

Wirtschaft und Gesellschaft

Inhalt

Editorial

Budgetäre Aspekte der
EU-Erweiterung

Franz Traxler

Funktion und Wandel der
Institutionen der Lohnregulierung

Johannes Schweighofer

Die ‚europäische Beschäftigungs-
strategie‘ 1998-2002 (Teil 1)

Martin Schneider, Doris Vierbauch

Spillover-Effekte in Stadt-
agglomerationen am Beispiel Wiens

Vladimir Pankov

Die Umgestaltung der Grund- und
Bodenverhältnisse in Russland

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

28. Jahrgang (2002), Heft 4

Inhalt

Editorial

Budgetäre Aspekte der EU-Erweiterung 463

Franz Traxler

Die Institutionen der Lohnregulierung: Funktion und Wandel im internationalen Vergleich 471

Johannes Schweighofer

Ist die ‚europäische Beschäftigungsstrategie‘ nach fünf Jahren am Ende?
Zur Evaluierung des Luxemburg-Prozesses 1998-2002 (Teil 1) 489

Martin Schneider, Doris Vierbauch

Spillover-Effekte in Stadtagglomerationen: Die Quantifizierung budgetärer
Spillovers am Beispiel Wiens 527

Vladimir Pankov

Die Umgestaltung der Grund- und Bodenverhältnisse im Zuge der marktwirtschaftlichen Transformation in Russland 549

Kommentare

Amit Bhaduri

Steps towards a New International Financial Architecture 573

Raimund Dietz

Wirtschaftspolitik im Fahrwasser neoliberaler Doktrin erschwert Integration
Mittel- und Osteuropas 578

Bücher

Lourdes Benería mit Savitri Bisnath (Hrsg.), Gender and Development:

Theoretical, Empirical and Practical Approaches (Felix Butschek) 581

Walter Fremuth, Christoph Parak (Hrsg. im Auftrag des Verbandes der
Öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft Österreichs), Regulierung
der Deregulierung von Infrastrukturmärkten: Schiene - Elektrizität -
Telekommunikation: Praxishandbuch (Christian Bellak) 592

Werner Neudeck, Das österreichische Gesundheitssystem – Eine ökonomische Analyse (Agnes Streissler)	595
Christine Stelzer-Orthofer (Hrsg.), Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion (Christa Schlager)	598
Joachim Kaiser (Hrsg.), Harenberg Buch der tausend Bücher. Autoren, Geschichte, Inhalt und Wirkung (Martin Mailberg)	602
Karl Vocelka, Österreichische Geschichte 1699-1815. Glanz und Untergang der höfischen Welt. Repräsentation, Reform und Reaktion im habsburgischen Vielvölkerstaat (Michael Mesch)	605
Jahresregister 2002	609
Materialien zu ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘	614
Erhöhung der Abonnementpreise	615

Unsere AutorInnen:

Amit Bhaduri ist Senior Fellow am Institute of Advanced Studies an der Universität Bologna.

Raimund Dietz ist Unternehmensberater in Wien.

Vladimir Pankov ist Bereichsleiter am All-Russischen Forschungsinstitut für Außenwirtschaftsbeziehungen beim Wirtschaftsministerium der Russischen Föderation, Professor an der Universität für Außenhandel und Lehrbeauftragter an der Lomonossow-Universität Moskau.

Martin Schneider ist Ökonom in der Oesterreichischen Nationalbank in Wien.

Johannes Schweighofer ist Ökonom in Wien.

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

Doris Vierbauch ist GIS-Spezialistin in einem Telekommunikationsunternehmen in Wien.

Editorial

Budgetäre Aspekte der EU-Erweiterung

Die Verhandlungen mit den Beitrittswerberstaaten gehen ins Finale. Mit Jahresende 2002 sollen sie abgeschlossen sein, damit eine Erweiterung im Jahr 2004 möglich wird. Zwei entscheidende Kapitel in den Beitrittsverhandlungen sind noch offen: Landwirtschaft und Finanzen. Da die Landwirtschaft nach wie vor der größte Ausgabenposten des EU-Haushalts ist, hängen diese Verhandlungen unmittelbar zusammen. Ängste, dass die Erweiterung ein 'unfinanzierbares Abenteuer' werden könnte, sind durch Vorgaben bis zum Jahr 2006 eingedämmt worden. Es bleiben aber einige Unwägbarkeiten, wie es danach weitergehen wird.

Der EU-Haushalt bis 2006

Allein von der Größenordnung her zeigt sich, dass der EU-Haushalt andere prioritäre Aufgaben hat als nationale Budgets. Im Schnitt der letzten Jahre hatte der EU-Haushalt einen Umfang von 1,1% des BSP der EU-15. Für 2002 entspricht dies einer Summe von 98.635 Mio. € (Verpflichtungen). Die größten Ausgabenkategorien des Gemeinschaftshaushaltes sind die Agrarausgaben und die Struktur- und Kohäsionsfondsmittel. Sie machen rund 80% des Haushalts aus. Die EU hat im Zuge der Verhandlungen der Agenda 2000 in Berlin einen Finanzrahmen für 2000-2006 fixiert. Diese Finanzielle Vorausschau (FIVO) beinhaltet auch Vorbeitrittschilfen für die Kandidatenländer. Ein Finanzrahmen für die Ausgaben bis 2006 mit 21 Mitgliedsstaaten wurde im Zuge dessen ebenfalls fixiert. Bis 2006 sind also keine über die Berliner Beschlüsse hinausgehenden Ausgaben für die Erweiterung zu erwarten. Vorbeitrittschilfen sowie Erweiterungsausgaben können nicht mit den Ausgaben der EU-15 gegengerechnet werden. Wenn sie nicht in Anspruch genommen werden, verfallen sie und werden den EU-15 Staaten gutgeschrieben.

Durch die Veränderung der Beitrittsmodalitäten (zehn Kandidatenländer anstatt ursprünglich sechs im Jahr 2004) gab es Anfang 2002 einen Veränderungsvorschlag der Erweiterungsausgaben für die Jahre 2004-06 durch die Kommission. Der Kommissionsvorschlag belief sich in Summe auf 40.175 Mio. €. Dieser Vorschlag blieb unter der Obergrenze des Finanzrahmens der Rubrik Erweiterung der Agenda 2000 für 2004-06, der bei 42.590 Mio. € lag, lässt aber wenig Spielraum für die Beitrittsverhandlungen.

Die nationalen Finanzministerien der Nettozahlerstaaten, also Deutschland, Schweden, Vereinigtes Königreich, Niederlande und Österreich, wollen unter dem Druck des Stabilitäts- und Wachstumspaktes noch eine weiter gehende Kürzung der Mittel für die Erweiterung erreichen. Sie wandten sich besonders gegen die Fortschreibung der Agrarpolitik, weil damit grundlegende Änderungen in der Agrarpolitik für ein weiteres Jahrzehnt verhindert würden, was heftige Auseinandersetzungen mit den Landwirtschaftsministerien nach sich zog.

Agrarkommissar Fischler legte im Juli 2002 einen Reformvorschlag der Agrarpolitik vor. Zentraler Punkt ist der Umbau der für die EU-Landwirtschaft wichtigen Direktzahlungen. Die Flächen- und Tierprämien sollen in eine einzige, betriebsbezogene und von der Produktion entkoppelte Einkommenszahlung umgewandelt werden. Im Gegenzug zur Entkoppelung von der produzierten Menge sollen die pauschalen Prämien daran gekoppelt werden, dass Auflagen für Tier- und Umweltschutz sowie zum Erhalt der Kulturlandschaft und der Lebensmittelqualität eingehalten werden. Zudem sollen alle Direktzahlungen stufenweise um insgesamt 20% gekürzt und mit 300.000 € je Betrieb begrenzt werden. Die durch die 'dynamische Modulation' und 'Deckelung' eingesparten EU-Gelder sollen den Ausbau der ländlichen Entwicklungspolitik finanzieren.

Dies war eigentlich ein schlauer Schachzug Fischlers, mit dem er verschiedene Interessenlagen vereinen wollte. Durch eine umfassendere Reform versuchte er den Kritikern der EU-Agrarpolitik den Wind aus den Segeln zu nehmen, gleichzeitig ließ er aber für die EU-15-Bauern die Gesamthöhe der Agrarausgaben unverändert und versuchte auch den Forderungen der Erweiterungskandidatenländer entgegenzukommen. Die Beitrittskandidaten waren nämlich durch die bisher geltende Regelung benachteiligt, welche keine Direktzahlungen für die Erweiterungsländer vorsah, und protestierten heftig. Besonders für Polen als größtem Beitrittswerber mit hohem Agraranteil war dies eine zentrale politische Fragestellung. Die europäische Agrarlobby befürwortete die Fortschreibung des jetzigen Systems und war zu keinen Konzessionen bereit. Überraschend kam es beim Europäischen Rat in Brüssel Ende Oktober zu einer Einigung der beiden Hauptkontrahenten Deutschland und Frankreich in der Frage der Agrarzahlungen. Deutschland akzeptierte eine stufenweise Einführung von Direktzahlungen an die Erweiterungsländer bis 2013. Die nominalen Gesamtausgaben für marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen für jedes Jahr im Zeitraum 2007-2013 dürfen in Hinkunft die finanzielle Obergrenze des Jahres 2006 der Berliner Beschlüsse nicht überschreiten. Es findet eine jährliche Erhöhung dieser für 2006 festgesetzten Zahl um 1% statt. Agrarreformen bis 2006 sind damit ebenfalls vom

Tisch, die Chancen auf Reformen bis 2013 sind klein. Frankreich, das im Jahr 2001 22% der Agrarausgaben der EU-15 bekam, hat sich damit de facto durchgesetzt.

Für die Struktur- und Kohäsionsmaßnahmen wurden beim selben Rat insgesamt 23 Mrd. € (Verpflichtungsermächtigungen) bis 2006 für die Kandidatenländer vorgesehen, der Kommissionsvorschlag sah 25,5 Mrd. € vor. Polen bekommt den Löwenanteil mit etwa der Hälfte dieser Mittel. Es folgen Ungarn und Tschechien mit etwas über 10%.

Der Abschluss der Beitrittsverhandlungen erfolgt beim Rat von Kopenhagen am 13. Dezember 2002. Dort werden die finanziellen Kapitel endgültig abgeschlossen.

Der EU-Haushalt nach 2006

Da der geltende Finanzrahmen mit Ende 2006 ausläuft, ist die spannendste Frage zur Zeit wohl, wie es danach weitergehen wird. Von Seiten der Kommission liegen keine offiziellen Papiere vor, was den Finanzbedarf einer erweiterten Union über 2006 hinaus betrifft.

Nach einer Szenarienrechnung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)¹ erhalten die neuen Mitglieder im Jahr 2013 insgesamt netto zwischen 26 und 32 Mrd. € (in Preisen von 1999) je nach Szenario. Auf die Strukturfonds entfallen in jedem Szenario etwa 22 Mrd. €; in den meisten Fällen greift hier die in den Verordnungen vorgesehene Obergrenze für strukturpolitische Transfers an ein Mitgliedsland in Höhe von 4% seines BIP zu nominalen Kursen (nicht zu KKP), mit der die begrenzte Absorptionsfähigkeit der Mittelempfänger berücksichtigt wird. Die agrarpolitischen Transfers variieren je nach Modellierung der Direktzahlungen. Sie liegen ohne Reform bei insgesamt knapp 14 Mrd. €, bei moderater Reform sind es gut 9 Mrd. € und bei entschiedener Reform 7 Mrd. €.

Hofreither und Kniepert² von der Wiener Universität für Bodenkultur errechneten für die Agrarpolitik auf Grund des Fischler-Vorschlags einen finanziellen Bedarf von 10,3 Mrd. € im Jahr 2013. In ihren Berechnungen würde Polen mit 36% im Jahr 2013 den größten Anteil der Agrarzahlungen der Beitrittsländer bekommen, gefolgt von Rumänien mit 18% und Ungarn mit 14%.

Obwohl die Agrarausgaben für die Erweiterung niedriger geschätzt werden als die Struktur- und Kohäsionsfondsmittel, war der Kampf um Erstere im Jahr 2002 ungleich heftiger. Die Ausweitung der derzeitigen Agrarpolitik auf die Erweiterungsländer bedeutet nämlich eine Festschreibung der Agrarpolitik der EU-15 für die nächsten Jahre, und sie bedeutet auch zusätzliche Kosten für den Gesamthaushalt, während in der Strukturpolitik ein deutlicher Rückgang der Mittel, insbesondere an Spanien, Irland, Portugal und Griechenland, erwartet wird. Dies deshalb, weil in einigen Re-

gionen der EU-15 Aufholprozesse entsprechend der Zielsetzung der Kohäsionsfondsmittel gelungen sind. Zudem fällt durch die Erweiterungsländer das durchschnittliche BSP der EU, viele Anspruchsvoraussetzungen von Förderungen sind aber an eine im Vergleich zum EU-Mittel unterdurchschnittliche Wirtschaftsentwicklung geknüpft. Die Neuaufteilung der Strukturfondsmittel wurde aber noch nicht verhandelt. Nach der Rückschau (mid-term-review) im Jahr 2003 ist auch hier innerhalb der EU-15 mit erhöhter politischer Aktivität zu rechnen, denn in der Struktur- und Kohäsionspolitik besteht ein Zwang zur Neuregelung nach 2006. Sonst könnten für das Jahr 2007 und folgende keine Förderungszusagen gegeben werden.

Der Agrarkompromiss hat den finanziellen Spielraum nicht gerade erweitert. Auf Grund der bisherigen Diskussion ist unwahrscheinlich, dass die Eigenmittelobergrenze von 1,27% des BSP (nach dem ESVG 95 1,24% des BNE) angetastet wird. Dies würde eines einstimmigen Beschlusses aller Staaten und einer Ratifizierung durch alle nationalen Parlamente bedürfen, was angesichts bestehender Finanzknappheiten als politisch schwer durchsetzbar gilt. Vielmehr werden die Nettozahlerstaaten versuchen, den Finanzrahmen am bisherigen Ausgabenniveau von 1,1% des BSP auch in einer erweiterten Union zu halten. Einige Finanzministerien betreiben auch den Vorschlag, die Strukturpolitik von der regionalen auf eine nationale Förderung umzustellen, was einer radikalen Kürzung der Mittel innerhalb der EU-15 gleichkommen würde. Die bisher größten Nutznießer der Struktur- und Kohäsionsmittel (insbesondere Spanien), die traditionell wenig Außenhandel mit den Erweiterungsländern betreiben, d.h. nur gemäßigtes Interesse an der Erweiterung haben, werden versuchen, hoch zu pokern. Hinzu kommt, dass es praktisch in jedem Land Regionen gibt, die durch die EU-Strukturpolitiken neue Impulse erhielten. Die Interessenlagen sind also sehr verstrickt. Einigermmaßen Klarheit gibt es über die finanzielle Obergrenze und die Interessenlagen der Hauptakteure der Verhandlungen. Dies schließt aber Überraschungen über die konkreten Geldflüsse in der nächsten Finanzperiode nicht aus.

Budgetäre Auswirkungen der Erweiterung auf Österreich

Österreich erhielt in den letzten Jahren im Schnitt 2,5% der Agrarausgaben und 0,9% der Strukturfondsmittel der EU 15.³ Bezogen auf die Rückflüsse nach Österreich heißt das, dass in den Jahren 2000-2002 zwischen 73% und 81% der EU-Gelder der Landwirtschaft zu Gute kamen.⁴ Für die Finanzperiode bis 2006 wurde eine leichte Verbesserung der Nettoposition Österreichs zugesagt, sodass im Schnitt (es gibt freilich zahlreiche Berechnungsmethoden) mit einer Belastung von 0,3% des BIP zu rechnen ist.

In der Finanzperiode nach 2006 werden die Rückflüsse im Rahmen der Strukturfondsmittel gegen Null gehen (Ausnahme Gemeinschaftsinitiativen), die Agrarmittel aber, wenn es nicht doch noch zu einer Reform kommt, konstant bleiben und damit sicherlich in etwa 90% der Rückflüsse aus der EU darstellen.

Budgetär gesehen wäre es dann für Österreichs Nettoposition am besten, wenn sich die Struktur- und Kohäsionsfondsmittel auf die Kandidatenländer konzentrierten und eine umfangreiche Reform der Agrarpolitik stattfände – eine Position, die auch das BMF vertritt. Diese bevorzugte Minimalversion vieler Nettozahlerstaaten wird, wie bereits dargelegt, am Widerstand Frankreichs, Spaniens und zahlreicher Regionen scheitern.

Aus österreichischer Sicht zeigt die Debatte um die Erweiterung, wie verhältnismäßig geringe Begünstigungen ArbeitnehmerInnen – und damit der überwiegende Teil der Bevölkerung – derzeit und in Hinkunft aus den Mitteln der EU zu erwarten haben.

Dies ist einerseits dadurch bedingt, dass es eben wenig gemeinschaftliche Politikbereiche gibt. Die gemeinsame Agrarpolitik, oft mit GAP abgekürzt, ist eine der wenigen Ausnahmen. Es gibt seit geraumer Zeit Debatten darüber, ob es mehr solche gemeinschaftlichen Politiken geben und ob dann der Rat oder das EU-Parlament letztendlich das Sagen haben sollte. Hier wird der EU-Konvent zeigen, was die Zukunft bringt.

Andererseits kann dem EU-Haushalt aber die Kritik nicht erspart werden, dass er in seiner heutigen Form ein ineffektives wirtschafts- und sozialpolitisches Instrument ist. Beispielsweise kann das Ziel der Union, als wissensbasierte und wettbewerbsfähige Gemeinschaft (Lissabon-Strategie) zu reüssieren, mit der derzeitigen Struktur nur wenig unterstützt werden. Die Bedeutung des EU-Budgets soll an dieser Stelle nicht überbewertet werden. Das politische bzw. Akzeptanzproblem, dem sich die EU vielfach gegenüberübersieht und das in Meinungsfragen schon unzählige Male dokumentiert wurde, rührt aber sicherlich auch daher, dass große Bevölkerungsteile der Nettozahlerstaaten nicht wissen oder ‚spüren‘, wie EU-Gelder verwendet werden.

Aus ArbeitnehmerInnensicht sind deshalb aus integrations- und beschäftigungspolitischen Erwägungen für die Erweiterungsphase Strukturmittel einzufordern, die speziell an die Grenz- und Ballungsräume der an die Kandidatenländer angrenzenden Regionen zu vergeben wären.

Budgetäre Auswirkungen auf die Beitrittswerberstaaten

Die Kandidatenländer erhalten jetzt Vorbeitrittshilfen in der Agrar- und Strukturpolitik, die über eigens geschaffene Töpfe finanziert werden. Diese Gelder werden mit dem Beitritt durch die

geplanten Erweiterungsgelder ersetzt. Erfahrungen zeigen, dass die Abholung der Strukturfondsmittel auf Grund nationaler Kofinanzierungserfordernisse und der aufwändigen Administration nicht gleich wirksam werden wird. Die EU-Kommission geht deshalb davon aus, dass die künftigen Mitgliedstaaten etwa anderthalb Jahre benötigen werden, um die Voraussetzungen für Auszahlungen aus dem EU-Strukturfonds zu schaffen. Andere Stimmen halten eine Absorption der Mittel vor 2007 für unwahrscheinlich. Da die Staaten gleich beitragspflichtig werden, ergaben Berechnungen, dass Slowenien, Zypern, Malta, Ungarn, die Slowakei und Tschechien im Jahr 2004 Verschlechterungen ihrer finanziellen Position zu erwarten haben. Der Europäische Rat hat sich deshalb Ende Oktober auf eine Kompensationsregelung geeinigt, mit der die Beitrittsländer bis 2006 einen Ausgleich bekommen, der sie nicht schlechter stellt als ihre Position im Jahr 2003. Diese Zahlungen dürfen die Obergrenzen der Agenda 2000 nicht verletzen. Kompensationszahlungen wurden auch Österreich und Schweden bei ihrem Beitritt gewährt.

Alles in allem sind die Kandidatenländer nicht sehr erfreut über die budgetären Angebote der EU-15. Alle Staaten haben in den letzten Jahren enorme Anpassungsprozesse hinter sich gebracht, die auch auf Widerstand innerhalb der Bevölkerung gestoßen sind. Die Strukturfondsmittel sind mit 4% des nationalen BIP gedeckelt und müssen weitestgehend kofinanziert werden. Dies macht die Agrarmittel für die Kandidatenländer umso reizvoller. Eine Ungleichbehandlung in finanzieller Hinsicht ist somit schwer akzeptierbar. Die osteuropäischen Länder fordern daher eine Verkürzung der Übergangsfrist bei den Direktzahlungen auf Ende 2006 und drängen auch darauf, dass ihre Beiträge an den EU-Haushalt nur schrittweise und parallel mit den Direktzahlungen aus der EU-Kasse angehoben werden.

Wenn die Agrarpolitik unmittelbar nach dem Beitritt 1:1 auf die neuen Mitglieder übertragen würde, stiege laut Kommissionszahlen das dortige Landwirtschaftseinkommen durch den Marktzugang auch ohne Direktzahlungen um 80%. Im Falle von hundertprozentigen Direktzahlungen würde das Einkommen um 160%, im Falle der Erfüllung der Quotenwünsche um 200% steigen. Probleme der Wirtschaftsstrukturentwicklung bei einer derartigen Bevorzugung des Landwirtschaftssektors liegen auf der Hand. Die finanziellen Anreize, die für den Agrarsektor entstünden, führten dazu, dass sich Strukturprobleme im Bereich der Landwirtschaft verhärteten und ökonomisch ineffiziente Regelungen in den Volkswirtschaften Raum griffen. Die Landwirtschaft als Erwerbsbereich würde enorm an Attraktivität gewinnen, vor allem relativ zum gewerblich-industriellen Sektor, der aufgrund seiner Größe auch bei hohen Förderungen aus Strukturfondsmitteln bei weitem nicht so stark

profitieren kann. ArbeitnehmerInnen in Industrie und Gewerbe würden sich empfindlich benachteiligt fühlen, was zu politischen Problemen führen könnte.

In den Beitrittswerberländern würde die Agrarproduktion damit überaus attraktiv werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass noch immer der überwiegende Teil der Agrargelder ohne Umweltauflagen ausbezahlt wird, was sich angesichts des jüngsten Kompromisses auch sobald nicht ändern wird. Für die gesamte EU bedeutete dies eine Verlängerung der alten Probleme von Massen- und Überproduktion.

Eine Neugestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik ist notwendig. Sinnvoll wäre es, die Mittel für den ländlichen Raum zukünftig, anders als bisher, für die Schaffung von Beschäftigung im gesamten ländlichen Raum zur Verfügung zu stellen, damit sie allen Sektoren zugute kommen können. Die Vorschläge von Kommissar Fischler für mehr Tier- und Umweltschutz und zur Erhöhung der Lebensmittelqualität sind richtige und wichtige Ansätze.

Überdies wäre es wünschenswert, dass die politischen Entscheidungsträger der EU-15 statt der eigenen Besitzstandswahrung viel mehr Anstrengungen unternehmen, die spezifischen Probleme der Beitrittswerberländer wahrzunehmen. Grundlegende wirtschaftliche Probleme können im 21. Jahrhundert in Europa nicht durch mehr oder weniger Agrarzahllungen gelöst werden. Wenn wirklich Interesse daran besteht, dass die Integration der Erweiterungsländer erfolgreich verläuft und sie damit auch der gemeinsamen Währung beitreten können, sollten neben der Angemessenheit der derzeitigen europäischen Wirtschaftspolitik auch die Aufgaben des EU-Haushalts neu überdacht werden. Gleichgültig also, worauf sich die Staaten in Kopenhagen einigen werden: Die Reformfordernisse innerhalb der EU werden dadurch nicht kleiner werden.

Anmerkungen

¹ EU-Osterweiterung finanzierbar – Reformdruck wächst, in: DIW Wochenbericht 36 (2001).

² Kosten der Osterweiterung – Sprengt die Landwirtschaft den Rahmen?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3 (2002).

³ Allocation of 2000 EU operating expenditure by Member State und Allocation of 2001 EU operating expenditure by Member State.

⁴ Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 2002, 1. Teil, Kap. 52.

NEUERSCHEINUNGEN

Josef Wieland / Walter Conradi (Hrsg.)

Corporate Citizenship

Gesellschaftliches Engagement – unternehmerischer Nutzen

Der vorliegende Band setzt sich mit Corporate Citizenship als Unternehmensaufgabe auseinander. Im Zentrum stehen die Ergebnisse einer international verglichenen Untersuchung über Konzepte und Instrumente zur operativen Umsetzung von Corporate-Citizenship-Programmen in der Unternehmenspraxis. Die empirischen Befunde werden eingeordnet in die Aufgaben des strategischen Wertemanagement. 225 Seiten, 24,80 €, ISBN 3-89518-397-0

Joachim Zweynert

Eine Geschichte des ökonomischen Denkens in Rußland 1805-1905

Zweynert zeigt in dieser erstmaligen Bestandsaufnahme, daß die Originalität der russischen Ökonomen des 19. Jahrhunderts unterschätzt worden ist. Darüber hinaus fragt er nach dem Zusammenhang zwischen der russischen Geistes- und Kulturgeschichte und den Traditionen des darin eingebetteten ökonomischen Denkens. Hierdurch vermittelt die Studie auch überraschende Einsichten in die wirtschaftskulturelle Dimension des osteuropäischen Transformationsprozeß. 476 Seiten, 58 €, ISBN 3-89518-395-4, Hardcover, Fadenheftung

Uwe Jens / Hajo Romahn (Hrsg.)

Der Einfluss der Wissenschaft auf die Politik

In diesem Band geht es insbesondere um eine Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen für eine effizientere wissenschaftliche Politikberatung. Die Autoren sind z.T. führende Mitglieder wichtiger deutscher Politikberatungsinstitutionen. 161 Seiten, 16,80 €, ISBN 3-89518-384-9

metropolis Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

www.metropolis-verlag.de

Die Institutionen der Lohnregulierung: Funktion und Wandel im internationalen Vergleich

Franz Traxler

1. Die Institutionenanalyse und das Problem der Lohnregulierung

Im Zentrum der Institutionenanalyse stehen zwei Fragestellungen. Die eine bezieht sich auf die Entstehung und den Wandel von Institutionen sowie auf die diesen Prozessen zugrunde liegenden Bestimmungsfaktoren; die zweite auf die Funktionen bzw. Steuerungseffekte von Institutionen. In der einschlägigen Debatte wird die Behandlung dieser beiden Themen nicht selten miteinander verschränkt – vorzugsweise in der Form, dass von den Funktionserfordernissen bzw. Steuerungseffekten der Institutionen Schlüsse auf deren Entstehung und Veränderungen gezogen werden. Wie im Weiteren noch auszuführen sein wird, beruhen derlei Schlussfolgerungen allerdings auf spezifischen Prämissen zum Zusammenhang zwischen Funktion und Wandel von Institutionen, die keineswegs als evident gelten können. Deshalb empfiehlt es sich, beide Themenkreise getrennt zu diskutieren. In methodischer Hinsicht soll hier der internationale Vergleich als Grundlage für diese Diskussion herangezogen werden. Er bietet sich insbesondere für die empirische Institutionenanalyse an, da er den Blick auf eine größere Vielfalt in den institutionellen Arrangements eröffnet, als dies für Fallstudien zu den Verhältnissen eines bestimmten Landes möglich ist.

Die international vergleichende Debatte zu Entwicklung und Wandel von Institutionen beherrschen zwei konkurrierende Hypothesen. Zum einen wird davon ausgegangen, dass die Entwicklung der nationalen Gesellschaften einem unabweisbaren Trend in Richtung institutioneller *Konvergenz* unterworfen ist. Im Gegensatz dazu steht die Annahme der *Pfadabhängigkeit*, derzufolge sich Gesellschaften nur innerhalb ihrer je spezifischen „Entwicklungskorridore“ verändern, die durch die Eigentümlichkeiten ihrer Institutionen jeweils gesetzt werden. Dies impliziert, dass die institutionelle Vielfalt und Unterschiedlichkeit im Ländervergleich ungeachtet fortgesetzter Anpassungsprozesse bestehen bleibt.

Die Thesen von Konvergenz und Pfadabhängigkeit unterscheiden sich nicht nur fundamental in ihren Aussagen zur Entwicklungsrichtung der Institutionen, sondern auch in ihren Annahmen zum Zusammenhang zwischen der Entwicklung und der Funktion von Institutionen. Dies führt uns zur zweiten Kernfrage in der Institutionen-debatte. Sofern Pfadabhängigkeit die Entwicklungsdynamik von Gesellschaften bestimmt, ist dieser Zusammenhang kontingent. Hingegen setzt die Konvergenzannahme einen zwingenden Zusammenhang derart voraus, dass die institutionelle Entwicklung den gegebenen Funktionserfordernissen und deren Veränderungen folgt. Dies bedeutet, dass es sich bei der Konvergenzthese um eine spezifische Variante funktionalistischer Argumentation handelt: dass nämlich *transnational* geltende Funktionsanforderungen zur Konvergenz in den *nationalen* Institutionen führen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, von welchen transnationalen Kräften ein solcher Druck zur institutionellen Konvergenz ausgehen kann. Im Rahmen konvergenztheoretischer Analysen wurden dazu unterschiedliche Erklärungen vorgelegt. Die längste Tradition unter ihnen kann gewiss der Verweis auf die Universalität des technischen Fortschritts für sich beanspruchen.¹ In neuerer Zeit rückten die multinationalen Konzerne in den Mittelpunkt des Interesses: Deren transnationaler Aktionsradius wird als Agens weitreichender Konvergenzprozesse – etwa in Form der länderübergreifenden Standardisierung der Produktionssysteme, der Vereinheitlichung von Konsummustern, bis hin zur Akkomodation nationalstaatlicher Arrangements (etwa im Sozial- und Wohlfahrtsbereich) – verstanden.² Keiner dieser beiden Erklärungsstränge vermag sich auf überzeugende empirische Evidenz zu stützen. Vielmehr kann mittlerweile aufgrund vielfältiger Befunde der industriesoziologischen Forschung die These des technologischen Determinismus als widerlegt gelten.³ Auch das Bild vom „heimatlosen“ Unternehmen ist nicht überzeugend. So finden sich Belege für deren gesellschaftliche, länderspezifische Einbettung;⁴ wäre die Vereinheitlichung der Konsumpräferenzen und -verhaltensweisen absehbar, würden sich die Standortentscheidungen der multinationalen Konzerne nicht primär an den Produkt- bzw. Absatzmärkten orientieren.⁵ Nach wie vor lassen sich nationale Unterschiede in den wirtschafts- und sozialpolitischen Arrangements erkennen.⁶

Jenseits aller empirischen Betrachtungen gibt es einen theoretischen Grund dafür, dass beide Ansätze zu kurz greifen, wenn sie Konvergenzprozesse zu erklären versuchen. Wie oben dargestellt, beruht die Konvergenzannahme auf der Prämisse eines zwingenden Zusammenhangs zwischen Funktion und Institution. Dagegen lässt sich bekannterweise einwenden, dass Funktionserfordernisse nicht notwendig die ihnen entsprechenden Strukturen generieren. Dieser Einwand gilt allerdings nicht für die durch die Marktkonkurrenz generierten Anpassungserfordernisse, die über einen Prozess der „natürlichen Auslese“ (marktkonforme) Anpassungen gleichsam erzwingen können.⁷

Daraus folgt, dass die These von der institutionellen Konvergenz mit der Wirkkraft des transnationalen Marktwettbewerbs steht und fällt. Die Universalisierung des technologischen Fortschritts ist nur dann zu erwarten, wenn die Zwänge der wirtschaftlichen Internationalisierung die Anpassung an den letzten Stand der Technik unabdingbar machen. Analoges gilt für die multinationalen Konzerne: Nur im Maß der Internationalisierung ihrer Produkt-, Arbeits- und Finanzmärkte verspricht die Einführung universeller Strategien und Praktiken mehr Vor- als Nachteile.

Inwieweit der internationale Wettbewerb soweit fortgeschritten ist, dass von ihm tatsächlich transnationale Anpassungszwänge gegenüber den Institutionen ausgehen, ist eine empirische Frage. Aber selbst wenn dies der Fall sein sollte, bedeutet es nicht notwendig, dass diese Anpassungszwänge Konvergenzprozesse auslösen. Dies wäre nur dann der Fall, wenn es einen einzigen „Königspfad“ der Anpassung an die Herausforderungen internationaler Märkte gäbe. Im Zuge des Wettbewerbs würde dann allen (nationalen) Akteuren diese beste Lösung aufgezwungen. Es ist keineswegs selbstverständlich, dass es diese beste Lösung gibt. Aus theoretischer Sicht ist jedenfalls nicht vorweg auszuschließen, dass funktional äquivalente Lösungen auch für die transnationalen Anpassungserfordernisse verfügbar sind.

Aus empirischer Sicht ergeben sich durchaus Zweifel an den Prämissen marktvermittelter Konvergenz. So zeigen selbst Studien zu sehr eng definierten und gleichzeitig stark internationalisierten Wirtschaftsbranchen (wie z.B. die Halbleiter- und die Stahlindustrie) – für die sowohl eine hohe Internationalisierung des Wettbewerbs als auch eine hohe Homogenität in den Anpassungsproblemen und -zwängen anzunehmen ist – eine beachtliche Vielfalt in den nationalen Regelungs- und *Governance*-Institutionen.⁸

All diese theoretischen und empirischen Einwände geben Anlass, sich mit der Alternativhypothese zur Konvergenzannahme, nämlich der Pfadabhängigkeit, eingehender zu beschäftigen. Für pfadabhängige Entwicklungsprozesse bieten sich zwei Erklärungen an:⁹

- Es existieren funktional äquivalente Lösungen, die systematisch mit alternativen institutionellen Arrangements kovariieren. Unter diesen Bedingungen mögen im Zuge wirtschaftlicher Internationalisierung dysfunktionale Arrangements obsolet werden. Dessen ungeachtet bleibt jedoch der Institutionenpluralismus dadurch bestehen, dass sich mehr als ein Arrangement als vereinbar mit den Marktzwängen erweist.
- Die institutionellen Arrangements sind so unempfindlich gegenüber Anpassungszwängen, dass sich die Leistungsprogramme eher an den institutionellen Gegebenheiten zu orientieren haben als umgekehrt. Möglich wird dies unter der Bedingung unvollkommener Märkte in Verbindung mit hohen Kosten institutionellen Wandels.¹⁰

Im Folgenden soll die Konvergenzannahme gegen die Alternativhypothese der Pfadabhängigkeit am Beispiel des Zentralisationsgrads der tarif(kollektiv)vertraglichen Lohnregelung auf der Datengrundlage der Entwicklung von 20 OECD-Ländern¹¹ über die letzten drei Jahrzehnte getestet werden. Für die hier interessierende Frage des Wandels und der Funktion

von Institutionen ist die tarifliche Lohnregulierung aus mehreren Gründen von besonderem Interesse. Zum einen handelt es sich um eine genuin nationale Institution, an der der Effekt wirtschaftlicher Internationalisierung besonders deutlich erkennbar sein sollte. Dies gilt umso mehr, als es sich um eine *freiwillige*, zwischen den beiden Arbeitsmarktparteien vereinbarte Institution handelt. Diese Freiwilligkeit erleichtert institutionellen Wandel, sodass sich diese Institution als besonders sensitiv gegenüber der Internationalisierung der Märkte erweisen sollte. Hinzu kommt, dass es sich bei der tariflichen Lohnregelung um eine freiwillige *kollektive* Vereinbarung handelt. Die Probleme kollektiven Handelns,¹² deren Lösung für den (Fort)Bestand (nichtmarktlicher) Institutionen unabdingbar ist,¹³ treten daher in besonderer Schärfe auf. Für die Analyse der Funktion von Institutionen bietet sich die Lohnregelung deshalb an, weil in der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Debatte deren Zentralisationsgrad als wesentliche Determinante der makroökonomischen Entwicklung (in bezug auf Beschäftigung, Inflation etc.) betrachtet wird. Dementsprechend wäre zu erwarten, dass verschärfte Leistungszwänge im Zuge der Internationalisierung in der Lohnregulierung deutlicher als in vielen anderen gesellschaftlichen Bereichen ihren Niederschlag in institutionellen Anpassungsprozessen finden.

Insofern lässt sich die empirische Analyse der Lohnregulierung als kritischer Testfall der Konvergenzannahme interpretieren: Signifikante Konvergenzprozesse sind in diesem Bereich eher als in anderen Bereichen der Gesellschaft zu erwarten.

Die empirische Untersuchung erfordert die Präzisierung der zu überprüfenden Hypothesen. Vor allem ist es geboten, den Begriff der Konvergenz abzuklären. Im Ländervergleich bedeutet institutionelle Konvergenz wachsende Homogenisierung, die sich statistisch als abnehmende Varianz in den Messergebnissen der nationalen Institutionen ausdrückt. Gegenüber divergiert die institutionelle Entwicklung, wenn sich die Varianz der Messergebnisse vergrößert. Die Schwierigkeit der empirischen Analyse liegt darin, dass es auch andere Konstellationen als diese beiden Entwicklungstendenzen geben kann. Wie wäre z.B. ein Entwicklungsmuster zu interpretieren, das einerseits durch einen klaren Trend im Mittelwert der Messergebnisse (etwa in der Form, dass die Messwerte für alle Länder im Zeitablauf größer werden), andererseits durch gleichbleibende Varianz gekennzeichnet ist? Ein solches Muster ließe sich prinzipiell zugunsten beider Hypothesen verbuchen. Verfechter der Konvergenzannahme könnten auf den Trend im Mittelwert verweisen und die gleichbleibende Varianz mit länderspezifischen Ausgangsniveaus im Internationalisierungsgrad bei gleichem Internationalisierungstempo erklären. Hingegen wäre eine im Einklang mit der Pfadabhängigkeitsannahme stehende Erklärung desselben Musters, dass die wirtschaftliche Internationalisierung gleichförmige Problemlagen und damit einen allgemeinen Trend in der Anpassungs-*richtung* generiert, wobei allerdings die konkrete Anpassungs-*lösung* nach Maßgabe der Unterschiede in den nationalen Institutionen variiert.

Diese Probleme verdeutlichen die Notwendigkeit einer Kausalanalyse der beobachteten Entwicklung. Danach wäre Evidenz für die Konvergenzhypothese zweifelsfrei nur dann gegeben, wenn Indikatoren wirtschaftlicher Internationalisierung einen signifikanten Einfluss auf die Institutionen nehmen. Dagegen wäre es ein Beleg für Pfadabhängigkeit, würde die Entwicklung des interessierenden institutionellen Arrangements ihrerseits durch institutionelle Faktoren bestimmt. Die multivariate Analyse könnte aber auch Ergebnisse erbringen, die beide Hypothesen in der Ausschließlichkeit ihres Erklärungsanspruches transzendiert. Dies wäre dann der Fall, wenn sowohl Faktoren wirtschaftlicher Internationalisierung als auch institutionelle Faktoren einen signifikanten Beitrag zur Erklärung der abhängigen institutionellen Variablen leisten.

Die Operationalisierung dieser abhängigen Variablen beruht auf folgender Überlegung: Der Zentralisationsgrad tariflicher Lohnvereinbarungen steigt mit der Zahl der unter dem Geltungsgrad des betreffenden Tarifvertrags stehenden Arbeitnehmer. Diesbezüglich sind eine vertikale und eine horizontale Komponente zu unterscheiden. Die vertikale Komponente ergibt sich aus dem Aggregatniveau der wirtschaftlichen Tätigkeit und reicht von der Mikroebene (Betrieb, Unternehmen) über die Mesoebene (Branche, Beruf) bis zur Makroebene (der Gesamtwirtschaft). Bei der horizontalen Komponente geht es darum, ob auf ein- und demselben Aggregatniveau der Tarifvertrag für alle Arbeitnehmer oder nur für bestimmte Subgruppen gilt. So weist z.B. ein Tarifvertrag, der für alle Arbeitnehmer der Metallbranche abgeschlossen wird, einen höheren Zentralisationsgrad auf als ein Tarifvertrag, der nur für die Angestellten dieser Branche vereinbart wird. Zur Messung des Zentralisationsgrads sind beide Komponenten zu berücksichtigen. Für die hier verwendete Zentralisationsvariable (BCEN) geschieht dies in der Weise, dass die nationalen Lohnregelungssysteme zunächst und primär nach ihrer vertikalen Zentralisation gereiht werden und sodann den Systemen gleicher vertikaler Zentralisation unterschiedliche Messwerte nach Maßgabe ihrer horizontalen Zentralisation zugeordnet werden.¹⁴ Die genaue Operationalisierung von BCEN sowie der anderen hier betrachteten Variablen ist im Anhang dokumentiert.

