 6,6 auf einer Skala von 0 – sehr schlecht verbreitet bis 10 – sehr gut verbreitet). Der feststellbare negative Zusammen-

hang zwischen Unternehmensgröße und Verbreitungsgrad relevanten Wissens (d. h. eine bessere Verbreitung, je kleiner das Unternehmen ist) ist damit zu erklären, dass in kleineren Betrieben eine geringere Anzahl an Personen über die neuesten Entwicklungen informiert werden muss, wodurch einfacher und schneller ein höheres Informationsniveau erreicht werden kann.

Der Großteil der heimischen Sachgüterproduzenten bevorzugt informelle Verbreitungsmechanismen gegenüber formellen (rd. 46% vs. rd. 10% der KMU), wobei jedoch ein signifikanter Anteil der Betriebe beide Methoden als gleichwertig ansieht (rd. 43%).

Mehr als die Hälfte der österreichischen KMU hat Datenbanken, in denen für das Unternehmen relevantes Wissen, Erfahrungen und Dokumente für spätere Verwendung gespeichert werden. In rd. 98% der Fälle werden diese auch regelmäßig aktualisiert, und bei rd. 52% der Datenbanken ist ein elektronischer Zugriff möglich.

In fast 60% der Unternehmen sind diese Datenbanken nur ausgewähltem Personal (z. B. der Geschäftsführung) zugänglich, in rd. 28% der Betriebe haben alle MitarbeiterInnen Zugang zu den in den Datenbanken enthaltenen Informationen.

6. Abschließende Betrachtung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass den KMU der österreichischen Sachgüterproduktion der Beitrag von Kompetenzentwicklungsmaßnahmen zur Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens durchaus bewusst ist, wenngleich in der Praxis vielfach – bedingt durch die eingeschränkte Ressourcenverfügbarkeit – ein „Ad-hoc-Ansatz“ hinsichtlich der Einbindung der MitarbeiterInnen in Weiterbildungs-

maßnahmen gewählt wird.

Nicht zuletzt auf Grund dieser Knappheit an finanziellen und personellen Mitteln bevorzugen KMU Kompetenzentwicklungsmaßnahmen, die einfach in das Tagesgeschäft zu integrieren sind, in engem Zusammenhang mit dem Kerngeschäft stehen und/oder deren „Ergebnisse“ (im Sinne der zusätzlich erworbenen Kompetenzen) unmittelbar im Betrieb anwendbar sind. Entsprechende Qualifikationsmaßnahmen werden vielfach unternehmensintern umgesetzt, was neben Kosteneinsparungen auch zu einer größeren Akzeptanz der MitarbeiterInnen führt. Da jedoch die geringe Unternehmensgröße auch eingeschränkte Möglichkeiten zum internen Wissensaustausch mit sich bringt, gewinnen gerade für die kleinsten Unternehmen externe Weiterbildungsveranstaltungen an Bedeutung. Eine Kombination von internen und externen Methoden wird somit als vorteilhaft angesehen, da sowohl externe Sichtweisen als auch unternehmensspezifisches Wissen eingebracht werden können.

Die österreichischen KMU gehen im Allgemeinen davon aus, dass das für ihren Betrieb relevante Wissen innerhalb des Unternehmens gut verbreitet ist. Dem steht allerdings entgegen, dass z. B. in jenen Produktionsunternehmen, in denen Wissensdatenbanken verfügbar sind, diese häufig nur einem eingeschränkten Personenkreis zugänglich sind.

Ein erster wesentlicher Schritt für die Weiterentwicklung unternehmensinterner Kompetenzen stellt somit das Bewusstsein über mögliche Wissenslücken im Betrieb dar, welches in vielen KMU noch nicht vorhanden ist. Als

weitere Voraussetzung für eine effiziente Umsetzung entsprechender Maßnahmen ist außerdem eine vermehrte Unterstützung und Akzeptanz der Weiterbildung durch Geschäftsführung und MitarbeiterInnen anzusehen.

Literatur

- AGEFOS PME, Perspectives 2004: Emploi et formation dans les PME (Ausblick 2004: Beschäftigung und Weiterbildung in KMU) (Paris 2003).
- De Kok, J.M.P.; Uhlander, L.M.; Thurik, A.R., Human Resource Management within small and medium-sized firms: facts and explanations (Zoetermeer 2002).
- Europäische Kommission, Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen (=Mitteilungen der Kommission 2001 (678), Brüssel 2001).
- Europäische Kommission, Beobachtungsnetz der europäischen KMU; Kompetenzentwicklung in KMU 2003/1 (Brüssel 2004).
- Kailer, N.; Steinringer, J., Personalentwicklung in Klein- und Mittelbetrieben; Bedarfe und Trends in einer dynamisierten Wirtschaft (Wien 2000).
- Observatoire des PME, Gestion du personnel et de l'emploi dans les petites entreprises (Management der Humanressourcen und der Beschäftigung in KMU), in: Regards sur les PME Nr.°3 (Paris 2003).

Anmerkungen

- ¹ Europäische Kommission (2004).
- ² Europäische Kommission (2001).
- ³ Bei den hier und im Folgenden als „europäisch“ angeführten Daten handelt es sich um gewichtete Durchschnitte der fünf analysierten Länder Österreich, Finnland, Frankreich, Niederlande und Spanien.
- ⁴ Z. B. AGEFOS PME (2003) oder De Kok et al. (2002).
- ⁵ Kailer, Steinringer (2000).
- ⁶ Observatoire des PME (2003)

BÜCHER

Arbeitslosigkeit aus keynesianischer Perspektive

Rezension von: Engelbert Stockhammer,
*The Rise of Unemployment in Europe –
 A Keynesian Approach*, Edward Elgar,
 Cheltenham 2004, 232 Seiten, € 59,95.

In diesem Buch stellt Stockhammer einen keynesianischen Erklärungsansatz für die steigende Arbeitslosigkeit in Europa dem in der Wissenschaft und in der Wirtschaftspolitik nach wie vor dominierenden neoklassischen Erklärungsansatz entgegen. Er leistet damit einen willkommenen und dringend erforderlichen Beitrag zu einer Diskussion, die bislang einseitig von neoklassisch-angebotsorientierten Argumentationen beherrscht wird.

Stockhammer startet in Kapitel 2 (Kap. 1 bietet eine Synopse des Buches) mit einer Präsentation der post-keynesianischen Wachstumsmodelle von Robinson, Kaldor und Kalecki, aus denen er die Einsicht ableitet, die steigende Arbeitslosigkeit in Europa könne auch das Ergebnis fehlender Güternachfrage sein. Er setzt sich anschließend in den Kapiteln 3 und 4 mit der Theorie der NAIRU (Non-Accelerating-Inflation-Rate-of-Unemployment) auseinander, also der These, die tatsächliche Arbeitslosenquote lasse sich als eine Abweichung von und Annäherung an eine inflationsstabile Arbeitslosenquote erklären. Dafür unterscheidet er in zunächst verwirrender Weise zwischen der NAIRU-Story, der NAIRU-Theorie und den NAIRU-Modellen. Als

NAIRU-Story bezeichnet er die Theorie der natürlichen Arbeitslosigkeit von Friedman, in der die NAIRU exogen, d. h. von makroökonomischen Variablen unabhängig ist und eine starke Anziehungskraft auf die tatsächliche Arbeitslosenquote ausübt. Ihre Höhe wird mit Hilfe des neoklassischen Grundmodells des Arbeitsmarkts bestimmt, das durch eine rechts geneigte Angebotskurve und eine fallende Arbeitsnachfragekurve gekennzeichnet ist, die beide aus einzelwirtschaftlichen Entscheidungen unter recht speziellen Annahmen (insbesondere vollständige Konkurrenz und Irrelevanz des resultierenden Einkommens für die Höhe des Angebots) abgeleitet werden.

Die NAIRU-Theorie dagegen beruht auf dem arbeitsmarkttheoretischen Standardmodell in der Tradition von Carlin und Soskice, in dem die Nominallohne in kollektiven Verhandlungen festgelegt werden und die Reallöhne sich aus den Preissetzungen der Unternehmen ergeben, die als Erwartungsgrößen in die Lohnverhandlungen einfließen. Da die von den Arbeitnehmern verlangten (erwarteten) Reallöhne umso höher sind, je günstiger die Beschäftigungssituation ist, die Unternehmen jedoch (u. a. wegen des abnehmenden Grenzertrags der Arbeit) tendenziell mit zunehmender Beschäftigung eher niedrigere Reallöhne zu zahlen bereit sind, gibt es einen Beschäftigungsgrad, oberhalb dessen die realen Ansprüche der Arbeitnehmer und Arbeitgeber nicht mehr kompatibel sind, so dass inflationäre Entwicklungen ausgelöst werden, die eine Ausweitung der Beschäftigung über diesen Punkt hinaus auf Dauer nicht zulassen.

Unklar bleibt bei Stockhammer, ob er der verbreiteten Auffassung zustimmt, im Rahmen dieser Theorie gäbe es eine Tendenz zur Realisierung dieses Beschäftigungsgrads. Bei Carlin und Soskice ist dies nicht der Fall; dort wird das Beschäftigungsniveau exogen vom Gütermarkt bestimmt.

Als NAIRU-Modell, das algebraisch die Verhaltensgleichungen der NAIRU-Theorie präzisiert, formuliert Stockhammer ein Modell, in dem der eben genannte inflationsneutrale Beschäftigungsgrad ein langfristiges stabiles Gleichgewicht darstellt. Dieser neoklassisch inspirierten Variante stellt Stockhammer seinen keynesianischen Ansatz entgegen, in dem das Tempo der Kapitalakkumulation und damit die Güternachfrage den Beschäftigungsgrad bestimmen. Die schwache Kapitalakkumulation wiederum wird von Stockhammer mit dem Vordringen des *Shareholder Value*-Prinzips in Verbindung gebracht, infolgedessen die Manager sich stärker am Profit- und weniger am Wachstumsziel orientieren; die Investitionen gehen folglich zurück.

Anschließend diskutiert Stockhammer die Versuche, die unterschiedlichen Erklärungsansätze empirisch zu untermauern. Solche Versuche stoßen auf das Problem, dass die tatsächlichen Arbeitslosenquoten im Zeitablauf deutliche Niveauänderungen erfahren haben, so dass weder sie noch die NAIRU zeitlich stabil sind. Durch institutionelle Veränderungen lässt sich die Erhöhung der Arbeitslosenquote in den letzten Jahrzehnten nicht erklären, wie

aus den von Stockhammer im Abschnitt 3.2.4.2 zitierten Studien fast immer hervorgeht. Es bleibt die Erklärung über Hysterese, wodurch die NAIRU jedoch nicht mehr als exogene Größe die tatsächliche Arbeitslosenquote erklärt, sondern von dieser beeinflusst wird.

Trotz dieser Schwierigkeit belegt Stockhammer in den Kapiteln 4, 5 und 6 die Überlegenheit seines keynesianischen Erklärungsansatzes durch sorgfältige ökonometrische Analysen für Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich und die USA. Seine wirtschaftspolitische Schlussfolgerung lautet dementsprechend: Die Arbeitslosigkeit muss auf dem Gütermarkt bekämpft werden, nicht auf dem Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktreformen allein vermögen es kaum, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren.

Diese wirtschaftspolitische Botschaft ist für Europa wichtig; denn nicht nur die Wirtschaftspolitik vieler europäischer Staaten, sondern auch der in der EU vereinbarte sog. Lissabon-Prozess setzten im Wesentlichen nur auf Arbeitsmarktreformen, und man erlebt gerade jetzt in Deutschland, wie unwirksam Arbeitsmarktreformen sind, wenn die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht stimmen. Insgesamt ist dieses Buch daher auch unter wirtschaftspolitischen Aspekten sehr zu begrüßen, da es dazu beitragen kann, die einseitige Angebotsorientierung der derzeitigen Wirtschaftspolitik auf nationaler und europäischer Ebene zu überwinden.