2. Der Wandel der Lohnregulierung und seine Bestimmungsfaktoren

Die folgende Analyse stützt sich auf Daten zur Zentralisation der Lohnregulierung in zwanzig Ländern für den Zeitraum von 1970 bis 1998. Der gebotenen Kürze halber wird auf die Darstellung der Messergebnisse für die einzelnen Länder sowie der diesen Messergebnissen jeweils zugrunde liegenden Veränderungsprozessen verzichtet.¹⁵ Aus den oben skizzierten Gründen ist es sinnvoll, sich zunächst Klarheit über das Muster des Entwicklungsprozesses im Ländervergleich anhand des Mittelwerts und der Standardabweichung des Zentralisationsgrads zu verschaffen. Tabelle 1 enthält diese Maßzahlen, wobei die Differenzierung nach Teilperioden eine

detaillierte Betrachtung des Entwicklungsprozesses erlaubt. Aus den periodenspezifischen Standardabweichungen lässt sich erkennen, dass eine eindeutige Homogenisierungstendenz nicht gegeben ist. Zwar ist die Standardabweichung in der Endperiode geringer als in der Anfangsperiode. Der Unterschied zwischen diesen beiden Perioden ist allerdings gering, vor allem in Relation zu den starken, gegenläufigen Schwankungen von 1991 bis 1998. Vor diesen Schwankungen war die Standardabweichung nahezu konstant. Insgesamt ergeben sich daraus keinerlei Hinweise auf Konvergenz. Anders verhält es sich mit dem Mittelwert, der im Vergleich zur Anfangs- und Endperiode einem signifikanten Trend zur Dezentralisierung unterliegt ($t = -1,92$, $p = 0,07$, $n = 17$). Damit kennzeichnet die Lohnregulierung eine jener zweideutigen Entwicklungskonstellationen, für die sich vorweg weder Konvergenz noch Pfadabhängigkeit konstatieren lässt. Zur Überprüfung der beiden Hypothesen ist somit die Kausalanalyse unumgänglich, wobei zunächst auf Konvergenz, sodann auf Pfadabhängigkeit getestet wird.

Tabelle 1: Die Entwicklung der Zentralisation der Lohnregulierung (BCEN) im Ländervergleich*, 1970-1998

	BCEN		n
	Mittelwert	Standardabweichung	
1970-73	6,94	3,78	18 ^a
1974-76	6,15	3,77	19 ^b
1977-79	6,63	3,68	20
1980-82	7,18	3,70	20
1983-85	7,28	3,88	20
1986-90	7,03	3,72	20
1991-93	7,23	3,88	20
1994-96	8,47	2,61	19 ^c
1997-98	8,00	3,12	19 ^c

* 20 OECD-Länder; siehe Anmerkung 11.

^a ohne Spanien, Portugal

^b ohne Spanien

^c ohne Belgien

Im Einklang mit der Konvergenzthese wäre ein signifikanter Einfluss der wirtschaftlichen Internationalisierung auf den Zentralisationsgrad der Lohnregulierung zu erwarten. Als Prädiktoren der Lohnregulierung werden hier die folgenden Internationalisierungsvariablen herangezogen: die Außenhandelsverflechtung (OPEN) der betreffenden Länder; der (De)Regulierungsgrad ihrer grenzüberschreitenden Finanztransaktionen (OPEN-NESS); sowie die relative Bedeutung transnationaler Direktinvestitionen

(FDI). Als „abgeleitete“ Internationalisierungsvariable wird die Wirtschaftsstruktur, gemessen am Beschäftigungsanteil der Sachgütererzeugung (MAN), betrachtet, da sie durch marktvermittelte Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung beeinflusst wird. Da das Ausmaß der Außenhandelsverflechtung und der finanzpolitischen Deregulierung mit der Größe der Länder (DEP) in Zusammenhang steht, geht diese Variable (in logarithmierter Form) zusätzlich in die Analyse ein.

Die Ergebnisse dieser Analyse erbringen keine Bestätigung der Konvergenzthese (Tabelle 2). Für die genuinen Internationalisierungsvariablen (OPEN, OPENNESS, FDI) lässt sich ein systematischer Effekt weder in der Einflussrichtung noch im Einflussgewicht nachweisen. Der Anteil der Sachgütererzeugung (MAN) nimmt einen langfristig stabilen Einfluss in Richtung Zentralisierung, der allerdings nur für zwei Perioden signifikant ist. Einen systematischen Effekt entfaltet allein die Ländergröße. Je kleiner das Land, desto zentralisierter ist die Lohnregulierung. Dies liegt daran, dass mit der Ländergröße die Koordinierungs- und Steuerungsprobleme zentralisierter Lohnbildung zunehmen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Erklärungskraft des Konvergenzmodells außerordentlich gering ist. Für die meisten Perioden erklärt es deutlich weniger als 50% der beobachteten Varianz.

Pfadabhängigkeit beruht auf der Annahme, dass Entwicklungsprozesse institutionell gesteuert werden. Für das hier interessierende Problem führt dies zu der Frage, von welchen (anderen) Institutionen der Zentralisierungsgrad der Lohnregelung beeinflusst werden könnte. In dieser Hinsicht ist vor allem die institutionelle Ausstattung der Akteure der Lohnregelung, d.h. der beiden Arbeitsmarktparteien, von Bedeutung. Konkret ist anzunehmen, dass die Zentralisation der Lohnregelung mit der Zentralisation der Verbände der Arbeitsmarktparteien (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände), mit deren Mitgliederstärke sowie mit deren Mitsprachechancen in der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik zunimmt. Der hypothetische Zusammenhang zwischen tariflicher und verbandlicher Zentralisation liegt auf der Hand. Für die Mitgliederstärke ergibt er sich aus dem Umstand, dass die Umsetzungsprobleme zentraler Abkommen umso schwerer fallen, je weniger Arbeitnehmer/ Arbeitgeber unter dem Dach ihrer Interessenverbände organisiert sind. Von einem positiven Zusammenhang zwischen tariflicher Zentralisation und verbandlicher Mitsprache ist deshalb auszugehen, weil durch solche Mitsprache die Chancen zur Konzertierung der Wirtschafts-, Sozial- und Einkommenspolitik zwischen den Spitzen von Staat und Verbänden zunehmen.

Die Zentralisation der Gewerkschaften korreliert hoch mit jener der Arbeitgeberverbände. Analoges gilt für deren Mitsprache in der Wirtschafts- und Sozialpolitik.¹⁶ Deshalb wird für die statistische Analyse nur jeweils einer der beiden korrespondierenden Indikatoren, nämlich die Zentralisation der Arbeitgeberverbände (ECENP) und die Mitsprachechancen der Gewerkschaften (UAP), herangezogen. Zur Mitgliederstärke liegen für den Beobachtungszeitraum nur Daten zu den Gewerkschaften (UD) vor. Wie im

Tabelle 2: Ökonomische Determinanten der tariflichen Zentralisation (BCEN)

	1970-73	1974-76	1977-79	1980-82	1983-85	1986-90	1991-93	1994-96
OPEN	-0,001	0,02	0,05	-0,03	0,14**	0,01	-0,04	-0,07***
	[-0,02]	[0,59]	[1,53]	[-0,63]	[2,54]	[0,28]	[-0,98]	[-3,22]
OPENNESS	0,15	-0,05	-0,14	-	-	-	-	-
	[0,57]	[-0,15]	[-0,46]					
FDI	-	-	-	0,35	-1,18	0,45	1,24***	0,19
				[0,50]	[-1,27]	[1,29]	[2,76]	[0,81]
MAN	-0,19	-0,14	-0,06	-0,29	-0,33**	-0,03	0,01	-0,24*
	[-1,58]	[-0,94]	[-0,38]	[-1,56]	[-2,12]	[-0,21]	[0,06]	[-1,95]
LNDEP	2,27***	2,12***	2,65***	1,42*	2,83***	1,80**	1,43**	0,10
	[2,75]	[3,57]	[3,91]	[1,66]	[3,20]	[2,43]	[2,13]	[0,24]
Constant	-8,27	-8,29	-16,19*	3,96	-15,82	-10,07	-6,78	16,43***
	[-0,97]	[-1,06]	[-1,93]	[0,48]	[-1,49]	[-1,09]	[-0,80]	[3,11]
R ²	0,47	0,24	0,31	0,32	0,14	0,15	0,24	0,57
n	16,00	19,00	20,00	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00

Anmerkungen: Querschnitt-Regressionsmodelle je Periode mit Whites heteroskedastizitätsrobusten Standardfehlern in Klammern

R²: Determinationskoeffizient, um Freiheitsgrade korrigiert

* p ≤ 0.10, ** p ≤ 0.05, *** p ≤ 0.01

Zur Variablendefinition siehe Anhang.

Quelle: Traxler et al. (2001)

Konvergenzmodell wird auch im Pfadmodell die Ländergröße (DEP) als Kontrollvariable berücksichtigt.

Die Ergebnisse dieser Analyse sind in der oberen Hälfte von Tabelle 3 zusammengefasst. Ein systematischer, hypothesenkonformer Effekt ist für die Zentralisation der Arbeitgeberverbände gegeben, der allerdings nur bis in die Mitte der 80er Jahre signifikant ist. Die relative Mitgliederstärke der Gewerkschaften nimmt den erwarteten Einfluss nur in den 70er Jahren, für deren Mitsprachechancen besteht ein solcher Einfluss erst ab der zweiten Periode der 80er Jahre. Generell gilt, dass die Erklärungskraft des Modells ab den 80er Jahren merklich abnimmt. Deshalb wurde ein modifiziertes Pfadmodell gerechnet, in das zusätzlich der tarifliche Zentralisationsgrad der jeweiligen Vorperiode (BCENLAG) als Prädiktor aufgenommen wurde. Dies bedeutet eine noch rigorosere Auslegung von Pfadabhängigkeit, insofern es die institutionelle Selbstreferenz von Anpassungsprozessen unterstellt: Danach präformiert der gegebene Zentralisationsgrad der Lohnregulierung deren Zentralisation in der Folgeperiode. Die statistische Analyse (untere Hälfte von Tabelle 3) unterstreicht die Bedeutung selbstreferenzieller Anpassung der Lohnregelung. Die periodenverzögerte Zentralisationsvariable wird zum dominanten Prädiktor, der mit Ausnahme von 1974-76 und 1980-85 einen hochsignifikanten Einfluss ausübt.

3. Leistungseffekte und Funktionen

In der bisherigen Debatte um die sozioökonomischen Effekte der Lohnregulierung wird deren Zentralisation generell mehr Einflussgewicht als anderen institutionellen Merkmalen der Lohnbildung beigemessen. Dabei dominieren in der Diskussion zwei konkurrierende Positionen.

Der *Korporatismusthese* zufolge besteht ein positiver, linearer Zusammenhang zwischen dem tariflichen Zentralisationsgrad und der „*Performance*“ der Lohnregelung.¹⁷ Begründet wird dies mit dem Argument, dass mit wachsender Zentralisation die Arbeitsmarktparteien immer weniger in der Lage sind, mögliche negative Folgeeffekte ihrer Lohnabschlüsse (z.B. Inflation, Arbeitslosigkeit) zu externalisieren. Sie sind vielmehr gezwungen, in ihren Lohnabschlüssen auf makroökonomische Erfordernisse Bedacht zu nehmen.

Im Gegensatz dazu behauptet die sog. „*Hump-Shape-These*“ einen nichtlinearen Zusammenhang zwischen Zentralisation und *Performance*.¹⁸ Danach sind sowohl hochzentralisierte als auch hochdezentralisierte Lohnregelungssysteme jenen mittlerer Zentralisation überlegen. Das Argument hoher *Performance* zentralisierter Systeme entspricht jenem der *Korporatismusthese*. Im Fall dezentralisierter Systeme (in deren Rahmen die Lohnbildung nur innerhalb der Unternehmen erfolgt) wird die günstige Leistungsbilanz daraus abgeleitet, dass unter der Annahme vollkommenen Wettbewerbs auf den (nationalen) Produktmärkten jede isolierte Lohnerhöhung eines Unternehmens zu Einbußen in dessen Wettbewerbsfähigkeit und folglich zu Arbeitsplatzverlusten führt. Insofern können dezentralisierte

Tabelle 3: Die institutionelle Determinanten der tariflichen Zentralisation (BCEN)

	1970-73	1974-76	1977-79	1980-82	1983-85	1986-90	1991-93	1994-96
UD	-0,04	-0,08**	-0,05**	0,04	0,08	0,02	0,01	0,02
	[-0,91]	[-2,39]	[-2,18]	[1,02]	[1,43]	[0,71]	[0,22]	[0,78]
ECENP	-0,92**	-0,81***	-1,20***	-1,23***	-1,19***	-0,47	-0,53	-0,22
	[-2,97]	[-2,64]	[-3,35]	[-3,01]	[-2,58]	[-1,33]	[-1,37]	[-0,65]
UAP	0,20	-0,23	4,57	4,29	-1,25	-3,76	-3,91**	-2,83*
	[0,07]	[-0,09]	[1,17]	[1,16]	[-0,44]	[-1,41]	[-1,99]	[-1,95]
LNDEP	0,88*	0,40	0,64	1,23*	0,21	0,83	0,49	0,71
	[1,83]	[0,69]	[1,19]	[1,85]	[0,30]	[1,25]	[0,66]	[0,98]
Constant	3,45	9,35	4,03	-4,74	6,67	3,11	7,30	4,43
	[0,56]	[1,36]	[0,61]	[-0,58]	[0,82]	[0,43]	[0,91]	[0,56]
R ²	0,71	0,57	0,62	0,36	0,15	0,19	0,17	0,21
n	17,00	19,00	19,00	20,00	20,00	20,00	20,00	19,00
UD	-	-0,07	0,002	0,06	0,07	-0,01	-0,01	0,02
		[-1,46]	[0,19]	[1,38]	[1,37]	[-0,52]	[-0,75]	[1,14]
ECENP	-	-0,72	-0,43	-0,82	-0,93	0,28	-0,10	-0,09
		[-1,51]	[-1,57]	[-1,40]	[-1,49]	[1,04]	[-0,90]	[-0,33]
UAP	-	0,90	2,91	3,83	-2,15	-3,33**	-0,84	-1,08
		[0,38]	[1,24]	[1,30]	[-1,02]	[-2,02]	[-1,18]	[-1,06]
LNDEP	-	0,32	0,30	0,97*	-0,05	0,81	-0,43	0,52
		[0,57]	[0,99]	[1,71]	[-0,07]	[1,07]	[-1,41]	[1,09]
Y _{t-1} (BCENLAG)	-	0,23	0,78***	0,39	0,2	0,63***	1,02***	0,35**
		[0,49]	[5,52]	[0,87]	[0,62]	[3,44]	[29,30]	[1,96]
Constant	-	6,45	-1,76	-6,67	7,55	-2,55	4,93	1,75
		[1,02]	[-0,59]	[-0,95]	[0,97]	[-0,36]	[1,41]	[0,29]
R ²		0,57	0,86	0,39	0,12	0,54	0,95	0,39
n		18,00	19,00	20,00	20,00	20,00	20,00	19,00

Anmerkungen: siehe Tabelle 2

Quelle: Traxler et al. (2001)

Systeme ebenso wenig wie zentralisierte Systeme negative Folgeeffekte ihrer Lohnabschlüsse auf Dritte überwälzen. Dagegen sind Systeme mittlerer Zentralisation zu einer solchen Externalisierung durchaus befähigt. Dies liegt daran, dass es sich bei ihnen de facto um Branchenkartelle handelt: Die einheitlich für eine Branche beschlossene Lohnerhöhung kann auf deren Produktpreise übergewälzt werden, ohne dass damit Änderungen in der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Firmen in dieser Branche verbunden wären. Infolgedessen sind mittlere Systeme weniger angehalten, in ihrer Lohnpolitik auf gesamtwirtschaftliche Erfordernisse Bedacht zu nehmen. Calmfors und Driffill¹⁹ relativieren ihre These allerdings im Hinblick auf die Intensivierung des internationalen Wettbewerbs. Im Maße dieses Prozesses verlieren die nationalen Branchenkartelle ihre Lohn- und Preissetzungsmacht, sodass sich dadurch die Leistungsunterschiede unterschiedlicher tariflicher Zentralisation immer mehr verflüchtigen sollten.

Die beiden Positionen divergieren nicht nur in ihren Annahmen zu den Leistungseffekten alternativer Lohnregelungssysteme, sondern auch in ihren Implikationen hinsichtlich der durch die Internationalisierung der Lohnregelung gesetzten Anpassungszwänge. Denn die Korporatismusthese impliziert einen „*single best way*“ der Lohnregelung. Unter den verschärften Zwängen internationalen Wettbewerbs sollten die Vorzüge der Zentralisation im Zeitablauf immer stärker in den Vordergrund treten. Hingegen gibt es aus Sicht der *Hump-Shape*-These funktional äquivalente Lösungen, wobei die fortschreitende Internationalisierung das Spektrum dieser Lösungen bis hin zur völligen Beliebigkeit ausweitet.

Die empirischen Befunde zur Korporatismusthese und zur *Hump-Shape*-These sind kontroversiell. Beide Positionen können auf Studien verweisen, die sie jeweils stützen. Es erübrigt sich hier eine Diskussion der Ursachen für diese Divergenz, da nahezu allen dieser Studien ein konzeptioneller Mangel gemeinsam ist: Sie schätzen im Rahmen ihrer ökonometrischen Analysen direkt den Einfluss der tariflichen Zentralisation auf makroökonomische Leistungsindikatoren wie Beschäftigung, Inflation und Wirtschaftswachstum. Damit ignorieren sie das zentrale Bindeglied in der von beiden Positionen unterstellten Kausalkette: dass Unterschiede in der tariflichen Zentralisation zu divergierenden Lohnabschlüssen und Lohnzuwächsen führen, die ihrerseits ihren Niederschlag in Unterschieden im makroökonomischen Leistungsprofil (Beschäftigung etc.) finden. Daraus folgt, dass zunächst die Lohnkosteneffekte der tariflichen Zentralisation zu überprüfen sind, ehe man sich anderen Leistungsindikatoren zuwendet.²⁰

Die folgende Analyse beschränkt sich auf die Lohneffekte der Lohnregelung, wobei die nominellen Zuwachsraten der Lohnkosten (LCN) und der Lohnstückkosten (LCU) betrachtet werden.

Es ist davon auszugehen, dass nicht nur das Lohnregelungssystem die Lohnkostenentwicklung beeinflusst. Vor allem sollten sich eine restriktive Geldpolitik (MR), hohe Arbeitslosigkeit (UE), hohe Außenhandelsverflechtung (OPEN) und ein geringes Wirtschaftswachstum (GDP) dämpfend auf die Lohnentwicklung auswirken. Diese Faktoren gehen als Kontrollvariable

in die Analyse ein. Zur Überprüfung der *Hump-Shape*-Hypothese sind die quadrierten Werte für BCEN heranzuziehen, da diese Hypothese einen nichtlinearen Zusammenhang vermutet. Zur Überprüfung beider Hypothesen wurde jeweils ein Regressionsmodell berechnet, das auf einem Panel aus den Durchschnittswerten für sechs Perioden (1970-73, 1974-76, 1977-79, 1980-82, 1983-85, 1986-90, 1991-93, 1994-96) beruht, wobei für gemeinsame Trends in der abhängigen Variablen durch eine Periodendummyvariable kontrolliert wird. Da Durbins m-Test serielle Korrelation indizierte²¹, wurde eine zeitlich verzögerte abhängige Variable eingeführt. Panel-korrigierte Standardfehler wurden zur Korrektur von Panel-Heteroskedastizität und kontemporärer Korrelation berechnet.²²

Die Ergebnisse der Analyse (Tabelle 4) widersprechen sowohl der Korporatismusthese (Spalte 1-2) als auch der *Hump-Shape*-These (Spalte 3-4), da weder BCEN noch BCEN² einen signifikanten Einfluss auf die Lohnentwicklung nehmen. Im Fall der *Hump-Shape*-These ist immerhin die Richtung des Effekts erwartungskonform; für die Korporatismusthese gilt dies nur für die Lohnstückkosten, nicht aber für die Lohnkosten. Diese negativen Befunde für den gesamten Beobachtungszeitraum schließen nicht aus, dass sich das Leistungsprofil über die einzelnen Perioden hinweg nachhaltig verändert hat. Wie oben dargestellt, lassen sich solche Veränderungen aus beiden Hypothesen ableiten. Allerdings ergibt die gesonderte Berechnung der Modelle nach Tabelle 4 für jede einzelne der Perioden (die hier der Kürze halber nicht berichtet wird) kein systematisches Muster, das mit einer der beiden Hypothesen übereinstimmen würde.²³

Die insgesamt enttäuschenden Ergebnisse für beide Hypothesen führen zu dem Schluss, dass der Zentralisationsgrad der Lohnregelung entgegen der herrschenden Auffassung für die Lohnkostenentwicklung und damit für die makroökonomische *Performance* weitgehend irrelevant ist.²⁴ Für die hier interessierende Frage lassen sich diese Ergebnisse dahingehend interpretieren, dass die verschiedenen Ausprägungen im Zentralisationsgrad der Lohnregelung in der Tat funktional äquivalente Lösungen darstellen, insofern sie sich in ihren Lohnkosteneffekten nicht signifikant unterscheiden.

4. Schlussfolgerungen

In den einleitenden Überlegungen dieser Analyse wurde dargelegt, dass Schlussfolgerungen zur Dynamik institutionellen Wandels Erkenntnisse einerseits über das Ausmaß der Anpassungs- und Homogenisierungszwänge, die die Internationalisierung der Märkte generiert, und andererseits über die Funktions- bzw. Problemlösungsfähigkeit alternativer institutioneller Arrangements im Verhältnis zu diesen Anpassungszwängen voraussetzen. Im Einklang damit wurde festgestellt, dass eine Konvergenz der Institutionen im Ländervergleich nur unter der Bedingung zu erwarten ist, dass sich ein direkter, signifikanter Effekt der Internationalisierung auf die Entwicklung der Institutionen, sowie ein „*single best way*“ der Anpassung an die Internationalisierungszwänge nachweisen lässt.

Tabelle 4: Die Lohnkosteneffekte tariflicher Zentralisation (BCEN), 1970-1996

	LCN	LCU	LCN	LCU
BCEN	0,08	-0,38	0,70	0,42
	[0,11]	[-0,43]	[0,79]	[0,49]
BCEN ²	-	-	-3,82	-4,92
			[-0,97]	[-1,23]
MR	-3,54***	-4,04***	-3,52***	-3,99***
	[-2,60]	[-2,64]	[-2,59]	[-2,64]
UE	-0,02	-0,03	0,00	-0,01
	[-0,20]	[-0,44]	[0,03]	[-0,10]
OPEN	-0,10	-0,44	-0,47	-0,93
	[-0,16]	[-0,62]	[-0,73]	[-1,62]
GDP	-0,10	-0,21	-0,04	-0,14
	[-0,48]	[-0,88]	[-0,17]	[-0,54]
Y _{t-1}	0,56***	0,45***	0,55***	0,44***
	[3,59]	[2,72]	[3,48]	[2,65]
e _{t-1}	0,43***	0,41***	0,43***	0,40***
	[5,84]	[5,08]	[5,68]	[4,92]
R ²	0,73	0,68	0,74	0,68

Anmerkungen: Kombinierte Zeitreihen-Querschnittmodelle mit fixen Periodeneffekten (nicht berichtet) und panel-korrigierten Standardfehlern in Klammern für 1970-96, unterteilt in 8 Subperioden (siehe Tabelle 1).

* $p \leq 0,10$, ** $p \leq 0,05$, *** $p \leq 0,01$

Y_{t-1}: zeitversetzte abhängige Variable, inkludiert aufgrund des Nachweises von Multikollinearität in der nicht-dynamischen Spezifikation mittels Durbins M-Test

R²: Determinationskoeffizient, um Freiheitsgrade korrigiert

BCEN wurde vor Bildung der quadrierten Variablen zentriert

Zur Variablendefinition siehe Anhang.

Quelle: Traxler et al. (2001)

Das Ergebnis der diesbezüglichen empirischen Überprüfung ist in jeder Hinsicht negativ. Es gibt weder signifikante Internationalisierungseffekte noch eine einzige beste Lösung. Letzteres macht auch für die Zukunft Konvergenzprozesse unwahrscheinlich, selbst wenn der internationale Wettbewerb noch intensiver werden sollte. Denn in Ermangelung eines *single best way* fehlt jeder Ansatzpunkt für die marktvermittelte „*natural selection*“ der Institutionen. Im Gegensatz dazu stützten alle unsere Befunde die These von der Pfadabhängigkeit institutionellen Wandels. Die Zentralisation der Lohnregelung wird einerseits durch deren institutionelle Rahmenbedingungen, andererseits durch selbstreferenzielle Anpassung signifikant beeinflusst. Begünstigt wird diese pfadabhängige Entwicklung durch die Absenz eines „Königspaths“. Die in der Einleitung aufgeworfene Frage, ob Pfadabhängigkeit eher durch Optionsspielräume erfolgreicher Anpassung auf der Grundlage funktional äquivalenter Lösungen oder durch die Irresponsivität der Institutionen gegenüber Leistungserfordernissen bedingt ist, kann hier nicht beantwortet werden, da zwischen den Ausprägungen der hier betrachteten Institution keinerlei signifikante Leistungsunterschiede bestehen.

Es gibt jedoch indirekte Hinweise dafür, dass Responsivität durchaus gegeben ist: Der Tatbestand, dass der Effekt der periodenverzögerten Zentralisation der Lohnregelung (BCENLAG) für die Perioden 1974-76, 1980-82 und 1983-85 insignifikant ist (Tabelle 3), bringt zum Ausdruck, dass sich in dieser Zeit gegenüber der jeweiligen Vorperiode beachtliche Veränderungen in der Lohnregelung vollzogen. Es ist wohl kein Zufall, dass sich in diesen Vorperioden folgenreiche ökonomische Umwälzungen vollzogen, die die Lohnpolitik unter massiven Anpassungsdruck setzten: die erste Ölpreiskrise von 1973, die zweite Ölpreiskrise von 1979 sowie der in den frühen 80er Jahren erfolgte Paradigmenwechsel von der Nachfrage- zur Angebotspolitik. Wie die nähere periodenspezifische Betrachtung zeigt,²⁵ kam es gerade im Verlauf dieses Paradigmenwechsels zu der oben konstatierten signifikanten Dezentralisierung der Lohnregelung.

Institutionen sind daher keineswegs ultrastabil. Sie reagieren jedoch im Regelfall auf Problemdruck nur mit solchen Anpassungsschritten, die mit ihren Eigentümlichkeiten vereinbar sind. Erst unter dem Eindruck externer Schocks wird institutioneller Wandel wahrscheinlich. Keine Schlussfolgerungen lassen die hier präsentierten Ergebnisse zu der Frage zu, ob solche Schocks tendenziell zu funktionalen Anpassungslösungen anleiten.

Es versteht sich von selbst, dass die hier präsentierten Befunde zur Zentralisation der Lohnregelung sich nicht umstandslos auf andere gesellschaftliche Bereiche und Institutionen anwenden lassen. Am wenigsten ist eine solche Generalisierung in Bezug auf die hier berichteten Leistungseffekte angebracht. Dennoch lassen sich Schlussfolgerungen zur generellen Erklärungskraft der Konvergenz- und Pfadabhängigkeitshypothese ziehen. Aus den oben angeführten Gründen ist anzunehmen, dass die Lohnregelung den Anpassungserfordernissen der wirtschaftlichen Internationalisierung in hohem Maße ausgesetzt ist. Dies unterstreicht nicht zuletzt der Umstand, dass die komparativen Lohnkosten als zentrales Kriterium

internationaler Wettbewerbsfähigkeit gelten. Dementsprechend wären konvergente Anpassungsprozesse in der Zentralisation der Lohnregelung in ausgeprägter Weise als in anderen gesellschaftlichen Bereichen zu erwarten. Deshalb lässt der negative Befund zur Konvergenzhypothese für die Zentralisation der Lohnregelung den Schluss zu, dass auch unter den Auspizien fortschreitender wirtschaftlicher Internationalisierung pfadabhängige Anpassungsprozesse generell stärker als Konvergenzprozesse den institutionellen Wandel in der Gesellschaft prägen.

Anhang: Variablendefinition

BCEN	Zentralisation der Lohnverhandlungen (privatwirtschaftlicher Sektor); Klassifikation nach der bedeutendsten Regelungsebene 1 = zentral/alle Arbeitnehmer (AA) 2 = zentral/gruppenspezifisch (GS) 3 = zentral und sektoral/AA 4 = zentral und sektoral/GS 5 = Kombination zentral - sektoral - Unternehmen/Betrieb/AA 5.42 = Kombination zentral - sektoral - Unternehmen/Betrieb/zentral: AA, sonst: GS 6 = Kombination zentral - sektoral - Unternehmen/Betrieb/GS 7 = sektoral/AA 8 = sektoral/GS; einschließlich berufsspezifischer Verhandlungen 9 = Kombination sektoral - Unternehmen/Betrieb/AA 10 = Kombination sektoral - Unternehmen/Betrieb/GS 11 = Unternehmen/Betrieb/AA 11.5 = Unternehmen/Betrieb/AA und GS gleich bedeutend 12 = Unternehmen/Betrieb/GS Anmerkung: für die Berechnung in Tabelle 4 wurde BCEN standardisiert auf das 0-1 Intervall und das Vorzeichen umgekehrt. In diesem Fall wächst daher die Zentralisation mit dem Rangwert.
BCENLAG	BCEN, zeitlich verzögert um eine Periode
DEP	Gesamtzahl der Arbeitnehmer
ECENP	Zentralisation des größten Arbeitgeberdachverbandes. Index konstruiert aus folgenden Merkmalen: Der Dachverband ist im Verhältnis zu seinen Mitgliederverbänden berechtigt, (1) Tarifverträge für seine Mitglieder abzuschließen, (2) einen Anteil aus den Mitgliedsbeiträgen seiner Mitglieder zu beziehen, (3) einen eigenen Arbeitskampfonds zu unterhalten, (4) gegen Tarifverträge seiner Mitarbeiter ein Veto einzulegen, (5) gegen Aussperrungen seiner Mitglieder ein Veto einzulegen, (6) am tarifpolitischen Entscheidungsprozess seiner Mitglieder teilzunehmen, und (7) verpflichtet, seine eigenen Tarifabschlüsse den Mitgliedern zur Urabstimmung vorzulegen. Merkmalsausprägungen ja = 1, nein = 0 für (1) - (6); ja = 0, nein = 1 für (7), so dass der Zentralisationsgrad mit den erzielten Punkten zunimmt.
FDI	Ausländische Direktinvestitionen (aktiv und passiv) als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts
GDP	Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (als geometrisches Periodenmittel)

LCN	geometrisches Periodenmittel der jährlichen Veränderungsraten der nominellen Arbeitskosten im privaten Sektor
LCU	geometrisches Periodenmittel der jährlichen Veränderungsraten der gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten
MAN	Anteil der in der Sachgütererzeugung tätigen Arbeitnehmer an der Gesamtbeschäftigung
MR	Index des Grads der Restriktivität der Geldpolitik, auf Basis der Veränderungsraten der Geldmenge M1. Die Restriktivität wächst mit dem Indexwert.
OPEN	Außenhandelsverflechtung, Verhältnis der Summe der Im- und Exporte zum BIP
OPENNESS	Index rechtlicher Restriktionen für grenzüberschreitende Finanztransaktionen nach Quinn (1997).
UAP	Mitspracherechte der Gewerkschaften in der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik (ohne Lohnpolitik). Index aus den Merkmalen 1-10, wobei Merkmale 1 und 2 jeweils 9, alle anderen Merkmale jeweils 1 zählen. Der Index ist standardisiert auf das Intervall 0-1. <i>Allgemeine Einflusschancen in Arbeitsmarktfragen</i> 1 Lobbying gegenüber Regierung und Parlament 2 Präsenz in korporatistischen Beiräten <i>Politikfeldspezifische Einflusschancen</i> Teilnahme an der Formulierung von Programmen zur 3 Industriepolitik 4 Regionalpolitik 5 Berufs- und Arbeitsmarktpolitik 6 Forschungs- und Entwicklungspolitik Teilnahme an der Implementierung von Programmen zur 7 Industriepolitik 8 Regionalpolitik 9 Berufs- und Arbeitsmarktpolitik 10 Forschungs- und Entwicklungspolitik
UD	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad (Anteil der Mitglieder an der Gesamtzahl der Arbeitnehmer); netto (außer Portugal, Irland, Schweiz, Japan)
UE	Arbeitslosenrate nach Länderdefinition

Anmerkungen

¹ Z.B. Kerr et al. (1960).

² Z.B. Ohmae (1994).

³ Z.B. Sabel (1982).

⁴ Z.B. Whitley (1994).

⁵ Traxler, Woitech (2000).

⁶ Z.B. Garrett (1998), Esping-Andersen (1996).

⁷ Elster (1982).

⁸ O'Brien (1994), Sako (1994).

⁹ Traxler et al. (2001).

¹⁰ North (1990).

¹¹ Australien, Neuseeland, Japan, USA, Kanada, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigtes Königreich.

¹² Olson (1965).

¹³ Im weiteren Sinn ist auch der Markt eine Institution. Hier wird die Verwendung dieses Begriffs jedoch auf nichtmarktliche Arrangements beschränkt.

¹⁴ Traxler et al. (2001).

¹⁵ Siehe dazu im einzelnen Traxler et al. (2001).

¹⁶ Traxler et al. (2001).

¹⁷ Z.B. Headey (1970), Cameron (1984).

¹⁸ Calmfors, Driffill (1988).

¹⁹ Ebendort 44.

²⁰ Therborn (1987).

²¹ Kmenta 1990

²² Beck, Katz (1995).

²³ Traxler et al. (2001). Mit der *Hump-Shape*-Hypothese wäre ein insignifikanter Befund für die Gesamtperiode unter der Annahme eines langfristig wirksamen, hohen Internationalisierungsgrads (der die Institutionen irrelevant macht) vereinbar. Allerdings sollte ein signifikanter *Hump-Shape*-Effekt mindestens für die 70er Jahre, in denen die nationalen Märkte gegen unerwünschte Einflüsse des Weltmarktes noch durch die Wechselkurspolitik wirksam abgesichert werden konnten, gegeben sein. Dies ist aber nicht der Fall.

²⁴ Zur theoretischen und empirischen Kritik dieser Auffassung siehe Soskice (1990), Traxler, Kittel (2000), Traxler et al. (2001).

²⁵ Traxler et al. (2001).

Literatur

- Beck, N.; Katz, J., What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data, in: American Political Science Review 89 (1995) 634-647.
- Calmfors, L.; Driffill, J., Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: Economic Policy 6 (1988) 13-61.
- Cameron, D., Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interests in Advanced Capitalist Countries, in: Goldthorpe (1984).
- Elster, J., Marxism, Functionalism and Game Theory, in: Theory and Society 11 (1982) 453-482.
- Esping-Andersen, G., Three Worlds of Welfare Capitalism (Cambridge 1990).
- Garrett, G., Partisan Politics in the Global Economy (Cambridge 1998).
- Goldthorpe, J. H., Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations (Oxford 1984).
- Headey, B., Trade Unions and National Wage Politics, in: Journal of Politics 32 (1970) 407-439.
- Hollingsworth, J. R.; Schmitter, Ph. C.; Streeck, W. (Hrsg.), Governing Capitalist Economies (Oxford 1994).
- Kerr, C.; Dunlop, J.; Harbison, F.; Myers, C., Industrialism and Industrial Man: The Problems of Labor and Management in Economic Growth (Cambridge 1960).
- Kmenta, J., Elements of Econometrics (London 1990).
- North, D., Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Cambridge 1990).
- O'Brien, P., Governance Systems in Steel: The American and Japanese Experience, in: Hollingsworth, Schmitter, Streeck (1994).
- Ohmae, K., The Borderless World: Power and Strategy in the Global Marketplace (London 1994).
- Olson, M., The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups (Cambridge, London 1965).
- Quinn, D., The Correlates of Change in International Financial Regulation, in: American Political Science Review 91 (1997) 531-551.
- Sabel, C., Work and Politics (Cambridge 1982).
- Sako, M., Neither Markets nor Hierarchies: A Comparative Study of the Printed Circuit Board Industry in Britain and Japan, in: Hollingsworth, Schmitter, Streeck (1994).

- Soskice, D., Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries, in: Oxford Review of Economic Policy 6 (1990) 36-61.
- Therborn, G., Does Corporatism Really Matter? The Economic Crisis and Issues of Political Theory, in: Journal of Public Policy (1987) 259-283.
- Traxler, F.; Kittel, B., The Bargaining System and Performance: A Comparison of 18 OECD Countries, in: Comparative Political Studies 33 (2000) 1154-1190.
- Traxler, F.; Woitech, B., Transnational Investment and National Labour Market Regimes: A Case of 'Regime Shopping?', in: European Journal of Industrial Relations 6 (2000) 141-159.
- Traxler, F.; Kittel, B.; Blaschke, S., National Labour Relations in Internationalized Markets (Oxford 2001).
- Whitley, R., European Business Systems (London 1994).

Zusammenfassung

Dieser Aufsatz untersucht die Dynamik institutionellen Wandels am Beispiel der Lohnregulierung und testet dabei die Konvergenz- gegen die Pfadabhängigkeitsthese. Dies setzt einerseits die Analyse der Anpassungs- und Homogenisierungszwänge, die die Internationalisierung der Märkte generiert, und andererseits der Funktions- bzw. Problemlösungsfähigkeit alternativer institutioneller Arrangements im Verhältnis zu diesen Anpassungszwängen voraus. Konvergenz der Institutionen im Ländervergleich ist daher nur unter der Bedingung zu erwarten, dass sich ein direkter, signifikanter Effekt der Internationalisierung auf die Entwicklung der Institutionen, sowie ein *"single best way"* der Anpassung an die Internationalisierungszwänge nachweisen lässt.

Das Ergebnis zum Zentralisierungsgrad der Lohnsetzung ist in jeder Hinsicht negativ. Alle Befunde stützen die These von der Pfadabhängigkeit institutionellen Wandels. Die Zentralisation der Lohnregelung wird einerseits durch deren institutionelle Rahmenbedingungen, andererseits durch selbstreferenzielle Anpassung signifikant beeinflusst.

Die Lohnregelung ist den Anpassungserfordernissen der wirtschaftlichen Internationalisierung in hohem Maße ausgesetzt. Dies unterstreicht nicht zuletzt der Umstand, dass die komparativen Lohnkosten als zentrales Kriterium internationaler Wettbewerbsfähigkeit gelten. Dementsprechend wären konvergente Anpassungsprozesse in der Zentralisation der Lohnregelung in ausgeprägter Weise als in anderen gesellschaftlichen Bereichen zu erwarten. Deshalb lässt der negative Befund zur Konvergenzhypothese für die Zentralisation der Lohnregelung den Schluss zu, dass auch bei fortschreitender wirtschaftlicher Internationalisierung pfadabhängige Anpassungsprozesse generell stärker als Konvergenzprozesse den institutionellen Wandel in der Gesellschaft prägen.

Ist die ‚europäische Beschäftigungsstrategie‘ nach fünf Jahren am Ende?

Zur Evaluierung des Luxemburg-Prozesses 1998-2002 (Teil 1)

Johannes Schweighofer

1. Einleitung

Die Wirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaften wird seit Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre vom „Binnenmarkt- und Maastricht-Programm“ dominiert. Dieses sieht in der umfassenden Deregulierung der Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte die notwendige Voraussetzung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft. Im Verbund mit einer stabilitätsorientierten Makropolitik sichere diese „Befreiung der Märkte“ schließlich Wachstum und Beschäftigung. Als Konsequenz des Konjunktureinbruchs von 1993 stieg jedoch die Arbeitslosenquote in der EU auf über 11% an. Mit dem Delors-Weißbuch und dem so genannten „Essen-Prozess“ entstanden erste, zaghafte Versuche, Fragen des Arbeitsmarktes im EU-Zusammenhang zu thematisieren. Das Jahr 1997 markierte den vermeintlichen Durchbruch zu einer etwas ausgewogeneren Wirtschaftspolitik, den Beginn einer „europäischen Beschäftigungsstrategie“. Die Themen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung fanden sich plötzlich auf Tagesordnungen von Europäischen Räten (ER) und Ministerräten. Es wurden große Hoffnungen in den 1997 begonnenen „Luxemburg-Prozess“ gesetzt.

Nach den ersten Jahren des Versuches, durch eine „Beschäftigungsstrategie“ auf europäischer Ebene das Binnenmarkt- und Maastricht-Programm um eine soziale Dimension zu ergänzen, stellt sich die Frage nach einer ersten Bilanz: Wie ist diese Strategie zu beurteilen vor dem Hintergrund einerseits der wirtschaftspolitischen Entwicklungen und Diskussionen des letzten Jahrzehntes und andererseits des längerfristigen Prozesses der europäischen Integration? Entgegen der manchmal hochtrabenden Rhetorik zeigt sich ein relativ ernüchterndes Bild, da:

1.) der Vielzahl an Versuchen, v.a. in den Jahren 1997-2001, die einseitige Ausrichtung der EU-Wirtschaftspolitik an Stabilitätskriterien zu relativieren, nur ein bescheidener Erfolg beschieden war;

2.) der kausal auf die Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung (NAP) zurückzuführende Anteil an der Verbesserung der Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten zwischen 1997-2000 als untergeordnet anzusehen ist.

Der Artikel nimmt im nachfolgenden Abschnitt 2 eine politökonomische Analyse der Entwicklung und der ökonomischen Grundlagen der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ vor. Die Bedingungen für die Genese der Strategie sollen ebenso herausgearbeitet werden wie die unzähligen Versuche, der „Beschäftigungsstrategie“ ein ähnliches politisches Gewicht zu verleihen wie dem „Binnenmarkt- und Maastricht-Programm“. Darüber hinaus wird in diesem Kapitel der Frage nach der angemessenen Rolle der Makroökonomie nachgegangen und ein Versuch unternommen, aus integrationspolitischer Sicht den Stellenwert der so genannten „Methode der offenen Koordinierung“ und, ganz allgemein, einer „Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene“ zu bestimmen.