Jürgen Kromphardt

Methodische Strenge und gesellschaftliche Relevanz

Rezension von: Josef Falkinger, *A Theory of Employment in Firms. Macroeconomic Equilibrium and Internal Organization of Work*, Physica-Verlag, Heidelberg 2002, 205 Seiten, € 42,95.

Kritikpunkte, die man diesem Buch nicht ersparen kann, sind die Wahl des zu bescheidenen Titels und der zu geringe Seitenumfang. Angesichts der Fülle an erhellenden Resultaten, die dieses Buch bietet, wäre ein Titel wie „A General Theory of Employment in Modern Economies“ durchaus angemessen. Mit der Fülle an Ideen hätten ohne Probleme auch 400 Seiten gefüllt werden können, die vorliegenden 205 Seiten sind jedenfalls sehr dicht mit Wissen gepackt.

Falkinger präsentiert in diesem Buch ein Modell, mit dem sich logisch konsistent die gesellschaftlich relevanten Fragen der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit analysieren lassen. Diese Verbindung aus gesellschaftlich relevanter Fragestellung, methodischer Strenge und daraus resultierenden, nicht trivialen Antworten gelingt ihm, indem er an den richtigen Stellen die notwendigen erweiternden Annahmen trifft und deren Konsequenzen im Modell aufzeigt.

Falkinger geht es nicht darum, die Existenz von Firmen zu erklären, sondern die Konsequenzen der Existenz von Firmen für ein makroökonomisches Gleichgewicht aufzuzeigen.

Nach einer sehr aufschlussreichen Einleitung, die gemeinsam mit den Kapiteleinleitungen und der Zusammen-

fassung im letzten Kapitel bereits die Anschaffung des Buches rechtfertigt, wird das grundlegende Modell präsentiert.

Dieses Modell stellt das Rückgrad des Buches dar und muss kurz vorgestellt werden, um den weiteren Aufbau des Buches verständlich zu machen. Es ist, wie der Autor zu Recht schreibt, in einem weiteren Sinne „grundlegend“ („*basic*“), als Abweichungen vom neoklassischen Standardmodellen auf jenes Minimum beschränkt werden, welches notwendig ist, um die relevanten Konsequenzen der Existenz von Unternehmen für das makroökonomische Gleichgewicht darzustellen.

Zum Aufbau des Basismodells: Die Ökonomie besteht darin nicht aus jenen Ich-AGs, die einfache Modelle der Neoklassik und die Phantasie vieler Strukturen reformierender Ökonomen bevölkern, sondern aus Unternehmen, also Institutionen, die die Zusammenarbeit von Menschen organisieren, um Arbeitskraft in Güter umzusetzen, welche dann auf Märkten getauscht werden können.

Damit ermöglicht dieses Modell eine ökonomisch sinnvolle Diskussion über die Schaffung von Arbeitsplätzen. Beschäftigung braucht einen organisatorischen Rahmen und ist nicht, wie in vielen Modellen unterstellt, einfach ein atomistischer Austausch von Arbeitskraft gegen Lohn.

Modelliert wird die Tatsache, dass ein organisatorischer Rahmen erforderlich ist, in einem zweistufigen Entscheidungsprozess. In der ersten Stufe entscheiden die Unternehmen, wie viele Arbeitsplätze sie organisieren wollen, d. h. im Wesentlichen, wie viele Personen sie für die Organisation der Arbeit einstellen.

In der zweiten Stufe treten die Firmen dann in monopolistischen Wettbewerb und legen fest, welche Gütermengen produziert werden, und damit, wie vie-

le Arbeiter in der Produktion beschäftigt werden. Die organisierten Produktionskapazitäten liegen zu diesem Zeitpunkt fest und stellen eine Obergrenze der möglichen Produktion dar, sie können in der zweiten Stufe nicht mehr geändert werden.

Alle Entscheidungen treffen die Firmen mit dem Ziel der Profitmaximierung. Die Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze hängt also davon ab, wie viele Personen in der zweiten Periode profitabel beschäftigt werden können.

Der Organisationsprozess wird dabei von einer Organisationstechnologie beschrieben, die festlegt, welchen Aufwand es bedeutet, eine gewisse Anzahl an Beschäftigten mit bestimmten interaktiven Fähigkeiten zu organisieren. Dies muss kurz erläutert werden.

Die Idee ist, dass sich die Arbeitskräfte zwar nicht in ihren Fähigkeiten in der Produktion unterscheiden (eine diesbezügliche Erweiterung erfolgt später im Buch), wohl aber in ihrer Fähigkeit, sich in einem organisatorischen Ablauf einzugliedern bzw. sich selbst darin zurecht zu finden.

Dies stellt eine der wesentlichen Innovationen dieses Buches dar. Während sowohl in den Lehrbüchern der Personalmanager als auch in den Anforderungen von Stellenanzeigen Eigenschaften wie Selbstorganisationsfähigkeit, Teamfähigkeit, Kooperationsbereitschaft etc., also die Fähigkeit, sich in einer Organisation zurecht zu finden, eine zentrale Rolle spielen, kam sie bisher in makroökonomischen Modellen praktisch nicht vor.

Die Tatsache, dass in Kollektivverträgen das Kriterium der selbstständigen Erledigung von Aufgaben eine zentrale Anforderung für Beschäftigte in höheren Verwendungsgruppen darstellt, während formale Ausbildungen oft nur als Vergleichskategorien heran-

gezogen werden, weist ebenfalls auf die Wichtigkeit dieses Aspektes in modernen Arbeitsmärkten hin.

Im Basismodell wird der Aufwand, der erforderlich ist, um Arbeitsplätze zu organisieren, durch die Organisationstechnologie dargestellt und hängt von den erläuterten interaktiven Fähigkeiten der Arbeitskräfte ab. Wobei es zu berücksichtigen gilt, dass die Arbeitskräfte in der Reihenfolge ihrer interaktiven Fähigkeiten eingestellt werden.

Anschließend wird gezeigt, wie in diesem Modell unfreiwillige Arbeitslosigkeit entstehen kann, ohne dass Lohnrigiditäten eingeführt werden müssen.

Vereinfacht formuliert entsteht unfreiwillige Arbeitslosigkeit dann, wenn es sich für die Firmen nicht lohnt, in der zweiten Periode eine zusätzliche Arbeitskraft einzustellen, weil die Kosten der Organisation dieses Arbeitsplatzes bereits höher sind als die Erträge der zusätzlichen Produktion.

Das folgende dritte Kapitel arbeitet die Aspekte der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit in diesem Modell noch aus und findet eine ökonomisch sinnvolle Interpretation des Begriffs „beschäftigungsfähig“ („*employable*“), der bisher zwar oft durch die politischen Debatten geisterte, aber kaum eine klare Interpretation hatte.

Vor allem zeigt dieses Kapitel, dass die Beschäftigungsfähigkeit von Personen kein exogen gegebene Größe ist, sondern eine endogene Eigenschaft des Unterbeschäftigungsgleichgewichts.

Darüber hinaus zeigt es, dass zusätzliche Abweichungen vom voll flexiblen neoklassischen Modell, wie Lohnrigiditäten, Renten für die Kapitaleigner oder zu pessimistische, in der Konsequenz aber selbst erfüllende Erwartungen, zu weiterer Arbeitslosigkeit führen.

Im vierten Kapitel werden die Konsequenzen einer Wahlmöglichkeit bei

der Organisationstechnologie analysiert. War diese Organisationstechnologie im Grundmodell noch vorgegeben, so wird nun gefragt, was passiert, wenn Firmen sich zwischen Organisationsformen entscheiden können. Die Organisationstechnologien erfordern dabei ein unterschiedliches Maß an interaktiven Fähigkeiten. Damit können dann die Konsequenzen von Restrukturierungen, *Lean Management* und ähnlichem analysiert werden.

Das fünfte Kapitel führt dann unterschiedliche Fähigkeiten der ArbeitnehmerInnen nicht nur in Hinblick auf die Organisation, sondern auch auf die Produktion ein. Dabei wird angenommen, dass die Organisationsarbeiten von höher qualifizierten ArbeitnehmerInnen ausgeführt werden müssen. Neben anderen interessanten Konsequenzen zeigt dieser Abschnitt, dass ein Mangel an qualifizierten Kräften eine Beschränkung für die Beschäftigung von weniger qualifizierten Personen darstellen kann.

Dies ist abermals eine Konsequenz, die einige interessante wirtschaftspolitische Implikationen nahe legt. Vor allem zeigt die Analyse in diesem Kapitel, dass die Qualifikationsintensität (*skill intensity*), die oft als Eigenschaft eines technologischen Prozesses gesehen wird, makroökonomisch vielmehr das Resultat eines Interaktionsprozesses ist, der zu einem Gleichgewicht führt.

Im sechsten Kapitel wird Kapital in das Modell eingeführt, und dabei werden auch die Konsequenzen einer Öffnung der Kapitalmärkte analysiert. Kapitel 7 wendet sich nachfrage- und angebotsdeterminierten Gleichgewichten zu, wobei auf die bereits am Anfang erwähnte Eigenschaft des Modells eingegangen wird, dass pessimistische Erwartungen selbst erfüllend sein können.

Das letzte Kapitel fasst die wesent-

lichen Resultate der Analyse zusammen und rechtfertigt wie gesagt bereits für sich genommen die Anschaffung dieses Buches.

Diese Buch zeichnet sich in mehrerlei Hinsicht aus, zunächst indem es nicht in die Falle der herrschenden Orthodoxie tappt, sich erst dann mit den Konsequenzen von gewissen „Abweichungen“ der Realität vom neoklassischen Modellrahmen zu befassen, wenn diese Abweichungen ausreichend aus dem Modell erklärt wurden.

Die Tatsache, dass nicht atomistische Marktteilnehmer, sondern Firmen die Produktionen organisieren, macht die Analyse der Konsequenzen „der Beschäftigung in Firmen“ zu einer zentralen Aufgabe für Ökonomen. Dass das vorliegende Modell Arbeitslosigkeit nicht nur als temporäre Freizeitphase, sondern als Konsequenz eines makroökonomischen Koordinationsproblems erklären kann, trägt durchaus zu seiner Glaubwürdigkeit bei.

Die Analyse der Konsequenzen von Reorganisationsprozessen, Ausbildungspolitiken und verschiedenen gruppenspezifischen Renten, die darüber hinaus in konsistenter Form dargestellt wird, macht das Buch zur Fundgrube für innovative Modellansätze.

Es wäre der ökonomischen Profession zu wünschen, dass dieses Buch viele engagierte Leserinnen und Leser findet. Und zwar sowohl solche, die versuchen, Teile des Modells in empirisch prüfbare Formen zu bringen und mit Daten zu konfrontieren, als auch solche, die weniger sparsam mit Seitenzahlen umgehen und dieses erhellen-de Modell mit etwas ausführlicheren Erläuterungen und Kommentaren einem breiteren LeserInnenkreis vor allem im angewandten und wirtschaftspolitischen Feld näher bringen.

Josef Zuckerstätter

Moderne Makroökonomik

Rezension von: Brian Snowdon, Howard R. Vane, *Modern Macroeconomics. Its Origins, Development and Current State*, Edward Elgar, Cheltenham 2005, 807 Seiten, gebunden, £ 125 (bzw. broschiert, £ 35).

Die beiden Verfasser dieses Übersichtswerks haben sich bereits mehrfach als Autoren und Herausgeber von Handbüchern und Nachschlagewerken der Makroökonomik bewährt. Brian Snowdon ist *Principal Lecturer in Economics* an der Newcastle Business School der Universität von Northumbria, und Howard R. Vane ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der School of Accounting, Finance and Economics der Liverpool John Moores University.