Im Abschnitt 3 (der in der nächsten Ausgabe von WuG veröffentlicht werden wird) soll eine Antwort auf die Frage gegeben werden, welcher Beitrag zur Verbesserung der Situation auf den europäischen Arbeitsmärkten der konjunkturellen Entwicklung zugeordnet werden kann und welcher ursächlich auf die „europäische Beschäftigungsstrategie“ zurückzuführen ist. Dabei kann die Frage nach dem Anteil der „Beschäftigungsstrategie“ in zwei Teile geteilt werden: 1.) Welche Politiken und Maßnahmen wurden von der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ initiiert, die ohne diese nicht zustande gekommen wären? 2.) Welche Wirkungen haben diese Politiken entfaltet?

Im Kapitel 4 werden Schlussfolgerungen gezogen, und es wird, vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen zur Reform des Luxemburg-Prozesses, ein Ausblick auf mögliche Optionen für die Zukunft versucht.

2. Politökonomische Analyse der Entwicklung der europäischen Beschäftigungsstrategie 1993-2002¹

Die EU verzeichnete in den Jahren 1988-1990 ein außergewöhnlich hohes, jährliches Wachstum von durchschnittlich 3,6%, die Inflationsraten bewegten sich in diesem Zeitraum um etwa 5%, die Arbeitslosenquote lag bei vergleichsweise niedrigen 8% und die Defizitquoten der öffentlichen Haushalte erreichten Werte zwischen 3 und 4% des BIP. Nach einer langen Periode, in der die Europäischen Gemeinschaften v.a. mit dem Begriff der „Eurosklерose“ in Verbindung gebracht wurden, fanden sich damit die Mitgliedstaaten (MS) der EG am Ende der 80er Jahre in einer Periode der Stärke wieder, nicht zuletzt ausgelöst durch das von dem neuen Kommissions-Präsidenten Jacques Delors vorangetriebene Projekt der Vollendung des Binnenmarktes. Darüber hinaus wurde mit dem Delors-Weißbuch vom April 1989 ein erneuter Anlauf zum Übergang zu einer einheitlichen Währung unternommen: Mit Hilfe eines konkreten Zeitplanes und so genannter Konvergenzkriterien, die Vorgaben hinsichtlich der Ent-

wicklung der Inflationsraten, der Zinssätze, der öffentlichen Defizite und Schuldenstände und der Teilnahme am Wechselkursmechanismus festlegten, wurden sowohl der Weg als auch das Ziel fixiert. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen die Regelungen zur Wirtschafts- und Währungsunion dann endgültig bei ihrer Tagung im Dezember 1991 in Maastricht. Mit dem neuen Vertrag wurde das wirtschaftspolitische Credo der Union, das einen absoluten Vorrang für die Stabilitätspolitik und das Wirken der Marktkräfte vorsah, für das nächste Jahrzehnt festgeschrieben und in den Grundfesten seither auch nie in Frage gestellt.

Diese klare Festlegung auf eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik durch die höchste politische Ebene in der Union wurde jedoch in den folgenden beiden Jahren in zweifacher Weise – politisch und wirtschaftlich – herausgefordert: Zum einen bestand durch die Ablehnung der Dänen in einer Volksabstimmung im Juni 1992, den knappen Ausgang der Volksabstimmung in Frankreich im September 1992 und die äußerst kritischen Diskussionen in einer Vielzahl anderer MS die reale Gefahr, dass die Ratifizierung des Maastricht-Vertrages für die Regierenden in der EU zu einem Desaster werden würde. Zum anderen kam es zu einer markanten Verschlechterung der Konjunktursituation, die im zweiten Jahr nach Maastricht, mit verursacht durch die Währungsturbulenzen der Jahre 1992 und 1993, direkt in die Rezession führte. 1993 versuchte die EU auf die Verschlechterung der Lage wirtschaftspolitisch mit dem Delors-Weißbuch zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ zu reagieren.

2.1 Die Vorläufer: Delors-Weißbuch 1993 und Essen-Prozess 1994

In der EU gibt es eine lange Tradition von partiellen Regelungen in den Bereichen Arbeitsrecht, Arbeitsmarktpolitik² und Sozialpolitik.³ Sie standen in jedem Fall in unmittelbarem Zusammenhang mit den Auswirkungen des Binnenmarktes bzw. mit Regelungen in den oben genannten Politikbereichen, die die Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen können. So umfassend die einzelnen Regelungen im Detail auch sein mochten, die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Gemeinschaft blieb auch 30 Jahre nach ihrer Gründung bloß Stückwerk.

Daran änderte letztlich auch der gut gemeinte Versuch des Delors-Weißbuches nichts. Als Ergebnis eines längeren Abstimmungsprozesses mit den MS, den Sozialpartnern und anderen Akteuren handelt es sich beim Weißbuch um ein Sammelsurium an Maßnahmenvorschlägen aus unterschiedlichsten mikro- und makroökonomischen Politikfeldern, die der Erreichung eines Zieles dienen sollten: Durch die Schaffung von 15 Mio. Arbeitsplätzen sollte die Arbeitslosenquote bis zum Jahr 2000 halbiert werden. U.a. wurde vorgeschlagen: die stabilitätsorientierten makroökonomischen Politiken fortzusetzen; die Investitionsquote von 19% auf 23-24% zu erhöhen (u.a. durch Lohnzurückhaltung); die Transeuropäischen Netze in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energietransport auszubauen; die Lohnnebenkosten in Niedriglohnbranchen zu reduzieren. Im

Verlauf des Jahres 1994 wurden die Vorschläge des Delors-Weißbuches auf breiter Ebene diskutiert. Im Ergebnis zeigte sich jedoch eine deutliche Verengung der Debatte auf im Wesentlichen strukturpolitische Fragestellungen – ein Muster im Diskussionsverlauf, das sich in der Folge häufig wiederholen sollte. Alle makroökonomischen Elemente des Weißbuches, die eine Abkehr vom Maastricht-Programm auch nur im Ansatz vorsahen oder budgetäre Implikationen hatten, wurden im weiteren Verlauf, vor allem auf Drängen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ (Ecofin), fallen gelassen.

Diese Verengung der Diskussion spiegelte sich auch in den Schlussfolgerungen des ER von Essen (1994)⁴ wider, mit denen die MS aufgefordert wurden, im Rahmen von Mehrjahresprogrammen in den folgenden fünf Bereichen Maßnahmenschwerpunkte zu setzen: 1.) Investitionen in Berufsbildung und lebenslanges Lernen; 2.) Steigerung der Beschäftigungsintensität des Wachstums (durch eine flexiblere Arbeitsorganisation, Lohnzurückhaltung, etc.); 3.) Senkung der Lohnnebenkosten; 4.) Verstärkung der Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik; 5.) Maßnahmen für Problemgruppen am Arbeitsmarkt. Die Kommission (KOM) und die Räte „Arbeit und Soziales“ und „Wirtschaft und Finanzen“ sollten die Umsetzung jährlich überprüfen. Dieses *Monitoring*-Verfahren, das in der Folge als „Essen-Prozess“ bezeichnet wurde, diente zweieinhalb Jahre später als Vorlage für die Aufnahme eines eigenen Beschäftigungstitel im Primärrecht der EG (EGV).

Wie lassen sich das Delors-Weißbuch und der Essen-Prozess im Rahmen der Entwicklung einer „europäischen Beschäftigungsstrategie“ bewerten? Angesichts der Rezession von 1993 stellte das Weißbuch der KOM den ersten Versuch einer Ergänzung des Binnenmarkt- und WWU-Programmes um arbeitsmarkt- und (ansatzweise) beschäftigungspolitische Initiativen dar. Bis zum Weißbuch war die Meinung vorherrschend, der Binnenmarkt wäre das adäquate „Beschäftigungsprogramm“. Mit dem Nachlassen des ökonomischen Problemdruckes – 1994 stieg das EU-Wachstum wieder auf 2,8% an – reduzierte sich das beschäftigungspolitische Vorhaben jedoch zusehends auf strukturelle Probleme am Arbeitsmarkt. Unterzieht man die Mehrjahresprogramme der MS in den Jahren 1995-1997 einer Bewertung, dann zeigt sich darüber hinaus: Viele MS präsentierten über weite Strecken unverbindliche Ankündigungen und Absichtserklärungen zur Umsetzung der fünf Essener Schwerpunktbe-
reiche.⁵ Die gemeinsamen Beschäftigungsberichte (von KOM und den Räten „Arbeit und Soziales“ und „Wirtschaft und Finanzen“) kritisierten diese laxe Umsetzung jedoch nur ansatzweise, weil durch Einsprüche der MS als zu kritisch empfundene Passagen in den Endtexten regelmäßig gestrichen wurden;⁶ und falls die vorgebrachte Kritik in den Endtexten erhalten blieb, dann schien sie in der Folge wirkungslos zu sein.

2.2 Der vermeintliche Durchbruch zu einer Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene (1997)⁷

Bereits in Maastricht wurde beschlossen, 1996 eine Regierungskonferenz⁸ einzuberufen, die Fragen der Institutionenreformen im Hinblick auf die Erweiterung, Fragen der stärkeren Bürgernähe der Union und der Organisation der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erörtern sollte. Beschäftigung war anfänglich kein Thema. Doch der öffentliche Druck, Europa möge doch endlich einen sichtbaren Beitrag zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit leisten, wurde größer. Hinzu kam, dass Schweden⁹ mit Nachdruck ein eigenes „Beschäftigungskapitel“ forderte. Daher war schlussendlich im Endbericht der Reflexionsgruppe für den ER von Madrid auch ein Kapitel zur Beschäftigung enthalten. Doch die Standpunkte schienen unversöhnlich. Während Länder wie Schweden, Österreich¹⁰, Irland, Luxemburg, Dänemark, Belgien, Griechenland und das Europäische Parlament die Aufnahme eines eigenen Beschäftigungskapitels, klarer Beschäftigungsziele und eines Überwachungsverfahrens ähnlich jenem des Artikels 99 (Koordinierung der Wirtschaftspolitik) in die Verträge forderten,¹¹ blockierten Großbritannien, Deutschland, die Niederlande, Spanien und häufig auch Frankreich diese Bestrebungen u.a. mit den Hinweisen, dass:

- 1.) die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und stabilitätsorientierte makroökonomische Politiken die besten Beschäftigungspolitikern seien;
- 2.) die Hauptverantwortung für Arbeitsmarktpolitik jedenfalls bei den MS bleiben müsste und teure Beschäftigungsprogramme auf EU-Ebene daher abzulehnen seien; und
- 3.) man mit dem Essen-Prozess ohnehin ein praktikables Verfahren habe.

Die Pattsituation löste sich erst mit der Abwahl der britischen Konservativen (am 1. Mai 1997), die als vehementeste Gegner jeglicher weiterer Integrationsschritte auftraten, und dem Regierungswechsel in Frankreich (im Juni 1997) auf. Zuletzt blieb nur Deutschland als Gegner eines Beschäftigungstitels übrig. Doch Helmut Kohl kam durch die SPD-Opposition im eigenen Land unter Druck, indem diese androhte, der Ratifizierung des Amsterdamer Vertrages nicht zuzustimmen, falls die deutsche Bundesregierung das Beschäftigungskapitel blockieren würde. Damit war der Weg frei für die Aufnahme eines neuen Beschäftigungstitels in den EGV. Bezeichnend für die Situation war jedoch die Bemerkung des deutschen Bundeskanzlers aus dieser Zeit, er würde, wenn überhaupt, dann nur „ein unverbindliches Kapitel akzeptieren“.¹² Die Art der politischen Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern und Gegnern eines „Beschäftigungskapitels“, wie sie sich im Laufe der Regierungskonferenz abzeichneten, sollte sich in den nächsten Jahren fortsetzen.

2.2.1 Die Schlussfolgerungen des ER von Amsterdam (Juni 1997)

Die wirtschaftspolitischen Diskussionen im Vorfeld des ER von Amsterdam waren einerseits vom Stabilitätspakt, andererseits vom Beschäfti-

gungstitel geprägt. Zunächst signalisierte die neue französische Regierung, sie wolle die Regelungen zum Stabilitätspakt nicht mittragen, vielmehr sollte über ein Gegengewicht zur EZB in Form einer „Wirtschaftsregierung“ nachgedacht werden. Die Schlussfolgerungen von Amsterdam¹³ sind ein Dokument, das zeigt, wie weit eine Relativierung des „Binnenmarkt- und Maastricht-Programmes“, im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung von realwirtschaftlichen Überlegungen, von Wachstum und Beschäftigung, gehen konnte. So wurden Rat und KOM u.a. aufgefordert, über eine Verbesserung der wirtschaftlichen Koordinierung nachzudenken und darüber hinaus die „beschäftigungspolitische Ausrichtung der Grundzüge (der Wirtschaftspolitik) zu verstärken“. Erstmals kam der Begriff „Vollbeschäftigung“ in Schlussfolgerungen eines ER vor. Und schließlich wurde der Ecofin aufgefordert, die „mehrjährigen Beschäftigungsprogramme gemäß dem in Essen verabredeten Verfahren bei der Formulierung der Grundzüge zu berücksichtigen“. Der Entschließung zu Wachstum und Beschäftigung und den Schlussfolgerungen überhaupt ist das Bemühen anzumerken, eine Gleichwertigkeit zwischen den Zielen der allgemeinen Wirtschaftspolitik einerseits und der Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik andererseits herzustellen. Ein Gleichgewicht, das allerdings in der Folge nur auf dem Papier Wirklichkeit wurde.

2.2.2 Die primärrechtlichen Änderungen im Bereich Beschäftigung: Der Beschäftigungstitel

Der Vertrag von Amsterdam brachte für den Bereich Beschäftigung folgende Neuerungen:

- 1.) Erstmals wird im Artikel 3 EGV als Aufgabe der Gemeinschaft „die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik“¹⁴ der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ festgeschrieben.
- 2.) Der Beschäftigungstitel VIII, den Regelungen zur WWU unmittelbar folgend, enthält in den Artikeln 125-130 ein Überwachungsverfahren analog dem Essen-Prozess.¹⁵

Was sind nun die zentralen Punkte dieses Beschäftigungstitels, wie ist er zu lesen bzw. zu interpretieren? Zunächst wird in den Art. 125 und 126 des Beschäftigungstitels festgelegt, dass die Gemeinschaft und die MS auf eine „koordinierte Beschäftigungsstrategie“ hinarbeiten und dass die MS die Förderung der Beschäftigung als eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ betrachten. Daraus folgt, entgegen einem intuitiven Verständnis, dass Fragen der Beschäftigung im Wesentlichen in nationaler(!) Kompetenz bleiben. Artikel 125 liefert zudem eine inhaltliche Bestimmung der Beschäftigungsstrategie, die, orientiert am britischen Konzept der „employability“, eine deutliche Verengung der inhaltlichen Ausrichtung der Strategie zum Ausdruck bringt.¹⁶ Die Art. 126, Abs. 1, und 128, Abs. 2, halten darüber hinaus fest, dass die Beschäftigungspolitiken der MS bzw. die beschäftigungspolitischen Leitlinien „...im Einklang mit den ... Grundzü-

gen der Wirtschaftspolitik ...“ stehen müssen. An diesem Passus wird die Unterordnung der Beschäftigungsstrategie unter die allgemeine Wirtschaftspolitik auch verbal deutlich.

Art. 127 klärt die Rolle der Gemeinschaft, die im Kern die Unterstützung der Zusammenarbeit der MS vorsieht. Abs. 2 des Art. 127 sieht eine Berücksichtigung der Beschäftigungspolitik bei allen Gemeinschaftspolitiken vor.

Art. 128, der Kern des Beschäftigungstitels, regelt das Überwachungsverfahren: Der jährliche Zyklus beginnt mit der Vorlage des so genannten „Beschäftigungspaketes“ der KOM, bestehend aus dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht, den jährlich neuen Leitlinien, den Empfehlungen (seit 2000) und ergänzenden Dokumenten und Analysen.¹⁷ Die relativ starke Rolle der KOM in der Beschäftigungsstrategie resultiert primär aus diesem Initiativrecht. Daran anschließend werden die vorgelegten Dokumente im Rat diskutiert und an den ER weitergeleitet, der sie politisch verabschiedet. Im Frühjahr des darauf folgenden Jahres verfassen die MS nationale Umsetzungsberichte (sogenannte „Nationale Aktionspläne für Beschäftigung“), die wiederum Input für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht des nächsten Jahres sind. In der Praxis der bisherigen vier Runden vollzog sich jeweils derselbe Ablauf: Die Vorschläge der KOM waren ambitioniert und, was die Umsetzung betrifft, an manchen Stellen kritisch, die MS versuchten, meist erfolgreich, die vorgelegten Dokumente in ihren Aussagen zu verwässern bzw. die gegenüber der Umsetzung der MS kritischen Passagen im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht zu eliminieren. Als ein Zeichen der abnehmenden Bedeutung der Beschäftigungsstrategie ist sicherlich auch das in letzter Zeit geringer gewordene Interesse sowohl im Beschäftigungsausschuss als auch im Rat „Beschäftigung und Soziales“ am „Luxemburg-Prozess“ zu werten. Dieser Bedeutungsverlust der Beschäftigungsstrategie hat auch mit der rechtlichen Natur der beschäftigungspolitischen Leitlinien zu tun, sind sie doch im Kern bloß politisch, nicht jedoch rechtlich verbindlich. Die in Art. 128, Abs. 4, vorgesehenen Empfehlungen, als stärkstes Sanktionsinstrument der Beschäftigungsstrategie, haben leider auch nicht die erhoffte disziplinierende Wirkung erreicht.¹⁸ Vergleicht man den Maastricht-Prozess mit der Beschäftigungsstrategie, so wird unmittelbar deutlich, um wie viel ernster die MS die Konvergenzkriterien im Vergleich zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien nehmen. Dies ist jedoch nicht, wie viele Beobachter meinen, den unterschiedlich ausgebildeten Sanktionsmechanismen geschuldet, sondern einfach den Unterschieden im politischen Gewicht, das die MS den Regelungen zur WWU im Vergleich zum Beschäftigungstitel geben. „*Peer pressure*“ scheint im Maastricht-Prozess wesentlich effektiver zu wirken als im Beschäftigungsbereich – warum auch immer.¹⁹

Art. 129 des Beschäftigungstitels, der in der Regierungskonferenz ziemlich umkämpft war, ermöglicht es dem Rat, so genannte Anreizmaßnahmen zu beschließen, die im Wesentlichen Analyse, Forschung und Informationsaustausch zum Inhalt haben. Weil Deutschland teure „Beschäfti-

gungsprogramme“ kategorisch ablehnte, wurden in zusätzlichen Erklärungen die Reichweite und die vorgesehenen Finanzmittel für diese Anreizmaßnahmen stark eingeschränkt.²⁰

2.2.3 Der Beschäftigungsgipfel von Luxemburg (November 1997)

Der Beschäftigungsgipfel unter luxemburgischer Präsidentschaft war ein Zugeständnis an die neue französische Regierung, die sich mit ihren Forderungen nach einer „Aufweichung“ des Stabilitätspaktes, der in Amsterdam beschlossen worden war, nicht durchsetzen konnte. Im Sommer 1997 schien die Debatte um den Inhalt dessen, was in Zukunft unter einer „europäischen Beschäftigungsstrategie“ zu verstehen sein werde, durchaus noch offen zu sein. Es standen sowohl makroökonomische als auch strukturpolitische Vorschläge zur Diskussion:

- 1.) So wurden konkrete Anregungen zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung, aber auch der Zusammenarbeit der EZB mit einem zu einer „Wirtschaftsregierung“ aufgewerteten Ecofin vorgebracht; weiters wurden Fragen
- 2.) eines speziellen EIB-Programmes und
- 3.) eines begünstigten MwSt-Satzes für besonders arbeitsintensive, lokal angebotene Dienstleistungen erörtert;
- 4.) darüber hinaus wurden so genannte „globale Zielvorgaben“ – etwa hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitslosen- und der Beschäftigungsquoten²¹ – besonders kontrovers diskutiert;
- 5.) zudem stand eine Vielzahl von arbeitsmarktpolitischen Initiativen zur Diskussion.

Im Zentrum der Auseinandersetzungen fanden sich bald die so genannten „beschäftigungspolitischen Leitlinien“, zu denen die KOM am 1. Oktober 1997 einen ersten Vorschlag vorlegte. Dieser spiegelte offensichtlich einen Kompromiss wider, da wenige der eingangs erwähnten Fragen aufgegriffen wurden. Damit kam es erneut zu einer deutlichen inhaltlichen Verengung der Debatte, obwohl gerade in diesem Dokument schon zu Beginn von „*a new ambition*“ gesprochen wurde.²² Die Schlussfolgerungen des Beschäftigungsgipfels von Luxemburg enthielten zwar noch einige allgemeinere Initiativen, dennoch ging der Minimalkonsens der Staats- und Regierungschefs im Großen und Ganzen wieder einmal nicht über strukturpolitische Maßnahmen hinaus.²³

Wie lassen sich die Ergebnisse des Jahres 1997 – die Regierungskonferenz, die Schlussfolgerungen des ER von Amsterdam, der neue Beschäftigungstitel und die Schlussfolgerungen des Beschäftigungsgipfels von Luxemburg –, die auf den ersten Blick als ein Durchbruch zu einer etwas ausgewogeneren Wirtschaftspolitik der EU erschienen, bewerten? Wie bereits angedeutet, der Durchbruch gelang nur scheinbar, weil:

- 1.) die Ausrichtung der Makroökonomie am Binnenmarkt- und Maastricht-Programm, jedenfalls hinsichtlich der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik, nicht einmal in Ansätzen in Frage gestellt wurde. Die „Beschäftigungsstrategie“

durfte keine budgetären Konsequenzen haben. Und schließlich war der Großteil der „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ strukturpolitischer Art, wodurch die Angebotsbedingungen verbessert werden sollten. Von einer ausgewogenen Balance zwischen allgemeiner Wirtschaftspolitik und Beschäftigungspolitik konnte auch nach den Fortschritten des Jahres 1997 nicht gesprochen werden;

2.) die Verbindlichkeit des „Luxemburg-Prozesses“, trotz gegenteiliger politischer Rhetorik, de facto deutlich hinter dem Maastricht-Prozess zurückblieb. Zudem litt die gesamte „Beschäftigungsstrategie“ an einem grundsätzlichen Konstruktionsfehler: Im Vertrag war vorgesehen, dass im Zentrum der Bewertung der Umsetzung der Strategie der Rat stehen sollte, also letztlich die MS. Damit bewerten aber die MS im Grunde nur sich selbst! Niemand konnte ernsthaft annehmen, dass ein derartiges Überwachungsverfahren „objektiv“ ausfallen würde; denn dafür hätten sich die MS dazu durchringen müssen, der KOM mehr Kompetenzen im Verfahren abzutreten, was sie aber nicht taten!

Der von manchen erhoffte Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft blieb damit wieder einmal aus.

2.3 Die Weiterentwicklung der ‚europäischen Beschäftigungsstrategie‘ 1998-2002

Das Jahr 1998 begann damit, dass alle 15 MS „Nationale Aktionspläne für Beschäftigung“ erarbeiteten und diese der KOM übermittelten. Am ER von Cardiff (Juni 1998) wurde u.a. ein Programm für Strukturreformen auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten (der sogenannte „Cardiff-Prozess“) verabschiedet. Der ER von Wien (Dezember 1998) brachte keine wesentlichen Fortschritte für die Beschäftigungsstrategie.

2.3.1 Die Europäischen Räte von Köln (1999) und Lissabon (2000)

Am ER von Köln (Juni 1999) wurde ein so genannter „europäischer Beschäftigungspakt“ erarbeitet, der im Kern vorsah, zu den bereits bestehenden Prozessen von Luxemburg und Cardiff den so genannten „Köln-Prozess“²⁴ hinzuzufügen. Dieser Prozess beinhaltet im Wesentlichen die Einrichtung eines so genannten „Makroökonomischen Dialoges“ (auf politischer, d.h. Minister- und auf technischer, d.h. Beamten-Ebene). Im Rahmen dieses Dialoges sollten sich in der Folge VertreterInnen des Rates, der EZB, der KOM und der Sozialpartner zu einem Meinungsaustausch zu aktuellen Fragen der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken zweimal jährlich treffen. Obwohl mit dem Köln-Prozess im Ansatz eine Erweiterung der „Beschäftigungsstrategie“ um das Element der wirtschaftspolitischen Koordinierung beabsichtigt war, kam der „Makro-Dialog“ bisher in seinen halbjährlich abgehaltenen Tagungen nicht über einen unverbindlichen Informationsaustausch hinaus, bei dem nur allzu bekannte Positionen der einzelnen Akteure wiedergegeben wurden – ja es wurden

nicht einmal auf der Ebene der gegenseitigen Vertrauensbildung erkennbare Fortschritte erzielt. Von einer „ex ante-Koordinierung“ im Sinne einer wechselseitigen Abstimmung, einer Berücksichtigung der Rückkopplungseffekte und Interdependenzen zwischen den einzelnen Politiken kann daher nicht gesprochen werden.²⁵

Am außerordentlichen ER von Lissabon (März 2000) wurde versucht, neue Akzente für die Wirtschaftspolitik der EU – orientiert an den Zielsetzungen „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt“ – zu setzen.²⁶ Zunächst legten die Staats- und Regierungschefs als „neues strategisches Ziel“ fest, „... die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen“. Daran anschließend wurde eine Vielzahl von Reformmaßnahmen angeregt, insbesondere in den Bereichen „Übergang zu einer wettbewerbsfähigen, dynamischen und wissensbasierten Wirtschaft“ und „Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells durch Investitionen in die Menschen und Aufbau eines aktiven Wohlfahrtsstaates“. Unter dem Titel „Praktische Umsetzung der Beschlüsse“²⁷ wurden schließlich zwei Vorgaben gemacht:

1.) Es wurde an mehreren Stellen versucht, die im Art. 99-Verfahren (Koordinierung der Wirtschaftspolitik) dominante Rolle des Ecofin durch verschiedene Vorgaben einzuschränken. In der Praxis führte jedoch keine der beschlossenen Maßnahmen zu einer Aufweichung der Vormachtstellung der Finanzminister im Prozess der Erstellung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik, was als ein deutlicher Beweis für die tatsächlichen Machtverhältnisse in Fragen der Wirtschaftspolitik der EU gewertet werden kann.

2.) Zudem wurde die verstärkte Anwendung des „neuen offenen Koordinierungsverfahrens“ angeregt – ausgehend von den Erfahrungen im Bereich Beschäftigung sollte diese Methode der offenen Koordinierung auf den Rentenbereich, die Armutsbekämpfung, die Migrationspolitiken etc. angewandt werden.²⁸

Versucht man die Beschlüsse von Lissabon zu bewerten, so zeigt sich, dass die Staats- und Regierungschefs – angesichts der sehr guten Konjunkturaussichten des Jahres 2000 – tatsächlich ein äußerst ambitioniertes Gesamtpaket an Reformmaßnahmen vorgelegt haben. Wiederum wird jedoch die Schwäche des Prozesses an Hand der mangelnden Umsetzung sichtbar. Obwohl die Schlussfolgerungen eine Vielzahl z.T. konkreter Zielsetzungen vorgeben, ist man gegenwärtig mit der Implementierung deutlich im Verzug. Als Beispiel dafür seien die Vorgaben zur Entwicklung der allgemeinen Beschäftigungsquoten und der Frauenbeschäftigungsquoten genannt, deren Verwirklichung bei genauerem Hinsehen ziemlich unwahrscheinlich erscheint – wenn die MS in Zukunft nicht größere Anstrengung zur Umsetzung unternehmen.²⁹

2.3.2 Die Europäischen Räte von Nizza (2000), Stockholm (2001) und Barcelona (2002)

Der ER von Nizza (Dezember 2000) brachte den, retrospektive betrachtet, fehlgeschlagenen Versuch, die „Beschäftigungsstrategie“ um eine „Europäische Sozialagenda“ zu erweitern. Am ER von Stockholm (März 2001) wurden gegenüber Lissabon und Nizza, mit einer Ausnahme, keine wesentlichen Neuerungen beschlossen: Die Staats- und Regierungschefs formulierten ein zusätzliches Ziel für die Union, nämlich die Steigerung der Beschäftigungsquoten von älteren Personen (55-64 Jahre) auf 50% im Jahr 2010.³⁰ Anlässlich des dritten ER im Frühjahr in Barcelona (März 2002) wurden schließlich erste Vorgaben für die Reform des Luxemburg-Prozesses (der ja auf fünf Jahre angelegt war) gemacht: Die Strategie sollte vereinfacht werden, insbesondere durch die Verringerung der Zahl der Leitlinien; der Zeitrahmen der „Beschäftigungsstrategie“ sollte zudem an den Lissabon-Prozess angeglichen werden (Zwischenbewertung 2006, Endziele für 2010).³¹

2.3.3 Die Weiterentwicklung innerhalb der Strategie

Die Weiterentwicklung der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ zwischen 1998-2002 erfolgte nicht nur durch neue Impulse, die von der politischen Ebene in den Luxemburg-Prozess hineingetragen wurden, sondern gewissermaßen auch aus dem Verfahren selbst heraus. Diese Anpassungsschritte seien in der Folge kurz dargestellt.

Die „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ als der Kern der Strategie wurden genau genommen jedes Jahr (d.h. bereits vier Mal) leicht adaptiert, wenn auch die Hauptstoßrichtung in Form der vier Schwerpunktbereiche und etwa zwanzig Leitlinien unverändert blieb: 1998 wurde u.a. eine neue Leitlinie zur Überprüfung der Steuer- und Abgabensysteme hinsichtlich ihrer Anreizwirkungen, eine weitere neue Leitlinie zur Förderung des Beschäftigungspotenzials im Dienstleistungssektor und eine neue Leitlinie zur Berücksichtigung der Geschlechterbelange aufgenommen.³² Ein Jahr später wurden die Leitlinien v.a. um Hinweise auf die Bedeutung von neuen Technologien (Computer, Internet) für die Ausbildungssysteme ergänzt.³³ Im Spätherbst 2000 wurden so genannte horizontale Aktionsbereiche zu den Leitlinien hinzugefügt und die Frage des Fachkräftemangels erstmals angesprochen.³⁴ Im letzten Jahr schließlich erfolgten nur marginale Änderungen an den Leitlinien.³⁵

Eine bedeutende Rolle in der Beschäftigungsstrategie spielte seit dem Essen-Verfahren (1995) die Frage von Indikatoren, mittels derer die Fortschritte in der Umsetzung objektiv und exakt quantifiziert werden sollten. Dabei kreisten die Diskussionen in den verschiedensten EU-Foren und -Gremien immer um dieselbe Art von Fragestellungen: Mit Hilfe welcher Daten können die politischen Zielsetzungen (seien es nun Input-/Politikindikatoren oder Output-/Leistungsindikatoren) am besten abgebildet wer-

den? Handelt es sich um vergleichbare Daten? Sind diese aktuell verfügbar, und sind sie politikrelevant? Wenn auch einzelne Erfolge erzielt wurden, so muss die Einschätzung des erreichten Standes in der Indikatoren-Diskussion doch ernüchternd ausfallen: Gegenwärtig liegt eine unüberschaubare Menge von verschiedensten Indikatoren in den unterschiedlichsten Bereichen vor, sodass es beinahe unmöglich ist, noch einen Überblick zu bewahren, geschweige denn erfolgt die Weiterentwicklung der Indikatoren in einer koordinierten Art und Weise.³⁶

Die KOM versuchte nach 1998 auch auf einem anderen Weg, den Druck zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien in den MS zu erhöhen: Sie initiierte sogenannte „bilaterale Treffen“ (zwischen KOM und jeweils einem MS), die meist zwischen der Abgabe der Nationalen Aktionspläne im Frühjahr und der Vorlage des Beschäftigungspaktes im Herbst stattfanden. Im Rahmen dieser Treffen hinterfragte die KOM beispielsweise die Problemadäquanz einzelner Maßnahmen.

Schließlich sei noch auf die Frage der angemessenen Einbindung der Sozialpartner in die Strategie hingewiesen, die bisher nicht wirklich gelöst werden konnte. Naturgemäß werden die Sozialpartner von vielen Leitlinien mehr oder minder direkt angesprochen. Auf institutioneller Ebene wurden mehrere Versuche zur besseren Einbindung unternommen – etwa durch Treffen der europäischen Sozialpartnerspitzen mit der Troika im Vorfeld von Europäischen Räten oder durch eine Reform des „Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen“, der die Arbeits- und SozialministerInnen, die KOM und die Sozialpartnerspitzen an einem Tisch versammelt, um über Fragen der Beschäftigung zu diskutieren.³⁷ Dennoch gelang bisher diese verbesserte Einbindung nicht wirklich, weil 1.) die „Beschäftigungsstrategie“ v.a. als eine Strategie der MS gesehen wird; 2.) die europäischen Sozialpartner keine Verpflichtungen eingehen können und wollen, die auch für ihre Organisationen auf nationaler Ebene Bindungswirkungen entfalten könnten; und 3.) schließlich die UNICE (europäischer Dachverband der Arbeitgeberorganisationen im privaten Sektor) sehr oft keine Vereinbarungen mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) auf europäischer Ebene eingehen möchte und Übereinkommen in der Regel nur zustimmt, wenn sie nicht mehr zu verhindern sind.

2.4 Eine Beschäftigungsstrategie ohne Makroökonomie?

Wie bereits mehrfach erwähnt, besteht die „europäische Beschäftigungsstrategie“, wie sie in den Jahren 1997-2002 entwickelt wurde, im Kern aus Vorschlägen und Vorgaben für Strukturreformen, insbesondere auf den Arbeitsmärkten. Wenn auch das Maßnahmenspektrum äußerst breit gewählt wurde, so handelt es sich doch im Wesentlichen um Interventionen, die auf mikroökonomischer Ebene ansetzen. Der Makroökonomie kommt in diesem Verständnis von „Beschäftigungsstrategie“ keine aktive Rolle zu. Im Rahmen des mehrfach angesprochenen „Binnenmarkt- und Maastricht-Programmes“ wird die allgemeine Wirtschaftspolitik im

Wesentlichen auf die Notwendigkeiten der Stabilitätspolitik und der Verbesserung der Angebotsbedingungen eingeschworen. In diesem Sinn einer Beschäftigungspolitik, in dem Wachstum und Beschäftigung gewissermaßen als Sekundär- bzw. Nebenprodukte der Stabilitätsziele gesehen werden, kann davon gesprochen werden, dass die gegenwärtige „europäische Beschäftigungsstrategie“ ohne makroökonomische Elemente auszukommen sucht.

Während der *Mainstream* für sich in Anspruch nimmt, mit dem Binnenmarkt- und Maastricht-Programm eine „optimale“ Wirtschaftspolitik zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung zu betreiben, weisen kritische Stimmen darauf hin, dass Maßnahmen, die unmittelbar auf die Förderung von Wachstum und Beschäftigung abzielen, zu besseren Ergebnissen führen würden. In den nächsten drei Unterkapiteln sollen die einzelnen Argumentationslinien in aller Kürze dargelegt werden.

2.4.1 Die Kernelemente des vorherrschenden wirtschaftspolitischen Konsenses in der EU³⁸

Welche Rolle wird im gegenwärtig vorherrschenden Verständnis von Wirtschaftspolitik der Makroökonomie zugewiesen? Diese Frage soll beantwortet werden, indem der wirtschaftspolitische Gehalt der „vier Grundpfeiler“ der EU-Wirtschaftspolitik – das sind das Binnenmarktprogramm, die Regelungen zur Wirtschafts- und Währungsunion, der Stabilitätspakt und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik – herausarbeitet wird.

Im gegenwärtigen Verständnis von Wirtschaftspolitik in der EU zeigt sich ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber jeglichen staatlichen Interventionsformen in das Wirken der Marktkräfte. Das Binnenmarktprogramm ist ein deutlicher Ausdruck davon. Im Kern geht es um die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft durch die Beseitigung aller Barrieren zwischen den Märkten der MS.

Der Maastricht-Vertrag von 1991,³⁹ der den Übergang zu einer einheitlichen Währung in drei Schritten (1990, 1994 und 1999) festlegte, stellte für viele die so genannte „Vollendung des Binnenmarktes“ dar. Im Kern sind zwei Aspekte wesentlich:

1.) So genannte Konvergenzkriterien bildeten gewissermaßen die Zugangsschranken zur Währungsunion. Im Hintergrund stand die Überlegung, dass nur Länder mit einer ähnlich stabilen monetären Entwicklung bzw. mit einer ähnlichen Stabilitätskultur an der Währungsunion teilnehmen können sollten.

2.) Die geld- und währungspolitischen Kompetenzen wurden an das ESZB bzw. an den Ecofin abgegeben. Damit wurden ab 1999 jegliche Änderungen der Wechselkurse zwischen den Teilnehmerländern, ex definitione aber auch jegliche Währungsturbulenzen und Währungsrisiken, ausgeschlossen.

Das ökonomische Kalkül bei den genannten Regelungen bestand in der Verstärkung der nominellen Konvergenz zwischen den Teilnehmerländern, in der Beseitigung von Transaktionskosten und von Wechselkursunsicherheiten.

Diese Konvergenz in der Stabilitätskultur wurde durch den Stabilitätspakt⁴⁰ weiter vorangetrieben. Der Pakt soll im Kern die Fiskaldisziplin nach dem Eintritt in die Währungsunion sicherstellen, indem er die MS auffordert, Haushaltsziele anzustreben, die „*close to balance or a surplus*“ aufweisen, und indem er die Vorgangsweise festlegt, wie Sanktionen verhängt werden im Fall eines dauerhaft über 3% liegenden Defizits und in welchen Ausnahmefällen diese Grenze kurzfristig und geringfügig überschritten werden darf. Von den Verfechtern des Stabilitätspaktes wird als Begründung für dieses doch sehr enge „Korsett“ für die Fiskalpolitik angeführt, dass 1.) durch die damit verbundene Reduktion der öffentlichen Schuldenstände längerfristig die Spielräume für die Budgetpolitiken wieder erhöht werden sollten und 2.) mit ausgeglichenen bzw. einen Überschuss aufweisenden Haushalten in wirtschaftlich „normalen“ Zeiten genügend Spielraum für das Wirken der automatischen Stabilisatoren in rezessiven Perioden gegeben sei. Gegeben die Reagibilität der Fiskaldefizite auf Konjunktureinbrüche, müssen viele MS in konjunkturell normalen Zeiten Haushaltsüberschüsse erzielen, um die im Maastricht-Vertrag festgehaltene 3%-Grenze im Abschwung nicht zu überschreiten. Von Kritikern des Stabilitätspaktes wird angemerkt, dass durch den Pakt die Balance zwischen Fiskaldisziplin und fiskalpolitischer Flexibilität eindeutig zuungunsten der Flexibilität verschoben wurde.⁴¹

Eine zusammenfassende Darstellung der wirtschaftspolitischen Gesamtstrategie der EU, gewissermaßen der „wirtschaftspolitischen Philosophie“ der Gemeinschaft, wird seit 1993 jährlich im Rahmen der so genannten „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ erstellt.⁴² Jährlich werden vom ER bzw. vom Ecofin die Eckpfeiler der Wirtschaftspolitiken der Gemeinschaft und der MS in Form von Leitlinien für die Geld-, Fiskal-, Lohn- und Strukturpolitiken (auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten) festgelegt. Die Umsetzung unterliegt einem multilateralen Überwachungsverfahren. Für den vorliegenden Zusammenhang sind folgende Aspekte von Relevanz:

1.) Zunächst fällt auf, dass alle zehn bisher veröffentlichten Grundzüge in ihrer inhaltlichen Ausrichtung in den Kernbereichen beinahe identisch sind: Wenn auch auf den jeweiligen aktuellen konjunkturellen Hintergrund Bezug genommen wurde, so fielen die Empfehlungen dennoch jeweils sehr ähnlich oder sogar identisch aus. Dies zeigt unter anderem auch, dass sich die EU-Wirtschaftspolitik von jeglicher Konjunkturpolitik verabschiedet hat, es gibt sozusagen nur noch langfristig ausgerichtete Strukturpolitiken, unabhängig von der jeweils aktuellen Konjunktursituation. Besonders auffällig wurde dieser Umstand in den Grundzügen 2001, als absehbar war, dass die EU vor einem Abschwung stand – dennoch wurden die MS aufgefordert, mit der Budgetkonsolidierung fortzufahren.⁴³

2.) Es wird im Art. 99 von „Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ gesprochen, wobei ein ganz bestimmtes, asymmetrisches Koordinierungsverständnis gemeint ist.⁴⁴ Es soll nicht um eine ex ante-Abstimmung der verschiedenen Bereiche der Wirtschaftspolitik gehen, um die jeweiligen

Interdependenzen besser berücksichtigen zu können, sondern jeder Akteur soll das ihm zugewiesene Ziel verfolgen. Dabei haben jedoch alle Akteure die Preisstabilität in ihren Politiken zu berücksichtigen.

3.) Die Rolle der Geldpolitik besteht vorrangig in der Sicherung der Preisstabilität. Alle anderen Politiken müssen sie darin unterstützen. Sofern die Preisstabilität nicht gefährdet erscheint, kann die Geldpolitik die allgemeine Wirtschaftspolitik der EU unterstützen, um zur Verwirklichung der in den Verträgen festgeschriebenen Gemeinschaftsziele beizutragen.⁴⁵

4.) Seit Maastricht bzw. seit dem Stabilitätspakt besteht die Hauptaufgabe der Fiskalpolitik in der Reduktion der öffentlichen Defizite und Schuldenstände auf ein Niveau „*close to balance or surplus*“. Im vorherrschenden Verständnis der Rolle der Fiskalpolitik werden im Zusammenhang mit den Vorgaben zur Budgetkonsolidierung v.a. die positiven Wirkungen auf die Inflationserwartungen, die volkswirtschaftliche Ersparnis und das Zinsniveau betont (langfristig sollten die realen Zinsen sinken), die über erhöhte Investitionen der Unternehmen in der Folge Wachstum und Beschäftigung stimulieren sollten. Keynesianischen Effekten (Nachfrageausfall) wird gegenüber diesen expansiven Wirkungen der Budgetkonsolidierung eine nur untergeordnete Bedeutung beigemessen.