1994 erschien der von ihnen verfasste ‚Modern Guide to Macroeconomics: An Introduction to Competing Schools of Thought‘, und 1997 gaben sie den Band ‚Reflections on the Development of Modern Macroeconomics‘ heraus. 1999 folgten die ‚Conversations with Leading Economists‘.

Der zuletzt genannte Band (‚Conversations‘) besteht aus einer neunzigseitigen Einleitung (‚Interpreting Modern Macroeconomics: From Tobin to Romer‘), vierzehn Gesprächen mit bedeutenden Makroökonomien (unter ihnen James Tobin, Robert W. Clower, David C. Colander, Franco Modigliani, Robert M. Solow), einer sehr ausführlichen Literaturliste (35 Seiten!) und einem Index.

Der ausgezeichnete einführende Essay von Snowdon und Vane skizziert die Entwicklung der Makroökonomik

seit den dreißiger Jahren. Die Themen, die in der Einleitung behandelt werden, tauchen in den folgenden Gesprächen immer wieder auf, wodurch der Band eine erstaunliche Geschlossenheit erhält. Gerade in der Makroökonomik, die heute mehr als je zuvor eine multiparadigmatische Disziplin ist, stellen der Vergleich der verschiedenen Ansätze und die lebhafte Diskussion zwischen diesen unabdingbare Voraussetzungen für neue Einsichten dar.

Die Gespräche mit einigen jener Ökonomen, welche maßgebliche Beiträge zur Entwicklung des Faches leisteten, vermitteln einen nachhaltigen Eindruck davon, aus welchen Ursprüngen die Arbeiten der Wissenschaftler entstanden und in welchen Beziehungen sie zu anderen Ansätzen stehen. Auf diese Weise verdeutlichen sie die theoretischen und ideologischen Kontroversen, welche die Makroökonomik – und damit auch die allgemeine Wirtschaftspolitik in den Ländern mit einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung – in den letzten zwei Dritteln des 20. Jahrhunderts bestimmten. Ausnahmslos alle Gespräche bilden anregende, gehaltvolle und amüsante Lektüre.

2002 gaben Snowdon und Vane die ‚Encyclopedia of Macroeconomics‘ heraus. Wie die oben angeführten drei Werke erschien auch dieser Band bei Edward Elgar Publishing.

Die Enzyklopädie besteht aus folgenden drei Kategorien von Einträgen: erstens mehr als 300 Kurzbeiträgen zu makroökonomischen Begriffen und Konzepten, verfasst von den Herausgebern; zweitens über hundert längeren (mehrseitigen) Artikeln zu wichtigen Begriffen und Konzepten; drittens Kurzporträts bedeutender MakroökonomInnen mit biografischen Angaben, Arbeitsgebieten und Literaturhinweisen. Die längeren Beiträge stammen aus

den Federn von 73 renommierten ÖkonomenInnen aus verschiedenen Ländern.

Der vorliegende Band stellt eine Überarbeitung und Erweiterung des ‚Modern Guide to Macroeconomics‘ aus dem Jahr 1994 dar. Im einleitenden Beitrag skizzieren die Verfasser die historischen Ursprünge, die Entwicklung und den gegenwärtigen Stand der modernen makroökonomischen Theorie. Es folgen acht Übersichtsartikel zu konkurrierenden Schulen der modernen Makroökonomik (Keynes vs. Klassik, orthodoxer Keynesianismus, Monetarismus, Neue Klassische Modelle, Theorie des realen Konjunkturzyklus, Neuklassischer Keynesianismus, Postkeynesianismus, Österreichische Schule), in denen jeweils die Hauptgedanken dargelegt und einer kritischen Würdigung unterzogen werden. Der Beitrag über den Postkeynesianismus stammt nicht aus der Feder von Howard und Vane, sondern von Paul Davidson, dem Mitbegründer und derzeitigen Herausgeber des ‚Journal of Post Keynesian Economics‘, jener über die Österreichische Schule wurde von Roger W. Garrison verfasst.

In den zurückliegenden beiden Dekaden ist die Zahl der Beiträge zu den Themenbereichen Wachstumstheorie und Neue Politische Makroökonomik besonders stark angewachsen. Snowden und Vane haben auf diese Entwicklungen reagiert und beiden Theo-

riefeldern jeweils ein langes Kapitel gewidmet.

Im abschließenden Beitrag gehen die beiden Hauptautoren der Frage nach, ob es unter den konkurrierenden Schulen einen Konsens im Hinblick auf wichtige Problemstellungen der Makroökonomik gibt.

Das Literaturverzeichnis des Bandes umfasst nicht weniger als 82 Seiten (über 1.300 Publikationen). Sein Nutzwert als Nachschlagewerk wird außerdem durch ein ausführliches Sachregister erhöht.

Es ist Howard und Vane gelungen, eine sehr gut lesbare, überwiegend nicht-technische, stimulierende Einführung in die Diversität moderner makroökonomischer Theorie zu verfassen, welche den Ursprüngen und den Entwicklungen von Ideen und Konzepten nachgeht. Gerade in Zeiten, in denen sich die Makropolitik vieler europäischer Länder und der EU an längst überkommenen theoretischen Ansätzen orientiert, sind Werke wie das vorliegende, welche die Breite und Vielfalt der modernen Makroökonomik wiedergeben, von großer Bedeutung. Es ist daher zu hoffen, dass dieser Band (in seiner broschierten Version) auch in Kontinentaleuropa als Lehrbuch weite Verbreitung finden wird.

Michael Mesch

Märkte als historisch entstandene Regulierungsformen

Rezension von: Reinhard Pirker, *Märkte als Regulierungsformen sozialen Lebens*, Metropolis, Marburg 2004, 168 Seiten, € 24,80.

Die wissenschaftsgeschichtliche Entwicklung der liberalen Marktwirtschaftslehre wurde wesentlich von zwei parallel verlaufenden Diskurssträngen beherrscht: Vom utilitaristischen Equilibrismus, der aus einer Synthese von Jevons' subjektiver Werttheorie und Walras' statischer Gleichgewichtsmechanik hervorging. Und von der Österreichischen Schule der Nationalökonomie, die auf der Grundlage von Mengers nutzentheoretischem Marginalismus die prozessanalytische Beschreibung der Marktwirtschaft vorantrieb.

Während beide Forschungsrichtungen in nahezu identer Weise dem subjektiven Nutzenkalkül als *Movens* der Wertbestimmung verpflichtet sind, beschreiten sie in der Modellierung der Preisbildung als dem marktförmigen Agens der subjektiven Nutzwerte entgegengesetzte Wege. Die rein explikative Welt des Jevons-Walras'schen *homo oeconomicus* existiert ausschließlich in der gedanklichen Konstruktion eines logischen Raumes, der durch unzweifelhafte Erkenntnis des individuellen Nutzens, vorteilsgeleitetes Rationalverhalten der einzelnen Marktteilnehmer, vollständiges Wissen über entscheidungsrelevante Marktdaten und zeitlose Simultanität der Marktbeziehungen eingegrenzt ist; nur unter diesem Prätext wird der paretooptimale Zustand des markträumenden allgemeinen Preisgleichgewichts denkmög-

lich. Dagegen ist die evolutionäre Welt der „österreichischen“ Markttheorie in einen historischen Raum gestellt, der durch die transitorische Zeit und somit durch Erwartung, Unsicherheit und Risiko geweitet ist und in dem Informationsmangel, Zufall, Irrtum, Instinkt, Intuition, Invention und Innovation eine dynamische Kaskade von vernetzten Marktungleichgewichten aufbauen, die durch die „spontane Ordnung“ (Hayek) der individuellen Marktbeziehungen zu einer marktwirtschaftlichen Ganzheit integriert werden.

Dass sich aus den realitätsnäheren Ansätzen der Österreichischen Schule keine die equilibristische Harmonielehre verdrängende kritische Theorie der Marktwirtschaft entwickeln konnte, ist maßgeblich auf die ideologische Präformation der beide Richtungen einigenden subjektiven Wertlehre zurückzuführen. Sie war als willkommene Antithese zur von Marx vollendeten Arbeitswertlehre der klassischen Ökonomie (die auch Adam Smith als geistiger „Nährvater“ des ökonomischen Liberalismus vorbehaltlos vertrat) entstanden und hat einen angreifbaren Widerspruch im wissenschaftlichen Weltbild des Kapitalismus beseitigt: Die unmittelbare Einsicht in die tätige Arbeitskraft als Wertschöpfungsquelle in Verbindung mit dem Geld(lohn) als Wertschöpfungsstandard beinhaltet ein kritisches Momentum gegen die eigentumsindividualistische und somit aneignungsberechtigte Grundordnung kapitalistischer Marktwirtschaften, das durch die Verlagerung des Wertbestimmungskalküls aus der objektiven Sphäre der produktiven Wertentstehung in die subjektive Sphäre des individuellen Güternutzens entschärft werden konnte. Der innovative Impetus der „Österreicher“ steht daher noch mehr als die gleichgewichtstheo-

retische „Parallelveranstaltung“ im Bann des antietatistischen (und antisozialistischen) Begründungszwanges, der sich in der neoliberalen Verflachung späterer Generationen zum rechtfertigungs-ideologischen Ressentiment verfestigt hat.

Kritische, auf empirische Relevanz bedachte Strömungen der Marktwirtschaftstheorie haben daher ihren Ursprung vorwiegend im heterodoxen Diskurs der Ökonomie, wobei historisch-empirische, postkeynesianische und institutionalistische Ansätze dominieren. Gleichwohl nehmen viele Autoren Bezug auf den markttheoretischen Ideenreichtum der Österreichischen Schule und nicht wenige der bahnbrechenden Beiträge zur kritischen Theorie der Marktwirtschaft entstammen der Feder österreichischer Ökonomen, allen voran Karl Polanyi („The Great Transformation“), der eine historisch-empirische Position einnimmt, und Kurt W. Rothschild („Einführung in die Ungleichgewichtstheorie“), der einen eher postkeynesianischen Standpunkt vertritt. In diese fruchtbare Tradition der erkenntnisfortschrittlichen Auseinandersetzung um eine relevante Theorie der Marktwirtschaft reiht sich auch die Habilitationsschrift Reinhard Pirkers nahtlos ein, der mit seinem institutionalistischen Themenzugang eine Lücke im Mosaik des österreichischen Raisonnements über das Wesen der Marktwirtschaft schließt.

In der öffentlichen Wirtschaftsdebatte wird kaum ein Wort so inflationär gebraucht wie der Begriff des Marktes. Er fungiert als Synonym für Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung und wird mit allumfassender Lösungskompetenz für jegliche Art wirtschaftlicher Probleme konnotiert. Hinter der euphorischen Marktrhetorik herrscht jedoch die gähnende Leere der Bedeu-

tungsinhalte, die sich auf die ideologisch motivierte Überlegenheitsbehauptung einer interventionsfreien Privatwirtschaft beschränkt und rein gar nichts auszusagen vermag über die reale Beschaffenheit von Märkten und ihre systemische Verknüpfung zur Marktwirtschaft.

In den Wirtschaftswissenschaften wiederum gibt es kaum ein Phänomen, das mit vergleichbarer Intensität analysiert worden wäre wie die Distributions- und Allokationsfunktion der Märkte, zumal die vorherrschende neoklassische Version der Ökonomie seit jeher den Markt ins Zentrum ihrer preistheoretischen Forschung gestellt hat. Das enttäuschende Ergebnis dieser konzentrierten Forschungsanstrengung ist eine an ideologische Intransigenz grenzende Sophistik der liberalen Marktwirtschaftstheorie, die mit abnehmendem Erkenntnisgewinn die formale Immunisierung des equilibristischen Theoriekomforts gegen die inkompatiblen Anfechtungen durch die Marktwirklichkeit betreibt. Diese phänomenalen Wahrnehmungsdefizite, welche die rasante Wiederkehr des Marktes in Theorie und Praxis von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik während der letzten drei Jahrzehnte begleiten, wählt Reinhard Pirker zum Ausgangspunkt seiner weiterführenden Erörterung der „Märkte als Regulierungsformen sozialen Lebens“.