5.) Obwohl häufig auf die Autonomie der Sozialpartner hingewiesen wird, werden in den Grundzügen regelmäßig – mehr oder minder dieselben – detaillierten Vorgaben zur Lohnpolitik gemacht: Die Nominallohnentwicklung müsse mit dem Preisstabilitätsziel kompatibel sein; Reallohnzuwächse sollten hinter der Produktivitätszunahme zurückbleiben; und die Lohnspreizung sollte größer werden, um die Arbeitsmarktchancen wenig qualifizierter Personen zu erhöhen.⁴⁶

6.) Die Vorschläge zu den notwendigen Strukturreformen auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte dienen der Beseitigung der verbliebenen Markthindernisse, der Vollendung des Binnenmarktes. Innerhalb des wirtschaftspolitischen Rahmens sollen die Strukturpolitiken verhindern, dass es im Aufschwung frühzeitig zu Engpässen kommt.

2.4.2 Die Rolle der Makroökonomie in einer ‚alternativen‘ Beschäftigungsstrategie

Im vorangegangenen Unterkapitel wurde der vorherrschende wirtschaftspolitische Konsens zur Rolle der Makroökonomie beschrieben. Daran anschließend stellt sich die Frage, welche Alternativen zu diesem Verständnis eröffnet werden könnten.

Alternative Denkrichtungen zum gegenwärtig vorherrschenden Mainstream in der Wirtschaftspolitik setzen meist an zwei Stellen in der Argumentation an:

1.) Für postkeynesianische Ökonomen sind die Ursachen für die Arbeitslosigkeit nicht (oder genauer: nicht primär) in den Rigiditäten auf den Arbeitsmärkten zu finden, sondern vielmehr besteht das Problem vor allem auf Grund einer ungenügenden Güternachfrage – und daraus abgeleitet,

der zu geringen Nachfrage nach Arbeit. Für dieses niedrige Wachstum ist nicht zuletzt die Hochzinspolitik seit Anfang der 80er Jahre verantwortlich zu machen. Die genannten „Rigiditäten“ erfüllen im Gegensatz zum vorherrschenden Verständnis eine wichtige Rolle zur Stabilisierung der Erwartungen v.a. in Zeiten schlechter Konjunkturaussichten und führen damit zu einer Versteifung des privaten Konsums.⁴⁷

2.) Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken sollten Wachstum und Beschäftigung direkt fördern, diese eigentlichen Ziele der Wirtschaftspolitik sollten nicht als Residualgröße von Stabilitätszielen begriffen werden.

Im Folgenden wird auf einige Denkansätze hinsichtlich der Rolle der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik in einem alternativen Verständnis von Beschäftigungspolitik eingegangen.

➤ *Geldpolitik:*

Kritiker⁴⁸ der gegenwärtigen Geldpolitik bringen v.a. folgende Einwände vor:

1.) Die Aufgabenstellung des ESZB sollte, analog zur Federal Reserve Bank der USA, erweitert werden: Die Geldpolitik sollte beiden Zielen, der Preisstabilität und einem „Maximum an Beschäftigung“, verpflichtet sein.

2.) Der kurzfristige reale Zinssatz sollte knapp über Null gehalten werden, um Investitionen und Wachstum zu fördern.⁴⁹

3.) Das Inflationsziel ist der EZB von der Politik vorzugeben; es sollte ein Korridor von 2-4%, je nach Konjunktursituation, angestrebt werden, weil allzu ehrgeizige Inflationsziele die notwendige Flexibilität der Geldpolitik einschränken würden.

4.) Die Unabhängigkeit der EZB sollte sich auf die Auswahl der Instrumente zur Erreichung der vorgegebenen Ziele beschränken. Außerdem macht es ökonomisch wenig Sinn, wenn sich die Geldpolitik einer gewissen Abstimmung mit anderen Politikbereichen verschließt.

➤ *Budgetdefizite, Zinsen, Sparen, Investitionen, Wachstum:*

Nach dem vorherrschenden wirtschaftspolitischen Verständnis führen der mangelnde Sparwillen der Regierungen und die Versuche, die Konjunktur anzukurbeln, zu höheren Budgetdefiziten und zur langfristigen Erhöhung der Schuldenstände. Diese hohen Defizite würden in der Folge die Zinsen in die Höhe treiben und damit die privaten Investitionen behindern. Die Budgetkonsolidierung habe daher überwiegend expansive Wirkungen über „crowding-in“-Effekte und eine Erhöhung des Unternehmervertrauens – Investitionen und Wachstum erhöhten sich im Gefolge der glaubhaften und nachhaltigen Reduzierung der Defizite.

In der Tradition von Keynes und Kalecki halten Kritiker⁵⁰ dieser Sicht kreislauftheoretische Überlegungen entgegen: Die sektoralen Finanzierungssalden zeigen, dass die Geldkapitalbildung der privaten Haushalte der Kreditnachfrage der privaten Unternehmen, des Staates und des Auslandssektor entsprechen muss. In diesem Verständnis ist der Budgetsaldo der öffentlichen Haushalte eine endogene Größe, die über automatische Stabilisatoren erheblich vom Wachstum abhängt. Soll die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gelingen, so müssen sich die Unter-

nehmen für ihre Investitionstätigkeit stärker verschulden oder die privaten Haushalte weniger sparen, oder das Ausland verschuldet sich mehr. Die Budgetkonsolidierung wird daher v.a. im Aufschwung gelingen. Im Abschwung sollten die öffentlichen Haushalte unter allen Umständen der Entwicklung passiv und aktiv entgegensteuern. In dieser Sicht der Dinge sind die hohen Realzinsen v.a. durch die restriktive Geldpolitik seit Ende der 70er Jahre verursacht. Wenn die Kreditaufnahme des Staates eine Folge der schlechten Konjunktur ist und sie damit nur die geringe private Nachfrage ausgleicht, dann kann aus dieser keynesianischen Sicht jedenfalls nicht von „crowding-out“-Effekten gesprochen werden. Es zeigt sich also, dass die Kausalitätsketten (in der oben angeführten Identitätsgleichung) unterschiedlich gesehen werden: Die hohen Budgetdefizite sind aus keynesianischer Sicht nicht die Ursache für die hohen Zinsen, sondern eine Folge davon.

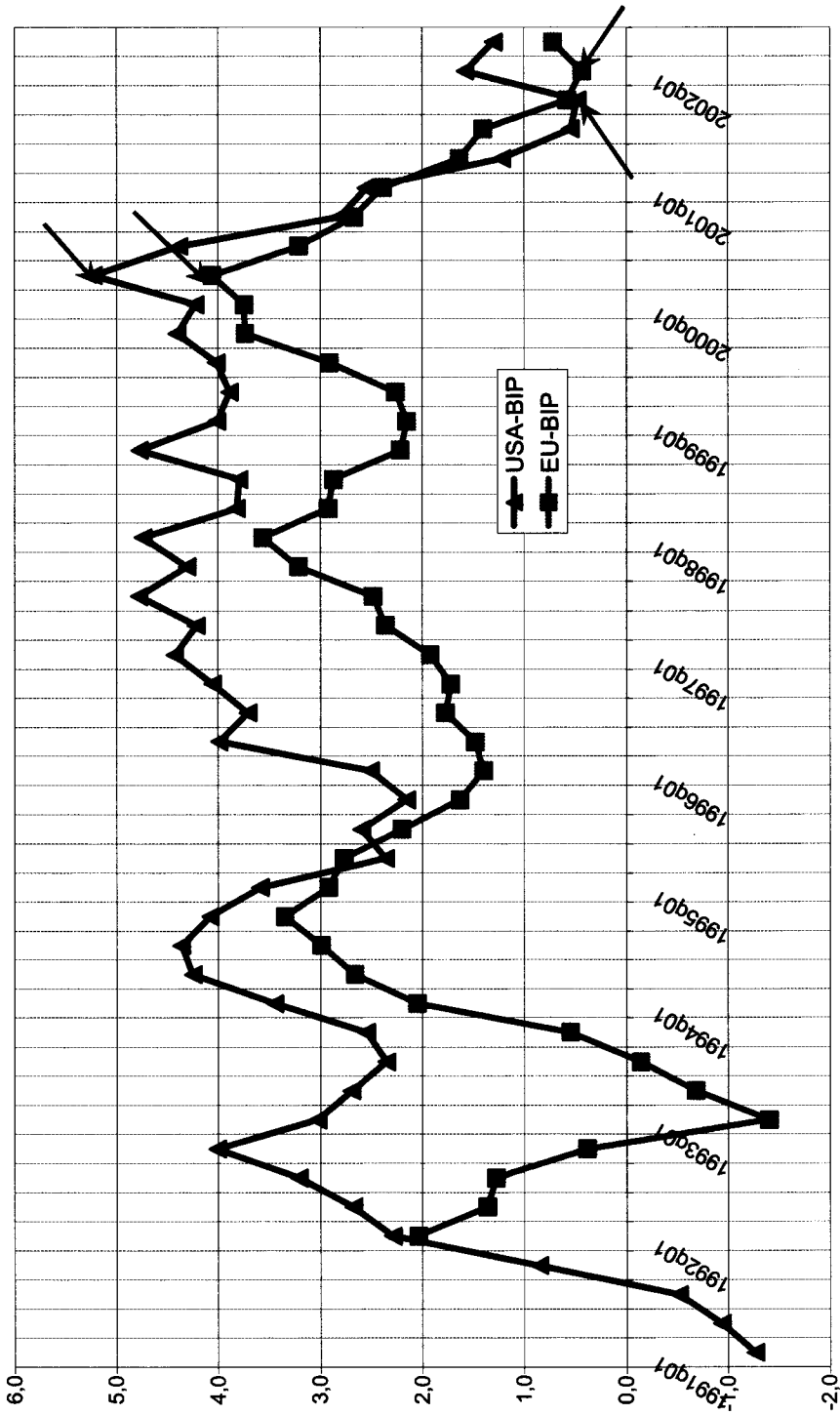
➤ *Löhne und Beschäftigung:*

Schafft Lohnzurückhaltung über eine Verlangsamung der Substitution von Arbeit durch Kapital und/oder die Steigerung der Gewinne mit einer daran anschließenden Erhöhung der Investitionen zusätzliche Beschäftigung? Das ist eine der zentralen Fragen in der Diskussion des Zusammenhanges von Reallöhnen und Beschäftigung, der auch heute noch kontrovers diskutiert wird. Im neoklassischen Verständnis existiert zwischen Reallöhnen und Beschäftigung auch auf aggregierter Ebene ein negativer Zusammenhang über eine negativ geneigte Arbeitsnachfragekurve. Für Kritiker dieses Verständnisses⁵¹ gilt dieser Zusammenhang nur unter der Bedingung, dass der Output konstant bleibt (was in der Regel nicht der Fall ist). Die Neigung der makroökonomischen Arbeitsnachfragefunktion hängt davon ab, in welcher Weise eine Veränderung der Nominallöhne die Konsum- und Investitionsentscheidungen einerseits und das Gesamtangebot andererseits beeinflusst, d.h. welche Auswirkungen die Nominallohnänderung auf die Einkommensverteilung und das Investitionsniveau haben wird. In diesem Verständnis ist vor allem auch der Zusammenhang zwischen Nominal- und Reallöhnen alles andere als eindeutig bestimmt. Der unterschiedlichen Sparneigung zwischen Arbeitnehmern und Kapitalbesitzern kommt in dieser Argumentation eine nicht unwesentliche Rolle zu.

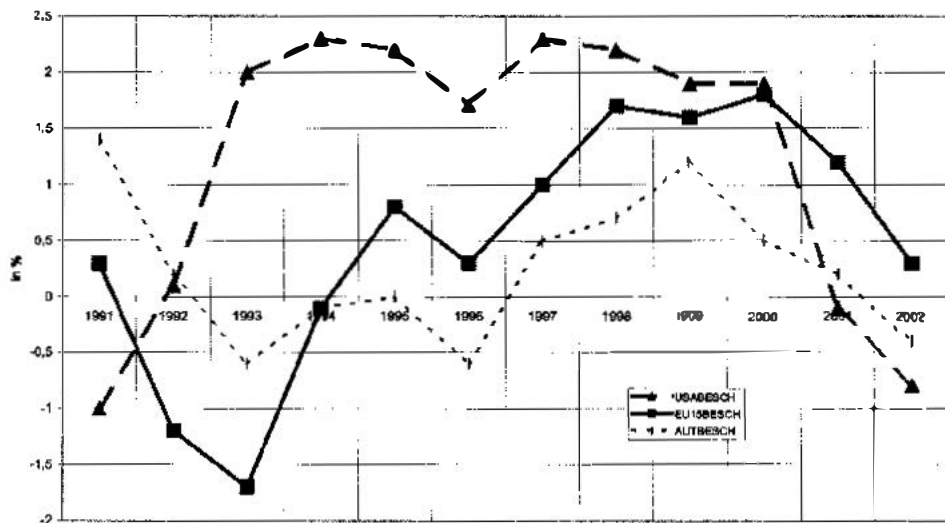
2.4.3 Ungenützte Spielräume von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik

Im Folgenden soll ein sehr grober Versuch unternommen werden, die „Kosten“ abzuschätzen, die durch die gegenwärtigen Ausrichtung der makroökonomischen Politik der EU beinahe ausschließlich auf Preisstabilität, Budgetkonsolidierung und Lohnzurückhaltung entstanden sind. Diese Kosten werden ausgedrückt in Verlusten an BIP- und Beschäftigungswachstum und in höherer Arbeitslosigkeit. Es soll die Entwicklung seit dem letzten ausgeprägten Konjunkturabschwung Anfang der 90er Jahre zwischen den USA und der EU verglichen werden.

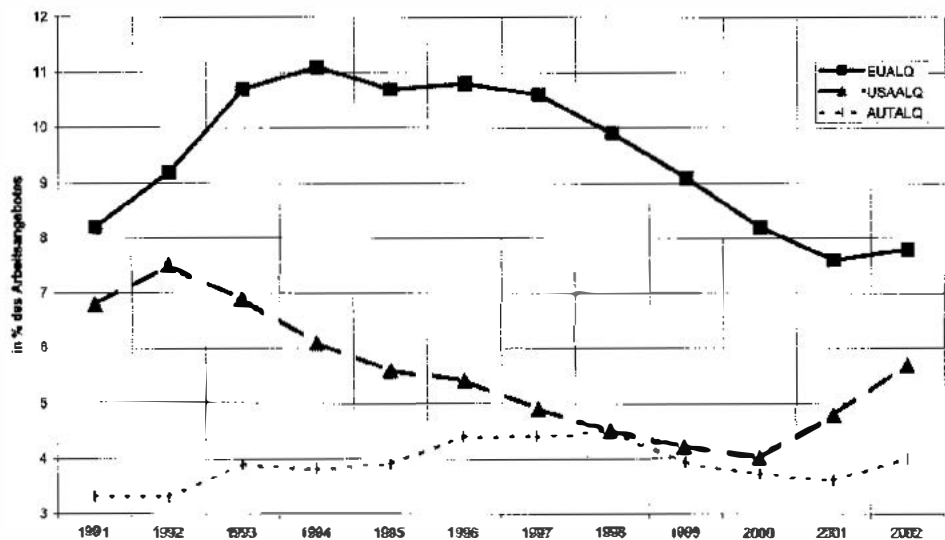
Abbildung 1: Vergleich des BIP-Wachstums EU-USA (1991 q1-2002q2)



Quelle: Eurostat (New Cronos)

Abbildung 2: Vergleich des Beschäftigungswachstums EU-USA-AUT (1991-2002)

Quelle: Eurostat (VGR-Beschäftigung); Daten für 2001 u. 2002: KOM-Frühjahrsprognose

Abbildung 3: Entwicklung der Arbeitslosigkeit EU-USA-AUT (1991-2002)

Quelle: European Economy 73 (2001); Daten für 2001 u. 2002: KOM-Frühjahrsprognose

Der Vergleich der Entwicklungen zwischen den USA und der EU seit 1991,⁵² wie er in den Abbildungen 1, 2 und 3 dargestellt ist, zeigt Folgendes: Mit der Ausnahme der Jahre 1991 und 2001 lagen die BIP-Wachstumsraten (auf Jahresbasis) in den USA durchwegs deutlich oberhalb der EU-Wachstumsraten. Das kumulierte Wachstum 1991-2002 betrug in den USA 35,1%, in der EU 23,6%. Ähnlich ist das Bild beim Beschäftigungswachstum: Der kumulierte Wert liegt für die USA im genannten Zeitraum bei 14,7%, für die EU bei 6%. Die Arbeitslosigkeit lag in der Gemeinschaft v.a. im Zeitraum 1993-2000 deutlich über dem US-amerikanischen Niveau. Wie unten näher begründet werden wird, kann aus den drei Abbildungen v.a. ein Schluss gezogen werden: Die Geld- und Fiskalpolitiken (z.T. auch die Lohnentwicklung) in den USA förderten Wachstum und Beschäftigung. Läge das EU-Wachstum auf US-Niveau, dann hätten, gegeben die durchschnittliche Beschäftigungsintensität des Wachstums in der EU seit 1991, etwa 5-6 Mio. Menschen zusätzlich eine Beschäftigung gefunden, es gäbe etwa um 3 Mio. Arbeitslose weniger, das Niveau der Arbeitslosigkeit in Europa läge wie in den USA bei etwa 6%.

Trotz des vergleichsweise schwachen Wirtschaftswachstums verbesserte sich die Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten. Dies ist v.a. auf die Hochkonjunktur in den Jahren 1998-2000 zurückzuführen. Hinzugefügt werden muss aber auch, dass die Arbeitsmärkte in der EU allem Anschein nach flexibler geworden sind, was sich v.a. in der steigenden Beschäftigungsintensität des Wachstums niederschlägt.⁵³ Wie weit diese Verbesserung auf die Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung zurückzuführen ist, wird in Abschnitt 3 behandelt.

➤ *Nicht genutzte Spielräume in der Geldpolitik:*

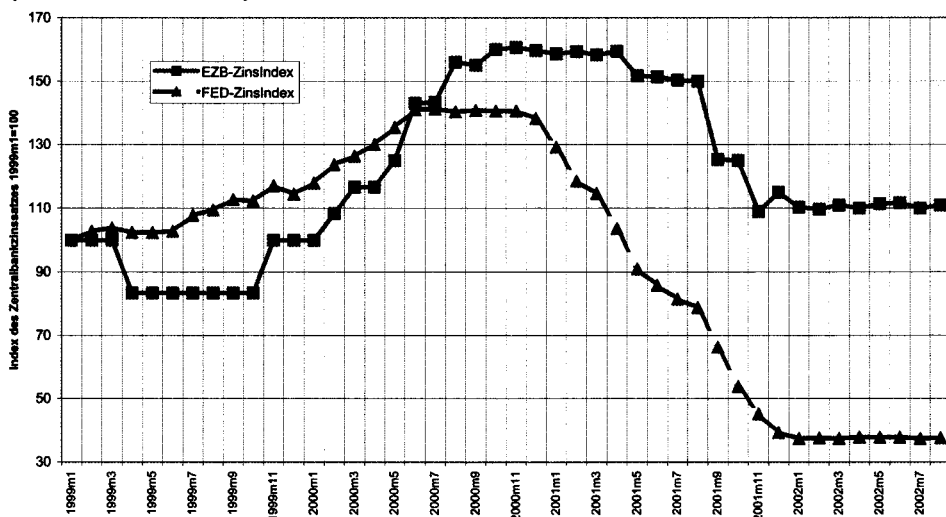
Die Geldpolitik in Europa weist im Vergleich zur Politik der US-amerikanischen Fed seit Anfang der 90er Jahre einen restriktiven Kurs auf. Die Fed senkte nach 1991 die Leitzinsen deutlich und rasch, die deutsche Bundesbank reduzierte sie demgegenüber nur unzureichend und zeitlich verzögert. Während des gesamten Zeitraums zwischen 1991 und 2001 lagen die kurzfristigen Zinsen in Deutschland über der nominellen Wachstumsrate, während die Fed den Zinssatz in den USA unterhalb der nominellen Wachstumsrate hielt. Das hatte negative Auswirkungen auf die Verschuldensbereitschaft der Unternehmen in Deutschland.⁵⁴ Die kurzfristigen Zinsen wurden also ungenügend reduziert, obwohl die Inflation im EU-Raum seit 1994 permanent unter 3% geblieben ist.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Reaktion der beiden Notenbanken auf den aktuellen Konjunkturéinbruch (siehe die Abbildungen 1 und 4): Anfang 1999 lag das Wachstum in der EU bei knapp über 2%, in den USA bei etwa 4%. Nachdem die EZB im zweiten Quartal 1999 den Leitzins von 3% auf 2,5% reduzierte, erhöhte sie ihn bis Ende 2000 kräftig auf knapp unter 5%, weil die Inflation auf Grund von externen Faktoren (Ölpreisanstieg) anzog. Erst Ende 2001, als die Konjunktur bereits auf einem Tiefpunkt angekommen war, wurden die Zinsen wieder auf knapp über 3% reduziert. Sie blieben damit oberhalb des Niveaus von Anfang

1999, obwohl die Konjunktur inzwischen „im Keller“ war! Im Vergleich zum Verhalten der Fed zeigt sich ein asymmetrisches Verhalten der EZB: Diese reagiert bei Inflationssignalen heftiger als angesichts eines Abschwungs. Bei der Fed ist das Verhalten gerade umgekehrt: Sie hob die Leitzinsen nur langsam an, um sie bei nachlassender Konjunktur umso drastischer zu senken: Die Fed reduzierte angesichts des Abschwungs die Zinsen um insgesamt 4,5%-punkte, die EZB hingegen nur um 1,5%-punkte.⁵⁵

Diese unterschiedliche Verhalten der Geldpolitik hatte Auswirkungen auf die Entwicklung der Investitionen, die einerseits von den Finanzierungsbedingungen und andererseits von den Absatzaussichten bestimmt werden (beide Determinanten entwickelten sich in den USA besser): Die realen Bruttoanlageinvestitionen stiegen zwischen 1991-2000 in den USA um jährlich 6,4%, in der EU-15 um 2,1%. Dieser Umstand blieb natürlich nicht ohne Wirkungen auf das aktuelle Wachstum, aber auch auf die zukünftigen Wachstumsaussichten.

Abbildung 4: Geldpolitische Reaktionen im Vergleich EZB und FED (1991m1-2002m8)



Quelle: Eurostat (New Cronos, Main refinancing operation rate), Federal Reserve Board USA (Federal Funds Rate)

➤ **Budgetkonsolidierung und Wachstum: Ein umstrittener Zusammenhang**
 Angesichts der hohen Defizite der öffentlichen Haushalte in der EU im Gefolge des Konjunktureinbruches Anfang der 90er Jahre war klar, dass kein Weg um die mittel- und langfristige Rückführung der Defizite und Schuldenstände führen würde. Das hohe Ausmaß an Zinsendienst in den öffentlichen Budgets engte die wirtschaftspolitischen Spielräume zusehends ein. Natürlich bewirkte die restriktive Budgetpolitik unmittelbar einen Ausfall an öffentlicher Nachfrage mit dementsprechend dämpfenden

Wirkungen auf das Wachstum. Darüber hinaus sollten folgende Faktoren berücksichtigt werden:

1.) Die großen Wachstumsverluste und Beschäftigungseinbrüche, wie sie noch Mitte der 90er Jahre befürchtet wurden, traten nicht ein.⁵⁶ Ein dämpfender Effekt auf das BIP- und Beschäftigungswachstum in der Gemeinschaft kann allerdings, v.a. bis 1997, auch nicht geleugnet werden. Es stellt sich allerdings die Frage nach den Alternativen, die wahrscheinlich in der zeitlichen Gestaltung der Konsolidierung und insbesondere in der Form (ausgaben- vs. einnahmenseitige Konsolidierung) zu finden gewesen wären.

2.) Die mit Hinweis auf die Erfahrungen von Irland, Belgien und Dänemark viel zitierten expansiven Wirkungen der Budgetkonsolidierung sind skeptisch zu beurteilen. Wie eine Analyse der OECD aus dem Jahre 1996 zeigt, sind die empirischen Zusammenhänge zwischen Budgetkonsolidierung und Wachstum (aber auch im Falle vieler anderer Variablen) alles andere als eindeutig. So stieg in 6 von 15 beobachteten Perioden die Arbeitslosigkeit während der Konsolidierung an, in den anderen Fällen blieb sie gleich bzw. fiel sie (in zwei Fällen sogar deutlich).⁵⁷ Marterbauer und Walterskirchen (1999) weisen im Hinblick auf die Konsolidierungsbemühungen in der EU in den Jahren 1995-97 überdies auf begünstigende Faktoren (wie die positiven Wirkungen der gesunkenen Zinsen im Vorfeld der Euro-Einführung, die Leistungsbilanzüberschüsse auf Grund von Abwertungen etc.) hin, die die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vereinbar machten mit akzeptablen Wachstumsraten.

3.) Ein Vergleich der Budgetkonsolidierungen in den USA und der EU in den 90er Jahren, die in einem ähnlichen Ausmaß (in den USA waren es etwa 8%, in der EU etwa 7% des BIP) erfolgten, zeigt unter anderem:⁵⁸ In den USA ging die Konsolidierung mit einem weitaus höheren Gesamtwachstum einher; das BIP wuchs 1991-2000 um jahresdurchschnittlich 3,25%, in der EU jedoch nur um 2,1%. Die realen Brutto-Anlageinvestitionen stiegen im gleichen Zeitraum in den USA um jährlich 6,4%, in der EU um 2,5%; die realen Konsumausgaben erhöhten sich in den USA um 3,4%, in der Gemeinschaft um 2,1%. Die Konsolidierung erfolgte in den USA insgesamt offensichtlich „nachfrageschonender“: Durch günstige Finanzierungsbedingungen wurde die Investitionsbereitschaft der Unternehmer gesteigert. Und steuerpolitische Maßnahmen bewirkten eine Umverteilung zu niedrigeren Einkommen, was den Konsum der privaten Haushalte ankurbelte.⁵⁹ Der Vergleich zeigt, dass die öffentlichen Defizite sich dann einfacher und mit weniger Wachstumsverlusten reduzieren lassen, wenn es gelingt, dass die Unternehmen, die privaten Haushalte und/oder das Ausland sich stärker verschulden bzw. weniger sparen.

➤ *War die Lohnzurückhaltung seit Anfang der 90er Jahre vergeblich?*

Mainstream-Ökonomen gehen davon aus, dass die Reallohnelastizität der (makroökonomischen) Arbeitsnachfrage bei etwa $-0,5$ liegt, d.h. wenn die Reallöhne um 1% steigen, dann fällt die Beschäftigung um etwa 0,5%. Dieser Zusammenhang ist auf aggregiertem Niveau jedoch umstritten.

In den Abbildungen 5 und 6 ist ein Vergleich der Entwicklung der realen Lohnstückkosten, des realen Konsums, der realen Bruttoanlageinvestitionen und der Beschäftigung in der EU und den USA im Zeitraum 1991-2002 dargestellt. Wenn auch simplifizierende Interpretationen der Zusammenhänge zwischen den dargestellten Größen vermieden werden sollten, so zeigt sich doch:

1.) Im Beobachtungszeitraum sind die Wachstumsraten der Reallöhne in der EU deutlich hinter jenen der Produktivität zurückgeblieben, in den USA hingegen entsprachen die einander weitgehend, sodass die realen Lohnstückkosten (in nationaler Währung) in der EU deutlich sanken, in den USA jedoch nur marginal.⁶⁰

2.) Dies hatte sicherlich eine dämpfende Wirkung auf die Entwicklung des privaten Konsums in der EU: Dieser stieg kumuliert nur um 23,6%, in den USA aber um 42,4%. Der private Konsum macht bekanntlich den größten Teil des BIP aus.

3.) Wie der Vergleich ebenfalls zeigt, ist Lohnzurückhaltung keine notwendige Voraussetzung für Investitionen. Obwohl die Reallöhne in den USA in etwa im Ausmaß des Produktivitätswachstums stiegen, erhöhten sich die Investitionen dreimal stärker als in der EU (hier blieb das Reallohnwachstum immerhin um 5,6 Prozentpunkte hinter jenem der Produktivität zurück).

4.) Obwohl in der EU im Gegensatz zu den USA Lohnzurückhaltung praktiziert wurde, stieg die Beschäftigung zwischen 1991-2002 nur um 5,8%, in den USA jedoch um 16,6%.

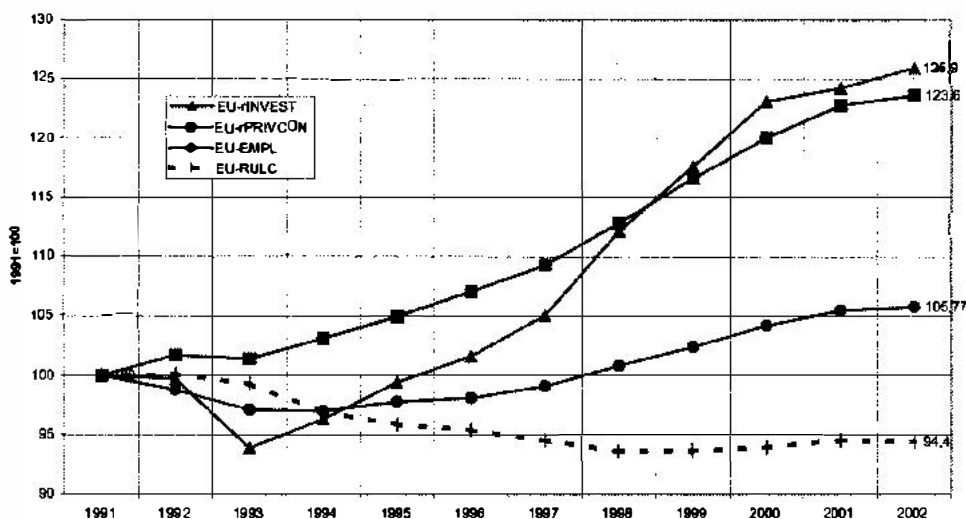
Daraus folgt: Lohnzurückhaltung scheint sich nicht wirklich bezahlt zu machen, jedenfalls nicht hinsichtlich des Wachstums und der Beschäftigung!

Zusammenfassend lassen sich die Auswirkungen einer makroökonomischen Politik, die ausdrücklich und pragmatisch die Entwicklung am Arbeitsmarkt unterstützt, wie folgt beschreiben: Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik in der EU waren bislang beinahe ausschließlich auf Stabilitätsziele ausgerichtet und nützten vorhandene Spielräume im Hinblick auf die Unterstützung von Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum nicht aus. Dies zeigt sich insbesondere, wenn man die Entwicklung in der EU mit jener in den USA vergleicht. Die Geldpolitik sollte sowohl der Preisstabilität als auch dem Wachstum verpflichtet sein; bei der Budgetkonsolidierung kommt es wesentlich auf die Art an, wie die Defizite reduziert werden, und die Beibehaltung der notwendigen Flexibilität; und für die Lohnpolitik hat sich gezeigt, dass die Lohnzurückhaltung sich offensichtlich nicht in zusätzlicher Beschäftigung niederschlägt.

2.5 Zur Bewertung der „Methode der offenen Koordinierung“⁶¹

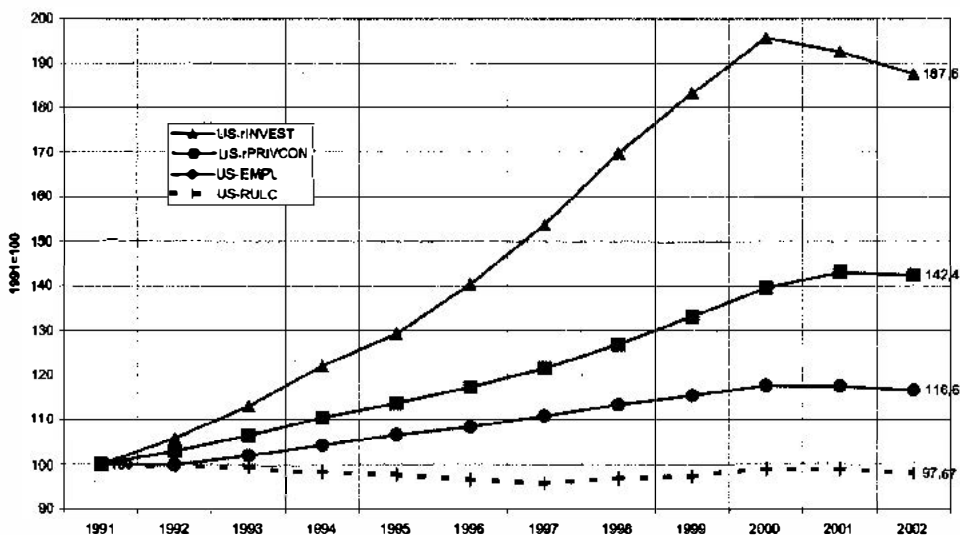
In den Kapiteln 2.1 bis 2.3 wurde die Entstehungsgeschichte des Luxemburg-Prozesses nachgezeichnet. Seit dem ER von Lissabon (März 2000) wird die dabei verwendete Integrationsform als „Methode der offenen Koordinierung“ (MOK) bezeichnet. Es stellt sich die Frage, wie dieser neue

Abbildung 5: EU – reale Lohnstückkosten, realer Konsum, reale Bruttoanlageinvestitionen, Beschäftigung (1991-2002)



Quelle: European Economy, 73 (2001)

Abbildung 6: USA – reale Lohnstückkosten, realer Konsum, reale Bruttoanlageinvestitionen, Beschäftigung (1991-2002)



Quelle: European Economy, 73 (2001)

Integrationstypus bewertet werden soll vor dem Hintergrund von Debatten zu „*New Governance in the EU*“⁶² und zur „Zukunft der europäischen Sozialpolitik“. Handelt es sich bei diesem „*soft (not law based) approach*“ um einen realen Fortschritt in der europäischen Integration, der zwar nicht groß sein mag, aber immerhin in die richtige Richtung weist oder doch eher um symbolische Politik, die den Mangel an tatsächlichem Integrationswillen der MS nur „vernebeln“ soll? Ist diese „integration without supra nationalism“ ... „a sustainable way between a fragmented Europe and a European supra state?“⁶³ Und schließlich: Ist diese Methode als kreativer Durchbruch bei der Behandlung einer Vielzahl von ungelösten Politikthemen zu werten oder doch eher als Vorstufe zur Aushöhlung von gemeinsamen Mindeststandards im Bereich Soziales und Beschäftigung?

Am ER von Lissabon wurde erstmals der Begriff der „Methode der offenen Koordinierung“ verwendet.⁶⁴ Es handelt sich dabei um eine Form der Integration, die europäische „Leitlinien“, d.h. Vorgaben, verbindet mit einer dezentralen Umsetzung, die anschließend einer Überprüfung wiederum auf europäischer Ebene unterzogen wird. Das „offen“ bezieht sich auf die Freiheit der MS in der Wahl ihrer Mittel, mit denen sie die gemeinsam vereinbarten Leitlinien umsetzen

Die Kontroversen um die Einschätzung des historischen Stellenwertes der Methode der offenen Koordinierung zeigen erhebliche Differenzen.⁶⁵

Die Argumente der Befürworter lassen sich wie folgt zusammenfassen: „Open Method of Coordination's (OMC) principal advantages are that it provides the means to move towards common solutions to common problems without demanding the sort of harmonisation that would be anathema to many governments, and that it can be implemented by governments without recourse to major and potentially contested legislative change. Moreover, by allowing countries to shape national programmes within common guidelines, OMC allows governments to weight their policy package appropriately. Such differentiated policy harmonisation would represent an artful compromise between policy integration and subsidiarity.“⁶⁶

Ein Hauptargument der Skeptiker wird in Bezug auf die Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung in folgendem Zitat wiedergegeben:

„The danger is that the 'National Action Plan' will merely restate what governments are doing anyway, and that the learning effect of deliberations at European level may only educate international 'liaison' officials who lack effective power at home.“⁶⁷

Daraus folgt: Für die Bewertung der Methode der offenen Koordinierung ist die Evaluierung der Umsetzung von zentraler Bedeutung. Wurden durch den Prozess der MOK im Bereich Beschäftigung, aber auch in den Bereichen Pensionen, Armutsbekämpfung etc. reale Reformen in Gang gesetzt, die ohne den „europäischen Impuls“ nicht in Angriff genommen worden wären, oder „verkaufen“ die MS ihr übliches Maßnahmenprogramm in den jeweiligen Politikbereichen nur unter neuen Titeln? Als Conclusio für die Bewertung der MOK ließe sich festhalten: Nach dem Binnenmarktprogramm und dem Übergang zu einer einheitlichen Währung geben die MS weitere Kompetenzen

nur äußerst widerstrebend ab. Sie sind schlicht „integrationsmüde“. Auf der anderen Seite war Mitte der 90er Jahre der Druck auf die EU groß, auch einen Beitrag im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zu leisten. In dieser Situation war als Kompromiss nur ein Verfahren denkbar, das zu keiner vollständigen Aufgabe von weiteren Kompetenzen führen würde, zumal in einem Bereich, der für die Legitimität von Nationalstaaten seit jeher von zentraler Bedeutung war. Dass aus der Not seit dem ER von Lissabon eine Tugend gemacht wird, erscheint in diesem Lichte jedoch etwas übertrieben.

2.6 Warum eine Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene?

Am Ende dieses ersten Abschnittes sei noch eine grundsätzlichere Fragestellung im Zusammenhang mit einer Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene aufgegriffen. Warum sollte eine derartige Strategie überhaupt auf EU-Ebene entwickelt werden und nicht bloß auf nationaler Ebene? Vieles, was im Rahmen der Beschäftigungspolitischen Leitlinien den MS zur Umsetzung an arbeitsmarktpolitischen Zielen vorgegeben wurde, könnte Österreich, könnten die MS im Allgemeinen auch ohne den Anstoß aus Brüssel angehen.

Die Beantwortung der einleitend aufgeworfenen Frage hängt zunächst davon ab, was unter einer „europäischen Beschäftigungsstrategie“ überhaupt verstanden wird, ob Arbeitsmarktpolitiken bzw. Strukturpolitiken auf den Arbeitsmärkten gemeint sind oder der breitere Begriff der Beschäftigungspolitik angesprochen ist. Welche Argumente können nun für eine Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene vorgebracht werden? Ganz allgemein lassen sich folgende Überlegungen anstellen:

1.) *Spill over*-Effekte: Wenn die nationalen Politiken zu so genannten *spill over*- bzw. externen Effekten führen und diese Wirkungen auf andere Akteure in anderen Ländern vom Verursacher nicht gebührend berücksichtigt werden, weil beispielsweise mögliche Kosten nicht getragen werden müssen, dann besteht eine Begründung für die Koordinierung der entsprechenden Politiken auf Gemeinschaftsebene oder sogar für eine Vergemeinschaftung. Im Bereich des Arbeitsmarktes sind zwei Arten von *spill over*-Effekten denkbar: (a) Sollte in einem MS die Arbeitslosigkeit derart hoch sein, dass sie die Bevölkerung unter einen erhöhten Migrationsdruck setzt, dann müssten die Zielländer von den dadurch induzierten Migrationsströmen die möglichen negativen Folgen (in Form eines erhöhten Druckes auf das Lohnniveau oder die sozialen Sicherungssysteme) tragen.⁶⁸ (b) Ein hohes Ausmaß an struktureller Arbeitslosigkeit (der NAIRU) in einem Land kann über mögliche geldpolitische Reaktionen der EZB negative Auswirkungen auf alle anderen MS haben.⁶⁹

2.) Erfahrungsaustausch: Sollten die Probleme auf den Arbeitsmärkten der verschiedenen MS ähnlich sein, dann spricht allein die Möglichkeit eines Erfahrungsaustausches, eines Informationstransfers, des Vergleiches von Bestpraktiken und von Lerneffekten für eine gewisse Abstimmung und Koordinierung über die Ländergrenzen hinweg.

3.) Verantwortungsverlagerung: Sind mit den Reformen auf den Arbeitsmärkten oder mit beschäftigungspolitischen Maßnahmen negative Auswirkungen auf die BürgerInnen in den MS verbunden, dann würde eine Verantwortungsverlagerung dieser möglicherweise unpopulären Maßnahmen nach Brüssel zu einer Entlastung der Politiker in den betreffenden MS führen.⁷⁰ Vorstellbar wäre dies beispielsweise bei Reformen im Steuer-, Abgaben- und Transferbereich oder wenn Arbeitslose stärker zur Eigeninitiative verpflichtet werden würden. In diesen Fällen würde der beschriebene Entlastungseffekt dazu führen, dass notwendige Maßnahmen nicht aus „populistischen“ Gründen unterlassen würden.

4.) Wertegemeinschaft: Auf einer eher integrationspolitischen Ebene könnte weiters argumentiert werden, dass die EU-BürgerInnen die Gemeinschaft in der Vergangenheit häufig mit nicht immer positiv erlebten Erfahrungen (Stichwort: Sparpakete) in Verbindung brachten. Daher sollte „die EU“ beispielsweise auch einen sichtbaren Beitrag im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit leisten.