Das „Revival des Marktes“ (so die Titelüberschrift des Eröffnungskapitels) hat eine Vielzahl koinzidenter Ursachen, die sich um den wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel im Gefolge des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems gruppieren und die finanzmarktgetriebene Beschleunigung der Globalisierung, den Systemwechsel in Osteuropa, das Versagen überkommener keynesianischer Konzepte

und die politische Schwächung sozialer Proponenten von Alternativstrategien miteinschließen. Die Brandung dieser historischen Veränderungswellen hat das fordistische Regulierungsfundament des prosperierenden Nachkriegskapitalismus bedrohlich unterspült und Raum geschaffen für die substitutive Dominanz der globalen Finanzindustrie, die von der Zurückdrängung staatlicher Regulierungsansprüche und der Ausbreitung marktideologischer Präferenzen unterstützt wird.

Anders ist das „Vordringen der rhetorischen Figur des Marktes“ (S. 36ff) kaum erklärbar, denn – wie Reinhard Pirker in einem gesonderten Kapitel über gängige Marktdefinitionen und -typologien überzeugend ausführt (S. 39ff) – die liberale Ökonomie hat den solipsistischen Kokon ihrer theoretischen Bequemlichkeit keinesfalls verlassen, sondern sich weiter eingesponnen in einen erklärungschwachen und mitunter abstrusen Modellplatonismus. Wirklichkeitsnähere Ausbruchversuche wie im Fall der Transaktionskostenökonomie sind an ihrer preistheoretischen Selbstfesselung gescheitert. Und so ist der Markt als heilbringende Beschwörungsformel zu einem öffentlichen Grundgeräusch geworden, ohne dass die medialen Gebetsmühlen auch nur annähernd kundtun, was der Markt denn eigentlich sei, worin seine vorteilhafte Funktion bestünde und wo er allenfalls an kritische Leistungsgrenzen stößt.

Im redlichen Bemühen um fundierte Antworten auf diese essenziellen Fragen einer plausiblen Marktwirtschaftstheorie wendet sich Reinhard Pirker von den retardierenden Gewissheiten der neoklassischen Ökonomie entschieden ab und den institutionalistischen Erklärungsansätzen zu. Die Brücke zu dieser Grenzüberschreitung

weg von den sterilen, preismechanistisch fokussierten Definitionstypen des Marktes hin zu einer institutionellen Strukturanalyse der Marktprozesse bildet unter anderem die Arbeit Rosenbaums,¹ der durch seine Analyse der konkreten Charakteristika des marktnahen Gütertauschs wesentlich zu einem sozialen Normverständnis der Tauschprozesse beiträgt, wobei durch die Episteme „freiwilliger und spezifizierter Tausch“ sowie „Typifizierung“ und „Regularität“ der Tauschvorgänge das Forschungsfeld auch methodisch sinnvoll aufbereitet wird (S. 61ff). Klar wird jedenfalls, dass marktförmige Preisbildungsprozesse ohne Einbettung der zugeordneten Tauschhandlungen in ein habituelles Normengefüge, das aus der Wechselwirkung von Stilen, Usancen, Regularitäten und Routinen hervorgeht, gar nicht möglich sind.

Damit ist aber das Tor aufgestoßen zu einem institutionalistischen Marktverständnis, das die Frage nach der Entstehung und damit nach der Historizität der Marktwirtschaft und ihrer Institutionen releviert. Die Lösung dieses Problems gelingt dem Autor mit Hilfe der Denkfigur der „historischen Besonderheit“ (S. 82ff), die er gegen den nomothetischen Universalismus, einer der ideologischen Bastionen der liberalen Marktwirtschaftslehre, ins Treffen führt. Die Märkte als „a fortiori superiore Koordinationsmechanismen“ (S. 14) sind ja nur begründbar, wenn die den marktähnlichen Interaktionsmustern entsprechenden Verhaltensweisen als naturgegeben gedacht werden. Der Bentham'sche Rationalismus, der von einer nutzengeleiteten Vorteilsorientierung menschlicher Wahlhandlungen ausgeht und dem Modell der vollkommenen Konkurrenz als utilitaristische Verhaltensgrundlage dient, müsste als

Entdeckung eines „Naturgesetzes“ (analog dem Gravitationsgesetz) anerkannt werden. Die geradezu schöpfungsgeschichtliche Überhöhung der Märkte durch Williamson („In the beginning there were markets“) erhält überhaupt nur einen Sinn, wenn man Märkte als „state of nature“ (S. 55) begreift.

Im marktfundamentalistischen Extremismus der Neoliberalen werden diese aprioristischen Verhaltensannahmen zu Ende gedacht, indem ihre Erklärungsanwendung auf außerwirtschaftliche Lebensbereiche übertragen wird, denn der „alte (utilitaristische) Adam“ ist immer und überall. Der Zweck der Übung hat eine eindeutige ideologische Richtung: Marktwirtschaft ist die beste aller denkmöglichen Wirtschaftswelten und Konkurrenz der Champion der sozialen Evolution. Die sozialdarwinistischen Anklänge des marktradikalen Neoliberalismus, das gefeierte Wohl des Tüchtigen, der im unvermeidlichen Wettbewerb obsiegt („the survival of the fittest“), der auftrumpfende Elitismus, der die Herrschaft der Starken und Überlegenen adoriert, all diese abwegigen Ideologien haben ihren entfernten Ursprung im Universalitätsanspruch des wettbewerbsgetriebenen Marktverhaltens, das zu jeder Zeit und an jedem Ort seine Gültigkeit haben soll.

Wenn man dieses Paradigma (das jedenfalls beweist, dass der ökonomische Liberalismus seine entstehungsgeschichtlich erklärbaren naturwissenschaftlichen Analogismen nicht zu überwinden verstand) akzeptiert, dann verfügt man auch über eine hinlängliche Rechtfertigung für die nachteiligen und bisweilen skandalösen „Nebenerscheinungen“ unregulierter Marktwirtschaften, die von unproduktiver (Finanz-) Vermögenskonzentration über

ausufernde (und Nachfrage hemmende) Einkommensungleichheit bis zur bedrohlichen Krisenanfälligkeit („Marktversagen“) reichen, aber als unvermeidlich im evolutionären Prozess der wirtschaftlichen Zivilisation betrachtet werden müssen. Regulatorische Gegenmaßnahmen einer konstruktiven Wirtschaftspolitik verstoßen dann gegen das „Gesetz des Marktes“, das allein der Natur des wirtschaftenden Menschen zum Durchbruch verhilft.

Ein unvoreingenommener Blick in die Geschichte marktwirtschaftlicher Entstehungsbedingungen indessen verdeutlicht, dass die Märkte nicht „state of nature“, sondern „state of the art“ sind. Archaische Wirtschaftsformen kennen marktnahe Koordinationsmechanismen ebenso wenig, wie die moderne Firma und ihre supranationalen Verzweigungen die konzerninterne Ressourcenallokation über hierarchische und explizit nichtmarktliche Lenkungsverfahren steuert. Es bedarf also historisch besonderer Bedingungen, um marktnahe Distributions- und Allokationsprozesse zu initiieren. Und es ist nahe liegend, dass die geschichtlichen Übergänge von den sippchaftsgebundenen Hauswirtschaften der Antike („oikos“) und des Mittelalters („Feudalismus“) zu ersten Formen des Warenhandels und der gewerblichen Arbeitsteilung genau jene „historischen Besonderheiten“ hervorbrachten, die Märkte als institutionellen Ort interaktiver Tauschbeziehungen zu entwickeln halfen. Nicht die natürliche „Tauschneigung“ des nutzenmaximierenden Individuums, sondern der distributive „Tauschzwang“ der individualisierenden Arbeitsteilung fungiert als historischer Geburtshelfer der Marktwirtschaft. Reinhard Pirker hat in einer umfassenden Darstellung dem in der Marktwirtschaftsdiskussion besonders fatal wir-

kenden Widerspruch zwischen idio-graphischer und nomothetischer Ausrichtung der ökonomischen Wissenschaften den gebührenden Raum gegeben (S. 75ff), zumal die Leugnung der ontologischen Dimension wirtschaftlicher Phänomene (S. 77) an den erklärungsrelevanten „historischen Besonderheiten“ vorbeiführt hin zu einer „allgemeinen Theorie“, die sich in universalistischen Behauptungsformen (S. 91ff) erschöpft. Was freilich nicht bedeutet, dass eine „historisch sensitive Ökonomie“ (S. 96) den Anspruch auf theoretische Allgemeingültigkeit vernachlässigt, diesen vielmehr mit einem höheren Grad an empirischer Plausibilität neu begründet.

In einer geschichtlich gedachten Welt, die vom menschlichen Erfindungsgeist mehr bewegt wird als von genetischen Verhaltenskonstanten (deren elementare Bedeutung allerdings auch nicht geleugnet werden muss), wird das ökonomische Subjekt als „tool making animal“ begriffen, dessen konstruktive Bestrebungen auf Daseinserleichterung („das gute Leben“) gerichtet sind. Der distributive „Tauschzwang“, dessen marktwirtschaftliche Ausformung der spezialisierten Arbeitsteilung erst zu ihrem daseinserleichternden Zweck (der bedarfsge-rechten Güterverteilung) verhilft, erfordert die Umsetzung und Institutionalisierung der Tauschbeziehungen in genormte Handlungsabläufe, um den Gütertausch zu seinem verlässlichen Ende (dem äquivalenten Verbrauch) zu bringen.

Mit den habituellen Gewohnheiten und sozialen Routinen, die dem wirtschaftlichen Verhalten eine den historischen Besonderheiten entsprechende Richtung weisen, befasst sich die institutionelle Ökonomie. Reinhard Pirker nimmt folgerichtig bei den Institu-

tionalisten Anleihe, um die historische Entstehung und soziale Entwicklung von Märkten aus der institutionellen Struktur der distributionsnotwendigen Tauschprozesse zu erklären. Aus dieser Analyse wird deutlich, dass die konstitutiven Merkmale von Märkten historisch gewachsene und konstruktiv gesetzte Regulierungsformen sind, die den Marktprozessen (einschließlich der Preisbildung) Sicherheit und Stabilität verleihen. Ohne diese regulatorischen Normen, die entweder aus zweckmäßigen Praktiken, bewährten Gewohnheiten („habits“) und verbindlichen Routinen entstehen oder durch soziale Übereinkunft von ermächtigten (staatlichen oder verbandlichen) Regulierungsinstanzen verfügt werden, um das Marktverhalten an erwünschten Handlungsmustern zu orientieren, ist ein über den endgültigen Transaktionspreis fixierter äquivalenter Gütertausch realiter nicht durchführbar. Die viel beschworene „Freiheit der Märkte“ (nicht als kapitalistisches Freibeutertum, sondern als dezentrale Entscheidungsstrukturen gedacht) gründet daher nicht auf irgendeiner anonymen „unsichtbaren Hand“ oder „spontanen Ordnung“, sondern auf funktioneller Sicherheit und transaktoraler Stabilität, die fest in regulatorischen Rahmenbedingungen verankert sind. Marktwirtschaft ist daher eine dynamische Regulierungsaufgabe von grundlegender Bedeutung, um den arbeitsteiligen Distributionsanforderungen ihre historisch angemessene, mit dezentraler Entscheidungsfreiheit kompatible Form zu geben. In den Worten des Autors sind Märkte eben „Regulierungsformen sozialen Lebens“.

Die analytische Apotheose von Pirkers Habilitationsschrift manifestiert sich im ausführlichen Nachweis dieser Erkenntnis am Beispiel der sozialen

Routinisierung der „linearen Zeit“ (S. 107ff). Das sakrale Zeitverständnis des Mittelalters beruht auf der Allgegenwart Gottes. Zeit ist daher ein göttliches Gut, „ein Augenblick der Ewigkeit“ (Le Goff) außerhalb der freien Verfügung durch den Menschen, der die Zeit bloß durchlebt. „Zeit nehmen“, sie messen, sequenzieren oder parametrisieren, verstößt gegen das sakrale Gebot der Ewigkeit, das Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft als untrennbare Einheit begreift. Dieses Zeitverständnis ist kompatibel mit den sozialen Routinen der mittelalterlichen Wirtschaftsform des „ganzen Hauses“, die als nicht arbeitsteilige, autarke Naturalwirtschaft der jahreszeitlich wiederkehrenden („ewigen“) Zyklizität von Aussaat und Ernte unterliegt, sodass „weder eine exakte Chronologie noch Chronometrie“ (S. 112) vonnöten sind.

Erst durch das Aufkommen von Arbeitsteilung und Handel (dieses von der mittelalterlichen Theologie in der Gestalt des Kaufmannes und Geldhändlers manichäisch geächteten Wirtschaftszweiges) wird die Zeit aus ihrer göttlichen Ewigkeitsbindung befreit und als irdischer Prozess historisiert. Zeit wird zur „eigenständigen Größe“, die zur Verarbeitung von höheren Komplexitäten (Arbeitsteilung, Industrie, Handel) beiträgt, weil „soziales Handeln mittels Synchronisation und Sequenzialisierung geordnet werden (kann)“ (S. 116). Die Zeit wird transitorisch entlang einer linearen, metrisch gegliederten Achse als unumkehrbarer Ablauf erfasst, woraus die „kognitive Trennschärfe von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft“ (S. 116) resultiert. Das zyklische Zeitverständnis des Mittelalters, in dem das göttlich Gefügte und „ewig“ Wiederkehrende vorherrscht, wird durch das transitorische Zeitverständnis der Moderne, die Zeit für wirt-

schaftliche Zwecke verfügbar macht, abgelöst. Dieser Wandel im Zeitbewusstsein geht Hand in Hand mit der Entwicklung von Arbeitsteilung und Warenhandel und ist essenziell für die Entstehung von Märkten, auf denen die Tauschprozesse in Verbindung mit dem abstrakten Transaktionsmedium Geld an exakt bestimmbare, sequenzielle Handlungsabläufe (Fristen, Termine, Laufzeiten usw.) gebunden sind. Reinhard Pirker zeigt am Beispiel der spätmittelalterlichen Protoindustrialisierung, wie durch den (weithin erzwungenen) Durchbruch der „linearen Zeit“ zur lebensbeherrschenden sozialen Routine die institutionellen Grundlagen für die spätere Entstehung industrieller Arbeitsmärkte geschaffen wurden (S. 121ff).

Das institutionalistische Marktverständnis, das der Autor am Anwendungsbeispiel der geschichtlichen Routinisierung der „linearen Zeit“ exemplifiziert hat, lässt auch die leidige Deregulierungsdiskussion in einem neuen Licht erscheinen. Wenn Märkte als historisch entstandene Regulierungsformen sozialen Lebens aufgefasst werden, dann wird der herkömmliche Deregulierungsbegriff obsolet. Denn Märkte sind in dieser Sichtweise nicht mehr universeller „state of nature“, dem durch überfällige „Entregelung“ der vorgegebene Weg geebnet werden soll, sondern „state of the social art“, der marktwirtschaftliche Funktionsfähigkeit durch eine den geschichtlichen Besonderheiten entsprechende Regulierungsform erst ermöglicht. Folglich ist der Markt nicht mehr ein „a fortiori superiorer Koordinationsmechanismus“, sondern ein optionaler Verteilungs- und Lenkungsmodus, dessen Effizienz ganz entscheidend von der sozialen Angemessenheit seiner Regulierungsform abhängt.

Reinhard Pirker ist eine überzeugende Arbeit gelungen, die zunächst durch gründliche Kenntnis der maßgeblichen Literatur besticht. Sie ist nicht nur ein Meilenstein im Forschungsprogramm des Autors, sondern stellt durch ihren institutionalistischen Charakter auch ein innovatives Moment im durchaus viru-

lenten Marktwirtschaftsdiskurs der österreichischen Nationalökonomie dar.
Wolfgang Edelmüller

Anmerkung

¹ Rosenbaum, E. F., What Is a Market? On the Methodology of a Contested Concept, in: Review of Social Economy 58/4 (2000) 455-482.

Industriepolitik im Wandel

Rezension von: Guntram R. M. Hepperle,
Zukunftsorientierte Industriepolitik.
Möglichkeiten und Grenzen, Peter Lang,
Frankfurt am Main 2004, 354 Seiten,
€ 56,50.

Das Buch ging aus der Dissertation Hepperles bei Harald Hagemann an der Universität Hohenheim hervor. Indem er die Industriepolitik zum Thema erhebt, begibt sich Hepperle auf ein Gebiet, das in der wirtschaftspolitischen Diskussion seit jeher extrem umstritten ist. Besonders ab den neunziger Jahren erhält die Diskussion in Europa auf politischer Ebene wieder zunehmende Bedeutung. Als Ursache dafür können die Stichworte Globalisierung, Standortdebatte, weiter steigender Konkurrenzdruck, neue Technologien, für Deutschland besonders virulent: der problematische Angleichungsprozess der ehemaligen DDR, usw. herhalten.

Nach Hepperle befindet sich die Diskussion zur Industriepolitik durchgehend in einem Dilemma. Sie ist zum einen stark ideologisch geprägt, was eine sachorientierte Auseinandersetzung jedenfalls erschwert. Das Spektrum der grundsätzlichen Einschätzungen ist dabei ein extrem breites: an einem Ende die Angstvorstellung vor Eingriffen des Staates in den Allokationsprozess des Marktes, die zwangsläufig schädlich sein müssen. Diese müssen demnach – als möglicher erster Schritt auf dem Weg in die Zentralverwaltungswirtschaft – jedenfalls verhindert werden. Am anderen Ende die Hoffnung, dass der Staat eine führende Rolle bei der Zukunftsentwicklung der Wirtschaft ein-

nimmt und entscheidend zur Lösung von Standortproblemen beitragen kann.

Zum anderen wird dieser Dissens noch verkompliziert dadurch, dass es zwar eine Vielzahl vereinzelter, punktueller Ansätze zur theoretischen Begründung für die Notwendigkeit industriepolitischen Handelns gibt, aber keine umfassende, kohärente und allgemein anerkannte theoretische Begründung. Wissenschaftliche Ansätze zur Begründung industriepolitischer Eingriffe ergeben sich etwa aus der neuen Wachstumstheorie, der strategischen Handelspolitik und der Theorie des Marktversagens.

Es gibt auch keinen Entwurf für die konkrete Ausformung praktischer Politik in diesem Bereich. Mitursache dieses Defizits eines wissenschaftlich fundierten, positiven industriepolitischen Gesamtkonzeptes ist dabei sicherlich das weit verbreitete Grundvertrauen der gängigen Nationalökonomie in die Funktionalität des Marktes.

Nach Meinung des Autors ergeben sich aus den geschilderten Umständen oftmals Konsequenzen, die jedenfalls als suboptimal für die Gesamtwirtschaft anzusehen sind: Sowohl aus der Erwartungshaltung der Bevölkerung den PolitikerInnen gegenüber als auch aus Eigeninteresse sind die PolitikerInnen fast zwangsweise zu industriepolitischen Aktivitäten genötigt. Aufgrund einer fehlenden Gesamtkonzeption „werden allerdings nicht Politiken implementiert, die die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtssteigerung im Blick haben, sondern solche, für die am effizientesten Lobbyarbeit betrieben wird“. Als Beispiele, die die deutsche Wirtschaftspolitik vor Augen haben, werden in der Folge die defensive Industriepolitik in den Bereichen Bergbau, Landwirtschaft und Schiffbau erwähnt.

Aus dieser Defizitanalyse heraus for-

muliert Hepperle als Ziel seiner Arbeit, einen Beitrag zu einer theoretisch fundierten industriepolitischen Konzeption zu leisten, um eine rationalere und zielgerichtete Handlungsweise in der politischen Praxis zu ermöglichen.

Ausgangspunkt der Untersuchung ist zunächst ein Versuch der Klärung der begrifflichen Grundlagen, daran schließt die Analyse der industriepolitischen Praxis in den USA, in Europa und in Deutschland – auch aus einer historischen Perspektive – an. Im nächsten Schritt werden exemplarisch zwei industriepolitische Beispiele – der Airbus und das Internet – eingehender untersucht, bei denen es explizit nicht um die Erhaltung bestehender Industrien geht, sondern um erwartete zukünftige Wachstumspotenziale. In einem Schlusskapitel werden die Untersuchungsergebnisse zusammengeführt.

Bereits bei der Untersuchung der Begrifflichkeiten wird klar, dass manche Diskussionen offensichtlich durch die uneinheitliche Verwendung des Begriffes „Industriepolitik“ geprägt sind: Versteht man darunter ausschließlich die „sektorale Förderung von Branchen“ – wie es manche Autoren tun –, dann wird man (als neoklassisch orientierter Autor) rascher zu einer negativen Einschätzung der Sinnhaftigkeit von Industriepolitik kommen, als wenn man unter Industriepolitik zum Beispiel auch das Binnenmarktprogramm der EU zählt. Bereits Definitionen können daher Auswirkungen auf die Einschätzung haben. Wenig hilfreich ist dabei, dass es eine Unmenge von Klassifikationen und Definitionen gibt.

Hepperle schafft in der Folge für den/die LeserIn aber ebenfalls eine unbefriedigende Situation, da er selbst keine klare, eindeutige Definition liefert. Damit werden die daran anschließen-

den Kapitel zum Teil schwer zu beurteilen, da eine eindeutige Bezugsbasis fehlt bzw. man manchmal den Eindruck gewinnt, dass an verschiedenen Stellen der Arbeit unterschiedlich breite bzw. enge Definitionen verwendet wurden. So meint der Autor einerseits, dass die Einschränkung der Begrifflichkeit „Industriepolitik“ auf den sekundären Sektor wohl unzweckmäßig sei, da insbesondere die industrienahen Dienstleistungen an Bedeutung für die Wohlfahrt gewinnen, andererseits meint er aber, dass der Begriff nicht zu weit gefasst werden sollte. Unbefriedigend bleibt für den Leser auch, dass er sich hinsichtlich der Ziele und Instrumente von Industriepolitik auf keine grundsätzlichen Definitionen einlässt, sondern schlicht erklärt, dass sich seine Arbeit eben auf „zukunftsorientierte Industriepolitik“ konzentriert und daher das Ziel verfolgt wird, die Unterstützung alter Industrien abzubauen und die Startbedingungen von Zukunftsbranchen zu verbessern. Es stellt sich die Frage, ob nicht auch die wirtschaftspolitische Behandlung alter Industrien unter dem Begriff Industriepolitik subsumiert werden muss. Dabei geht es vorerst gar nicht darum zu bewerten, ob es ein gerechtfertigtes Ziel sein kann, alte Industrien in alle Ewigkeit politisch am Leben zu erhalten – aber zur Diskussion steht u. E. sicherlich auch, inwieweit es nicht Sinn macht, (aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen) den Strukturwandel in seiner Geschwindigkeit zu beeinflussen. D. h. konkret: soziale und wirtschaftliche Verwerfungen zu vermeiden, indem man versucht, den Aufbau neuer Wertschöpfungsbereiche zu forcieren, beim Abbau „alter“ Wertschöpfungen aber zu einer Verlangsamung zu kommen.