5.) Makroökonomische Beschäftigungspolitiken: Sollte eine Beschäftigungsstrategie gemeint sein, die auch makroökonomische Elemente beinhaltet, so spricht allein schon die Tatsache für eine Ansiedlung auf EU-Ebene, dass Geld- und Währungspolitik seit Maastricht integrierte Politikbereiche darstellen und die Fiskalpolitik spätestens seit dem Stabilitätspakt als „teilintegriert“ betrachtet werden muss. Per definitionem wäre eine derartige Strategie jedenfalls hinsichtlich ihrer makroökonomischen Komponente auf EU-Ebene angesiedelt.

Welche Argumente sprechen schließlich gegen eine Beschäftigungsstrategie auf EU-Ebene?

Da auch in Zukunft davon ausgegangen werden muss, dass sich die MS und die einzelnen Regionen in der Gemeinschaft wirtschaftlich unterschiedlich entwickeln werden, sollten zumindest einige wirtschaftspolitische Anpassungsinstrumente auf diesen dezentralen Ebenen erhalten bleiben. Dies gilt umso mehr, als seit Maastricht die Geldpolitik vergemeinschaftet ist und die Fiskalpolitiken im Korsett des Stabilitätspaktes stecken. Die verbleibenden Anpassungsinstrumente umfassen alle Strukturpolitiken (auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten), die Lohnpolitik und die Bildungspolitik. Die Arbeitsmarktpolitik sollte in diesem Gedankengang natürlich völlig in nationaler Kompetenz verbleiben.⁷¹

Zusammenfassend folgt daraus: Es können einige Argumente für eine gewisse Abstimmung und Koordination der nationalen Arbeitsmarktpolitiken und Strukturpolitiken vorgebracht werden, die für eine Beschäftigungsstrategie auf EU-Ebene sprechen. Dagegen spricht allerdings, dass generell die Strukturpolitiken auf dezentraler Ebene angesiedelt bleiben sollten, um zumindest einige wirtschaftspolitische Anpassungsinstrumente im Falle von ökonomischen Schwierigkeiten auf der Ebene der Länder und Regionen zu belassen. Dies gilt nicht zuletzt für die Arbeitsmarktpolitik. Die angeführten Argumente für eine Abstimmung auf europäischer Ebene setzen ja auch eher an „sekundären“ Wirkungen einer Koordination an.

Anders liegt der Fall natürlich für die (makroökonomischen Elemente der) Beschäftigungspolitik: Die Geldpolitik ist vergemeinschaftet, den Fiskalpolitiken werden von Brüssel enge Vorgaben gegeben, und die Lohnpolitiken sind mit einer Vielzahl von *spill over*-Effekten konfrontiert – daher wäre eine Beschäftigungsstrategie, die explizit auch makroökonomische Elemente enthielte, gewissermaßen definitionsgemäß auf europäischer Ebene anzusiedeln.

2.7 Zusammenfassung von Abschnitt 2

Die Kapitel 2.1 bis 2.6 zeichnen die Entstehungsgeschichte der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ nach, beschreiben die Auswirkungen der fehlenden makroökonomischen Komponente, gehen auf die Methode der offenen Koordinierung als neuer Form der Integration und werfen schließlich die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer Beschäftigungsstrategie auf europäischer Ebene auf. Aus den angestellten Überlegungen können folgende vier Schlussfolgerungen gezogen werden:

- 1.) Die Vielzahl an Versuchen, die primär auf Stabilitätsziele ausgerichtete EU-Wirtschaftspolitik insofern zu modifizieren, als sozial-, arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Zielen eine größer Rolle eingeräumt werden sollte, müssen mehrheitlich als gescheitert angesehen werden. Der Luxemburg-Prozess ist bisher über eine gewisse Abstimmung in Fragen der Arbeitsmarktpolitik auf EU-Ebene nicht hinausgekommen. Überdies gefährdet der in letzter Zeit deutlich nachlassende Umsetzungswille der MS selbst den bisher erreichten, eher enttäuschenden Stand.
- 2.) Die makroökonomische Politik hätte im letzten Jahrzehnt die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten in der EU stärker unterstützen können, als dies geschehen ist. Dies zeigt ein Vergleich mit der Entwicklung in den USA deutlich. Insofern war der *policy mix* nicht derart optimal, wie von den Anhängern des „Binnenmarkt- und Maastricht-Programmes“ gerne behauptet wird.
- 3.) Die neue „Methode der offenen Koordinierung“ ist, historisch gesehen, eine Verlegenheitslösung. Die Bewertung dieser neuen Integrationsform steht und fällt mit der Umsetzung der vereinbarten Politiken in den MS.
- 4.) Besteht eine Beschäftigungsstrategie vorwiegend aus arbeitsmarktpolitischen Elementen, dann sprechen nur vergleichsweise schwache Argumente für eine Koordinierung dieser Politiken auf EU-Ebene. Die MS könnten diese Politiken auch ohne Zutun aus Brüssel verfolgen.

Im nächsten Abschnitt 3 (der im Heft 1/03 von WuG veröffentlicht werden wird) soll der Frage nachgegangen werden, welcher Beitrag bei der Verbesserung auf den EU-Arbeitsmärkten den Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung zugeschrieben werden kann und welcher auf die Verbesserung der konjunkturellen Entwicklung zurückzuführen ist.

Anmerkungen

- ¹ Die nachfolgenden Überlegungen fußen unter anderem auf den Erfahrungen, die der Autor durch die Teilnahme an den Tagungen des Ausschusses für Arbeitsmarkt und Beschäftigung, des Beschäftigungsausschusses, des Makroökonomischen Dialoges (technische Ebene) und des Rates „Beschäftigung und Sozialpolitik“ im Zeitraum 1995-2002 machen konnte. Eine detailliertere Darstellung der „europäischen Beschäftigungsstrategie“ wird in *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 2003 veröffentlicht.
- ² Weil in der Abgrenzung des Begriffes „Arbeitsmarktpolitik“ von der „Beschäftigungspolitik“ häufig eine große Konfusion herrscht, soll der weitere Gebrauch in diesem Artikel klargestellt werden: Unter Arbeitsmarktpolitik sollen alle Regelungen, Normen, Maßnahmen und Politiken verstanden werden, die aktiven (Vermittlung, Schulung, Förderung der Beschäftigung) und passiven (Leistungsbezug nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz) Interventionsformen, insbesondere zugunsten von Arbeitslosen, zugeordnet werden können. Demgegenüber geht der Begriff Beschäftigungspolitik weit über die Arbeitsmarktpolitik, die er einschließt, hinaus: Gemeint sind alle Politiken, die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, insbesondere auf die Entwicklung der Beschäftigung, haben: Geld-, Fiskal-, Lohn- und Strukturpolitiken (u.a. auf den Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkten).
- ³ Für einen Überblick siehe Tidow (1999/2000).
- ⁴ Europäischer Rat (1994).
- ⁵ Siehe zur Illustration beispielsweise das Österreichische Mehrjahresprogramm von 1995 und die dort angeführten „Gemeinplätze“ (Österreichische Bundesregierung 1995). Einige andere Länder, wie beispielsweise DK, NL, SWE oder FIN, legten jedoch ambitioniertere und analytisch anspruchsvollere Mehrjahresprogramme vor.
- ⁶ Siehe die Gemeinsamen Beschäftigungsberichte der Jahre 1995-1997, Rat (Beschäftigung/Soziales und Wirtschaft/Finanzen 1995, 1996 und 1997).
- ⁷ Siehe dazu die Kommentare und Einschätzungen in Ardy/Begg (2001), Aust (1997, 2000a, 2000b), Goetschy (1999, 2001), Keller (1999, 2001) und Tidow (1999/2000).
- ⁸ Für eine detaillierte Darstellung des Verhandlungsverlaufes siehe Aust (1997) oder www.europa.eu.int/en/agenda/igc-home.
- ⁹ Die schwedischen Vorstellungen fußten auf Überlegungen von Allan Larsson, dem ehemaligen Finanzminister Schwedens. Siehe Larsson (1995) und Schweden (1995).
- ¹⁰ In dem im Juni 1995 in Messina präsentierten ersten Positionspapier Österreichs kommt das Thema Beschäftigung nicht vor. Ab dem Beginn der Regierungskonferenz unterstützt Österreich zwar jene, die ein Beschäftigungskapitel wollen, die Position wird allerdings mit relativ wenig Nachdruck von den österreichischen Vertretern in der Konferenz vorgebracht.
- ¹¹ Weiter gehende Forderungen wie nach einem Konvergenzkriterium „Arbeitslosigkeit“, nach konkreten Sanktionen im Beschäftigungstitel bei Zuwiderhandeln gegen Vertragsziele; einer Aufnahme von Beschäftigungsvorgaben in die Regelungen zur WWU etc. hatten in keinem Verhandlungsstadium eine Realisierungschance. Dies wird offensichtlich, wenn man bedenkt, dass die im EU- und nationalen Kontext mächtigen Finanzminister seit November 1995 auf Vorschlag des deutschen Finanzministers Waigel die Details des Stabilitätspaktes diskutierten und am ER von Dublin (Dezember 1996) politische Übereinkunft darüber erzielten. Der Pakt wurde schließlich am ER von Amsterdam verabschiedet. Somit standen die Diskussionen zum „Beschäftigungskapitel“ seit Ende 1995 ständig „im Schatten“ der parallel laufenden Debatten zum Stabilitätspakt.
- ¹² Zitiert nach Aust (1997) 760.
- ¹³ Den Schlussfolgerungen sind u.a. zwei Entschließungen des ER angehängt: 1.) Entschließung des ER über den Stabilitäts- und Wachstumspakt und 2.) Entschließung des ER über Wachstum und Beschäftigung; siehe Europäischer Rat (1997a).
- ¹⁴ Die Verwendung des Begriffes „Beschäftigungspolitik“ ist im EGV nicht klar; im Kern ist häufig Arbeitsmarktpolitik gemeint; siehe dazu FN 2 zur Klarlegung der Begriffe im vorliegenden Artikel.
- ¹⁵ Die Artikel des Beschäftigungstitels werden in der Langfassung im Kasten „EGV Titel VIII

Beschäftigung“ kurz wiedergegeben; siehe *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 2003.

¹⁶ In den Vertragsverhandlungen tauchte diese Zielbestimmung erst sehr spät auf. Sie war Ergebnis von Interventionen der neuen britischen Regierung.

¹⁷ Siehe zu den Details den Kasten „Beschäftigungspaket“ in der Langfassung des Artikels in *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 2003.

¹⁸ Siehe Council (Employment/Labour 2000a, 2001a, 2002a).

¹⁹ In der Realität spielt die unverzinsten Einlage, die ein Land bei fortgesetzter Nichteinhaltung des Stabilitätspaktes zu hinterlegen hat, wenn überhaupt, nur eine mäßig abschreckende Rolle. Es scheint vielmehr die „peer pressure“ im Ecofin zu sein, die zu „Wohlfverhalten“ führt.

²⁰ Siehe dazu die Anmerkungen bei Aust (1997) 766 und Goetschy (1999) 126. Für die Anreizmaßnahmen sind im Zeitraum 1. Jänner 2002 bis 31. Dezember 2006 55 Mio. € vorgesehen, d.h. 11. Mio. € jährlich. Von einem großen Beschäftigungsprogramm kann tatsächlich nicht gesprochen werden.

²¹ Man konnte sich beim Beschäftigungsgipfel nicht auf diese globalen Vorgaben einigen. Es sollte noch 2 1/2 Jahre dauern: Am ER von Lissabon wurden Zielvorgaben für die Entwicklung der Beschäftigungsquoten (allgemein und von Frauen) beschlossen.

²² Den Geist der Zeit gibt auch der erste Satz der KOM-Mitteilung sehr gut wieder: „The European Council in Amsterdam was a watershed for employment policies in the Union“; siehe COM (1997).

²³ Europäischer Rat (1997b) 16-22.

²⁴ Siehe Europäischer Rat (1999) RN 7.

²⁵ Bei den bisherigen Diskussionen prallten v.a. die Meinungen von EGB- und EZB-Vertretern aufeinander, wobei immer die Frage einer der jeweiligen Konjunktursituation angemessenen Geldpolitik im Zentrum stand. Für eine detaillierter Darstellung von Problemen bei der makroökonomischen Koordinierung auf EU-Ebene siehe Angelo, Schweighofer (2001).

²⁶ Für eine Beschreibung der Genese des außerordentlichen Gipfels zur „Ökonomischen und sozialen Reform der EU“ siehe Larsson (2002).

²⁷ Europäischer Rat (2000) RN 35-40.

²⁸ Siehe dazu die weiter führenden Ausführungen in Kapitel 2.5.

²⁹ In so genannten „Employment rate scenarios for 2010“ hat die GD EMPL die Bedingungen für die Erreichung der Beschäftigungsquotenziele herausgearbeitet. Vorausgesetzt wird ein durchschnittliches jährliches BIP-Wachstum von 3% (im Zeitraum 1991-1999 betrug diese jedoch nur 1,9%) und ein Beschäftigungswachstum von 1,2% jährlich. Zentral für das Eintreffen dieser Annahmen ist das Wachstum in den großen Ländern wie DT, ITA und F, die ihre Wachstums-*Performance* gegenüber der vorangegangenen Dekade in etwa verdoppeln müssten. Siehe DG EMPL (2000). Die vorgelegten Zahlen machen daher deutlich, dass es sich beim Lissabon-Prozess möglicherweise um ein „überambitioniertes“ – man könnte auch sagen, ziemlich unrealistisches – Vorhaben handelt.

³⁰ Europäischer Rat (2001) RN 9.

³¹ Europäischer Rat (2002) RN 30.

³² Council (Employment/Labour, 1999).

³³ Council (Employment/Labour, 2000a).

³⁴ Council (Employment/Labour, 2001a).

³⁵ Council (Employment/Labour, 2002a).

³⁶ Viele Indikatoren wurden im Laufe der Zeit entwickelt, deren Anwendung jedoch nicht in allen Fällen gleich ernst genommen wurde. Dies sei an folgendem Fall illustriert: Neben den *Performance*-Indikatoren wurden seit 1998 insbesondere die Politikindikatoren der drei europäischen *Benchmarks* (Angebot für Jugendliche, bevor sie 6 Monate, und für Erwachsene, bevor sie 12 Monate arbeitslos sind; Maßnahmenquote von 20%) sehr ausführlich diskutiert. Spätestens nach 5 Jahren Umsetzung der Beschäftigungsstrategie sollten alle Jugendlichen und alle Erwachsenen ein Angebot erhalten. Tatsächlich weisen DK, SP und NL jedoch eine „non-compliance-rate“ von über 60% aus, IRL von etwa 50%, AUT von

14% (die Zahlen beziehen sich auf 2001, siehe COM 2002d, Annex1, Table A and B); d.h. ein Großteil der MS setzen zentrale Leitlinien de facto nicht um, bisher allerdings ohne ersichtliche Konsequenzen.

³⁷ Der Ständige Ausschuss für Beschäftigungsfragen (STAB) wurde mit Beschluss der Rates vom 14.12. 1970 als Gremium mit beratender Funktion eingesetzt und ebenfalls durch einen Beschluss des Rates vom 9.3.1999 reformiert. Doch die Reform zeigte bisher nicht die erhofften Wirkungen einer Steigerung der Effizienz der Arbeiten.

³⁸ Für eine theoretische Darstellung der EU-Wirtschaftspolitik in der WWU siehe DG ECFIN (1997).

³⁹ Die Regelungen zur Wirtschafts- und Währungspolitik finden sich im Titel VII, in den Artikeln 98-124 (in der Nummerierung nach dem Amsterdamer Vertrag).

⁴⁰ Der Stabilitätspakt besteht aus einer Entschließung des ER von Amsterdam und zwei sekundärrechtlichen Verordnungen. Etwas euphemistisch wurde im Verlaufe der Diskussionen um den Pakt dieser als Stabilitäts- und Wachstumspakt bezeichnet. Für eine aktuelle Einschätzung und die Darstellung einzelner Weiterentwicklungen siehe Breuss (2002a) 590ff.

⁴¹ Siehe beispielsweise Paul de Grauwe in: Financial Times (20.12.1996): „An unbalanced agreement. The EU stability pact tips the balance too much against fiscal flexibility“. Im Herbst 2002 ist von der GD ECFIN eine Diskussion über den Stabilitätspakt ausgelöst worden, weil Deutschland, Portugal, Frankreich und Italien auf Grund der schwachen Wirtschaftsentwicklung 2002 voraussichtlich nahe an die 3%-Grenze kommen oder diese sogar überschreiten werden. Im ersten Jahr der Bewährung scheint das einzutreten, was von Kritikern befürchtet wurde: Der Pakt ist zu wenig flexibel, d.h. er reduziert die Fiskalflexibilität der MS zu stark. Daher schlägt die KOM auch eine Verschiebung des Zeitpunktes, wann die MS einen ausgeglichenen Haushalt erreichen sollten, von 2004 auf 2006 vor. In der EURO-Gruppe einigte man sich schließlich darauf, ein Datum für das Erreichen des Null-Defizits zu vermeiden, dafür eine jährliche Reduktion des strukturellen Defizits um 0,5% des BIP vorzunehmen. D.h. aber beispielsweise für Österreich nichts anderes als jährliche Sparpakete im Ausmaß von 1 Mrd. €!

⁴² Die Grundzüge wurden im Dezember 1993, also mit Beginn der 2. Stufe der WWU, zum ersten Mal veröffentlicht, in der Folge jeweils im Sommer jeden Jahres. Sie basieren auf dem so genannten Artikel-99-Verfahren („Koordinierung der Wirtschaftspolitik“). Die ersten Grundzüge waren relativ allgemein gehalten und umfassten 4 Seiten im Amtsblatt. Die letzten bisher veröffentlichten Grundzüge vom Juni 2002 sind ein 50 Seiten langes Dokument, mit entsprechend detaillierten Vorgaben. Siehe Rat (Wirtschaft/Finanzen 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 und 2002).

⁴³ Siehe Rat (Wirtschaft und Finanzen 2001) 5; als der Abschwung bereits in vollem Gang war, wurde noch immer davon gesprochen, dass „die Haushaltspolitik dazu beitragen“ müsse, „dass es zu keiner übermäßigen Nachfrage und zu keinem Inflationsdruck kommt“.

⁴⁴ In den Grundzügen der Wirtschaftspolitik 1996 wurde die gemeinsame makroökonomische Strategie durch die folgenden drei Elemente bestimmt: 1.) „eine stabilitätsorientierte Geldpolitik, die nicht durch unangemessene Haushalts- und Lohnkostenentwicklungen unterlaufen wird;“ 2.) „anhaltende Anstrengungen zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen in den meisten Mitgliedstaaten entsprechend den Zielvorgaben ihrer Konvergenzprogramme;“ und 3.) „eine mit dem Ziel der Preisstabilität zu vereinbarende Nominallohnentwicklung; zugleich sollte die Reallohnentwicklung unterhalb des Produktivitätszuwachses bleiben, damit die Rentabilität arbeitsplatzschaffender Investitionen erhöht wird. Je stärker die Geldpolitik bei ihrer Stabilitätsaufgabe durch angemessene Haushaltspolitiken und Lohnentwicklungen entlastet wird, desto eher werden die monetären Rahmenbedingungen einschließlich der Wechselkurse und der langfristigen Zinsen Wachstum und Beschäftigung begünstigen“. Siehe Rat (Wirtschaft/Finanzen 1996) 46.

⁴⁵ Da die EZB beinahe in jeder konjunkturellen Lage Inflationsrisiken gegeben sah, kam dieser möglichen Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik bisher keine Bedeutung zu. So wiesen die Vertreter der EZB im Makroökonomischen Dialog (auf technischer Ebene) beinahe bei jedem der sechs bisher abgehaltenen Treffen seit Herbst 1999 auf mögliche Inflationsrisiken hin.

- ⁴⁶ Im Detail lauten die Vorgaben: Es sei erforderlich, dass „die Nominalloohnerhöhungen mit Preisstabilität zu vereinbaren sind; die Realloohnerhöhungen nicht das Wachstum der Arbeitsproduktivität übersteigen – dabei ist zu berücksichtigen, dass die Rentabilität kapazitätsfördernder und Arbeitsplätze schaffender Investitionen gegebenenfalls verbessert und sodann aufrecht erhalten werden muss; Lohnfestsetzungsverfahren gefördert werden, die unterschiedlichen Produktivitätsgraden (unter anderem nach Maßgabe der einschlägigen Fertigkeiten und Qualifikationen oder des geographischen Gebietes) Rechnung tragen.“ Siehe Rat (Wirtschaft/Finanzen 2001)11. Für eine detaillierte Darstellung von aktuellen Fragen der Lohnpolitik in der EU siehe Mesch (1999/2000).
- ⁴⁷ Zum Stellenwert von Rigiditäten am Arbeitsmarkt ist die Auseinandersetzung zwischen Horst Siebert und Stephen Nickell von Interesse: Während ersterer die Dysfunktionalitäten der europäischen Arbeitsmärkte für die hohe europäische Arbeitslosigkeit verantwortlich macht, bemüht sich Nickell um eine differenziertere Sicht der Dinge. Nach seiner Auffassung sind beispielsweise hohe Arbeitslosenunterstützungen nur dann ein Problem, wenn sie zeitlich unbegrenzt und ohne entsprechende Kontrollmechanismen und Aktivierungsmaßnahmen gewährt werden; kollektive Lohnverhandlungsmechanismen können dann problematisch sein, wenn keine Koordinierungsmechanismen vorgesehen sind; für arbeitsrechtliche Schutzmaßnahmen findet er überhaupt keinen Zusammenhang zur Arbeitslosigkeit. Siehe Siebert (1997) und Nickell (1997).
- ⁴⁸ Siehe beispielsweise Blinder (1996), Schürz (1998) und Priewe 1999.
- ⁴⁹ Siehe beispielsweise Drèze/Malinvaut (1994) oder Priewe (1999).
- ⁵⁰ Siehe beispielsweise Walterskirchen (1984), Guger/Walterskirchen (1987), Schulmeister (1996) und Flassbeck (1999).
- ⁵¹ Siehe Kregel (1987), Flassbeck (1988) und Flassbeck/Spiecker (2000).
- ⁵² Siehe ausführlicher Schulmeister (2000).
- ⁵³ Siehe dazu beispielsweise COM (2002e), Chapter 5.1. „The cyclical behaviour of unemployment“ und DG EMPL (2002), Chapter 2 „Structural Changes in the European Labour Market“.
- ⁵⁴ Liegt der Zins über der Wachstumsrate, dann müssen die Schuldner (Unternehmen, Staat) Primärüberschüsse erzielen, damit der Schuldenstand nicht rascher wächst als die Gesamtwirtschaft. Siehe dazu ausführlich Schulmeister (2000) 8ff.
- ⁵⁵ Breuss stellt in diesem Zusammenhang die Frage: „Was ECB's monetary policy optimal?“ Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Geldpolitik im EURO-Raum zu vorsichtig und „backward looking“ war und dass bessere Ergebnisse erzielt worden wären, hätte sich die EZB an der „core inflation“ orientiert. Diese Politik wäre durchaus vereinbar mit dem Preisstabilitätsziel gewesen! Siehe Breuss (2002b).
- ⁵⁶ Siehe beispielsweise Barrell/Morgan/Pain (1995), die unter der Annahme, dass alle MS sowohl das Defizit- als auch das Verschuldungskriterium erfüllen, zu Beschäftigungseinbußen von 1,5 Mio. Personen kommen.
- ⁵⁷ OECD (1996).
- ⁵⁸ Schulmeister (2000).
- ⁵⁹ Der starke Rückgang der Sparquote in den USA war allerdings sicherlich auch verbunden mit dem erheblichen Anstieg der Aktienkurse und davon induzierten Vermögenseffekten bei den privaten Haushalten.
- ⁶⁰ In der EU sind die realen Lohnstückkosten in den 90er Jahren um etwa 6% kumuliert gesunken, seit 1980 reduzierten sie sich sogar um etwa 13%; in den USA hingegen blieben sie auch über 2 Jahrzehnte hinweg annähernd konstant. Internationale Zahlen zu den realen Stückkosten sind jedoch vorsichtig zu interpretieren. Die OECD weist für die USA in den 90er Jahren einen stärkeren Rückgang der Lohnstückkosten aus. Siehe Marterbauer/Walterskirchen (2002) Übersicht 2.
- ⁶¹ Zur Diskussion um die Bewertung der Methode der offenen Koordinierung siehe beispielsweise Larsson (2002), de la Porte/Pochet (2002), de la Porte/Pochet/Room (2001), Ardy/Begg (2001), Trubek/Mosher (2001), Rodrigues (2001).
- ⁶² Siehe beispielsweise das Weißbuch der Kommission zum Thema (COM 2001a) 21f und die überraschend kritischen Anmerkungen zur „Methode der offenen Koordinierung“.

- ⁶³ Die erste Aussage stammt von Göran Persson vom Mai 1998 (zitiert nach Larsson 2002), die zweite von Allan Larsson (2002).
- ⁶⁴ Siehe Europäischer Rat (2000) RN 37-40.
- ⁶⁵ Stellvertretend für die Gruppe der Befürworter sei Larsson (2002) und Rodrigues (2001) angeführt, für die Gruppe der Gegner Scharpf (zitiert nach de la Porte/Pochet/Room 2001).
- ⁶⁶ Ardy/Begg (2001) 11.
- ⁶⁷ Scharpf (zitiert nach de la Porte/Pochet/Room 2001, 301).
- ⁶⁸ Dem Argument könnte entgegen gehalten werden, dass die Migrationsströme innerhalb der Gemeinschaft bisher sehr klein waren.
- ⁶⁹ Siehe beispielsweise von Hagen/Mundschenk (2001) 3.
- ⁷⁰ J. Goetschy spricht in diesem Zusammenhang von „to ‚depoliticise‘ the unemployment problem from its immediate national contingencies“ (Goetschy (2001) 403).
- ⁷¹ Der wirtschaftspolitische *Mainstream* in der EU vertritt diese Argumentation; siehe DG ECFIN (1997).

Literatur

- Angelo, Silvia, Schweighofer, Johannes, Makroökonomische Koordinierung auf EU-Ebene, in: Kurswechsel 3 (2001) 49-61.
- Ardy, Brian; Begg, Iain, The European Employment Strategy: Policy Integration by the Back Door? (=Paper Presented for the ECSA 7th Biennial Conference, Madison, Wisconsin, 31 May – 2 June 2001).
- Aust, Andreas, Der Amsterdamer Vertrag: „Vertrag der sozialen Balance“? Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Regierungskonferenz 1996/1997, in: Zeitschrift für Sozialreform 43/10 (1997) 748-777.
- Ders., Die Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik nach dem Gipfel von Amsterdam – Versuch einer ersten Bilanz, in: Zeitschrift für Sozialreform 46/1 (2000a) 13-37.
- Ders., „Dritter Weg“ oder „Eurokeynesianismus“? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 3 (2000b) 269-283.
- Barrell, Ray; Morgan, Julian; Pain, Nigel, The Employment Effects of the Maastricht Fiscal Criteria (=National Institute of Economic and Social Research, Discussion Paper No 81, London, June 1995).
- Blinder, Alan S., Conceptual basis for Monetary Policy with particular reference to the United States, Speech held at the Senior Executive Conference of the Mortgage Bankers Association in New York on 10/1/1996), in: Bank for International Settlements, BIS Review 14 (Basel 1996).
- Breuss, Fritz, Die wirtschaftspolitische Architektur der WWU, in: Wifo Monatsberichte 9 (2002a) 581-607.
- Ders., Was ECB's Monetary Policy optimal? (= Wifo Working Papers 173, Wien 2002b).
- COM, Commission Communication. Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies 1998, Commission of the European Communities, COM (97) 497 final (Brüssel 1997).
- COM, European Governance. A white paper, Commission of the European Communities, COM(2001) 428 final (Brüssel 2001).
- COM, The Lisbon Strategy – Making Change Happen, Communication from the Commission to the Spring European Council in Barcelona, COM (2002) 14 final (Brüssel 2002a).
- COM, The Lisbon Strategy – Making Change Happen, Commission Staff Working Paper in support of COM(2002) 14 final, SEC(2002)29 (Brüssel 2002b).
- COM, The Lisbon Strategy – Making Change Happen, Commission Staff Working Paper in support of COM(2002) 14 final, SEC(2002)29, Annex 2, (Brüssel 2002c).
- COM, Draft Joint Employment Report, Supporting Document, COM (2000) (Brüssel 2002d).
- COM, Economic Forecast, Spring 2002, in: European Economy 2 (2002e).

- Council (Employment/Labour), Council Decision of 15 December 1997 on guidelines for Member States' employment policies for the year 1998, OJ C 30, 28 01 1998 (Brüssel 1998) 1-5.
- Council (Employment/Labour), Council Decision of 22 February 1999 on guidelines for Member States' employment policies for the year 1999, OJ C 69, 12 03 1999 (Brüssel 1999) 2-8.
- Council (Employment/Labour), Council Decision of 13 March 2000 on guidelines for Member States' employment policies for the year 2000, OJ L 72, 21 03 2000 (Brüssel 2000a) 15-20.
- Council (Employment/Labour), Council Recommendation of 14 February 2000 on the implementation of Member States' employment policies, OJ L 52, 25 02 2000 (Brüssel 2000b) 32-40.
- Council (Employment/Labour), Council Decision of 19 January 2001 on guidelines for Member States' employment policies for the year 2001, OJ L 22, 24 01 2001 (Brüssel 2001a) 18-26.
- Council (Employment/Labour), Council Recommendation of 19 January 2001 on the implementation of Member States' employment policies, OJ L 22, 24 01 2001 (Brüssel 2001b) 27-37.
- Council (Employment/Labour), Council Decision of 18 February 2002 on guidelines for Member States' employment policies for the year 2002, OJ L 60, 01 03 2002 (Brüssel 2002a) 60-69.
- Council (Employment/Labour), Council Recommendation of 18 February 2002 on the implementation of Member States' employment policies, OJ L 60, 01 03 2002 (Brüssel 2002b) 70-80.
- de la Porte, Caroline; Pochet, Philippe; Room, Graham, Social Benchmarking, policy making and new governance in the EU, in: Journal of European Social Policy 11/4 (2001).
- de la Porte, Caroline; Pochet, Philippe (Hrsg.), Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination, SALTSA – Joint Programme for Working Life Research in Europe (Brüssel 2002).
- DG ECFIN, Economic Policy in EMU, in: Economic Papers 124, 125 (1997).
- DG EMPL, Employment rate scenarios for 2010, Ad hoc/008/00/EN (=Szenario erstellt von der GD EMPL für die Diskussionen im Rahmen der Ad hoc-Gruppe des Beschäftigungsausschusses, Brüssel 2000).
- DG EMPL, Structural changes in the European labour markets, in: Employment in Europe, Chapter 2 (Brüssel 2002)
- Drèze, Jacques H.; Malinvaud, Edmond, Growth and Employment: the scope for a European initiative, in: European Economy, Reports and Studies, No 1 (Brüssel 1994) 81-106.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 9.-10. Dezember (1994) in Essen.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 16.-17. Juni (1997a) in Amsterdam.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 20.-21. November (1997b) in Luxemburg.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 11.-12. Dezember (1998) in Wien.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 3.-4. Juni (1999) in Köln.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 23.-24. März (2000) in Lissabon.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 23.-24. März (2001) in Stockholm.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung am 15.-16. März (2002) in Barcelona.
- Flassbeck, Heiner, Reallöhne und Arbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen 4 (1998).

- ders., Saving, Investment and Government Deficits – A Modern Kaleckian Approach (=Paper presented at the International Conference in Commemoration of Michael Kalecki on the 100th Anniversary of his Birth, (Warschau, 27-28 September 1999).
- Flassbeck, Heiner; Spiecker, Friederike, Löhne und Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich (=Studie für die Hans Böckler Stiftung und den Bundesvorstand des DGB, Berlin, Juni 2000).
- Goetschy, Janine, The European Employment Strategy: Genesis and Development, in: European Journal of Industrial Relations 5/2 (1999) 117-137.
- dies., The European employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed, in: Industrial Relations Journal 32/5 (2001).
- Guger, Alois; Walterskirchen, Ewald, Budget- und Geldpolitik im Übergang von armen zu reichen Industriegesellschaften: Vorschläge nach Keynes und Kalecki, in: Matzner, Egon; Kregel, Jan; Roncaglia, Alessandro (Hrsg), Arbeit für alle ist möglich (Berlin 1987).
- Isemann, Harald; Marterbauer, Markus; Schweighofer, Johannes, Beschäftigung in Europa – Einige kritische Anmerkungen zum Weißbuch der EG-Kommission zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“, in: Kurswechsel 2 (1994) 26-35.
- Keller, Berndt, Aktuelle Entwicklungen „europäischer“ Beschäftigungspolitik: Vom Weißbuch zum Beschäftigungskapitel, in: Sozialer Fortschritt 48/6 (1999) 141-150.
- Ders., Employment Chapter of the Amsterdam Treaty, Towards a new European Employment Policy ? (=International Industrial Relations Association, 6th European Congress, Oslo, 25.-29. June 2001).
- Kregel, Jan A., Die Theorie der Arbeitsnachfrage und des Arbeitsangebotes – die keynesianische Sichtweise, in: Matzner, Egon; Kregel, Jan; Roncaglia, Alessandro (Hrsg), Arbeit für alle ist möglich (Berlin 1987).
- KOM, Weißbuch zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert“, EG-Kommission, KOM(93), 700 endg. (Brüssel 1993).
- Larsson, Allan, A Vision for IGC 1996: A European Employment Union – to make EMU possible (Stockholm, 25. April 1995).
- ders., The new open method of co-ordination – a sustainable way between a fragmented Europe and a European supra state? A practitioner's view (=Lecture by Allan Larsson, former Director General, DG EMPL, EU Commission, Uppsala University, Uppsala, 4. März 2002).
- Marterbauer, Markus; Walterskirchen, Ewald, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konsolidierungspolitik in der EU (=Wifo-Studie im Auftrag der BAK, Wien 1999).
- Marterbauer, Markus; Walterskirchen, Ewald, Bestimmungsgründe der Lohnquote und der realen Lohnstückkosten (=Wifo-Studie im Auftrage der OeNB und des BMWA, Wien, Juni 2002).
- Mesch, Michael, Vom Wettbewerbskorporatismus zur transnationalen Koordinierung der Lohnpolitik in der EU (Teile 1 und 2), in: Wirtschaft und Gesellschaft 25/4 (1999) 387-422 und 26/1 (2000) 7-63.
- Nickell, Stephen, Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, in: Journal of Economic Perspectives 11/3 (1997) 55-74.
- Platzer, Hans-Wolfgang, Die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam: Koordinierte und verhandelte Europäisierung, in: Integration 22/3 (1999) 176-190.
- Prieue, Jan, Makroökonomische Politik für mehr Beschäftigung, in: WSI Mitteilungen 3 (1999) 145-155.
- OECD, The experience with fiscal consolidation in OECD countries, in: OECD Economic Outlook (Paris, June 1996) 34-41.
- Österreichische Bundesregierung, Österreichisches Mehrjahresprogramm zur Umsetzung der 5 Punkte von Essen zur Steigerung der Beschäftigung (Wien, Oktober 1995).
- Rat (Beschäftigung/Soziales und Wirtschaft/Finanzen), Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 1995 (für den ER in Madrid, Dezember 1995), Annex 2 zu den Schlussfolgerungen des ER von Madrid (Brüssel 1995).

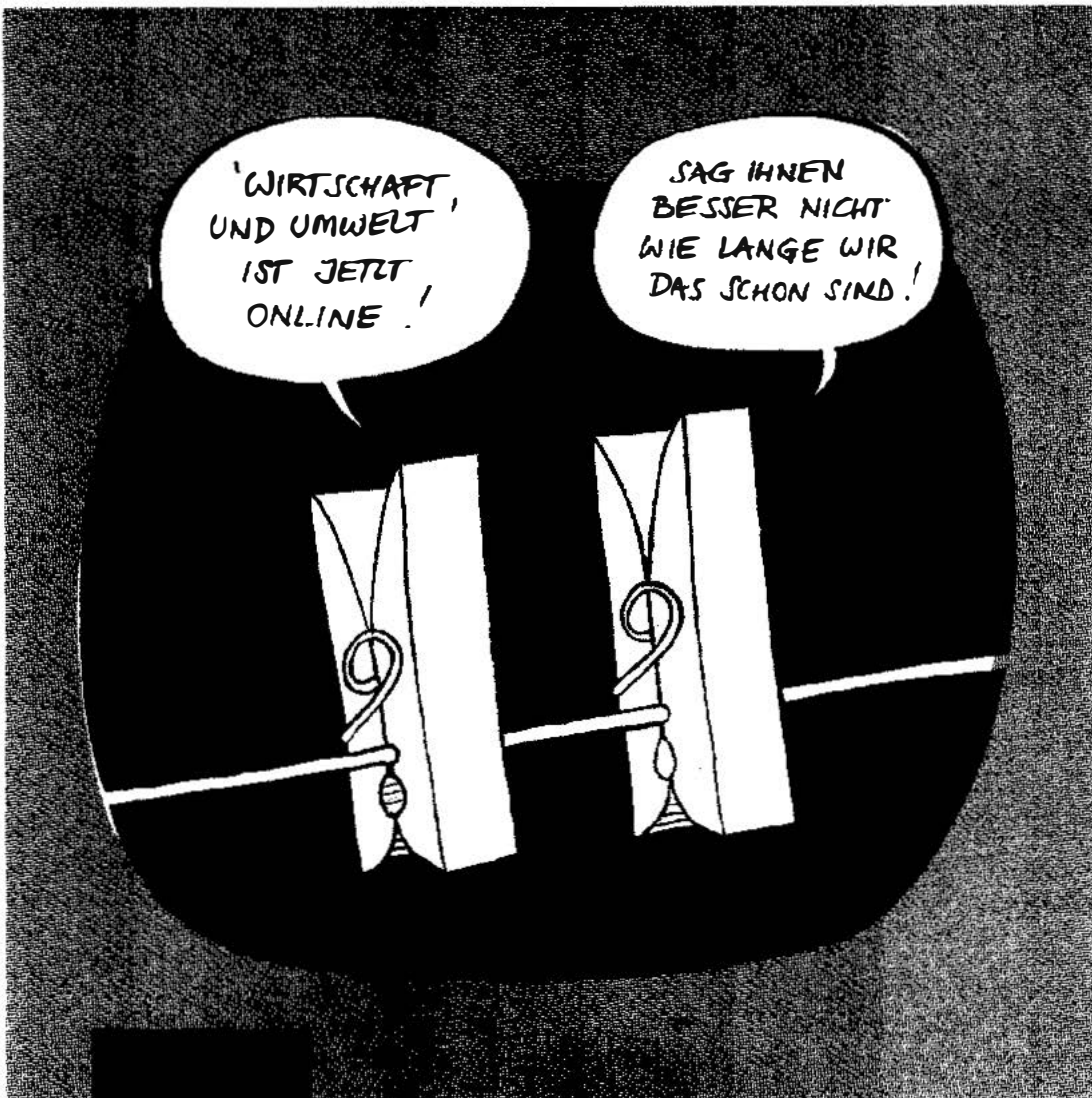
- Rat (Beschäftigung/Soziales und Wirtschaft/Finanzen), Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 1996 (für den ER in Dublin, Dezember 1996), 12482/96, SOC 428 ECOFIN 193 (Brüssel 1996).
- Rat (Beschäftigung/Soziales und Wirtschaft/Finanzen), Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 1997 (für den Sondergipfel in Luxemburg, November 1997), 11861/1/97 REV 2 ADD1, SOC 332 ECOFIN 161 (Brüssel 1997).
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 22. Dezember 1993 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 007 vom 11. Jänner 1994 (Brüssel 1993) 9-12.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 11. Juli 1994 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 200 vom 3. August 1994 (Brüssel 1994) 38-41.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 10. Juli 1995 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 191 vom 12. August 1995 (Brüssel 1995) 24-28.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 8. Juli 1996 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 179 vom 18. Juli 1996 (Brüssel 1996) 46-50.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 7. Juli 1997 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 209 vom 2. August 1997 (Brüssel 1997) 12-18.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 6. Juli 1998 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 200 vom 16. Juli 1998 (Brüssel 1998) 34-44.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 12. Juli 1999 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 217 vom 17. August 1999 (Brüssel 1999) 34-61.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 19. Juni 2000 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 210 vom 21. August 2000 (Brüssel 2000) 1-40.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 15. Juli 2001 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 179 vom 2. Juli 2001 (Brüssel 2001) 1-45.
- Rat (Wirtschaft/Finanzen), Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2002 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ABL L 182 vom 1. Juli 2002 (Brüssel 2002) 1-50.
- Rodrigues, Maria João, The open method of coordination as a new governance tool, in: Journal Europa Europe (Rome 2001).
- Schürz, Martin, Anmerkungen zur Geldpolitik in der WWU, in: WISO 2 (1998) 15-36.
- Schulmeister, Stephan, Zinssatz, Investitionsdynamik, Wachstumsrate und Staatsverschuldung, in: Wifo-Monatsberichte 11 (1996) 729-735.
- Ders., Die unterschiedliche Wachstumsdynamik in den USA und Deutschland in den 90er Jahren (=Wifo-Working Papers 134, Wien 2000).
- Siebert, Horst, Labour Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe, in: Journal of Economic Perspectives 11/3 (1997) 37-54.
- Schweden, Strengthening the fight against unemployment – an issue for the Intergovernmental Conference (Stockholm, 1. September 1995).
- Tidow, Stefan, Europäische Beschäftigung im Wandel der Integrationsprojekte, in: Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.), Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU (Baden-Baden 1999/2000) 145-165.
- Trubek, David M.; Mosher, James S., New Governance, EU Employment Policy, and the Social Model (=Paper presented at the Conference on Reconfiguring Work and Welfare in the New Economy, European Union Centre, University of Wisconsin, Madison, 10.-12.5.2001).
- von Hagen, Jürgen; Mundschenk, Susanne, The political economy of policy coordination at

the EU level (=paper prepared for the conference on macroeconomic policy coordination by the Economic Council of Sweden, Stockholm, 28. Mai 2001).