Diese kritischen Anmerkungen zum

Grundlagenkapitel von Hepperle sollen keinesfalls als pauschale Herabwürdigung der gesamten Arbeit verstanden werden. Im Gegenteil! Das vorliegende Buch bietet einen ausgezeichneten Ansatz, um die Diskussion um wirtschaftspolitische Eingriffe in die Marktallokation ein schönes Stück weit voranzubringen.

Bereits im nächsten Kapitel, in dem Hepperle einen historischen Überblick über die Industriepolitik in der EU, Deutschlands und der USA bietet, wird klar, dass es in der Realität nicht vorstellbar ist, dass die Marktallokation frei von Beeinflussungen durch die Politik stattfinden kann. Die Politik nimmt zwangsläufig nahezu mit jeder ihrer Entscheidungen Einfluss – je nach Branche, Produkt, Investition, Sektor usw. in die eine oder andere Richtung. Strukturelle Entwicklungen werden dadurch gefördert, verzögert, erschwert, beschleunigt, in eine andere Richtung gelenkt. In allen vorgestellten Ländern/Ländergruppen war genau dies letztlich zu konstatieren. Überall fanden massive und andauernde Eingriffe in die Marktergebnisse mit verschiedenen Instrumenten statt, unabhängig von den prinzipiellen, öffentlich bekundeten ordnungspolitischen Vorstellungen durch die Politik. Es geht also letztlich darum, sich der Beeinflussung des Marktes auch als Politiker und Wirtschaftspolitiker voll bewusst zu sein, die Wirkungen mit zu bedenken und entsprechende Strategien zu entwickeln. In keinem der betrachteten Länder (gruppen) konnte bislang allerdings ein grundsätzlicher Konsens über die Möglichkeiten und Grenzen von Industriepolitik gefunden werden. Entscheidend war dafür auch die grundsätzliche Skepsis der Wissenschaft gegenüber der Industriepolitik – und die damit verbundene Abstinenz der Wissenschaft,

an einem gesamthaften Konzept mitzuarbeiten. Ein derartiges Verständnis sieht Hepperle – zu Recht – als nicht realitätskompatibel und nicht hilfreich für die Politikberatung an.

In der ersten Fallstudie wird das europäische Projekt des Airbusprojekts untersucht. Es wurde geprüft, ob es insgesamt als erfolgreich eingestuft werden kann und ob daraus Bausteine für ein industriepolitisches Konzept entwickelt werden können. Die Untersuchung zeigt letztlich, dass das europäische Projekt theoretisch zu rechtfertigen ist und bislang auch als Erfolg eingestuft werden kann. Der Markt stellt ein enges Oligopol dar, das darüber hinaus bedeutende Markteintrittsschranken aufweist. Es fallen daher prinzipiell Renten an, die im Sinne der Theorie der strategischen Handelspolitik transferiert werden können, indem der „Staat“ das Gleichgewicht in Richtung „seiner“ Unternehmen verschiebt. Das Airbusprojekt, dessen Anfang bis in die sechziger Jahre zurückreicht, wurde bei den verschiedenen Flugzeugtypen in unterschiedlichster Weise gefördert (F&E, Produktion, Export, Fusionsgenehmigungen). Die Europäer haben im Falle von Airbus weitgehend geschlossen an einem Strang gezogen, während die amerikanische Seite eine unentschlossene Haltung gezeigt hat. Damit trat die prinzipielle Gefahr, die beim praktischen Einsatz strategischer Handelspolitik bedacht werden muss, bislang nicht ein, nämlich dass der „Gegner“ zu Vergeltungsmaßnahmen greift und damit beide Seiten letztlich schlechter gestellt werden als ohne politische Eingriffe. Die Untersuchungen aus wohlfahrtstheoretischen Überlegungen heraus zeigen weitgehend übereinstimmend, dass tatsächlich die europäische Wohlfahrt gestiegen ist; zum Teil allerdings weniger aufgrund

des gelungenen Rententransfers (gelingt es Airbus, längerfristig profitabel zu arbeiten?) als aufgrund gestiegener Konsumentenrenten durch den verschärften Wettbewerb.

In einem zweiten Beispiel wird das Internet als industriepolitisches Beispiel untersucht. Zunächst wird das Internet aus wirtschaftstheoretischer Sicht anhand der ökonomischen Netzwerktheorien und der Darstellung der theoretischen und empirischen Untersuchungen zur Effizienz von Märkten untersucht. Daran anschließend erfolgt eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung des Internet. Ausgangspunkte sind dabei einerseits der Ansatz der Universaltechnologie (*General Purpose Technology*) und andererseits die Neuen Wachstumstheorien. Es folgt eine Darstellung der Möglichkeiten, die Theorie der Universaltechnologie in die Neuen Wachstumstheorien zu integrieren – was weitgehend möglich erscheint. Eine Analyse der Anforderungen an eine Allzwecktechnologie zeigt, dass alle Bedingungen durch das Internet zumindest potenziell erfüllt sind. Das Internet dürfte daher als Universaltechnologie einzustufen sein, allerdings mit der Einschränkung, dass ein gewisses Restrisiko bleibt, ob tatsächlich alle technischen Potenziale auch ökonomisch umgesetzt werden. Daher ergibt sich auch bei der Entscheidung, industriepolitisch für das Internet zu intervenieren, ein gewisses Risiko des Scheiterns.

Mit diesen verschiedenen Untersuchungsansätzen will Hepperle einerseits die Bedeutung des Internets für die Wirtschaft definieren und darüber hinaus Grundlagen erarbeiten, um industriepolitische Maßnahmen vorschlagen zu können. Hinsichtlich industriepolitischer Vorschläge zum Internet kommt Hepperle zu zwei grund-

sätzlichen Stoßrichtungen. Einerseits sollten Maßnahmen gesetzt werden, um die Diffusion des Internets zu beschleunigen und daher zu fördern. Andererseits muss wettbewerbspolitisch sichergestellt werden, dass die Netzwerkexternalitäten und Lock-in-Effekte beim Internet nicht zur Abschottung von Märkten und Behinderungen des Wettbewerbs führen. Gelingt das nicht, können die makroökonomischen Potenziale des Netzes nicht nutzbar gemacht werden.

Die beiden Fallbeispiele, die Hepperle analysiert, zeigen letztlich auf, dass Industriepolitik grundsätzlich Sinn macht und theoretisch zu rechtfertigen ist. Dies gilt sowohl für das sektorspezifische Beispiel des Airbus als auch für das horizontale (die gesamte Wirtschaft betreffende) Beispiel des Internet. Zu folgern ist aus den Analysen des Buches, dem Platzen der Internetblase und aus dem jüngsten Handelsstreit der EU und der USA vor der WTO bezüglich der Airbus/Boeing-Subventionen, dass Industriepolitik jedenfalls immer auch mit einem Risiko bezüglich ihres letztendlichen Erfolges verbunden ist.

Abschließend werden von Hepperle Grundzüge einer industriepolitischen Konzeption, die sich aus seinen Analysen ableiten, vorgestellt. Eine wichtige industriepolitische Voraussetzung ist demnach die Herstellung und Aufrechterhaltung eines wettbewerbsfähigen Umfeldes. Zentrale weitere Elemente industriepolitischen Handelns sind weiters Humankapitalbildung, Technologieförderung und die Errichtung und Erhaltung einer qualitativ hochwertigen Infrastruktur (Energie, Telekom, Verkehr etc.). Im Hinblick auf den Strukturwandel ist die Industriepolitik laut Hepperle gefordert, diesen einerseits zu begleiten (z. B. sozial abzusichern), an-

dererseits aktiv zu beschleunigen (z. B. auch durch forcierte Weiterbildung), jedenfalls aber nicht zu verzögern. Wenn es Ziel ist, den Strukturwandel zu beschleunigen und dabei Innovationen von Bedeutung sind, dann macht es auch Sinn, als Industriepolitik zu versuchen, entsprechende Bereiche zu identifizieren, die dafür in Betracht kommen. Eine Art „Zukunftsforschung“ zur Identifizierung von Technologien mit universellen Elementen ist daher zu etablieren. Alle diese Elemente sind jedenfalls langfristig anzulegen, um auch Wirkung zeigen zu können – daher muss es auch einen gesellschaftlichen Grundkonsens geben, damit diese Langfristigkeit einigermaßen sicherge-

stellt werden kann. Hepperle hält fest, dass das Konzept einer zukunftsorientierten Industriepolitik auch durch nachfrageseitige Bestandteile ergänzt werden müsste.

Prinzipielle Probleme für eine Umsetzung einer solchen industriepolitischen Konzeption ergeben sich durch die unvollständige Informationslage der Politik und eine Motivationslage der handelnden Politiker, die nicht immer das Ziel der längerfristigen Maximierung des Gemeinwohls in den Vordergrund stellt, sondern auch die eigene Machtsicherung. Damit wird die Politik Ansprechpartner von klar abgrenzbaren Interessengruppen.

Roland Lang

Zur Interdependenz von Industrie und Dienstleistungen

Rezension von: Peter Kalmbach, Reiner Franke, Karin Knottenbauer, Hagen Krämer, Die Interdependenz von Industrie und Dienstleistungen. Zur Dynamik eines komplexen Beziehungsgeflechts, edition sigma, Berlin 2005, 259 Seiten, € 18,90.

In allen hoch entwickelten Ländern ist das Wachstum des Dienstleistungssektors in jüngerer Zeit in erster Linie von der überproportional steigenden Nachfrage der Unternehmungen (des sekundären und des tertiären Sektors!) nach intermediären Diensten getragen worden und nicht, wie die Drei-Sektoren-Hypothese unterstellt, von einem überproportionalen Anstieg der Nachfrage der privaten Haushalte nach Dienstleistungen.

Gleichzeitig schreitet die ‚innere Tertiärisierung‘ der Sachgüterproduktion fort: Bereits fast jede zweite im sekundären Sektor berufstätige Person übt einen Dienstleistungsberuf aus.

Die vorliegende Untersuchung befasst sich erstens mit den wechselseitigen Beziehungen zwischen der Sachgüterproduktion und dem Dienstleistungssektor Deutschlands in den neunziger Jahren, insbesondere den Vorleistungs- und Exportverflechtungen sowie der Technik- und Wissensdiffusion. Der zweite Schwerpunkt sind die in Unternehmungen der deutschen Sachgüterproduktion erstellten produktbegleitenden Dienstleistungen.

Die Grundlage für die empirische Analyse der Vorleistungs- und der Exportverflechtungen zwischen Sektoren und Branchen bieten die Input-Output-

Tabellen der Jahre 1991 und 2000.

Diese Analyse bringt u. a. zutage, dass die gesamtwirtschaftliche Vorleistungsquote in den neunziger Jahren weiter zunahm: Der reale Anteil inländischer Vorleistungen am gesamtwirtschaftlichen Produktionswert erhöhte sich von 38,8% (1991) auf 40,2% (2000).

Die sektoralen und intrasektoralen Unterschiede im Hinblick auf diese Kennzahl waren freilich sehr groß: Der bei weitem höchste Wert ist für die Wirtschaftsklasse „Unternehmensbezogene Dienstleistungen“ zu verzeichnen (2000 87,6%).

Betrachtet man die Veränderungen der realen technischen Koeffizienten in den neunziger Jahren, so fällt auf, dass der Koeffizientenanstieg einerseits die Lieferungen des Exportkerns der Sachgüterproduktion (=Pharmazeutika, Chemie, Maschinenbau, Kraftfahrzeuge) an den Exportkern selbst und zweitens die Lieferungen der Unternehmensbezogenen Dienste, der anderen überwiegend intermediären Dienste (=Großhandel, Nachrichtenübermittlung, Banken, Vermietung beweglicher Sachen, Datenverarbeitung, F&E) und der konsumbezogenen Dienste an die Sachgüterproduktion betraf, und zwar beide unterschiedenen Sachgüterbereiche (Exportkern, übrige Branchen) in ähnlicher Weise.

Der weit überwiegende Teil der Vorleistungsbezüge der Sachgüterproduktion stammte aus der Sachgüterproduktion selbst. Die Lieferungen der Dienstleistungsbereiche an die Sachgüterproduktion fielen demgegenüber recht stark ab.

Sehr intensiv waren die Vorleistungsverflechtungen innerhalb der Unternehmensbezogenen Dienste. Merkwürdigerweise spielten die Vorleistungen der Unternehmensbezogenen

Dienste für die übrigen intermediären Dienste eine ebenso untergeordnete Rolle wie umgekehrt die Vorleistungen der Letzteren für die Ersteren.

Die Vorleistungen der Unternehmensbezogenen Dienste flossen keineswegs überwiegend an die Sachgüterproduktion – wie die irreführende Bezeichnung „industriennahe Dienste“ suggeriert –, sondern an Unternehmungen des tertiären Sektors.

Die Ergebnisse der Input-Output-Analyse verweisen auf die hohe Bedeutung der Sachgüterproduktion – und vor allem ihres Exportkerns – für Produktion und Beschäftigung der Gesamtwirtschaft und insbesondere der Unternehmensbezogenen Dienstleistungen: Eine Erhöhung der Endnachfrage nach Sachgütern zog eine sehr starke Zunahme der Nachfrage nach Unternehmensbezogenen Diensten nach sich, während die umgekehrten Einflüsse wesentlich schwächer waren.

Misst man die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Sachgüterproduktion daran, wie viel Produktion in der gesamten Volkswirtschaft durch die auf die Sachgüterproduktion gerichtete Endnachfrage hervorgerufen wird – bezieht man also die gesamte Vorleistungskette ein –, so kann von einer Deindustrialisierung Deutschlands nicht die Rede sein: Es zeigt sich nämlich, dass dieser Anteil 1991 39,2% betrug und 2000 39,3%. (Der direkte Anteil der Sachgüterproduktion am gesamten Output der deutschen Volkswirtschaft fiel zwischen 1991 und 2000 von 37,7% auf 34,9%.)

Der Sachgüter produzierende Sektor ist für die Expansion und Produktivitätsentwicklung des Dienstleistungssektors nicht nur als Nachfrager relevant, sondern auch als Lieferant neuer Techniken und als Quelle neuen Wissens.

Intersektorale Technikströme und Wissensdiffusion können auf unterschiedliche Weise zustande kommen:

- Produktinnovationen im Sachgütersektor transportieren über Güterlieferungen (Vorleistungen oder Kapitalgüter) Wissen in den tertiären Sektor und stellen dort Prozessinnovationen dar oder bringen komplementäre Produktinnovationen hervor. Die Verfügbarkeit neuer Materialien, Stoffe, Maschinen und Geräte kann im Dienstleistungsbereich zur Entwicklung völlig neuer oder zumindest qualitativ verbesserter Produkte führen.
- Dienstleistungsunternehmen können MitarbeiterInnen aus Industrieunternehmen abwerben und auf diese Weise Zugang zu nicht kodifiziertem Wissen aus dem sekundären Sektor erhalten.
- Kodifiziertes Wissen aus dem Sachgütersektor kann direkt angekauft (z. B. Patente) oder über Dritte (technische Berater, Verlage usw.) erworben werden.
- Unternehmen der Sachgüterproduktion, die neues (technisches oder organisatorisches Wissen) generieren, können dieses nicht vollständig geheim halten (Wissen als partiell öffentliches Gut), sodass Dienstleistungsunternehmen in den Genuss von positiven externen Effekten kommen können.

Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die Analyse der an Vorleistungsgüter und an Investitionsgüter gebundenen Wissensströme und Techniktransfers. Im Falle der an Vorleistungen geknüpften Verflechtungen konnte dabei auf die Input-Output-Tabellen zurückgegriffen werden.

Die Analyse der Techniktransfers über Vorleistungslieferungen zeigt erwartungsgemäß eine technische Geberposition für den Sachgütersektor

und eine deutliche Nehmerposition des Dienstleistungssektors. Eine disaggregierte Betrachtung kommt zu dem Ergebnis, dass neben einigen Sachgütersektoren auch die Unternehmensbezogenen Dienstleistungen (leichte) Technikgeber sind.

Zur Abschätzung des Techniktransfers über Investitionsgüterlieferungen wurden einfache Plausibilitätsüberlegungen angestellt. Demzufolge liefern zwar auch Dienstleistungsunternehmen über Investitionsgüter (wahrscheinlich insbesondere Software) Technik an andere Sektoren, doch in erster Linie sind die Sachgüterbranchen Maschinenbau, Fahrzeugbau, Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte und Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik Technikgeber via Kapitalgüter. Eine Quantifizierung dieser Transfers war allerdings nicht möglich.

Im vierten Kapitel wenden sich die AutorInnen der Erstellung von Dienstleistungen in Unternehmungen des Sachgüter erzeugenden Sektors zu, den so genannten „produktbegleitenden Dienstleistungen“.

Die Verknüpfung von Sachgütern mit vorgelagerten, begleitenden und nachgelagerten Dienstleistungen ist kennzeichnend für die industrielle Produktion der hoch entwickelten Länder. Die Kunden erwarten nicht nur materielle Güter, die nötigenfalls um Dienstleistungen, die eigens zugekauft werden müssen, zu ergänzen sind, sondern Systemlösungen, in denen Sachgüter, produktbegleitende Dienste, Prozess- und Produktinnovationen enthalten sind.

Viele physische Güter sind ohne komplementäre Dienstleistungen faktisch nutzlos. Die am weitesten verbreitete Gruppe von produktbegleitenden Dienstleistungen hat daher die Aufgabe, die Funktionsfähigkeit von Sach-

gütern herzustellen bzw. aufrechtzuerhalten. Solche typischerweise technisches und produktbezogenes Wissen erfordernde Dienste sind z. B. Montage, Installation, Wartung, Reparatur, Beratung, Schulung, technische Planung und Dokumentation.

Die zweite Gruppe von produktbegleitenden Dienstleistungen bezieht sich nicht direkt auf das Sachgut, sondern stiftet einen über den unmittelbaren Verwendungszweck des Sachgutes hinausgehenden Zusatznutzen für den Käufer (z. B. Finanzierungs- und Versicherungsleistungen des Sachgüterherstellers).

Wechselt man die Perspektive und fragt, welche wichtigen Funktionen produktbegleitende Dienstleistungen für Unternehmungen der Sachgüterproduktion erfüllen, so ergibt sich in vielen Fällen ein relativ breites Spektrum:

- **Produktdifferenzierung:** In Bereichen mit weitgehend standardisierten Produkten stellen produktbegleitende Dienste eine viel versprechende Möglichkeit dar, das eigene Angebot von jenen der Konkurrenten abzuheben. Die Entwicklung von maßgeschneiderten Problemlösungen, die den individuellen Kundenwünschen entsprechen, sind in vielen Sparten zu einem entscheidenden Qualitätsfaktor für Produzenten aus Hochlohnländern geworden. Derartige Bündel aus qualitativ hochwertigen Sachgütern und vielfältigen komplementären Diensten stellen zudem ein wirkungsvolles Instrument dar, Kunden an ein Unternehmen zu binden.
- **Absatzunterstützung:** Mit Finanzierungsangeboten oder erweiterten Garantieleistungen sollen Kaufanreize ausgelöst werden.
- **Gewinnerzielung:** In einigen Fällen stellen Dienstleistungen sogar die hauptsächliche Ertragsquelle dar. So

sind beispielsweise die Wartungsverträge für die Hersteller von Aufzügen und Rolltreppen das eigentlich profitable Element ihrer Tätigkeit.

- Informationsfunktion: Durch das Angebot von Finanzierungs- und Versicherungsleistungen erhalten Unternehmungen der Sachgüterproduktion Einblick in einen bestimmten Ausschnitt des betriebswirtschaftlichen Profils des Kunden.

Der deutsche Maschinen- und Anlagenbau, der sich durch einen im internationalen Vergleich hohen Qualitätsstandard, einen großen Technikgehalt seiner Produkte und durch seine Fähigkeit auszeichnet, auf den indivi-

duellen Firmenkunden zugeschnittene Anlagen und Systeme zu erstellen, erzielt nach Angaben des „Verbands des Deutschen Maschinen- und Anlagenbaus“ bereits rund ein Fünftel des Gesamtumsatzes mit produktbegleitenden Dienstleistungen.

Die wesentlichsten wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen aus den in diesem Band präsentierten Untersuchungen sind, dass eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Sachgüterproduktion und Dienstleistungssektor erforderlich ist und eine einseitige Konzentration auf Industrie oder Dienstleistungen zu kurz greift.

Michael Mesch

Eine Vision für Europa

Rezension von: Jeremy Rifkin, *Der Europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht*, Campus Verlag, Frankfurt am Main 2004, 464 Seiten, € 24,90.

2004 markiert in vieler Hinsicht ein historisch bedeutsames Jahr für die Europäische Union: Die Aufnahme zehn neuer Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa im Mai besiegelte endgültig die Teilung Europas, und die Staats- und Regierungschefs einigten sich auf die erste Verfassung für die EU.

Zeitgerecht zu diesen historischen Entwicklungen hat Jeremy Rifkin – vom Spiegel als „Bestseller-Maschine“¹ geadelt – einen neuen Bestseller vorgelegt: „Der Europäische Traum – Die Vision einer leisen Supermacht“. Rifkin, Leiter des Instituts „The Foundation on Economic Trends in Washington“, beweist damit erneut seine erstaunliche Themenvielfalt: 1994 deckte er mit „Das Imperium der Rinder“ die ganze Tragweite und die verheerenden ökologischen und sozialen Folgen des Rinderwahnsinns auf. 1995 prognostizierte er das technologisch induzierte Verschwinden der Arbeit und sah im Ausbau des dritten Sektors die einzige Chance, die auf dem Weltmarkt überflüssig gewordenen Arbeitskräfte aufzunehmen („Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft“). Mit „Acces“ zeigte er 2000, wie sich Alltagsleben, Arbeit, Freizeit und Konsumverhalten durch das Verschwinden des Eigentums radikal verändern werden. 2001 entwickelte er in „Die H2-Revolution“ die Vision einer Wasserstoffwirtschaft, die die Ölwirtschaft ablösen wird.

Und nun Europa. Auf über 450 Seiten schreibt er über den „europäischen Traum“ mit einer Euphorie, die jedem Europaskeptiker die Schamesröte ins Gesicht steigen lassen müsste. Für ihn ist Europa zu einem gigantischen Experimentierfeld „zur Neubestimmung der *conditio humana* und zum Umbau der menschlichen Institutionen im globalen Zeitalter“ geworden. Rifkin verweist zutreffend auf die zahlreichen Bestrebungen in verschiedenen Weltgegenden, dem EU-Vorbild nachzueifern. Aber was macht Europa aus?

Rifkin analysiert den europäischen Traum, indem er ihn mit dem amerikanischen vergleicht. Und hier liegt zweifellos der größte Gewinn für europäische Leser – vor allem in einer Zeit, da sich die EU mit der Strategie von Lissabon das Ziel gesetzt hat, bis 2010 zum stärksten Wirtschaftsraum der Welt zu werden, und manche Lissabon-Strategen damit unverhohlen meinen, Europa müsse Amerika werden.