Walterskirchen, Ewald, Budgetdefizite und private Überschüsse, in: Wifo Monatsberichte 1 (1984) 10-26.

Zusammenfassung

Der vorliegende erste Teil des Artikels stellt eine polit-ökonomische Analyse der Entstehungsgeschichte der ‚europäischen Beschäftigungsstrategie‘ an. Es werden die Vorläufer, nämlich das Weißbuch zu ‚Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung‘, ebenso beschrieben wie die Ereignisse des Jahres 1997, der Geburtsstunde des so genannten ‚Luxemburg-Prozesses‘, und die vielfältigen Formen der Weiterentwicklung der Strategie in den Jahren 1998-2002. Darüber hinaus wird eine Bewertung der ‚Methode der offenen Koordination‘ vorgenommen und die Frage aufgeworfen, warum eine Beschäftigungsstrategie, die v.a. Strukturpolitiken zum Inhalt hat, überhaupt auf der EU-Ebene angesiedelt werden sollte. Die Arbeit kommt im Wesentlichen zu zwei zentralen Schlussfolgerungen: 1.) Dem ‚Luxemburg-Prozess‘ fehlt eine makroökonomische Komponente. Hätten die Geld-, Fiskal- und Lohnpolitiken die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten durch eine gezieltere Förderung des Wachstums stärker unterstützt, dann würde sich die Arbeitsmarktlage in den Mitgliedstaaten der EU deutlich besser darstellen. Dies zeigt insbesondere ein Vergleich der Entwicklung in der EU mit jener in den USA im letzten Jahrzehnt. 2.) Die Mitgliedstaaten nehmen den Luxemburg-Prozess in den letzten Jahren zusehends weniger ernst, wodurch die Gefahr besteht, dass der gesamte Prozess zu einem rein bürokratischen Verfahren degeneriert.



www.wirtschaftundumwelt.at



DIE KANN WAS.

***Spillover*-Effekte in Stadttagglomerationen: Die Quantifizierung budgetärer *Spillovers* am Beispiel Wiens**

Martin Schneider, Doris Vierbauch

1. Einleitung

In städtischen Agglomerationen wie der Region Wien erfüllen Kernstadt und Umland jeweils spezifische Aufgaben und sind dadurch in hohem Maße aufeinander angewiesen. Räumliche, technologische und gesellschaftliche Entwicklungen haben zu einer Vielzahl von Verflechtungen geführt. Dazu zählen insbesondere Personen-, Güter- und Informationsströme, Einkommensflüsse, fiskalische Ströme sowie Emissionen. Aus Sicht des öffentlichen Sektors spielen Nutzenströme durch die (kostenlose) Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen eine wichtige Rolle, da diesen im Hinblick auf eine effiziente öffentliche Aufgabenerfüllung eine besondere Bedeutung zukommt. Dabei verlangt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, dass der Kreis der Nutznießer öffentlicher Leistungen gleich dem Kreis der Zahler und dem Kreis der Entscheider sein sollte.

Räumliche externe Effekte (*Spillovers*) sind die Hauptursache für die Verletzung der fiskalischen Äquivalenz. Sie kommen unentgeltlich, d.h. nicht über Marktbeziehungen zustande. Diese *Spillover*-Effekte können positiv oder negativ sein. Positive *Spillovers* entstehen im Stadt-Umland-Bereich vor allem im Infrastrukturbereich durch die kostenlose oder nicht kostendeckende Inanspruchnahme von (kommunaler) Infrastruktur im Ver- und Entsorgungsbereich, Verkehrs-, Gesundheits- und Freizeiteinrichtungen sowie im Sozialbereich durch die höheren Sozialausgaben der Kernstädte, die auch den Einwohnern der Umlandgemeinden zugute kommen. Negative *Spillovers* sind hauptsächlich im Umweltbereich (Verkehr, Emissionen, Bodenversiegelung, Verschmutzung von Boden und Grundwasser) zu finden. *Spillovers* führen sowohl zu einem Gerechtigkeits- wie auch zu einem Allokationsproblem. Ein Gerechtigkeitsproblem tritt auf, wenn es durch das Auseinanderfallen von Nutzern und Zahlern zu einem gesellschaftlich unerwünschten Verteilungsergebnis kommt. Zu einem Allokationsproblem kommt es, wenn die Entscheidung über die bereitgestellte Menge eines öffentlichen Gutes nur auf dem Bedarf der eigenen Bevölke-

rung basiert und nicht auf der gesamten potentiellen Inanspruchnahme. In diesem Fall kommt es bei positiven *Spillovers* aus gesamtwohlfahrtlicher Sicht zu einer Unterversorgung mit der betreffenden öffentlichen Leistung.

Spillovers im Stadt-Umland-Kontext sind im theoretisch-methodischen Bereich bereits relativ gut erforscht und dokumentiert, während bislang nur relativ wenige empirische Untersuchungen existieren. In der Schweiz hat sich Frey schon seit den siebziger Jahren intensiv mit der *Spillover*-Problematik vor allem zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft beschäftigt. Im Rahmen der Erstellung eines Neuen Finanzausgleichs für die Schweiz (NFA) erfährt die *Spillover*-Problematik zur Zeit besondere Aufmerksamkeit. In Deutschland haben erstmals Mielke (1979) für Hamburg und Conrad (1980) für Frankfurt umfassende *Spillover*-Bilanzen für die jeweilige Kernstadt und ihr Umland erstellt. In Österreich konzentrierten sich die Arbeiten – bis auf eine Untersuchung von Ungerer (1983) für die Stadt Innsbruck – bisher hauptsächlich auf einzelne Infrastrukturprojekte. So untersuchten beispielsweise Eibl, Gantner und Altmann (1983) die Standortwirkungen der Universitätskliniken Innsbruck. Schönböck et al. (1999) berechneten für ausgewählte Bereiche, in welchem Ausmaß Wien zum Aufkommen an Mitteln auf Bundesebene beiträgt und in welchem Ausmaß Rückflüsse Wien zuzurechnen sind. Dies stellt zwar keine *Spillover*-Berechnung im engeren Sinn dar, liefert aber eine wertvolle Datengrundlage für die betrachteten Bereiche in dieser Arbeit.

Neben der nur lückenhaft vorhandenen empirischen Evidenz besteht weiters Unklarheit über die Relevanz der Implikationen von *Spillovers* im Stadt-Umland-Bereich. So kann es nicht als abgesichert gelten, inwieweit und vor allem in welchem Ausmaß es durch *Spillovers* zu einer sub-optimalen Versorgung mit der jeweiligen öffentlichen Leistung kommt. Weiters ist das Ausmaß der Abgeltung der grenzüberschreitenden Erstellung und Inanspruchnahme von öffentlichen Leistungen durch den Finanzausgleich im Rahmen eines allgemein anerkannten zentralitätsbedingten² Finanzbedarfs nicht bekannt.³

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die *Spillovers* zwischen einer Kernstadt und ihrem Umland exemplarisch am Beispiel Wiens zu untersuchen. Der Beitrag konzentriert sich auf die Untersuchung von *Spillovers*, die ihren Niederschlag im Budget der Gemeinde Wien finden (=budgetäre *Spillovers*).

Die Analyse soll in erster Linie jene Bereiche identifizieren, in denen *Spillovers* besonders stark in Erscheinung treten. Weiters wird versucht, das Gesamtvolumen der budgetären *Spillovers* näherungsweise zu bestimmen. Dabei wird auf dem von Hennessey (1999) entwickelten Untersuchungskonzept aufgebaut. Als Analysemethode findet die regionale Inzidenzanalyse Verwendung. Das Basisjahr der Untersuchung ist 1999. Die Ausstattung der Gemeinde Wien mit finanziellen Mitteln (vor allem im Zusammenhang mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel) wird nicht berücksichtigt. Ebenfalls *nicht* untersucht wird die Frage, ob die Gemeinde Wien für ihre Zentralitätsfunktion im Rahmen des Finanzausgleichs hinreichend entschädigt wird.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Nach einer Darstellung der Grundlagen der Inzidenzanalyse in Kapitel 2 werden in einem ersten Analyseschritt die Haushaltsgruppen des Wiener Budgets identifiziert, in denen *Spillovers* besonders stark in Erscheinung treten (Kapitel 3). Für diese Budgetposten wird in Kapitel 4 eine regionale Inzidenzanalyse durchgeführt. Dabei werden die Nettokosten der Erstellung der jeweiligen öffentlichen Leistung ermittelt und regionalisiert. In Kapitel 5 werden denkbare Konsequenzen aus diesem Ergebnis diskutiert. Kapitel 6 fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

2. Grundstruktur der Inzidenzanalyse als Instrument zur Berechnung von *Spillovers*

Zur Quantifizierung von *Spillovers* kommt die regionale Inzidenzanalyse zur Anwendung. Diese wurde ursprünglich zur Erfassung der Verteilungswirkungen staatlicher Budgets und anderer öffentlicher Maßnahmen entwickelt, wird aber bereits seit längerer Zeit erfolgreich auf die räumliche Ebene übertragen.⁴ Die Inzidenz von *Spillovers* bezeichnet deren Wirkung auf die interregionale Einkommensverteilung im Vergleich zu einer Situation ohne *Spillovers*. Zur Erfassung von Netto-*Spillovers* (= durch öffentliche Ausgaben bedingte leistungsseitige *Spillovers* minus etwaiger Abgeltungen durch den Finanzausgleich) ist grundsätzlich die Erfassung sowohl der *ausgabenseitigen Inzidenz* als auch der *einnahmenseitigen Inzidenz* erforderlich.

Die Erfassung der *Inzidenz der Einnahmenseite* der Gemeinden ist deswegen erforderlich, da die durch die Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben verursachten *Spillovers* (teilweise) im österreichischen Finanzausgleich berücksichtigt werden. Die Berücksichtigung erfolgt dabei in Form höherer Pro-Kopf-Gemeindeertragsanteile größerer Gemeinden durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel. Eine umfassende Betrachtung hätte daher auch die Einnahmenseite zu berücksichtigen. In der vorliegenden Arbeit wird diese Betrachtung jedoch nicht durchgeführt.

Bei der Erfassung der *Inzidenz der Ausgabenseite* wird zwischen mehreren Analyseebenen unterschieden, und zwar der Zahlungs-, der Güter-, und der Nutzeninzidenz. Bei der Zahlungsinzidenz werden die mit der Erstellung einer öffentlichen Leistung in Zusammenhang stehenden Geld- oder Zahlungsströme betrachtet. Bei der Güterinzidenz steht die Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung im Mittelpunkt. Der durch die Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung entstehende Nutzen wird auf der Ebene der Nutzeninzidenz betrachtet. Da die Fähigkeit, aus Gütern oder Dienstleistungen Nutzen zu ziehen, sowohl zwischen Personen, Personengruppen als auch Regionen unterschiedlich ausgeprägt sein kann, können sich Nutzeninzidenz und Güterinzidenz unterscheiden. Obwohl das Konzept der Nutzeninzidenz vom theoretischen Standpunkt aus zu bevorzugen wäre, stößt seine praktische Umsetzung wegen des Problems der Nutzenmessung⁵ auf kaum überwindbare Schwierigkeiten.

Neben der Unterscheidung von Zahlungs-, Güter und Nutzeninzidenz erfolgt häufig noch eine Unterteilung in *Primär-, Sekundär und Tertiärinzidenz*. Unter der Primärinzidenz versteht man die kurzfristigen Veränderungen in der Einkommens-, Güter- und Nutzenverteilung, die sich unmittelbar nach der Durchführung einer Maßnahme ergeben. Dabei wird unterstellt, dass die Haushalte und Unternehmen noch keine Zeit hatten, sich auf die veränderten Bedingungen einzustellen. Auf der Ebene der Sekundärinzidenz erfolgen bereits Preis-Mengen-Anpassungen, welche die Überwälzung von Steuerlasten und Ausgabenbegünstigungen auf Dritte bewirken. Die Tertiärinzidenz berücksichtigt schließlich längerfristige Adaptionsprozesse, die nach der Zurverfügung-Stellung einer Infrastrukturanlage aufgetreten sind. Dazu gehören z. B. die durch die jeweilige Anlage ausgelösten Wohnort- und Standortverlagerungen der privaten Haushalte und Unternehmen.⁶

Weiters wird zwischen der formalen (gesetzlichen) Inzidenz, also den beabsichtigten, gewollten Verteilungswirkungen und der effektiven, also der tatsächlich feststellbaren Inzidenz unterschieden. Dies ist insbesondere für die Erfolgskontrolle wichtig. Für die Vollzugskontrolle ist die formale (rechtliche) Inzidenz relevant, für die Wirkungskontrolle die effektive Inzidenz und für die Zielerreichungskontrolle der Vergleich von beabsichtigter und effektiver Inzidenz.⁷

Wie aus diesen Ausführungen ersichtlich wird, ergeben sich durch die Kombination der verschiedenen Inzidenzebenen eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten für die regionale Inzidenzanalyse. Die Auswahl der jeweils passenden Ebene orientiert sich in erster Linie am Erkenntnisinteresse, wird jedoch in der Praxis meist stark durch die Verfügbarkeit von Daten eingeschränkt. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die Analyse der *effektiven Leistungsinzidenz*. Es werden keinerlei mittel- oder längerfristige Anpassungsprozesse unterstellt, die Analyse erfolgt daher auf der Ebene der *Primärinzidenz*.

Neben budgetären *Spillovers* existieren noch *außerbudgetäre Spillovers*. Diese resultieren beispielsweise aus Naherholungsgebieten oder aus Verkehrsaktivitäten und haben keinen direkten Niederschlag im kommunalen Haushalt. Die Bewertung von externen Kosten in diesen Bereichen ist sehr schwierig, daher müssen dafür spezielle Bewertungskonzepte angewendet werden. „Allerdings ist die Diskussion der Bewertungsansätze und ihrer Systematisierung noch weit von einem methodisch konsistenten Bild entfernt.“⁸ Solche Bewertungsansätze sind beispielsweise das Opportunitätskostenkonzept oder die Berechnung der Mehrkosten aufgrund der Vorrangfunktionszuweisung bei Naherholungsgebieten sowie die Zahlungsbereitschafts-, Schadenskosten- oder Vermeidungskostenansätze bei Verkehrs-*Spillovers*.

3. Identifikation der *Spillover*-verdächtigen Budgetposten

Der erste Schritt besteht in einer Überprüfung der einzelnen Haushaltsgruppen des Rechnungsabschlusses der Gemeinde Wien für das Jahr

1999 auf eventuelle *Spillovers*. Die Auswahl orientierte sich an Literatur-recherchen, bereits durchgeführten Analysen,⁹ Plausibilitätsüberlegungen, Gesprächen mit Experten sowie der Analyse von ergänzenden Daten (Statistik Austria, div. Auswertungen einzelner Magistratsabteilungen u.a.). Die Basis bildete dabei die Arbeit von Hennessey (1999), der eine Methodik der *Spillover*-Berechnung am Beispiel der Städte Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Salzburg und Linz entwickelte, jedoch nicht empirisch ausführte. Das Hauptkriterium bei der Beurteilung der Relevanz von *Spillovers* in den einzelnen Budgetposten waren in erster Linie die Auskünfte der zuständigen Magistratsbeamten. Bereits an dieser Stelle muss betont werden, dass es nicht um eine Analyse der Ausgaben und Einnahmen, sondern im Wesentlichen um die Regionalisierung der Empfänger öffentlicher Leistungen geht.

Tabelle 1: Die Ausgaben und Einnahmen der Gemeinde Wien nach Haushaltsgruppen 1999 in Mio. ATS

Ansatz	Bezeichnung	Einnahmen	Ausgaben	Ausg. in %	Differenz
0	Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung	9.098	17.736	12,4	-8.638
1	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	60	1.701	1,2	-1.641
2	Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	9.607	17.237	12,1	-7.630
3	Kunst, Kultur und Kultus	185	3.154	2,2	-2.969
4	Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	6.721	24.118	16,9	-17.397
5	Gesundheit	15.512	31.641	22,2	-16.129
6	Straßen und Wasserbau, Verkehr	479	6.235	4,4	-5.756
7	Wirtschaftsförderung	246	1.395	1,0	-1.149
8	Dienstleistungen	24.873	28.337	19,9	-3.464
9	Finanzwirtschaft	75.833	11.060	7,8	64.773
	Summe	142.613	142.613	100	0

Quelle: RAB 1999, Gemeinde Wien

Um den Arbeitsaufwand in Grenzen zu halten, wurden Haushaltsgruppen, die einen kameralen Abgang von weniger als 30 Mio. ATS aufweisen (=0,02% der gesamten Ausgaben der Gemeinde Wien), außer Acht gelassen. Ausgabenposten, für die keine Verteilungsschlüssel zur Verfügung standen, konnten ebenfalls nicht berücksichtigt werden (dies tritt vor allem im Bereich Kunst und Kultur auf). Die Auswahl beschränkt sich auf

budgetäre *Spillovers*. Außerbudgetäre *Spillovers*, die das kommunale Budget nicht direkt belasten, wurden in die Analyse nicht miteinbezogen (z. B. negative Folgeerscheinungen des Verkehrs). Um die öffentlichen Ausgaben in Wien vollständig zu erfassen, müssten außer den Ausgaben der Gemeinde Wien auch jene des Bundes, gemeinnütziger Vereine u.a. berücksichtigt werden. Deren Ausgaben wurden nur dann berücksichtigt, wenn sie Zuschüsse von der Gemeinde Wien erhalten. Selbiges gilt für jene Unternehmen, die sich in der Hand der Gemeinde Wien befinden und öffentliche Aufgaben erfüllen (z. B. die Wiener Stadtwerke).

Die Bereiche Gesundheit (Budgetgruppe 5) und die Wiener Linien (betreffen die Budgetgruppen 0, 6 und 9) wurden aufgrund ihrer hohen Relevanz und Komplexität ausführlicher behandelt. Auf die restlichen Bereiche wird daran anschließend im Überblick eingegangen.

3.1 Gesundheit

Die Gruppe 5 (Gesundheit) ist mit Ausgaben von 31,6 Mrd. ATS im Jahr 1999 (=22,2% der Gesamtausgaben) die ausgabenintensivste Gruppe. Die mit Abstand größten Ausgaben verursacht mit 26,6 Mrd. ATS der Abschnitt 55 (WIKRAF-finanzierte Krankenanstalten¹⁰) vgl. Wiener Krankenanstaltenfinanzierungsfonds-Gesetz (LGBI. Nr. 41/1996 idgF)). Bund, Länder und Gemeinden haben sich 1997 auf eine Neuordnung der Krankenanstaltenfinanzierung geeinigt. Die Finanzierung der Wiener Krankenanstalten ist durch Bundes- und Landesgesetze geregelt¹¹ und findet außerhalb des kommunalen Budgets über den Wiener Krankenanstaltenfonds (WIKRAF) statt.¹²

Der Bereich Krankenanstalten wird deshalb mit zwei Ausnahmen nicht in der *Spillover*-Berechnung berücksichtigt. Diese beiden Ausnahmen stellen die *Betriebsabgangsdeckung der Krankenanstalten anderer Rechtsträger* (Ansatz 5600) und der Mehraufwand für die Behandlung von *Gastpatienten* in Wiener Spitälern dar.

Das Thema Gastpatienten ist ein ständiger Konfliktpunkt zwischen Wien und den anderen Bundesländern (vor allem Niederösterreich). In den Wiener Krankenhäusern ist der Anteil an Gastpatienten besonders hoch. Dies liegt sowohl an der hochmodernen Ausstattung der Spitzenkrankenhäuser, die von Patienten mit schweren Krankheiten stark frequentiert werden, als auch an der guten Erreichbarkeit für die Bevölkerung der Umlandgemeinden. Die sich aufgrund der leistungsorientierten Abrechnung ergebenden Punktwerte der Gastpatienten liegen weit über denen der Wiener Patienten. Das verdeutlicht den Umstand, dass diese Patienten zur Behandlung besonders schwerwiegender Krankheiten und somit kostenintensiven Behandlungen nach Wien kommen. Zu dieser Thematik liegt eine aktuelle Studie des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik an der TU Wien vor, die im Auftrag der MA4 erstellt wurde.¹³ Demnach entsteht durch die Behandlung von Gastpatienten in Wiener Fonds-Krankenanstalten, für die es keine gesonderte Abgeltungen gibt, für Wien

ein Mehraufwand in der Höhe von 2,775 Mrd. ATS. „Der Überschuss der Zuteilung von Bundes-, Landes- und Gemeindemitteln (40 Mio. ATS) für die Finanzierung der Fonds-Krankenanstalten ist also nicht ausreichend, um Wiens Mehraufwand für Gastpatienten (2,775 Mrd. ATS) zu decken, es verbleiben ungedeckte Ausgaben für Gastpatienten in der Höhe von 2,735 Mrd. ATS.“¹⁴

In der Inzidenzanalyse berücksichtigt wird weiters die *Betriebsabgangsdeckung*, welche die Gemeinde Wien übernommen hat. Die Gemeinde Wien übernimmt 50% der Abgangsdeckung der Ordensspitäler und des Hanusch-Krankenhauses. Seit 1998 wurde die Abgangsdeckung für Ordensspitäler neu geregelt: Die Einnahmen des jeweiligen Krankenhauses plus die Zuschüsse müssen mindestens 95,5% der Abgänge abdecken. Die Zuschüsse müssen weiterhin mindestens 50% der Abgänge betragen.¹⁵ Insgesamt hat die Gemeinde Wien im Rechnungsabschluss 1999 unter dem *Ansatz 5600 (Krankenanstalten anderer Rechtsträger – Betriebsabgangsdeckung (MA 5 – BA 2))* Nettoaussgaben von insgesamt 566,8 Mio. ATS verzeichnet. Davon entfallen 277,6 Mio. ATS auf die mit den Rechtsträgern der gemeinnützigen Ordensspitäler im Jahr 1998 abgeschlossenen Vereinbarungen zur teilweisen Deckung des Betriebsabganges. Außerdem wurden dem Wiener Krankenanstaltenfinanzierungsfonds im Jahr 1999 für die Auszahlung des von ihm festzustellenden 50%igen Betriebsabganges gemäß § 56(2) Wiener KAG des Hanusch-Krankenhauses ein Betrag in Höhe von rund 289,2 Mio. ATS zur Verfügung gestellt.¹⁶

3.2 Die Wiener Linien

Die Wiener Linien stellen die wichtigste *Spillover*-relevante Kategorie dar. Für das Basisjahr (1999) wurden die Berechnungen durch den Umstand erschwert, dass die Wiener Stadtwerke mit Wirkung 1. Jänner 1999 privatisiert und in eine Gesellschaftsform des Handelsrechtes¹⁷ umgewandelt wurden, was einige Änderungen bezüglich ihrer Erfassung im Rechnungsabschluss zur Folge hat. Die Ausgaben für die Wiener Linien wurden bisher in Gruppe 8 (Dienstleistungen) verbucht. Nach den Umstrukturierungsmaßnahmen erfolgt eine Verschiebung der Ausgaben in andere Ausgabengruppen (Gruppe 0, 6, 9). Erschwerend ist hier der Umstand, dass die Umstellung während des Jahres erfolgte. Dies hat zur Folge, dass Ausgaben und Einnahmen sowohl aus der Gruppe 8 als auch den Gruppen 0, 6, und 9 betrachtet werden müssen.

Durch die Zuordnung des Personals der Wiener Stadtwerke zum Magistrat der Stadt Wien steigt der Gesamtaufwand in *Gruppe 0* um insgesamt 5.610 Mio. ATS. Das System ist jetzt so, dass beim Ersatz der Aktivbezüge und der Pensionen bzw. dem jeweils korrespondierenden Aufwand nicht nur die Wiener Linien, sondern auch die anderen ehemaligen Teilunternehmungen der Wiener Stadtwerke mit umfasst sind. Dies stellt aber für die *Spillover*-Berechnung insofern kein Problem dar, als

die Aktivbezüge in beiden Fällen 1:1 ersetzt werden und bei den Pensionen die Differenz zur Gänze den Wiener Linien zuzurechnen ist. Die Ausgaben und Einnahmen in Gruppe 0 sind somit komplett den Wiener Linien zuzuordnen (wenngleich sich die Bezeichnung auf die Wiener Stadtwerke bezieht). In der *Gruppe 6* wird nun auch die Verrechnung des Betriebskostenzuschusses bzw. die Weitergabe des Bundesbeitrages für die Linien U3 und U6 an die Wiener Stadtwerke erfasst (bisher verrechnet auf dem Ansatz 8790). Auf dem neu eröffneten Ansatz 6501, Wiener Linien sind 3.563 Mio. ATS als Betriebskostenzuschuss für die Wiener Linien und 921 Mio. ATS als Bundesbeitrag für die Linien U3 und U6 ausgewiesen.

Tabelle 2: Ausgaben und Einnahmen der Wiener Linien (Mio. ATS, 1999)

Ansatz	Bezeichnung	Ausgaben	Einnahmen	Saldo
0115	Aktivbezüge	3.873	3.873	0
0805	Pensionen	2.792	1.754	-1.038
6500	Zahlungen an Verkehrsverbund (Durchtarifizierungsverlust)	114	0	-114
6500	Investitionszuschüsse an Wiener Lokalbahnen	17	0	-17
6501/755	Betriebskostenzuschuss	4.563	0	-4.563
6501/777	U-Bahn-Zuschuss, Weitergabe	921	0	-921
9141/080	Beteiligungen	2.148	0	-2.148
9450/870.002	U-Bahn-Beitrag Bund	0	921	921
Summe		14.429	6.548	-7.881

Quelle: Eigene Darstellung nach Rechnungsabschluss der Gemeinde Wien für 1999.

Bisher wurden sämtliche Ausgaben für die Wiener Linien in *Gruppe 8* verbucht. Aufgrund der neuen Regelungen sollten keine Buchungen in Gruppe 8 mehr erfolgen. Die Umstellung erfolgte allerdings erst Mitte des Jahres 1999, weshalb ein Teil der Ausgaben und Einnahmen noch in dieser Gruppe aufscheinen und daher berücksichtigt werden müssen. Die in *Gruppe 9* ausgewiesenen Beteiligungen sind zur Gänze Investitionszuschüsse an die Wiener Linien.

Insgesamt ergeben sich für die Gemeinde Wien im Zusammenhang mit den Wiener Linien im Jahr 1999 Nettoausgaben von insgesamt etwa 7,9 Mrd. ATS. Den höchsten Anteil daran haben die Betriebskostenzuschüsse mit 4,6 Mrd. ATS und die Beteiligungen (Investitionszuschüsse) mit 2,1 Mrd. ATS. Auch die Pensionen mit mehr als 1 Mrd. ATS tragen wesentlich zu den hohen Nettoausgaben bei.

3.3 Die weiteren Budgetgruppen im Überblick

Die Gruppen 0 (Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung), 1 (Öffentliche Ordnung und Sicherheit), 7 (Wirtschaftsförderung) wurden als nicht *Spillover*-relevant eingestuft.

Von der Gruppe 2 (*Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft*) haben einige Abschnitte nur lokale, andere wiederum überregionale Bedeutung. So wird Kindergärten (Abschnitt 24), allgemeinbildenden Pflichtschulen (Abschnitt 21) und Sporteinrichtungen (Abschnitt 26) hauptsächlich lokale Bedeutung zugemessen. Im Gegensatz dazu werden berufsbildende Schulen (Fach- und Modeschulen), Erwachsenenbildung (Abschnitt 27) und Ausgaben der Gemeinde Wien für Forschung und Wissenschaft (Ansatz 2891) als überregional bedeutsam eingestuft.

Die Gruppe 3 (*Kunst, Kultur und Kultus*) kann aus mehreren Gründen als Sonderfall eingestuft werden. Die Wiener Kultureinrichtungen haben eine weit über die Agglomeration hinausgehende überregionale Bedeutung. Die Nutzer diverser kultureller Veranstaltungen (das sind z.B. auch Touristen), Empfänger von Förderungen etc. sind allerdings kaum erfassbar. Die Ausgaben in diesen Bereich sind daher kaum zu regionalisieren (z. B. Ausgaben für die Wiener Festwochen oder Förderung der bildenden und darstellenden Kunst). Außerdem spielen hier externe Effekte für die Wiener Tourismuswirtschaft eine wichtige Rolle. Der einzige Abschnitt aus dieser Gruppe, der berücksichtigt wurde (da Daten aus anderen Daten ableitbar (siehe Wiener Hochschulen)), sind die Ausgaben für Musiklehranstalten (3200).

Nach den Gruppen 5 (Gesundheit) und 8 (Dienstleistungen) verursacht die Gruppe 4 (*Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung*) mit 24,1 Mrd. ATS (=16,9% der Gesamtausgaben) die dritthöchsten Ausgaben. Hohe Kosten verursachen unter anderem Allgemeine Sozialhilfe, Behindertenhilfe, Alten- und Pflegeheime, Betreuung zu Hause, Essen auf Rädern sowie sonstige Einrichtungen und Maßnahmen. Der größte Netto-Ausgabenposten ist allerdings mit 3,3 Mrd. ATS die Wohnbauförderung. Die von der Gemeinde Wien in dieser Gruppe erbrachten Leistungen kommen zum größten Teil der Wiener Bevölkerung zugute. In der internationalen (anglo-amerikanischen) Literatur¹⁸ ist es zwar oft üblich, die Sozialausgaben von Kernstädten als Beitrag zur Erhaltung der sozialen Stabilität in der ganzen Stadtregion auch dem Umland zuzurechnen. Angesichts der stabilen sozialen Lage sowohl in Wien als auch im Umland wird diesem Ansatz allerdings nicht nachgegangen. Die Gruppe 4 wird daher nicht in die Analyse aufgenommen.

Die Gruppe 6 (*Straßen- und Wasserbau, Verkehr*) ist mit einem Anteil von 4,4% an den Gesamtausgaben von relativ geringer Relevanz. Zu berücksichtigen ist, „dass infolge der Umstrukturierung der Wiener Stadtwerke die Verrechnung des Betriebskostenzuschusses bzw. die Weitergabe des Bundesbeitrages für die Linien U3 und U6 an die Wiener Stadtwerke (bisher verrechnet auf dem Ansatz 8790 Wiener Stadtwerke) nunmehr auf

dem neu eröffneten Ansatz 6501, Wiener Linien vorzunehmen war.¹⁹ Obwohl die Gruppe Verkehr im Vergleich zu anderen Budgetgruppen anteilmäßig eine relativ geringe Bedeutung²⁰ hat, spielen die durch den Verkehr ausgelösten negativen Umwelt-*Spillovers* eine große Rolle. Aus der Gruppe 6 werden *Abschnitt 61* und *Abschnitt 64* (als Gemeinkosten für den Verkehr) berücksichtigt.

Die *Gruppe 8 (Dienstleistungen)* verzeichnet mit 28,3 Mrd. ATS nach der Gruppe Gesundheit die zweithöchsten Ausgaben. Die größten Ausgaben in diesem Bereich entfallen auf den *Abschnitt 95*: Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Müllbeseitigung und Wiener Wohnen – sie spielen allerdings im Stadt-Umland-Kontext keine große Rolle, da sie weitgehend durch Gebühren gedeckt sind bzw. ihnen hohe Einnahmen gegenüberstehen (Wiener Wohnen). Die Gebührenfinanzierung ist deshalb möglich, weil sich diese Leistungen technisch relativ einfach erfassen lassen. Im Bereich der öffentlichen Einrichtungen (*Abschnitt 81*) werden die Nettoausgaben für 8140 Straßenreinigung und 8160 Straßenbeleuchtung berücksichtigt. „Diese Nettoausgaben werden den Ausgaben für Straßenbau zugeschlagen.“²¹ Die Ausgaben in dieser Gruppe sind gegenüber dem Vorjahr gesunken, was hauptsächlich an der Umstrukturierung der Wiener Stadtwerke liegt. Ausgaben, die bisher in dieser Gruppe verbucht wurden, werden jetzt in anderen Ausgabegruppen (0, 6, und 9) verbucht. Ferner könnte man die Nettoausgaben für Viehmarkt und Schlachthof sowie für Schwimmbäder berücksichtigen. Viehmarkt und Schlachthof haben allerdings in Wien extrem an Bedeutung verloren und sind in der Stadt-Umland-Frage nicht von Bedeutung. Ebenso wenig Schwimmbäder, da diese auch im Umland zur Verfügung stehen und kaum zusätzliche Kosten verursachen, wenn auch Umlandbewohner diese nutzen. Park- und Grünanlagen sowie Kinderspielplätze erfüllen großteils Innenfunktion und stehen der Bevölkerung auch im Umland in ausreichender Menge zur Verfügung.

Aus der *Gruppe 9 (Finanzwirtschaft)* werden die Beteiligungen der Gemeinde Wien an den Wiener Stadtwerken herangezogen (siehe unten).

Tabelle 3 fasst die bisherigen Ausführungen zusammen und gibt einen Überblick über alle *Spillover*-verdächtigen Budgetposten. In diesen Budgetposten wurde insgesamt ein kameraler Abgang von 14,4 Mrd. ATS erzielt. Den größten Abgang verursachen dabei die Wiener Linien (-7,9 Mrd. ATS) und der Aufwand für Gastpatienten an den Wiener Fondkrankenanstalten (-2,6 Mrd. ATS). Diese beiden Posten sind für 73% des gesamten kameralen Abganges in den *Spillover*-verdächtigen Budgetposten verantwortlich.

4. Analyse der regionalen Leistungsinzidenz

Zur Ermittlung der regionalen Leistungsinzidenz müssen für die nun identifizierten *Spillover*-verdächtigen Budgetposten die Ausgaben und Einnahmen in Kosten und Erlöse übergeleitet werden. Diese müssen dann nach jeweils geeigneten Verfahren regionalisiert werden.

Tabelle 3: Relevante *Spillover*-verdächtige Budgetposten (Mio. ATS, 1999)

Gruppe	Ab-schnitt/ Ansatz	Bezeichnung	Ausgaben	Ein-nahmen	Kameraler Abgang
2	2210	Fachschulen	79,2	29,2	50,0
2	2290	Modeschule	54,6	9,5	45,1
2	27	Erwachsenenbildung	691,7	51,4	640,3
2	2891	Förderung von Forschung Wissenschaft	98,9	0,2	98,7
3	3200	Musiklehranstalten	316,3	19,8	296,5
5	5600	Krankenanstalten anderer Rechtsträger (Betriebs- abgangsdeckung)	566,8	0,2	566,6
5	5900	Krankenanstaltenfonds	2.647,0	11,8	2.635,2
6	61	Straßen- u. Wasserbau, Verkehr	1.099,8	376,7	723,1
6	64	Verkehrsorganisation	242,8	32,3	210,5
8	8140	Straßenreinigung	1.017,6	116,8	900,8
8	8160	Öffentliche Beleuchtung	323,3	20,4	302,9
0,6,8,9		Wiener Linien	14.429,3	6.548,4	7.880,9
		Summe	21.567,3	7.216,7	14.350,6

Quelle: Eigener Entwurf nach Gemeinde Wien (2000).

4.1 Überleitung von Einnahmen und Ausgaben in Erlöse und Kosten

Die Überleitung von Einnahmen und Ausgaben in Erlöse und Kosten ist aus theoretischer Sicht erforderlich, da zwischen Einnahmen/Ausgaben sowie Erlösen/Kosten sachliche, zeitliche und wertmäßige Unterschiede bestehen.²² Die Unterschiede zwischen Ausgaben und Kosten sowie zwischen Einnahmen und Erlösen können beträchtlich sein, z. B. bei dauerhaften Gütern und Zinsen für das Eigenkapital.²³ Deshalb wäre die Überleitung der Ausgaben und Einnahmen in Kosten und Erlöse und die Verwendung der Kosten und Erlöse für die Ermittlung der Leistungs-inzidenz theoretisch notwendig. Da keine Kostenrechnung für die Gemeinde Wien vorliegt und auch sonst keine unmittelbar verwertbaren Information für die Überleitung vorliegen, ist dieser Schritt im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht durchführbar. Es muss daher behelfsmäßig auf Einnahmen und Ausgaben bzw. auf den darauf beruhendem kameralen Abgang zurückgegriffen werden.

4.2 Methode der Regionalisierung der Einnahmen und Ausgaben

Als nächster Schritt ist eine Regionalisierung der Einnahmen und Ausgaben durchzuführen. Diese erfolgt prinzipiell für beide Kategorien getrennt. Aus Gründen der Vereinfachung werden hier nur die Nettoausgaben (der kamerale Abgang) regionalisiert. Diese Vorgehensweise ist äquivalent mit einer Regionalisierung der Einnahmen und Ausgaben nach der gleichen Methode.

Bevor der kamerale Abgang jeder einzelnen Leistung den einzelnen Regionen zugeordnet wird, muss noch die Entscheidung darüber getroffen werden, ob die potenzielle oder tatsächliche Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen berücksichtigt werden soll. Da die tatsächliche Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen im Gegensatz zur potenziellen Inanspruchnahme Kosten verursacht und daher ein Indiz für die Präferenzen der Bürger ist, soll nach Hennessey (1999) die tatsächliche Inanspruchnahme als Zurechnungsverfahren gewählt werden. Die potenzielle Inanspruchnahme kann alternativ dazu aus zweierlei Gründen verwendet werden: entweder als Ersatzgröße für die tatsächliche Inanspruchnahme, wenn für diese keine Daten vorliegen, oder wenn vom Bürger die potenzielle Inanspruchnahme selbst als öffentliche Leistung gewertet wird.

Für die Analyse wurde unter Bedachtnahme auf die Datenverfügbarkeit eine Einteilung in die Regionen Wien, Niederösterreich, restliche Bundesländer und Ausland vorgenommen. Für den Spezialfall Wiener Linien wurde zusätzlich das Wiener Umland als eigene Region herangezogen. Für die *Zurechnung der Leistung zu den einzelnen Regionen* gibt es direkte und indirekte Verfahren. Bei direkten Verfahren wird die Leistung nach verfügbaren Daten, die unmittelbar über die Benützung Aufschluss geben (wie Benutzerverzeichnisse, Verkehrszählungen, eigene Erhebungen u.a.), zugerechnet. Bei indirekten Verfahren wird mit der Hilfe von Indikatoren auf die Nutzung öffentlicher Leistungen geschlossen. Direkte Verfahren sind den indirekten vorzuziehen, da sie eine viel genauere Zurechnung von Ausgaben und Einnahmen erlauben. Allerdings sind sie im Allgemeinen auch aufwändiger, was für den Anwender eine ökonomische Abwägung zwischen dem Nutzen und den Kosten einer genaueren Zurechnungsmethode notwendig macht.

4.3 Regionalisierung der einzelnen *Spillover*-verdächtigen Budgetposten

Als nächster Schritt der Analyse erfolgt die Regionalisierung der einzelnen *Spillover*-verdächtigen Budgetposten (siehe Tabelle 3). Die Nettoausgaben für *Fach- und Modeschulen* (Ansatz 2210 und 2290) werden in Ermangelung von Schülerverzeichnissen der einzelnen Schulen nach den Schulbesuchszahlen für wirtschaftliche Schulen²⁴ aufgeteilt. Die Ausgaben für *Erwachsenenbildung* (27) umfassen Ausgaben für Volksbildung und Büchereien. Die städtischen Büchereien und die Volkshochschulen

konnten keine Informationen über die Herkunft der Benutzer zur Verfügung stellen. Da auch keine geeigneten indirekten Verteilungsschlüssel zur Verfügung stehen, wurden die Ausgaben für Erwachsenenbildung zur Gänze Wien zugerechnet.

Die Nettoausgaben für *Forschung und Wissenschaft* (2891) sowie für die *Musiklehranstalten* (3200) wurden gemeinsam regionalisiert. Dabei wurde unterstellt, dass Universitäten und Musiklehranstalten einen ähnlichen Einzugskreis an Studenten haben. Grundlage ist die Österreichische Hochschulstatistik für das Studienjahr 1998/99, in der die erstmalig zugelassenen ordentlichen Studierenden an wissenschaftlichen Universitäten nach Universität und regionaler Herkunft (für Österreicher: Politischer Bezirk) aufgelistet werden. Berücksichtigt wurden alle Studierenden, die an einer der Wiener Universitäten zugelassen wurden.

Für die Regionalisierung des kameralen Abgangs im Bereich *Krankenanstalten anderer Rechtsträger – Betriebsabgangsdeckung* (5600) wurden die Abrechnungspunkte des Hanusch Krankenhauses und der Ordensspitäler herangezogen.²⁵

In der Gruppe Gesundheit werden weiters noch die Mehraufwendungen für Gastpatienten in den *Wiener Fondskrankenanstalten* (5900) berücksichtigt. Zieht man von den 2,687 Mrd. ATS²⁶ zunächst Einnahmen von 11,8 Mio. ATS sowie den Überschuss der Zuteilung von Bundes-, Landes und Gemeindemitteln von 40 Mio. ATS für die Finanzierung der Fonds-Krankenanstalten ab, so verbleiben ungedeckte Ausgaben für Gastpatienten in der Höhe von 2,635 Mrd. ATS.²⁷ Als Verteilungsschlüssel wurden die Abrechnungspunkte der Patienten in den über den WIKRAF teilfinanzierten Krankenanstalten 1997 verwendet. Von den Abrechnungspunkten entfallen 76,58 Prozent auf Wien und 23,42 Prozent auf das restliche Österreich und das Ausland.