Rifkins Buch zieht einen anderen Schluss: Amerika steuert in eine gesellschaftliche Sackgasse, während Europa zum neuen Hoffnungsträger für eine gerechtere Welt mutiert. „Europäisiert Amerika!“ könnte auch der Untertitel seines Buches lauten. Mit einigen Fakten und Zahlen stellt Rifkin klar, dass die EU schon heute Amerika überlegen ist. Die EU ist der größte Binnenmarkt und der größte Ex- und Importeur der Welt und nimmt auch bei den Dienstleistungen den ersten Platz ein. 14 der 20 größten Handelsbanken und 61 der 140 größten Unternehmen sind europäisch. In Bezug auf Lebensqualität – Rifkin zählt dazu Ausbildung, Gesundheitsvorsorge, Wohlergehen der Kinder, sichere Wohnviertel – hinken die USA immer mehr hinterher. Die USA „erfreuen“ sich heute der extremsten Einkommensun-

gleichheit aller OECD-Staaten.

Dass dies in Amerika nicht wahrgenommen wird, hängt laut Rifkin mit einem falschen Blickwinkel zusammen. Amerikaner neigen noch immer dazu, einzelne europäische Staaten mit den USA zu vergleichen, wenn es darum geht, deren wirtschaftliche und politische Macht zu beurteilen. Das ist der falsche Bezugsrahmen, richtigerweise müssten die einzelnen EU-Staaten mit einzelnen US-Bundesstaaten verglichen werden. So etwa Deutschland als wirtschaftlich stärkstes EU-Land mit dem wirtschaftlich stärksten US-Bundesstaat Kalifornien. Das BIP Deutschlands übertrifft mit 1,866 Billionen Dollar dasjenige Kaliforniens mit 1,344 Billionen. Das zweitstärkste EU-Land (Großbritannien) übertrumpft den zweitstärksten US-Bundesstaat (New York) um fast das Doppelte. Die Wirtschaftskraft Österreichs ist größer als diejenige Minnesotas. Ganz nachvollziehbar ist diese Logik allerdings nicht, wenn man die Einwohnerzahlen in Rechnung stellt (82 Mio. Deutsche gegen 35 Mio. Kalifornier, 8 Mio. Österreicher gegen 5 Mio. Einwohner Minnesotas).

Dennoch: Europa ist für Rifkin auf der Überholspur. Und er erklärt dies damit, dass der europäische Traum den Herausforderungen der vernetzten und globalisierten Welt im 21. Jahrhundert besser gerecht wird. Als Beleg führt er die fundamentalen Unterschiede in Werten und Vorstellungen zwischen den USA und Europa an:

Amerikaner assoziieren Freiheit mit Autonomie, individueller Unabhängigkeit und Mobilität. Je mehr Reichtum, desto größer die Unabhängigkeit von der Welt. Für Europäer gründet Freiheit auf Eingebundensein, wechselseitige Beziehungen zu anderen zu haben.

Amerikaner träumen von Wirtschaftswachstum, materiellem Fortschritt und individuellem Reichtum. Der europäische Traum stützt sich auf nachhaltige Entwicklung, Lebensqualität, wechselseitige Abhängigkeit und universelle Menschenrechte.

Der amerikanische Traum ist vom religiösen Erbe nicht zu trennen, während Europa die säkularste Region der Welt ist.

In Amerika verschmelzen kulturelle Unterschiede im „Schmelztiegel“. Der europäische Traum will die eigene kulturelle Identität in einem multikulturellen Umfeld bewahren.

Rifkin arbeitet kapitelweise auf, wie es zu diesen Unterschieden gekommen ist. Über weite Strecken liest sich sein Buch wie ein geschichtsphilosophisches Werk, das auch nicht mit psychologischen Erklärungen geizt, wenn er etwa konstatiert: „Der Amerikanische Traum ist größtenteils vom Tödestrieb durchdrungen. Wir wollen um jeden Preis Autonomie. Wir konsumieren über alle Maßen, befriedigen jede Lust und verschwenden die Gaben der Erde. Wir legen das Primat auf unbegrenztes Wirtschaftswachstum, belohnen die Mächtigen und drängen die Verwundbaren an den Rand. Wir sind eine Todeskultur geworden“. Die Europäer hingegen hätten sich für das Leben entschieden: Europäer arbeiten, um zu leben, statt zu leben, um zu arbeiten. Ihre Freiheit finden sie in Beziehungen, nicht in Autonomie. Europäer wollen im hier und jetzt eine gute Lebensqualität, was aber auch heißt, an die Interessen der nachfolgenden Generationen zu denken.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang das Kapitel über „eine zweite Aufklärung“, in die Europa die Welt führen könnte. Amerikaner vertrauen unverbrüchlich auf den wissen-

schaftlich-technischen Fortschritt und sind stolz auf ihre Risikobereitschaft, während Europäer die für das Denken der Moderne so fundamentale Idee des Fortschritts – vor allem in Bezug auf Wissenschaft und Technik – zunehmend hinterfragen. Rifkin verweist auf derart „unamerikanische“ Entwicklungen in Europa wie etwa die Umkehrung der Beweislast bei der Einführung neuer Chemikalien (gemäß der noch nicht verabschiedeten REACH-Verordnung müssen zukünftig Unternehmen beweisen, dass die von ihnen hergestellten Produkte sicher sind), das Vorsorgeprinzip und generell das weitaus größere Engagement der Europäer für nachhaltige Entwicklung und Erhaltung der Biosphäre.

Damit ist aber auch für Rifkin nicht gesagt, dass der Europäische Traum eine Einbahnstraße zum Erfolg ist. Die größte Herausforderung liegt für ihn in der demographischen Entwicklung Europas. Ohne Zuwanderung und Steigerung der Geburtenrate werde „bald niemand mehr da (sein), der von seiner Erfüllung profitiert“. Und er ist sich auch keinesfalls sicher über dessen Belastbarkeit im Falle weiterer Terrorangriffe oder einer globalen Depression.

Rifkins Loblied auf Europa erschien vor dem Nein der Franzosen und Holländer zur EU-Verfassung. Die ihn ihr

verankerten Werte und Ziele definiert er als „Kett- und Schussfäden des flüggewerdenden Europäischen Traums“. Dass das Millionen Europäer nicht so sehen, muss wohl auch Rifkin nachdenklich stimmen und sollte ihn dazu ermuntern, sich nochmals eingehender mit der Verfassung zu beschäftigen. In einem Artikel in „Die Zeit“² verteidigt er allerdings die Verfassung mit schwerem Geschütz: Nach seiner Auffassung stellt die gegenwärtige europäische Debatte nicht die EU-Verfassung in Frage, sondern die Zukunft des Kapitalismus an sich. Das Nein zur EU-Verfassung sei ein Protest gegen den ökonomischen Wildwuchs gewesen, die Marktwirtschaft müsse reformiert werden.

Das wiederum sind klare Worte, die zeigen, wie unentbehrlich Rifkin als Orientierungshilfe im Zeitalter der Widersprüche und Ungleichzeitigkeiten geworden ist. Auch sein „Europäischer Traum“ ist eine wertvolle und Mut machende Lektüre, die bei manchen Ungereimtheiten neue Einblicke in eines der faszinierendsten politische Experimente der Gegenwart bietet.

Norbert Tempel

Anmerkungen

¹ Spiegel-online (27.04.2005).

² Jeremy Rifkin, Europa, wir brauchen dich, in: Die Zeit 24 (2005).

Reihe
„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der AK-Wien“

Band 1: „Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 198 Seiten, 1993, € 21,66.

Band 2: „Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates“, hrsg. von Günther Chaloupek und Bruno Rossmann, 114 Seiten, 1994, € 14,39.

Band 3: „Faktorproduktivität im internationalen Vergleich – Belgien, Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden“, von Franz R. Hahn, Wolfgang Gerstenberger, Willem Molle und F. J. Meyer zu Schlochtern, 114 Seiten, 1995, € 14,39.

Band 4: „Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 110 Seiten, 1998, € 14,39.

Band 5: „Kapitalismus im 21. Jahrhundert.“ Ein Survey über aktuelle Literatur, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Delapina, 88 Seiten, 2001, € 14,39.

Band 6: „Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven“, hrsg. von Bruno Rossmann, 142 Seiten, 2002, € 22,-.

Band 7: „Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion“, hrsg. von Silvia Angelo und Michael Mesch, 138 Seiten, 2003, € 20,-.

Band 8: „US-amerikanisches und EUropäisches Modell“, hrsg. von Michael Mesch und Agnes Streissler, 190 Seiten, 2004, € 25,-.

Band 9: „Öffentliche Wirtschaft, Geld- und Finanzpolitik: Herausforderungen für eine gesellschaftlich relevante Ökonomie“, hrsg. von Wilfried Altzinger, Markus Marterbauer, Herbert Walther und Martin Zagler, 154 Seiten, 2004, € 25,-.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag ARD Orac,
1030 Wien, Marxergasse 25, Tel 01/534 42-0, Fax 01/534 52-140,
e-mail: verlag@lexisnexis.at

RdW**Österreichisches Recht der Wirtschaft**

Die Zeitschrift „Recht der Wirtschaft“ gehört seit über 20 Jahren zur juristischen Basisliteratur für den Unternehmer und seine Berater. Mit ihren Schwerpunkten

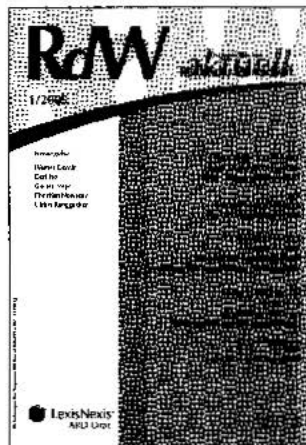
- Wirtschaftsrecht
- Arbeitsrecht
- Steuerrecht

bietet die RdW einen regelmäßigen Überblick über rechtliche Neuerungen, die für die Unternehmensführung relevant sind.

Abonnieren Sie die RdW jetzt:

- Verbesserte Übersichtlichkeit
- Immer auf dem aktuellsten Rechtsstand
- Anerkannte Experten als Herausgeber
- Optimale Judikatur: mehr Rechtsgebiete, aber kürzer und prägnanter
- Umfassende Information für Ihre tägliche Arbeit
- Leserfreundliches Design

Einfach den unten stehenden Bestellabschnitt ausfüllen und an (01) 534 52 - 141 faxen!



RdW - Österreichisches
Recht der Wirtschaft
Erscheint monatlich
Preis 2005
Jahresabo: € 155,-

Firma: _____
Name: _____
Adresse: _____
Tel.: _____ Fax: _____
E-Mail: _____
Datum: _____ Unterschrift: _____

**Bestellen Sie sich selbst
und bestellen Sie für
Dritte. Probieren
bestellen Sie LexisNexis.at oder
Fax (01) 534 52 - 141**

Preise in Euro, inkl. USt, zzgl. Versandkosten. Lieferung unter Eigentumsvorbehalt. Irrtümer und Änderungen vorbehalten. Zuschüssen zur Forschung bis zur Wiedereinführung der Widerrufserklärung keine Wirksamkeit. Bei vorläufiger Lieferung, Zeitschriftenabonnenten ist verlängert sich automatisch um ein Jahr, wenn nicht spätestens vier Wochen vor Ende des Kalenderjahres eine schriftliche Kündigung bei LexisNexis ARD Orac einlangt. Kundenkataloge werden nur zur Kundenbetreuung gespeichert. Ich stimme der Verwendung und Vernetzung meiner personenbezogenen Daten für die ordnungsgemäße Vertragserfüllung, für die Abrechnung und für Werbemaßnahmen von LexisNexis ARD Orac zu. Die Einwilligung kann jederzeit widerrufen werden.

(05-209)

 LexisNexis
ARD Orac

www.lexisnexus.at