Die Nettoausgaben für *Straßen-, Wasserbau und Verkehr* (61) sowie *Verkehrsorganisation* (64), *Straßenreinigung* (8140) und *öffentliche Beleuchtung* (8160) wurden als Gemeinkosten für den Verkehr zusammengefasst und gemeinsam regionalisiert. Als Regionalisierungsschlüssel dienten die Daten der Volkszählung 1991. Neben der mangelnden Aktualität sind damit noch weitere Probleme verbunden, da die Binnenpendler hauptsächlich Gemeindestraßen frequentieren, während Einpendler stärker Bundes- und Landesstraßen benützen. Dies verzerrt die Aufteilung der Ausgaben auf Stadt und Umland. Ideal wären Daten aus die ganze Stadt umfassenden Verkehrszählungen, die jedoch nicht zur Verfügung stehen.

Die Nettoausgaben für die *Wiener Linien* wurden in einem dreistufigen Verfahren regionalisiert. Zunächst wurde auf Grundlage der Anzahl der Jahreskartenbesitzer und unter Zuhilfenahme ergänzender Annahmen ein Aufteilungsschlüssel zwischen Wiener (90%) und Nicht-Wiener Fahrgästen (10%) ermittelt. Der Anteil der Nicht-Wiener Fahrgäste wurde nach Daten der Pendlerzählung 1991 auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Die niederösterreichischen Fahrgäste wurden schließlich aufbauend auf einer nach politischen Bezirken disaggregierten Pendleranalyse der Arbei-

Tabelle 4: Budgetäre Spillovers der Gemeinde Wien nach Budgetgruppen (Mio. ATS, 1999)

Regionalisierungsschlüssel Gruppe (Abschnitt, Ansatz)	Kameraler Abgang	Wien	Spillovers			
			Nieder- österreich	Restl. Österreich	Ausland	Summe
<i>Schulbesuchszahlen^{a)}</i>		80%	19%	1%	0%	20%
2 (2210) Fachschulen	50	40	10	0	0	10
2 (2290) Modeschule	45	36	9	0	0	9
2 (27) Erwachsenenbildung	640	640	–	–	–	0
<i>Zahl der Hochschüler</i>		44%	26%	29%	1%	56
2 (2891) Förderung von Forschung und Wissenschaft	99	43	25	29	1	55
3 (3200) Musiklehranstalten	297	131	76	87	3	166
<i>Abrechnungspunkte^{b)}</i>		85%	13%	2%	0%	15%
5 (5600) Krankenanstalten anderer Rechtsträger Betriebsabgangsdeckung	567	479	74	14	0	88
<i>WIKRAF-Abrechnungspunkte</i>		–	73,71%	22,87%	3,42%	100%
5 (5900) Fondskrankenanstalten	2,635	–	1,942	603	90	2,635
<i>Pendlerstatistik 1991</i>		90%	7,6%	2,4%	0%	10%
6 (61) Straßen-, Wasserbau, Verkehr	723	651	55	17	0	72
6 (64) Verkehrsorganisation	211	189	16	5	0	21
8 (8140) Straßenreinigung	901	811	69	21	0	90
8 (8160) öffentliche Beleuchtung	303	273	23	7	0	30
<i>Jahreskartenbesitzer</i>		90%	7,6%	2,4%	0%	10%
0,6,8,9 Wiener Linien ^{c)}	7,881	7,093	601	187	0	788
Summe	14,351	10,385	2,900	971	94	3,965
<i>In % der gesamten Einnahmen der Gemeinde Wien^{d)}</i>	10,1%	7,3%	2,0%	0,7%	0,1%	2,8%
<i>In % des gesamten kameralen Abgangs</i>	100%	72%	20%	7%	1%	28%
<i>In % der gesamten Spillovers</i>	–	–	73%	24%	2%	100%

a) ... Schulbesuchszahlen für wirtschaftliche Schulen (Stadtschulrat Wien, 2000)

b) ... Abrechnungspunkte des Hanuschkrankenhauses und der Ordensspitäler

c) ... Weitere Aufteilungsschlüssel sind die Pendlerstatistik 1991 und die Pendleranalyse der AK NÖ (2000)

d) ... = 142,6 Mrd. ATS

terkammer Niederösterreich (2000) dem Wiener Umland sowie dem restlichen Niederösterreich zugerechnet. Dies ergab einen Anteil des Umlands von 68,4% (restliches Niederösterreich: 31,6%). Von den gesamten ermittelten *Spillovers* der Wiener Linien von 788 Mio. ATS entfallen demnach 485 Mio. ATS (=62%) auf das Wiener Umland, 224 Mio. ATS auf das restliche Niederösterreich und 79 Mio. ATS auf die restlichen Bundesländer.

Über das gesamte Budget betrachtet ergaben sich *Spillovers* von Wien an die anderen Bundesländer und an das Ausland von insgesamt 4,0 Mrd. ATS. Dies sind 28% des gesamten kamerale Abgangs²⁸ in den untersuchten Bereichen; 72% entfallen auf Wien. Von den *Spillovers* entfallen 73% auf Niederösterreich, 24% auf die restlichen Bundesländer und 2% auf das Ausland. Eine weitere Aufteilung innerhalb Niederösterreichs in Umlandgemeinden und restliches Niederösterreich wurde für die Nettoausgaben der Wiener Linien durchgeführt. Dabei ergab sich, dass 68% der auf Niederösterreich entfallenden *Spillovers* das Wiener Umland²⁹ betreffen, 32% das restliche Niederösterreich. Eine derartige Aufteilung wäre für alle untersuchten Bereiche wünschenswert gewesen, scheiterte aber an der mangelnden Datenverfügbarkeit. Die höchsten *Spillovers* traten dabei im Gesundheitsbereich (Mehraufwand für Gastpatienten an Wiener Krankenanstalten) und im Bereich der öffentlichen Verkehrsmittel auf.

5. Konsequenzen der Ergebnisse

Abschließend soll diskutiert werden, welche Konsequenzen aus diesen Ergebnissen gezogen werden könnten. Die Betrachtung erfolgt dabei aus zwei Perspektiven: Während aus Sicht der ökonomischen Theorie die durch *Spillovers* verursachten Effizienzverluste im Vordergrund stehen, ist dies in der politischen Diskussion die Abgeltung der *Spillovers*. Diese Frage wird vor dem Hintergrund der Abgeltung von *Spillovers* im Rahmen des Finanzausgleichs diskutiert.

5.1 Internalisierungsmöglichkeiten der *Spillovers*

Die ökonomische Literatur rückt vor allem die durch *Spillovers* verursachten Verzerrungen und die damit verbundenen Effizienzverluste durch eine Unterversorgung (bei positiven *Spillovers*) in den Mittelgrund der Betrachtung. Diese Effizienzverluste können durch Internalisierung der *Spillovers* beseitigt werden. Durch eine Internalisierung der *Spillovers* wird der Kreis der Nutznießer der jeweiligen öffentlichen Leistungen mit dem Kreis der Zahler in Übereinstimmung gebracht; das heißt, die fiskalische Äquivalenz wird wieder hergestellt. Dazu stehen mehrere Möglichkeiten zur Verfügung. Es sind dies im Wesentlichen die Finanzierung der kommunalen Leistungen durch die Einhebung von kostendeckenden Gebühren oder Abgaben, die Privatisierung kommunaler Leistungen, die Einrichtung eines regionalen Lastenausgleichs oder Gebietsreformen. Welche Art der Inter-

nalisierung angewandt werden kann, hängt im Wesentlichen von den Eigenschaften der jeweiligen Leistung ab. Ist die Ausschließbarkeit am Konsum gegeben, so kann die Internalisierung auf individueller Ebene angesetzt werden. Wenn Ausschließbarkeit am Konsum nicht möglich ist, so erfolgt die Internalisierung auf kollektiver Ebene.

Bei den beiden wichtigsten Gruppen von *Spillovers* im Falle Wiens – Gesundheitsbereich und Wiener Linien – ist die Ausschließbarkeit prinzipiell gegeben; es kommen daher beide Ebenen in Frage. Offen ist allerdings, inwieweit die Entscheidungsträger die *Spillovers* in ihren Entscheidungen berücksichtigen, das heißt, inwieweit die Verletzung der fiskalischen Äquivalenz in diesen Bereichen tatsächlich zu einer Fehlallokation der Ressourcen führt. In beiden Themenbereiche spielen Aspekte aus anderen Politikbereichen (Sozialpolitik, Verkehrspolitik, Umweltpolitik, Regionalpolitik, Finanzpolitik, Gesundheitspolitik, Föderalismus) eine wichtige Rolle. Aus diesem Grund wird hier auf eine – notwendigerweise verkürzt ausfallende – Diskussion aus dem alleinigen Blickwinkel der *Spillover*-Internalisierung verzichtet.

5.2 *Spillovers* und Finanzausgleich

In der politischen Diskussion steht hingegen die Abgeltung der Kosten der Bereitstellung der *Spillover*-relevanten Leistungen im Mittelpunkt. Diese Frage wird immer wieder im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich diskutiert. Bei dieser Form der pauschalen *Spillover*-Abgeltung ergibt sich jedoch eine Vielzahl von Problemen, die hier im Überblick wiedergegeben werden sollen.

Das Hauptproblem liegt darin begründet, dass im bestehenden Finanzausgleich bereits eine *Spillover*-Abgeltung erfolgt, das Ausmaß dieser Abgeltung jedoch nicht bekannt (und auch nicht ermittelbar) ist. Dieses Ausmaß kann theoretisch durch einen Vergleich der aktuellen Finanzmittelausstattung der Gemeinden mit einem hypothetischen Zustand, in dem es keine *Spillover*-Abgeltung gibt, erfolgen. Dies ist jedoch nicht möglich, da der abgestufte Bevölkerungsschlüssel mehrere Aufgaben erfüllt.

Größere Gemeinden haben aufgrund der Bevölkerungszusammenballung ein größeres Aufgabenspektrum und damit auch höhere Ausgaben pro Kopf. Als wichtigstes Beispiel kann der öffentliche Personennahverkehr genannt werden, der sich erst in größeren Städten findet und der hohe Kosten verursacht. Aber auch im Gesundheitswesen steigen die Ausgaben überproportional zur Größe einer Gemeinde. Diesem erhöhten Finanzbedarf größerer Gemeinden wird im Finanzausgleich durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel Rechnung getragen. Zusätzlich liegt dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (implizit) das Prinzip der Zentralörtlichkeit zu Grunde. Nach diesem Prinzip werden bestimmte Leistungen nur in größeren – zentralen – Orten erbracht und von den Einwohnern der Umlandgemeinden in Anspruch genommen. Die Anerkennung dieser *Spillovers* erfolgt ebenfalls durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel. Der

abgestufte Bevölkerungsschlüssel deckt daher den erhöhten Finanzbedarf, der sich sowohl aufgrund der *Spillovers*, aber auch nur aufgrund der reinen Bevölkerungszusammenballung ergibt.

Finden *Spillovers* zwischen einer Stadt und ihrem Umland innerhalb eines Bundeslandes statt, so müsste zur Konstruktion eines Zustandes ohne *Spillover*-Abgeltung das derzeitige Verteilungsergebnis des Finanzausgleichs mit einem Zustand verglichen werden, in dem der abgestufte Bevölkerungsschlüssel nur den Finanzbedarf aufgrund der Bevölkerungszusammenballung deckt.³⁰ Da dieser Zustand nicht konstruierbar ist, kann das Ausmaß der *Spillover*-Abgeltung durch den Finanzausgleich nicht ermittelt werden.

Im Fall Wiens liegt das Problem bei der Konstruktion eines Zustands ohne *Spillover*-Abgeltung darin begründet, dass Wien eine Doppelfunktion als Stadt und Land ausübt. Es gibt keine Aufteilung der Ertragsanteile zwischen den einzelnen Gemeinden eines Bundeslandes wie bei den Gemeinden in den Flächenbundesländern, sondern nur eine länderweise Verteilung der Länder- und der Gemeindeertragsanteile nach einer Reihe von Schlüsseln. Neben der Einwohnerzahl und dem länderweisen Steueraufkommen spielt der abgestufte Bevölkerungsschlüssel hier nur eine sehr geringe Rolle.

Ein Vergleich der derzeitigen Situation mit einer Situation ohne länderweise Aufteilung der Ertragsanteile (also mit dem Aufkommen der gemeinschaftlichen Bundesabgaben³¹) würde auch nur wenig Aufschluss über das Ausmaß der *Spillover*-Abgeltung geben, da die länderweise Umverteilung mehrere Zwecke erfüllt und sich daher mehrere Problembereiche überlagern. Der Finanzausgleich hat in einem föderativen Staat wie Österreich mehrere Aufgaben zu erfüllen, wozu verschiedene Instrumente zur Verfügung stehen. Die wichtigsten Aufgaben sind in Tabelle 5 im Überblick dargestellt. Es sind dies die Sicherstellung einer ausreichenden Finanzausstattung der verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen, die Sicherung der finanziellen Basisausstattung der Gemeinden, die Sicherung des Zusammenhalts des föderativen Staatswesens, die Finanzierung konkreter Aufgaben bzw. Abgeltung konkreter Lasten sowie die Abgeltung gemeindegrenzenüberschreitender Leistungen. Auf Ebene der Bundesländer gesellt sich zur Stadt-Umland-Problematik daher noch der Föderalismusaspekt. Umverteilungen von finanzstärkeren zu finanzschwächeren Bundesländern sind in einem föderalistischen Staat wie Österreich unvermeidliche Basis für den Zusammenhalt des Staatenwesens. Diese Umverteilungen überlagern die Stadt-Umland-Problemebene.

In der vorliegenden Untersuchung ergibt sich weiters das Problem, dass nur ein Teilbereich der im Stadt-Umland-Bereich relevanten *Spillovers* erfasst wurden, nämlich die budgetären *Spillovers*. Nicht berücksichtigt wurden sowohl nicht-budgetäre positive *Spillouts* (z. B. negative Umwelt-*Spillovers*) sowie Leistungen, die von den Umlandgemeinden bereitgestellt und von Einwohnern der Stadt Wien konsumiert werden (*Spillins*, z. B. Bereitstellung von Naherholungsräumen, ökologische Ausgleichsfunktion).

Tabelle 5: Aufgaben und Instrumente des Finanzausgleichs in Österreich

<i>Aufgabe</i>	<i>Instrument</i>
Sicherstellung einer ausreichenden Finanzausstattung der verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen.	Vertikaler Finanzausgleich.
Sicherung des Zusammenhalts des föderativen Staatswesens.	Horizontaler Finanzausgleich zwischen den Ländern.
Sicherung der finanziellen Basisausstattung der Gemeinden.	Aufteilung der Ertragsanteile auf die Gemeinden, (insbesondere Ertragsanteile nach Finanzkraft, Sockelbetrag), Finanzzuweisungen des Bundes an die Gemeinden.
Finanzierung konkreter Aufgaben bzw. Abgeltung konkreter Lasten.	Div. Finanzzuweisungen und -zuschüsse.
Abgeltung des erhöhten Finanzbedarfs größerer Gemeinden aufgrund der Bevölkerungszusammenballung.	Aufteilung von ca. 90 % der Gemeindeertragsanteile nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel.
Abgeltung gemeindegrenzenüberschreitender Leistungen (<i>Spillovers</i>).	Aufteilung von ca. 90 % der Gemeindeertragsanteile nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel.

Quelle: eigene Darstellung.

Zusammenfassend kann hier gesagt werden, dass die Bestimmung des Ausmaßes der Abgeltung von *Spillovers* durch den derzeitigen Finanzausgleich kaum möglich sein wird. Aus den Ergebnissen können daher keine Rückschlüsse auf ein „gerechtes“ Ausmaß einer pauschalen *Spillover*-Abgeltung abgeleitet werden. Anzumerken ist an dieser Stelle noch, dass diese Überlegungen nicht für eine Abgeltung von einzelnen *Spillovers* durch Finanzzuweisungen oder -zuschüsse gelten.

6. Zusammenfassung

In der vorliegenden Arbeit wurden positive räumliche externe Effekte (*Spillovers*) zwischen der Gemeinde Wien und ihrem Umland empirisch untersucht. Die Analyse konzentrierte sich auf jene öffentliche Leistungen, die aus dem Wiener Budget finanziert werden und primär von den Einwohnern der Umlandgemeinden unentgeltlich bzw. nicht kostendeckend in Anspruch genommen werden (=budgetäre *Spillouts*).

Dabei zeigte sich, dass in den als *Spillover*-verdächtig identifizierten Haushaltsgruppen im Jahr 1999 ein kameraler Abgang von 14,4 Mrd. ATS zu verzeichnen war. Den größten Anteil daran haben die beiden Bereiche

Verkehr und Gesundheit. Der kamerale Abgang der einzelnen Budgetgruppen wurde nach plausiblen Schlüsseln regionalisiert, woraus sich gesamte *Spillovers* von 4,0 Mrd. ATS ergaben. Im Vergleich zu den gesamten Einnahmen der Stadt Wien (142,6 Mrd. ATS) erreichen die gesamten *Spillovers* damit knapp 3%. Davon entfallen 73% auf Niederösterreich, 24% auf Restösterreich sowie 2% auf das Ausland.

Diese Ergebnisse werfen zwei Fragen auf. Erstens, inwieweit führen die *Spillovers* zu Verzerrungen bei der Bereitstellung der jeweiligen öffentlichen Leistung und damit zu gesamtwirtschaftlichen Effizienzverlusten? Diese Frage hat vor allem in der ökonomischen Literatur einen hohen Stellenwert. In der politischen Diskussion wird in erster Linie die Abgeltung der Kosten der Bereitstellung der *Spillover*-relevanten Leistungen im Finanzausgleich thematisiert. Um das Ausmaß einer ‚gerechten‘ Abgeltung berechnen zu können, müssten allerdings alle *Spillovers* (d.h. auch nicht-budgetäre *Spillouts* und *Spillins*) erfasst werden. Weiters müsste das Ausmaß der *Spillover*-Abgeltung, die durch den Finanzausgleich bereits implizit erfolgt, ermittelt werden. Da die durch den Finanzausgleich verursachten Umverteilungen jedoch verschiedene Aufgaben erfüllen, ist diese Aufgabe nicht lösbar. Aus den Ergebnissen können daher keine direkten Rückschlüsse auf ein ‚gerechtes‘ Ausmaß einer pauschalen *Spillover*-Abgeltung abgeleitet werden.

Trotzdem können die Resultate als erste Orientierung für die Größenordnung der Verflechtungen zwischen der Stadt Wien und ihrem Umland im Bereich der Bereitstellung und Inanspruchnahme öffentlicher Güter dienen und damit beitragen, die Stadt-Umland-Debatte auf eine sachlichere Basis zu stellen.

Anmerkungen

¹ Die Autoren danken Senatsrat i.R. Bertram Hüttner für eine kritische Durchsicht der Berechnungen. Verbleibende Fehler liegen im alleinigen Verantwortungsbereich der Verfasser.

² Die grenzüberschreitende Erstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen wurde bereits von Christaller (1968) in seiner Zentralen-Orte-Theorie berücksichtigt. Danach erfolgt die Erstellung bestimmter Güter und Dienstleistungen in größeren, den sogenannten ‚Zentralen Orten‘. Die raumordnungspolitische Relevanz der Zentralen-Orte-Theorie ist zwar in der letzten Zeit stark zurückgegangen, sie ist aber immer noch ein wichtiger Ausgangspunkt für die Diskussion der Erstellung und grenzüberschreitenden Inanspruchnahme von öffentlichen Leistungen. Für Österreich wurde das System der zentralen Orte von Bobek und Fesl (1978) empirisch untersucht.

³ Voss (1991); Pintarits (1992).

⁴ Z.B. Frey (1984).

⁵ Auinger (1995).

⁶ Frey (1984) 42.

⁷ Frey (1984).

⁸ Neuenschwander et al. (1992) 8.

⁹ Ungerer (1983); Hennessey (1999).

¹⁰ Vgl. Wiener Krankenanstaltenfinanzierungsfonds-Gesetz (LGBl. Nr. 41/1996 idgF).

¹¹ Gemäß Art. 30 Abs. 1 der Vereinbarungen nach Art. 15a BV-G sind die zur Durchsetzung

notwendigen bundes- und landesgesetzlichen Regelungen mit 1. Jänner 1997 in Kraft zu setzen. In der Folge sind u.a. folgende Bundesgesetze erlassen worden: 1.) Bundesgesetz, mit dem das Krankenanstaltengesetz geändert wird, BGBl. Nr. 751/1996; 2.) Bundesgesetz über die Dokumentation im Gesundheitswesen, BGBl. Nr. 745/1996, 3.) 2. Sozialrechtsänderungsgesetz 1996, BGBl. Nr. 746/1996.“ (Schönbäck et al. (2000))

¹² „Gemäß Vereinbarung nach Art. 15a BV-G zahlen der Bund, die Länder und Gemeinden einen festgelegten Prozentsatz des Aufkommens an Umsatzsteuer und die Träger der Sozialversicherung einen Pauschalbetrag für Zwecke der Krankenanstaltenfinanzierung.“ (Schönbäck et al. (2000) 53). Wien trägt demnach 12,15 Mrd. ATS zu den Mitteln der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger bei. An den Wiener Krankenanstaltenfond (WIKRAF) fließen im Gegenzug 12,19 Mrd. ATS. Das ergibt für Wien einen positiven Saldo von 40 Mio. ATS.

¹³ Die Analyse konzentrierte sich auf die länderweise Verteilung der Zahlungsvorgänge. Die methodische Grundlage dazu bildete die Inzidenzanalyse. Es wurde die Zahlungsinzidenz mit einem Schwerpunkt auf die Primärinzidenz (d. h. ohne Beachtung allfälliger Überwälzungen) sowie einer Beschränkung auf die formale Inzidenz (d. h. Verteilung der Mittel gemäß den gesetzlichen Vorschriften) untersucht. Dies entspricht zwar nicht exakt dem hier angewendeten methodischen Rahmen; die Studie stellt aber dennoch eine wertvolle Datengrundlage für die *Spillover*-Berechnung dar.

¹⁴ Schönbäck et al. (2000) 55.

¹⁵ Schönbäck et al. (2000).

¹⁶ Magistrat der Stadt Wien (2000) 136.

¹⁷ Die Wiener Stadtwerke Holding AG ist zu 100% im Eigentum der Stadt Wien. Außerdem wurden „die ehemaligen Teilunternehmungen sowie 100% Beteiligungen als Tochtergesellschaften installiert. Dabei handelt es sich um die WIENSTROM GmbH., die WIENGAS GmbH., die WIENER LINIEN GmbH. & Co KG, die FERNWÄRME WIEN GmbH. sowie die BMG BETEILIGUNGSMANAGEMENT GmbH.“ (Magistrat der Stadt Wien (2000) 137).

¹⁸ Vgl. dazu Mielke (1979); Pommerehne (1988); Hennessey (1999).

¹⁹ RAB (2000) XXV.

²⁰ Hier darf nicht übersehen werden, dass die Ausgaben für den öffentlichen Verkehrsmittel in Gruppe 8 berücksichtigt werden.

²¹ Ungerer (1983) 89.

²² Sachliche Unterschiede äußern sich in der Leistungsbezogenheit von Kosten und Erlösen. Kosten und Erlöse sind verursachungsbezogene Kategorien. Einnahmen und Ausgaben können auch Bestandteile enthalten, die sich nicht unbedingt mit der Leistungserstellung begründen lassen, das sind neutrale Ausgaben/Aufwendungen, die in die Kosten- und Leistungsrechnung nicht eingehen. Wertmäßige Unterschiede betreffen zum einen den Ansatz von Kostenwerten, die von den Anschaffungspreisen abweichen, zum anderen den Kostenansatz, welchem keine Ausgaben entsprechen. Zeitliche Differenzen resultieren aus der unterschiedlichen Periodenzugehörigkeit von Ausgaben und Einnahmen: Mielke (1979), Bauer (1994).

²³ Mielke (1979).

²⁴ Stadtschulrat Wien (2000).

²⁵ Schönbäck et al. (2000).

²⁶ In Schönbäck et al. (2000) wurden diesem Betrag noch 88,15 Mio. ATS Abgangsdeckung durch Gastpatienten in Ordensspitälern zugerechnet. Dieser Betrag wurde hier gesondert betrachtet, da die für 1999 gültigen Zahlen zur Verfügung stehen.

²⁷ Schönbäck et al. (2000).

²⁸ Da die Einnahmen und Ausgaben nicht in Kosten und Erlöse übergeleitet werden konnten, bildet der kameral Abgang die Grundlage der Berechnungen.

²⁹ Der Begriff „Agglomeration Wien“ bezieht sich in dieser Arbeit auf die vom Land NÖ definierte Planungsregion Wien-Umland. Diese umfasst gemäß ihrer Definition im Raumordnungsprogramm Wien-Umland (1990, § 1 Geltungsbereich), die politischen Bezirke Baden, Bruck an der Leitha, Korneuburg, Mödling, Tulln und Wien-Umgebung sowie die Gerichtsbezirke Gänsemdorf, Groß Enzersdorf, Marchegg und Wolkersdorf. Zusätz-

lich noch der Gerichtsbezirk Neulengbach, den die Stadt Wien und der Bund für diverse Analysen und Untersuchungen dazugenommen haben.

³⁰Weitergehende Vorschläge berücksichtigen auch noch eine Situation ohne Verteilung der Ertragsanteile sowie eine Korrektur des administrativen Steueraufkommens (vgl. dazu Hennessey (1999)). Für eine detaillierte Darstellung der Problematik der Zurechnung der Aufbringung und der Zuteilung öffentlicher Mittel siehe Rüschi (1988).

³¹Weiters weist das administrative Aufkommen laut Steuerstatistik erhebliche Verzerrungen auf (vor allem durch Mehrbetriebsunternehmen hervorgerufen), die berücksichtigt werden müssten.

Literatur

- Auinger, Herbert, *Mißbrauchte Mathematik. Zur Verwendung mathematischer Methoden in den Sozialwissenschaften* (Frankfurt 1996).
- Bobek, H.; Fesl, M., *Das System der zentralen Orte Österreichs. Eine empirische Untersuchung* (Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien 1978).
- Brümmerhoff, D., *Finanzwissenschaft* (7. Aufl., München und Wien 1996).
- Bundeshauptstadt Wien, *Rechnungsabschluß der Bundeshauptstadt Wien für das Jahr 1999* (Wien 1999); s. auch: <http://www.wien.gv.at/finanzen/budget/ra99/index.htm?S0=rechnungsabschluß#P0>
- Christaller, W., *Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen* (Darmstadt 1968).
- Conrad, H. J., *Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte* (Frankfurt 1980).
- Eibl, J.; et al., *Standortwirkungen der Universitätskliniken Innsbruck, Modell und empirische Umsetzung* (Innsbruck 1993).
- Frey, R.E.; Brugger, E. A. (Hrsg.), *Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik: Methode und praktische Anwendung der Inzidenzanalyse in der Schweiz* (Dissenhofen 1984) 37-55.
- Hennessey, R., *Ökonomische Probleme der Stadt-Umland-Verflechtung* (=Dissertation, WU, Wien 1999).
- Kammer für Arbeiter und Angestellte für Niederösterreich, *Pendleranalyse 2000* (Wien 2001).
- Mielke, B., *Die Kosten überörtlicher Funktionen in Großstädten – mit einer Fallstudie am Beispiel Hamburg* (Berlin 1979).
- Magistrat der Stadt Wien (Hrsg.), *Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien* (Wien 2000).
- Magistrat der Stadt Wien (Hrsg.), *Die Verwaltung der Stadt Wien 1999* (Wien 2000).
- Neuenschwander, R.; Suter, S.; Walter, F.; Sommer, H., *Externe Kosten im Agglomerationsverkehr. Fallbeispiel Region Bern* (Zürich 1992).
- Pintarits, S., *Abgeltung zentralörtlicher Aufwendungen der Gemeinden im Finanzausgleich* (=Diplomarbeit, ausgeführt am Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien, Wien 1992).
- Pommerehne, W., *Fiskalische Interaktionen zwischen Kernstadt und Umland*, in: Svilar, M. (Hrsg.), *Stadt und Land. Die Geschichte einer gegenseitigen Abhängigkeit* (Bern, Frankfurt, New York, Paris 1988).
- Rüschi, G., *Die regionale Aufbringungs-/Zuteilungsrechnung. Eine Methode zur Analyse der regionalen Verteilung zentralstaatlicher Finanzströme* (Baden-Baden 1988).
- Schneider, M., *Empirische Analyse des primären Finanzausgleichs des Jahres 1989 mittels des Simulationsmodells SIMFAG* (=Diplomarbeit, Technische Universität Wien, Wien 1991).
- Schönback, W.; Bröthaler, M.; Eder, M.; Faßbender, S.; Hetschler, C.; Ohmacht, S.; Poschenreither, H.; Schneider, M.; Sieber, L.; Stoiss, C., *Die Stellung Wiens bezüglich der Aufbringung und Zuteilung öffentlicher Mittel in ausgewählten Sachbereichen. Endbericht, Band I* (=mimeo, Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Technische Universität Wien, Wien 2000).

- Stadtschulrat Wien, Schulpflichtmatrix. Stand Juni 2000 (Wien 2000).
- Statistik Österreich (Hrsg.), Gesundheitsstatistisches Jahrbuch 1998 (=Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 1.337, Wien 2000).
- Statistik Österreich (Hrsg.), Österreichische Hochschulstatistik. Studienjahr 1998/99 (=Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 1.355, Wien 2000).
- Statistik Österreich (Hrsg.), Volkszählung 1991. Pendlerstatistik. Heft 1.030/21 (Wien 2000).
- Ungerer, A., Stadt-Umland-Probleme aus finanzwirtschaftlicher Sicht am Beispiel der Gemeinden Innsbruck, Rum und Völs (=Diplomarbeit, Innsbruck 1983).
- Vierbauch, D., Spillovereffekte in Stadtagglomerationen. Eine Analyse von interkommunalen Spillovers mit der regionalen Inzidenzanalyse illustriert am Beispiel und aus der Perspektive der Kernstadt Wien (=Diplomarbeit, ausgeführt an der Abteilung für Wirtschaftsgeographie und Geoinformatik der Wirtschaftsuniversität Wien, Wien 2001).
- Voss, W., Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs: ein Beitrag zur ökonomischen Rationalität des Ausgleichs zentralitätsbedingten Finanzbedarfs (Frankfurt a. M. 1985).

Zusammenfassung

In der vorliegenden Arbeit wurden positive räumliche externe Effekte (*Spillovers*) zwischen der Gemeinde Wien und ihrem Umland empirisch untersucht. Die Analyse konzentrierte sich auf jene öffentliche Leistungen, die aus dem Wiener Budget finanziert wurden und primär von den Einwohnern der Umlandgemeinden unentgeltlich bzw. nicht kostendeckend in Anspruch genommen werden (=budgetäre *Spillouts*).

Dabei zeigte sich, dass in den als *Spillover*-verdächtig identifizierten Haushaltsgruppen im Jahr 1999 ein kameraler Abgang von 14,4 Mrd. ATS zu verzeichnen war. Den größten Anteil daran haben die beiden Bereiche Verkehr und Gesundheit. Der kamerale Abgang der einzelnen Budgetgruppen wurde nach plausiblen Schlüsseln regionalisiert, woraus sich gesamte *Spillovers* von 4,0 Mrd. ATS ergaben. Im Vergleich zu den gesamten Einnahmen der Stadt Wien (142,6 Mrd. ATS) erreichen die gesamten *Spillovers* damit knapp 3%. Davon entfallen 73% auf Niederösterreich, 24% auf Restösterreich sowie 2% auf das Ausland. Aus den Ergebnissen können allerdings keine direkten Rückschlüsse auf ein ‚gerechtes‘ Ausmaß einer pauschalen *Spillover*-Abgeltung abgeleitet werden. Trotzdem können die Resultate als erste Orientierung für die Größenordnung der Verflechtungen zwischen der Stadt Wien und ihrem Umland im Bereich der Bereitstellung und Inanspruchnahme öffentlicher Güter dienen und damit beitragen, die Stadt-Umland-Debatte auf eine sachlichere Basis zu stellen.

Die Umgestaltung der Grund- und Bodenverhältnisse im Zuge der marktwirtschaftlichen Transformation in Russland

Vladimir Pankov

Die Frage nach einer effizienten, mehr oder weniger sozial ausgewogenen Gestaltung der Grund- und Bodenverhältnisse gehörte und gehört immer noch zu den brisantesten Fragen des gesellschaftlichen Lebens in Russland.

Die Russische Föderation (RF) befindet sich seit dem Zerfall der Sowjetunion Ende 1991 in einer raschen, allerdings sehr widersprüchlichen und sozial schmerzhaften marktwirtschaftlichen Transformation.¹ Es ist wohl bekannt, dass die Vorherrschaft des Privateigentums an Grund und Boden sowie deren freier Kauf und Verkauf einer entwickelten Marktwirtschaft inhärent sind. Insofern ist es wichtig zu untersuchen, wie sich die Situation auf diesem Gebiet in Russland gestaltet.

1. Der historische Hintergrund

Es ist eine Binsenweisheit, dass jedes gesellschaftliche, insbesondere jedes ökonomische Phänomen nur auf dessen historischem Hintergrund tiefgreifend analysiert und adäquat verstanden werden kann. Das trifft auf die Problematik des vorliegenden Artikels ganz besonders zu.

Die Problematik der Grund- und Bodenverhältnisse außerhalb der Landwirtschaft war in der russischen Geschichte eigentlich nie Gegenstand besonders harter sozialer Auseinandersetzungen, die die Gesellschaft aus den Angeln zu heben drohten. Sehr wohl war dies dagegen im agrarischen Sektor der Fall. Seit dem 16. Jahrhundert herrschte hier das ökonomische System der Leibeigenschaft, welches abgesehen von gewissen Nuancen, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann dieselben Grundzüge wie in Westeuropa aufwies.²

Die leibeigenen Bauern gehörten vor allem den einzelnen Gutshöfen, teilweise jedoch auch dem Staat (sprich: der Zarenfamilie) sowie der Kir-

che. Das traf auch auf den Boden zu, der vorwiegend Eigentum der Gutsherren war. In jedem Feudalgut wurde der gesamte Bestand an Grund und Boden auf zweierlei Art und Weise genutzt. Die Bauern besaßen kein Land, doch wurde ihnen ein Grundstück zur Bewirtschaftung zugeteilt. Davon hatten sie sich und ihre Familie zu versorgen und einen Grundzins (vorwiegend als Naturalzins) an den Gutsherren abzuführen. Der restliche – größere – Teil von Grund und Boden blieb voll und ganz unter Kontrolle des Gutsherrn bzw. seiner Sachverwalter, hier hatten die Bauern Fronarbeit zu verrichten.

Dieses sozial äußerst ungerechte und ineffiziente System, welches zahlreiche Bauernaufstände (die größten und bekanntesten davon wurden von Bolotnikow, Rasin und Pugatschow geführt) hervorgerufen hatte, wurde in Russland viel später als in Westeuropa zu Fall gebracht. Erst am 19. Februar 1861 wurde die Leibeigenschaft per Manifest des Zaren Alexander II. rechtlich außer Kraft gesetzt.

Die Abschaffung der Leibeigenschaft trug wesentlich dazu bei, eine rasche Industrialisierung des Landes auf dem kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Wege einzuleiten. Doch war die Reform von 1861 in Bezug auf die Grund- und Bodenverhältnisse halbherzig und recht widersprüchlich, was wiederholt schwere soziale Spannungen hervorrief. Die Masse der Bauern konnte nämlich nicht zu Eigentümern der von ihnen vor der Bodenreform bewirtschafteten Grundstücke werden.

Etwa 1/5 der Fläche dieser Grundstücke war den Bauern von den Gutsherren weggenommen und unter Kontrolle der Ersteren gebracht worden, wobei dies zielgerichtet so durchgeführt wurde, dass eine ziemlich verstrickte Gemengelage entstand. Die restlichen 4/5 waren den Gutsherren durch die Bauern in diversen Formen (vor allem in der der Abarbeit, die der Fronarbeit prinzipiell gleichkam) abzulösen oder später abzukaufen. Als Kontrahenten der Gutsherren traten nicht die einzelnen Bauern bzw. Bauernhöfe, sondern die jeweiligen Dorfgemeinden auf, die über die „bäuerlichen“ Teile von Grund und Boden verfügten. Die einzelnen Bauern konnten aus der Gemeinde ohne deren Zustimmung nicht ohne weiteres austreten, um eine eigenen privaten Bauernhof zu gründen. Das war darüber hinaus durch die Flurzersplitterung auch technisch kaum möglich.

Also konnte nach der Reform von 1861 zunächst keine auf Privateigentum an Grund und Boden basierende Klasse freier Bauern (wie in vielen Ländern Westeuropas und in den USA) entstehen. Das Fehlen einer solchen Klasse in einem vorwiegend bäuerlich-agrarischen³ Land war die ausschlaggebende Ursache für eine fortdauernde, latente oder offen zu Tage tretende, Instabilität in der russischen Gesellschaft.

Erst Anfang des 20. Jahrhunderts wurde unter der Regie des hervorragenden Reformpolitikers Stolypin (1906 bis 1911 war er Vorsitzender des Ministerrats Russlands) ein entschlossener Versuch unternommen, diese Problematik in den Griff zu bekommen. Der unter dem Einfluss Stolypins verabschiedete Erlass des Zaren Nikolaus II. vom 9. November 1906 und das Gesetz vom 14. Juni 1910 ermöglichten den Austritt der Bauern aus

der Gemeinde und eine legitime Aussonderung und Privatisierung ihrer Grundstücke. In den Jahren 1907 bis 1915 taten mehr als $\frac{1}{4}$ der Bauernhöfe ihren Wunsch kund, von diesen Rechtsnormen Gebrauch zu machen. Etwa $\frac{1}{5}$ der Bauernhöfe traten tatsächlich aus der Dorfgemeinde aus und übernahmen ihre Grundstücke ins Privateigentum.⁴

Parallel dazu wurden den Bauern, die in die östlichen Regionen (vor allem nach Westsibirien) umzusiedeln bereit waren, dort freie Grundstücke für die Existenzgründung als private Landwirte angeboten. In den Jahren 1907 bis 1915 zählte man im Jahresdurchschnitt 350.000 Umsiedler dieser Art.⁵ Insgesamt waren die Ergebnisse der Stolypin-Reform in vieler Hinsicht positiv, doch wurde sie nicht abgeschlossen.⁶ Mehrheitlich blieben die Bauern ohne Eigentum an Grund und Boden. Lenin und die Bolschewisten nutzten dies geschickt aus, und die bäuerliche Misere wurde zu einer der wichtigsten Ursachen für die Oktoberrevolution 1917.

Um die Bauernschaft für die Bolschewisten zu gewinnen, leitete Lenin gleich nach dem Staatsstreich vom 25. Oktober 1917 grundlegende Veränderungen in den Grund- und Bodenverhältnissen ein. Bereits am nächsten Tag verabschiedete der zweite Allrussische Kongress der Räte der Volksdeputierten das Dekret über Grund und Boden, in dem die Konfiskation des gutsherrschaftlichen Eigentums an Grund und Boden und die vollständige Nationalisierung verankert waren. Das verstaatlichte Land sollte danach den Bauern in unbefristete und unentgeltliche Nutzung übergeben werden. Die Grundstücke wurden den Bauernfamilien entweder gemäß der gesamten Zahl der Familienmitglieder oder nach der Zahl der mitarbeitenden Familienmitglieder zugeteilt.⁷

In der ganzen Zeit der Lenin'schen „Neuen Ökonomischen Politik“⁸ – 1921 bis 1927, abgeschwächt bis 1929 – waren in Sowjetrußland bzw. der UdSSR (gegründet Ende Dezember 1922) private Bauernwirtschaften die Hauptakteure auf dem Lande. Nur vereinzelt gab es dazu noch Staatsgüter und freiwillige Produktionsgenossenschaften. Das fortschrittliche Rahmengesetz über Grund und Boden („Bodenkodex“) der Russischen Föderativen Sozialistischen Sowjetrepublik (RSFSR) aus dem Jahre 1922 gab den Bauern die rechtliche Garantie der unbefristeten Verfügung über ihre Grundstücke, räumte ihnen dabei beträchtliche Verfügungsgewalt ein und verbot eine rechtswidrige Einmischung in ihre Wirtschaftsgebarung (Art. 26 des Rahmengesetzes). Die Bauern durften nicht nur die Gemeinde ohne weiteres verlassen, sondern auch Einzelgehöfte gründen. Im Sinne des Rahmengesetzes der RSFSR von 1922 wurden private Bauernwirtschaften nicht wie kurz nach der Oktoberrevolution als eine absterbende Wirtschaftsform, sondern als Fundament des ökonomischen Lebens der Gesellschaft betrachtet.⁹ Es nimmt folglich nicht wunder, dass die NÖP-Zeit in Sachen Dynamik der Produktion und Effizienz der Landwirtschaft die erfolgreichste Periode in der Sowjetgeschichte war. Diese Periode war allerdings zu kurz, um positive Traditionen privaten Bauerntums nach westlichen Mustern entstehen zu lassen.

Einen harten Einschnitt in diese positive Entwicklung brachte die 1929 einsetzende Stalin'sche Zwangskollektivierung, die recht schnell durchgepeitscht wurde. Der Anteil der kollektivierten Bauernhöfe (bis 1929 hatte es nur freiwillige Kollektivierungen gegeben) an der Gesamtzahl der Bauernhöfe entwickelte sich wie folgt (in %): 1928 – 1,7; 1929 – 3,9; 1930 – 23,9; 1931 – 52,7; 1932 – 61,5; 1933 – 65,6; 1934 – 71,4; 1935 – 83,2; 1936 – 90,5; 1937 – 93,6.¹⁰

Die Grundstücke der früheren privaten Bauernwirtschaften wurden unter Zwang zusammengelegt und auf dieser Basis kollektive Produktionsgenossenschaften (Kolchosen) organisiert. Später wurden die Kolchosen teilweise in Staatsgüter umgewandelt. Viele Sowchosen entstanden auch auf brachliegenden Ländereien bzw. Neuland. Kolchosen und Sowchosen wurde das Land, das nach einem Dekret von 1917 pro forma Staatseigentum blieb, in unentgeltliche und unbefristete Nutzung übergeben. Diese verkrustete Struktur der Grund- und Bodenverhältnisse blieb in der ganzen Sowjetzeit prinzipiell unverändert.

Ein nennenswertes Experiment auf dem Gebiet der Grund- und Bodenverhältnisse wurde erst kurz vor dem Ende der Gorbatschow'schen „Perestrojka“ verzeichnet. Seit Frühjahr 1989 durften private Bauernwirtschaften (Familienbetriebe ohne Einsatz fremder Arbeitskräfte) gegründet werden. Im Erlass der Präsidiums des Obersten Sowjets (Parlament) der UdSSR vom 7. April 1989 war dafür eine langfristige Bodenpacht (auf 49 Jahre, prolongierbar und übertragbar auf direkte Nachkommen) vorgesehen. Zu Beginn der marktwirtschaftlichen Transition in der RF 1992 war diese Form ein nebensächliches Phänomen in der russischen Land- bzw. Volkswirtschaft. Die Grund- und Bodenverhältnisse waren für die Reformpolitik Neuland.

2. Die ersten Reformschritte nach der Auflösung der UdSSR

Die Umgestaltung der Grund- und Bodenverhältnisse konnte bisher mit der ganzen Dynamik der marktwirtschaftlichen Transformation in der RF nicht Schritt halten. Dieser lebenswichtige Bereich blieb seit 1992 das „Schlusslicht“ im Reformprozess. Auf diesem Gebiet ist rechtlich-ökonomisch eine sehr widersprüchliche, ja verstrickte Situation entstanden, die bisher nicht bereinigt worden ist und – trotz wichtiger gesetzlicher Regelungen von 2001 und 2002, auf die noch näher einzugehen ist – ein Hemmschuh für den sozioökonomischen und gesellschaftlichen Fortschritt bleibt.

In der Verfassung der RSFSR von 1990 wurde das Eigentum der Bauern an Grund und Boden (d.h. in verschleierte Form ihr Privateigentum) anerkannt. Gleichzeitig hat man durch diese Verfassung ein zehnjähriges Moratorium für den Kauf und Verkauf von Grund und Boden proklamiert, ohne die Eigentumsverhältnisse und -rechte einigermaßen deutlich zu definieren. Durch die späteren Rechtsnormen wurde dieses Moratorium aufgehoben, ohne dass diese Verhältnisse zufriedenstellend geordnet worden wären.

Im Art. 36 der neuen, derzeit geltenden Verfassung der RF, die durch ein Volksreferendum am 12. Dezember 1993 verabschiedet wurde, ist das Recht des Privateigentums an diesem Gut verankert, allerdings nur recht allgemein: „Die Bürger und deren Vereinigungen sind berechtigt, den Boden im Privateigentum zu besitzen“.¹¹ Doch aufgrund harter ideologisch-politischer Auseinandersetzungen konnte dieses Recht mehrere Jahre lang nicht durch konforme Ausführungsgesetze, vor allem auf föderaler Ebene, abgesichert werden.

Da das Problem aber im Brennpunkt des gesellschaftlichen Lebens blieb, wurden auf verschiedenen Ebenen der Staatsmacht dafür immer wieder – allerdings halbherzige, partielle – Lösungen in die Wege geleitet. So wurden 1990 bis 2001 41 föderale Gesetze, 33 Präsidialerlasse und ca. 100 Regierungsverordnungen verabschiedet, die die Grund- und Bodenverhältnisse berühren. Dazu kamen noch zahlreiche Rechtsnormen auf regionaler Ebene. Folglich entstand ein Wirrwarr von Rechtsakten, die einander häufig widersprachen.¹² Bis Oktober 2001 fehlte auf föderaler Ebene ein Rahmengesetz, welches zur Grundlage für eine sukzessive zufriedenstellende Ordnung der Grund- und Bodenverhältnisse hätte werden können. Nur ein derartiges Gesetz würde die Eigentumsrechte von 45 Mio. Bürgern der RF, die durch die genannten Rechtsakte niedrigeren Niveaus noch vor der Jahrhundertwende in den Genuss des Bodenbesitzes kamen, tatsächlich voll und ganz legitimieren.

Die vorhergehend dargestellte, mangelhafte Rechtslage auf dem Gebiet von Grund- und Bodenverhältnissen hatte viele negative Auswirkungen auf die ökonomische Entwicklung in Russland, wobei folgende Momente besonders hervorzuheben sind:

Erstens konnte kein funktionstüchtiger Markt für Grund und Boden entstehen. Dessen Umfang könnte nach diversen Expertenschätzungen bis zu 5 Bio. USD betragen.¹³ Selbst ein kleiner Bruchteil dieser Mittel wäre dem Staat sehr gelegen, um z.B. die Außenverschuldung deutlich zurückzuschrauben.

Zweitens wird der Wert von Grund und Boden folglich nicht in die Kapitalisierung diverser Betriebe einbezogen, vor allem im sekundären Bereich der Volkswirtschaft. Infolgedessen betrug 2001 die gesamte Kapitalisierung der russischen Unternehmungen, deren Wertpapiere am sekundären Effektenmarkt gehandelt wurden, nur 50 Mrd. USD, während z.B. im kleinen Nachbarstaat Finnland dieser Wert fünfmal größer war.¹⁴ Das (wie auch das vorhergehende Moment) ist für potenzielle ausländische Direktinvestitionen, die Russland großdimensional braucht,¹⁵ sehr abträglich.

Drittens wurde die Unordnung, ja das rechtliche Chaos auf dem Gebiet der Grund- und Bodenverhältnisse zu einer gewichtigen Ursache für die tiefe Agrarkrise, in die Russland gleich nach dem Start der Reformen stürzte. So hatte das Volumen der landwirtschaftlichen Produktion 1995 die jahresdurchschnittliche Marke von 1986/90 um 33% unterboten. 1996 fiel es um weitere 7%. Folglich stammten 1996 landesweit ca. 40% der kon-

sumierten Nahrungsmittel aus Importen, in den Großstädten mit einer Einwohnerzahl ab 500.000 gar 70 bis 80%.¹⁶ Allerdings ist zu unterstreichen, dass diese Krise vorwiegend auf andere Ursachen, die über die Grund- und Bodenverhältnisse hinausgehen, zurückzuführen ist, auf die – zum besseren Verständnis der Problematik des vorliegenden Artikels – kurz eingegangen werden sollte.

Die Agrarkrise war mit verschiedenen Aspekten der allgemeinen Transformations- und Strukturkrise der russischen Volkswirtschaft aufs Engste verknüpft. Erstens bewirkte die damit einhergehende drastische Schrumpfung der Durchschnittseinkommen der Erwerbstätigen (sie lagen 1996 um 40% unter dem Niveau von 1991) und erst recht der Durchschnittsrenten eine drastische Verringerung der Nachfrage vor allem nach hochwertigen eiweißhaltigen Nahrungsmitteln (Fleisch- und Milchprodukte, Eier), was auf die Produktion negativ durchschlagen musste.

Zweitens hatte die 1992 bis 1995 jährlich drei- bis vierstellige Hyperinflation verheerende Folgen just für den agrarischen Sektor. Es geht nicht nur um die allgemeine Hyperinflation, sondern ganz besonders um die Disparität zwischen der Preisdynamik für agrarische Erzeugnisse und jener für Produktionsmittel, die in der Landwirtschaft als Produktionsfaktoren eingesetzt werden (Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Maschinen und sonstige landwirtschaftliche Investitionsgüter). Nach Schätzungen eines der angesehensten russischen Agrarökonomen, A. Jemeljanow, stiegen die Preise für die letzteren 1997 gegenüber 1990 real um das 8,8fache, für die ersteren dagegen nur um das 2fache.¹⁷ Diese „Preisschere“ ließ nicht nur den Anteil der Verlust bringenden Einheiten an der Gesamtzahl der landwirtschaftlichen Betriebe von 5% 1992 auf 79% 1996 steigen, sondern schwächte auch die Konkurrenzfähigkeit der russischen Agrarproduzenten gegenüber Importen wesentlich.

In dieselbe Richtung wirkte die Budgetkrise, die den Staat zu einer drastischen Reduzierung der finanziellen Unterstützung der Landwirtschaft zwang. In der „Breshnew-Ära“ wurden in die Landwirtschaft bis zu 27% der Ausgaben des reichlichen sowjetischen Unionsbudgets gepumpt, nach dem Zerfall der UdSSR dagegen weniger als 3% der drastisch geschrumpften Haushaltsmittel auf föderaler Ebene. Insgesamt ist die finanzielle Förderung des agrarischen Bereichs in der RF mit weniger als 1 Mrd. USD pro Jahr mit den einschlägigen westlichen Werten nicht vergleichbar. So betragen in den USA allein direkte Subventionen an die Landwirtschaft jährlich 28 Mrd. USD. Die Summe aller Agrarunterstützungen geht noch weit über diese Marke hinaus.

Erst an der Jahrhundertwende haben sich diese Negativfaktoren in ihrer Wirkung merklich abgeschwächt, was auch der Landwirtschaft zugute kam. Dazu kam noch ein Faktor besonderer Art, nämlich die drastische Rubelabwertung im Zuge der durch die berühmt-berüchtigten Regierungsbeschlüsse vom 17. August 1998 ausgelösten Finanzkrise. Die Abwertung der russischen Nationalwährung hat die Importe auch im agrarischen Bereich weniger konkurrenzfähig gemacht, drastisch reduziert und damit

die einheimischen Agrarproduzenten gefördert. Man hatte damit in der Landwirtschaft also Glück im Unglück. Seit 1999 ist auch im Agrarsektor eine ansteigende Tendenz zu verzeichnen, was aus der nachfolgenden Tabelle 1 ersichtlich ist.

Tabelle 1: Einige ökonomische Eckdaten der RF (Vorjahr = 100)

	1999	2000	2001
BIP	103,5	107,7	105,0
Industrieproduktion	108,1	109,0	104,9
Investitionen in fixes Kapital	105,3	117,7	108,7
Landwirtschaftliche Produktion	104,1	105,0	106,8

Quelle: Ekonomika i shisn 5 (2001) 32, 3 (2002) 6.

Die positiven Ergebnisse im agrarischen Sektor in den Jahren 1999 bis 2001 (2002 dürfte der ansteigende Trend sich nach vorläufigen Schätzungen fortgesetzt haben, vor allem in der Getreideproduktion) konnten ohne eine nennenswerte Vervollkommnung der Grund- und Bodenverhältnisse erzielt werden. Das ist ein weiteres – indirektes – Indiz dafür, dass die wichtigsten Ursachen für die zu Beginn der marktwirtschaftlichen Reformen ausgebrochene Agrarkrise anderweitiger Natur waren. Doch darf der alles andere als gesunde und optimale Zustand dieser Verhältnisse als Krisenfaktor auch nicht unterschätzt werden. Dieser Zustand hat die Entwicklung aller drei Typen der wirtschaftenden Einheiten, die in der russischen offiziellen Statistik ausgewiesen werden, wesentlich erschwert. Ihre Rolle in der agrarischen Produktion in der RF ist aus der nachfolgenden Tabelle 2 ersichtlich.

Tabelle 2: Die Struktur der landwirtschaftlichen Produktion nach Typen der wirtschaftenden Einheiten (in effektiven Preisen)

	1970	1990	1992	1995	2000
Alle wirtschaftenden Einheiten	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Landwirtschaftliche Betriebe	68,6	73,7	67,1	50,2	43,0
Wirtschaftende Einheiten der Bevölkerung	31,4	26,3	31,8	47,9	54,0
Bauernwirtschaften	–	...	1,1	1,9	3,0

Quelle: Das Staatskomitee der Russischen Föderation für Statistik, Das russische statistische Jahrbuch 2001 (russ.) (Moskau 2001) 396.

Die geringsten Probleme mit den Grund- und Bodenverhältnissen hatte die zweite Gruppe – „wirtschaftende Einheiten der Bevölkerung“. Dazu zählen die noch aus der Sowjetzeit wohl bekannten Formen – private Nebenwirtschaften der ländlichen Bevölkerung (PNW) sowie kollektive und indi-

viduelle Obst- und Gemüsegärten (KIOGG). Sie werden inoffiziell Grundstücke an Wohn- und Ferienhäusern („Datscha“) genannt. Bereits in dieser Zeit spielten sie eine beträchtliche Rolle in der Versorgung der Bevölkerung mit Obst, Gemüse, Kartoffeln, Fleisch und Milch. Dagegen war ihr Gewicht in der Pflanzenproduktion, vor allem in der Erzeugung von Getreide, fast gleich Null. Es waren hauptsächlich Naturalwirtschaften, d.h. sie produzierten vor allem für den eigenen Bedarf. Am freien Markt setzten sie jährlich nur ca. 4% ihrer Produktion ab.

Dies ist auch nach dem Zerfall der UdSSR grundsätzlich so geblieben, wobei (siehe Tabelle 2) ihr Anteil an der agrarischen Produktion wesentlich gestiegen ist. Das ist darauf zurückzuführen, dass unter den Bedingungen der Übermacht teurer Importprodukte und einer drastischen Verteuerung der einheimischen Nahrungsmittel im Zuge der ausufernden Hyperinflation die Mehrheit der Bevölkerung sich gezwungen sah, auf Eigenversorgung zu setzen.

Die Zahl der PNW der ehemaligen Kolchosbauern und Mitarbeiter der Sowchosen blieb in etwa konstant. Sie wurden 1990 von 16,3 Mio. Familien, 1995 ebenfalls von 16,3 Mio. und 2000 von 16,0 Mio. Familien geführt. Dagegen erhöhte sich die Zahl der KIOGG nach dem Zerfall der UdSSR drastisch. Im Jahre 1990 wurden solche Grundstücke von 13,6 Mio., 1995 bereits von 22,4 Mio. Familien bewirtschaftet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Staat in Erkenntnis der sehr prekären Versorgungslage der Masse der Bevölkerung zu Beginn der Reformen wesentlich mehr brachliegende (in der Regel nicht besonders wertvolle) Grundstücke zur Gründung der KIOGG anbot. Auf diesem Hintergrund nimmt es nicht wunder, dass mit der deutlichen Drosselung der Inflation und der Steigerung der gesamten landwirtschaftlichen Produktion die Zahl solcher Einheiten 2000 auf 20,0 Mio. zurückging.

In der Sowjetzeit wurden die Grundstücke der PNW und KIOGG den Bürgern unbefristet zur Verfügung gestellt – bei einer jährlichen Abführung eines geringfügigen Pachtzinses an den Staat. Nach dem Zerfall der UdSSR gab es in der Gesellschaft einen Konsens darüber, dass diese Grundstücke in das Eigentum ihrer Nutznießer übergeben werden sollten. Das wurde auf der Grundlage diverser Präsidialerlasse und regionaler Rechtsnormen möglich. Allerdings fehlte bis 2001 dafür eine stabile rechtliche Basis in Gestalt eines entsprechenden Rahmengesetzes auf föderaler Ebene. Deshalb fühlten sich viele Nutznießer der Grundstücke der KIOGG als deren Eigentümer nicht sehr sicher. Das war einer der wichtigsten Gründe dafür, dass die Zahl solcher Einheiten, die 1995 ihre Spitze erreicht hatte, dann etwas zurückging.

Trotz des Fehlens eines solchen Rahmengesetzes fühlten sich die Subjekte der PNW und KIOGG am ehesten als Herren auf ihren Grundstücken. Das ist einer der wichtigsten Gründe dafür, dass sie ihren Boden ziemlich effizient nutzen. Allerdings hängt der sehr hohe Anteil der PNW und KIOGG an der agrarischen Produktion mit ihrer Spezialisierung auf die Produktion von besonders wertvollen und rentablen Erzeugnissen zusammen, wofür

man keine großen Flächen von Ackerland braucht. Dagegen spielt im Produktionsprogramm der „landwirtschaftlichen Betriebe“ (vor allem ehemaliger Kolchosen und Sowchosen) die deutlich weniger rentable Produktion von Getreide, wofür man viel Ackerland benötigt, die Hauptrolle.

Als „landwirtschaftliche Betriebe“ gelten in der Statistik vor allem die nach dem Zusammenbruch des „Realsozialismus“ und der UdSSR reformierten Kolchosen und Sowchosen. Außerdem gehören dazu diverse große und mittlere Neugründungen, die nicht als Familienbetriebe eingestuft werden können.

Ende 1993 wurden 24.000 Kolchosen und Sowchosen als juristische Personen neu registriert und damit zugelassen. Die Belegschaften von 8.100 Kolchosen und Sowchosen fassten den Beschluss, ihren früheren Status vorerst zu erhalten. Die anderen wurden in Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Assoziationen unterschiedlichen Typs umgewandelt. Ende 1993 sind davon 11.300 entstanden.

Die Betriebe aus der ersten Gruppe evolutionieren seitdem auch in diese Richtung. Ein Teil besonders schwacher und Verlust bringender ursprünglicher Kolchosen und Sowchosen hat sich an stärkere Betriebe, mit denen Einvernehmen erzielt werden konnte, angeschlossen oder wurde aufgelöst.

Die reformierten Kolchosen und Sowchosen (wie auch alle sonstigen Betriebsformen im agrarischen Sektor) unterliegen keinem staatlichen Befehlsdirigismus mehr, die Planwirtschaft ist auch in diesem Sektor der russischen Volkswirtschaft gänzlich aus den Angeln gehoben. Nach der quasi einhelligen Meinung der Bauernschaft und ihrer politischen Repräsentanten ist hier nicht zuviel Staat, sondern eher zuwenig Staat (vor allem im Sinne finanzieller Unterstützung, aber auch der ordnenden Beeinflussung der Rahmenbedingungen) das Problem.

Ehemalige Kolchosen und Sowchosen sowie andere landwirtschaftliche Betriebe verfügten im Jahre 2000 noch über 80,0% (157,6 Mio. ha von 197,0 Mio. ha) aller landwirtschaftlichen Nutzflächen, insbesondere über 84,9% Ackerland (101,6 Mio. ha von 119,7 Mio. ha) und 73,1% Grünland (53,1 Mio. ha von 72,6 Mio. ha). Zunächst befanden sich die ihnen verfügbaren Ländereien juristisch in einem ziemlich schwebenden und widersprüchlichen Zustand.

Laut Präsidialerlass galt der von Kolchosen und Sowchosen genutzte Grund und Boden als kollektives Eigentum von Mitgliedern der neuen AGs, GmbHs und Assoziationen. Jedes Mitglied dieser wirtschaftenden Einheiten bekam ein Zeugnis („Zertifikat“) als pro forma-Anteilseigner von diesem Grund und Boden. Nur wurde ihm kein konkretes Grundstück zugeteilt. Die damit zusammenhängende Problematik hat der Vize-Premierminister und Minister für Landwirtschaft der RF, A. Gordejew, sehr treffend zum Ausdruck gebracht: „Im Präsidialerlass wurde festgesetzt, dass das gemeinsame Teileigentum ist. Folglich musst du, um dein Grundstück auszusondern, diesen Vorgang mit jenen Anteilseignern, die auch Anteile auf diesem Feld haben, abstimmen. Davon könnte es 100 oder 200 geben. Theore-

tisch ist alles klar. Aber versuchen Sie, etwas zu bekommen. Sie werden wohl kaum etwas im Sumpf erhalten wollen? Sie werden wohl das Grundstück an einem guten Ort bekommen wollen. Sicher ist der Wunsch der Mehrheit der Miteigentümer genauso.“¹⁸

Es ist klar, dass so ein Zustand nur zeitweiliger, vorübergehender Natur sein kann. Da die Mitglieder von reformierten Kolchosen und Sowchosen dies von Anfang an sehr wohl verstanden hatten, nahm ihnen das teilweise die Motivation für eine effiziente Nutzung von Grund und Boden und wurde auch zu einer der Ursachen der Agrarkrise. Allerdings waren andere Ursachen, die vorhergehend dargestellt wurden, dafür in einem viel größeren Maße verantwortlich.

Was die Aussonderung und direkte Zuteilung von konkreten Grundstücken an Personen betrifft, die mit ihrem Land aus reformierten Kolchosen und Sowchosen austreten wollen, um eigene Bauernhöfe zu gründen, so ist dies bisher kein brisantes gesellschaftliches Problem gewesen. Denn die meisten von diesen Personen gehen immer noch davon aus, dass sie nur in ihren kollektiven Betrieben die schweren Umbruchzeiten überstehen können. Diese Sachlage war jedenfalls ein bremsender Faktor für die Gründung von Familienbetrieben, deren Entwicklung seit Mitte der 1990er Jahre ins Stocken geraten ist (siehe die nachfolgende Tabelle 3).

Tabelle 3: Die Eckdaten der Bauernwirtschaften per 1. Jänner des jeweiligen Jahres*

	1991	1992	1996	2001
Zahl der angemeldeten Bauernwirtschaften (in 1.000)	4,4	49,0	280,1	261,7
Gesamtfläche der ihnen zuge- teilten Grundstücke, in 1.000 ha	181,0	2.068,0	12.011,0	15.292,0
Durchschnittliche Größe ihrer Grundstücke, in ha	41,0	42,0	43,0	58,0

*Sie werden seit 1990 statistisch erfasst.

Quelle: Das Staatskomitee der Russischen Föderation für Statistik, Das russische statistische Jahrbuch 2001 (russ.) (Moskau 2001) 404.

In den ersten Reformjahren nach dem Zerfall der UdSSR hatte die Zahl der Bauernwirtschaften in der RF rapide zugenommen und 1996 ihre Spitze erreicht, dann ging sie allerdings zurück. Dabei haben die Gesamtfläche der von ihnen bestellten Grundstücke und die durchschnittliche Größe ihrer Grundstücke pro Einheit sukzessive zugenommen, was vor allem auf folgende Ursachen zurückzuführen ist:

Einerseits konnten Tausende besonders schwache Bauernwirtschaften das rohe Klima der Umbruchzeit, der Urakkumulation des Kapitals nicht verkraften. Sie gingen pleite und wurden aufgelöst. Am Leben blieben nur mehr oder weniger existenzfähige Einheiten mit einer Fläche, die eine mehr oder weniger rentable Wirtschaftsgebarung ermöglicht.

Andererseits ist seit 1996 die Zahl der Neugründungen privater Bauernhöfe zurückgegangen, was mit mehreren Gegebenheiten zusammenhängt. Erstens war aufgrund der fehlenden Traditionen des privaten Wirtschaftens die potenzielle Zahl der Neugründer auf dem Lande ohnehin gering, und dieses Potenzial wurde bis 1996 wohl ausgeschöpft.

Zweitens braucht man für die Neugründung eines Bauernhofs ein Äquivalent von 10-15.000 USD, was bei einem monatlichen Geldeinkommen pro Beschäftigten in landwirtschaftlichen Betrieben von 30 bis 40 USD für die Mehrzahl wohl unerschwinglich war und bleibt.

Drittens waren die Grund- und Bodenverhältnisse in den landwirtschaftlichen Betrieben ein Hemmschuh für die Neugründung von privaten Bauernwirtschaften. Denn die Mitglieder von AGs, GmbHs und diversen Kooperativen sowie Assoziationen, gegründet aus früheren Kolchosen und Sowchosen, hatten im Falle ihres Austritts aus solchen Einheiten keinen rechtlichen Anspruch auf Eigentum an einem aliquoten Teil des von diesen Betrieben bewirtschafteten Bodens. Die Aussonderung eines Grundstücks war obendrein, wie vorhergehend dargestellt, auch technisch-organisatorisch kaum möglich.

Viertens konnten die Bauernwirtschaften zunächst nur auf der Basis der Pacht ihrer Grundstücke entstehen und funktionieren. Diese Grundstücke durften die Bauern nicht in ihr Eigentum überführen, folglich diese auch nicht verkaufen und verpfänden, um Hypothekenkredite zu nehmen. Allerdings durften sie ihre Pachtrechte an ihre Nachkommen vererben, ihre Grundstücke umtauschen, an andere Personen weiterverpachten und als ihren Anteil in eine Kooperative auf dem Lande einbringen. Wenn eine Bauernwirtschaft aufgegeben oder aufgelöst wurde, war das einschlägige Grundstück dem früheren Eigentümer (Staat, Gemeinde) zurückzugeben, und zwar unter den gleichen Bedingungen, wie es erworben worden war. Diese Situation verunsicherte die Bauern und schmälerte die Effizienz ihrer Wirtschaftsgebarung. Obendrein wirkte sie auf potenzielle Neugründer abschreckend, weil sie ihre Zukunft als Bauern unbestimmt und unsicher ansehen mussten.

Die Rolle, die den privaten Bauernhöfen im agrarischen Sektor gebührt, ist in der russischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft sehr umstritten. Es gibt zwei polare Standpunkte. Einerseits wird die Meinung vertreten, dass die Bauernwirtschaften als die einzige oder jedenfalls klar dominierende Wirtschaftsform zu fungieren haben.

Der entgegengesetzte Standpunkt wird von einem russischen Großunternehmer, D. Uschakow, besonders grotesk zum Ausdruck gebracht: „Ich selber meine, dass Russland historisch Glück gehabt hat, keine Bauern zu haben... Selbst unter den Bedingungen einer Förderung der Bauernwirtschaften betrug ihr Anteil an der vorjährigen Getreideernte 3%. Der Rest wurde von Großbetrieben und neu errichteten Agrar-Industrie-Strukturen produziert. Und heutzutage zwingt just die Anwesenheit von Bauernwirtschaften die Regierungen der USA und der Europäischen Union dazu, riesige Beträge für deren Unterstützung auszugeben. Dagegen stecken

große und dementsprechend effizientere Agrarproduzenten sagenhafte Gewinne ein und sind superrentabel.“¹⁹

Der Autor dieses Artikels lehnt beide extremen Standpunkte ab. Die Wahrheit liegt wie immer in der Mitte. Russland braucht im agrarischen Sektor wie in der ganzen Volkswirtschaft eine gemischte Eigentumsordnung. In keinem hoch entwickelten Land spielen kleine Familienbetriebe die Hauptrolle in der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln. Das kann grundsätzlich auch in Russland nicht anders sein. Doch heutzutage ist die Schicht der Bauernwirtschaften aus der Sicht der ökonomischen und sozialen Bedürfnisse der Gesellschaft zu dünn. Eine deutliche Stärkung dieser Schicht wäre in den nächsten Jahren eine der wichtigen Voraussetzungen für die endgültige Überwindung der Agrarkrise sowie ein wesentlicher Faktor für die Erhöhung der sozialen und politischen Stabilität im Lande. Doch diesem Prozess stand bisher der unbefriedigende Zustand der Grund- und Bodenverhältnisse im Wege. Dieses Problem wurde zu einem der brisantesten Streitobjekte im russischen Parlament.

Gleich nach dem Beginn der Tätigkeit der ersten Duma der RF²⁰ waren ihre Abgeordneten darum bemüht, ein umfassendes Rahmengesetz (eine Zwischenstufe zwischen Verfassungs- und Ausführungsgesetzen) über Grund und Boden sowie ein Bündel von Ausführungsgesetzen zu verabschieden, die den Kauf und die Vererbung, die Hypothek, die Verpfändung, die Besteuerung und andere Angelegenheiten, die mit den Bodenverhältnissen zusammenhängen, regulieren sollten.

Doch dieser Prozess hat sich in die Länge gezogen, und zwar bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts. Denn in der ersten und zweiten Duma hatten die Linken (Kommunisten, Agrarier und ihre Mitläufer unter den Abgeordneten, die nicht über Parteilisten, sondern direkt über Wahlkreise ins Unterhaus gekommen waren), die grundsätzlich Gegner des Privateigentums an Grund und Boden, vor allem am agrarisch nutzbaren Land, sind, die Oberhand. Sie widersetzten sich der Privatisierung dieses lebenswichtigen Gutes häufig mit purer Demagogie. Folglich blockierte die zweite Duma 1996 zunächst das Inkrafttreten des Art. 17 des neuen Zivilrechtlichen Rahmengesetzes (dieser Artikel regelt die Eigentumsrechte an Grund und Boden). Die Ansichten wohl der Mehrheit der Abgeordneten der ersten und zweiten Duma korrespondierten spontan teilweise mit den Grundgedanken der Freilandtheorie des aus der Geschichte der ökonomischen Lehrmeinungen als Wirtschaftsromantiker und Gegner des Privateigentums an Grund und Boden bekannten deutschen Ökonomen Silvio Gesell, wobei diese Personen das Gesell'sche Hauptwerk „Die natürliche Wirtschaftsordnung durch Freiland und Freigeld“ (1916) und andere Schriften von ihm wohl kaum studiert haben dürften.

Erst im Mai 1996 verabschiedete die Duma das Rahmengesetz über Grund und Boden in dritter, d.h. finaler Lesung; doch wurde die Duma-Vorlage vom Oberhaus nicht bestätigt und zurückgewiesen. Auch der damalige RF-Präsident Jelzin lehnte diese Vorlage mit der Begründung ab, dieses Dokument verletze das verfassungsmäßige Recht der Bürger auf

Privateigentum an Grund und Boden. Für diese Einschätzung hatte Jelzin gute Gründe. Denn dieses Rahmengesetz gab nur allgemein zu, dass der Boden sich im Staats-, Gemeinde- und Privateigentum befinden darf. Natürliche und juristische Personen dürfen demnach Eigentümer von Grundstücken für landwirtschaftliche Produktion, Gartenbau, den individuellen Wohnungs-, Ferienhaus-, und Garagebau sowie für die PNW der ländlichen Bevölkerung sein. Diese Personen sind pro forma berechtigt, ihre Grundstücke zu vererben, zu verschenken, zu tauschen, zu verpfänden und zu verkaufen. Ein rechtlicher Mechanismus für die Durchsetzung der vorhergehend erwähnten Rechte wurde in diesem Rahmengesetz aber nicht einmal in groben Zügen umrissen. Gemäß diesem Gesetz sollten die Grund- und Bodenverhältnisse im Prinzip weiterhin so bleiben, wie es sich zu diesem Zeitpunkt ergab. So sollten die Grundstücke diversen agrarischen Betrieben nur unter den Bedingungen der Pacht oder einer fortwährenden, unbefristeten Nutzung gewährt werden. Der Verkauf von landwirtschaftlichen Nutzflächen blieb verboten.

Erst die dritte Duma, in der nicht mehr die Linken, sondern die dem Präsidenten und der Regierung nahe stehenden Parteien, Fraktionen und „unabhängige“ Abgeordnete von Mitte-Rechts die Regie führen, konnte 2001/2002 in der hochsensiblen Frage der Grund- und Bodenverhältnisse das Blatt weitgehend gewendet werden, das allerdings, wie nachfolgend nachzuweisen sein wird, nicht sehr konsequent, weil die einschlägigen Gesetze im harten politischen Kampf entstanden und folglich den Stempel vieler Kompromisse tragen.

Ende Jänner 2001 verabschiedete die Duma, allerdings mit einer Mehrheit von nur drei Stimmen (sie zählt insgesamt 450 Abgeordnete), in erster Lesung ein Sondergesetz, das Art. 17 des Zivilrechtlichen Rahmengesetzes in Kraft setzte. Doch um das Rahmengesetz über Grund und Boden entbrannte in der Duma, aber auch außerhalb des Parlaments ein heftiger politischer Kampf. Besonders hart wurde um die Problematik der Eigentums- und sonstigen Produktionsverhältnisse auf landwirtschaftlichen Nutzflächen gekämpft. Die Linken bezogen dabei eine destruktive Position und wollten keine tief greifende Reform dieser Verhältnisse zulassen. Zu dieser Problematik wurden in die Duma mehrere Vorlagen eingebracht (neben der Regierungsvorlage, die sich letzten Endes in modifizierter Form durchgesetzt hat). Es ist interessant, die drei Gesetzentwürfe in ihren Kernpunkten zu vergleichen. Dadurch (siehe die nachfolgende Tabelle 4) wird deutlich, welche Probleme im Brennpunkt der Diskussion standen.

Nach monatelangen heftigen Diskussionen in beiden Kammern des russischen wurden schließlich zwei ausschlaggebende Gesetze auf föderaler Ebene angenommen, auf die nun einzugehen ist.

Tabelle 4: Vergleich von drei Gesetzentwürfen über den Umschlag von landwirtschaftlich genutzten Grundstücken

Probleme	Abgeordnetenfraktion „Regionen Russlands“	Abgeordnetenfraktion „Volksabgeordnete“	Fraktion der Partei „Bund Rechter Kräfte“
Individuelle Anteile am Grund und Boden der landwirtschaftlichen Betriebe	Werden real nicht zugeteilt. Die Rechte der Vollversammlung der Anteilseigner werden festgelegt	Werden real nicht zugeteilt, ausgenommen für Verpfändungs- und Tauschgeschäfte	Werden real zugeteilt. Für die Lösung der Zuteilungsfragen bedarf es der Zustimmung aller Anteilseigner des jeweiligen Betriebes
Rechte der Ausländer	Nur Pacht	Nur Pacht	Dürfen kaufen bzw. zu Eigentümern werden
Der Mindestpreis für Grund und Boden	Nicht unter dem des Bodenkatasters	Nicht unter dem des Bodenkatasters	Kein Mindestpreis
Auflagen für Eigentümer der Grundstücke	<i>Natürliche Personen:</i> Falls die Erfahrungen der Arbeit auf dem Lande fehlen, sind die gekauften Grundstücke vorerst in treuhänderische Verwaltung zu übergeben <i>Juristische Personen:</i> Die Landwirtschaft muss der Hauptbereich ihrer Tätigkeit sein	<i>Natürliche Personen:</i> Landwirtschaftliche Berufsausbildung <i>Juristische Personen:</i> Die Hälfte des Personals hat agrarische Qualifikation auszuweisen	Keine Auflagen
Maximale Größe des Grundstücks	Keine Auflagen	<i>Natürliche Personen:</i> 45 bis 150 ha je nach Region <i>Juristische Personen:</i> Auflagen im Einklang mit regionalen Rechtsnormen der Subjekte der RF	Keine Auflagen

Probleme	Abgeordnetenfraktion „Regionen Russlands“	Abgeordnetenfraktion „Volksabgeordnete“	Fraktion der Partei „Bund Rechter Kräfte“
Dauer der Pacht	Maximal 49 Jahre	3 bis 15 Jahre	Im Einklang mit dem Zivilrechtlichen Rahmengesetz der RF (auf vertraglicher Basis)
Was aus dem Umsatz ausgenommen wird	Grundstücke von staatlichen wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen landwirtschaftlichen Profils, Wälder, Landstraßen, Wasserbecken, Meliorationssysteme	Wälder, Meliorationssysteme	Keine Ausnahmen
Darf man die Zweckbestimmung eines landwirtschaftlichen Grundstücks verändern?	Nicht erlaubt, ausgenommen Entfremdung für den staatlichen Bedarf	Nicht erlaubt, ausgenommen Entfremdung für den staatlichen Bedarf	Erlaubt
Wer hat das Vorrecht beim Kauf von Grundstücken?	Nutznießler und Pächter der einschlägigen Grund- stücke sowie die Eigen- tümer der benachbarten Grundstücke	Nutznießler und Pächter der einschlägigen Grund- stücke sowie die Eigen- tümer der benachbarten Grundstücke plus Perso- nen, die auf dem Lande ständig wohnhaft sind	Keine Prioritäten
Entnahme von Grund- stücken für die Verletzung der Nutzungsordnung	Möglich	Möglich	Möglich

Quelle: Rossijskaja gazeta (7. Feber 2002).

3. Neue wirtschaftsrechtliche Rahmenbedingungen: Sprungbrett in eine marktwirtschaftliche Zukunft des Agrarsektors?

Im Oktober 2001 wurde das von der Gesellschaft lange mit Ungeduld erwartete Rahmengesetz über Grund und Boden („Bodenkodex“) verabschiedet. Es trat am 30. Oktober 2001, d.h. am Tage seiner offiziellen Veröffentlichung in der Regierungszeitung „Rossijskaja gazeta“, in Kraft.²¹ Die Notwendigkeit eines „Bodenkodex“ ergibt sich daraus, dass das Zivilrechtliche Rahmengesetz von 1994/1995 die Vermögens- und Eigentumsverhältnisse nur allgemein ordnet, ohne die Besonderheiten von Grund und Boden als natürlicher Ressource zu berücksichtigen. Auch Art. 17 des Zivilrechtlichen Rahmengesetzes regelt die Grund- und Bodenverhältnisse nur im Prinzip und in groben Zügen. Das Rahmengesetz über Grund und Boden macht das viel ausführlicher und im Detail. Der Autor dieses Artikels ist bemüht, den Leser auf jene Aspekte dieses umfangreichen Gesetzeswerkes aufmerksam zu machen, die für die marktwirtschaftliche Transformation des agrarischen Sektors und der ganzen Volkswirtschaft in Russland besonders wichtig sind.

Zunächst enthält das Rahmengesetz eine Einteilung (Klassifikation) des ganzen Landes in sieben Kategorien, und zwar:

- 1.) Ländereien landwirtschaftlicher Zweckbestimmung;
- 2.) Ländereien innerhalb von Städten und Siedlungen;
- 3.) Ländereien der Industrie, der Energiewirtschaft, des Verkehrs- und Fernmeldewesens, von Funk und Fernsehen, der Informatik und Weltraumforschung, der Landesverteidigung, Sicherheitsdienste und sonstiger Sonderbestimmung;
- 4.) Ländereien von besonders geschützten Territorien und Objekten (dazu gehören vor allem Naturschutzgebiete und Kurorte);
- 5.) Ländereien des Waldfonds;
- 6.) Ländereien des Gewässerfonds;
- 7.) Ländereien der Reserve (sie bleiben aus verschiedenen Gründen im Staats- oder Gemeindeeigentum, um gemeinnützigen Zwecken dienlich zu sein).

Die Bestimmungen des Rahmengesetzes erstrecken sich nur auf 2,7% des ganzen Landes. Das sind Grundstücke, auf welchen sich diverse Objekte des sekundären und tertiären Sektors der Volkswirtschaft befinden (abgesehen von besonders geschützten Betrieben), Grund und Boden der Kategorie (2) sowie Grundstücke der PNW und der KIOGG. Da die Problematik der Kategorie (1) besonders heftig umstritten war, wurde beschlossen, die Eigentums- und sonstigen Produktionsverhältnisse bezüglich der Ländereien landwirtschaftlicher Zweckbestimmung durch ein Sondergesetz zu regeln. Ein solches Gesetz kam dann erst mehrere Monate später. Die anderen vorhergehend aufgezählten Ländereien standen als potenzielle Privatisierungsobjekte bzw. Objekte des Marktumsatzes gar nicht zur Diskussion.

Die Grundstücke, die in die erwähnten 2,7% fallen, dürfen sich ohne Auflagen im Privateigentum der russischen oder ausländischen natürlichen

und juristischen Personen befinden und unterliegen normalen marktmäßigen Vorgängen (Kauf und Verkauf, Verpfändung etc.). Allerdings dürfen nur solche Grundstücke ver- und gekauft werden, die im staatlichen Bodenkataster ordentlich erfasst worden sind (Kapitel V).

Es ist wichtig, zunächst auf das Kapitel II hinzuweisen, das ausdrücklich den Vorrang des Umweltschutzes in der Regulierung der Grund- und Bodenverhältnisse festschreibt. Eine derartige Gesetzesregelung ist für Russland neu. Im Kapitel VI wird den Eigentümern, Nutznießern und Pächtern der Grundstücke die Pflicht auferlegt, Maßnahmen zum Schutz von Grund und Boden durchzuführen. Außerdem werden diese Personen durch das Kapitel VI verpflichtet, das Grundstück gemäß seiner Zweckbestimmung zu verwenden sowie die Landmesser-, Geodäsie- und sonstige Spezialzeichen unversehrt zu halten.

Das Rahmengesetz beschreibt genau die Situationen, in welchen das Recht auf Eigentum an Grund und Boden aufgehoben werden kann, z.B. auf Beschluss eines dafür zuständigen Gerichts. Außerdem kann das Grundstück dessen Eigentümern, Nutznießern und Pächtern entzogen werden, auch gegen Ablösegeld, wenn das den Bedürfnissen des Staates oder den Gemeinden, die mit der Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der RF zusammenhängen, dienlich ist. Weiters können die Grundstücke für die Niederlassung staatlicher Objekte sowie für andere in einem Ausführungsgesetz festgelegte Zwecke gegen eine angemessene Entschädigung entnommen werden. Befindet sich ein Grundstück in einem Naturschutzgebiet, so können die Rechte des Eigentümers, Nutznießers oder Pächters, die vor dem Inkrafttreten des Rahmengesetzes wirksam waren, beschränkt werden (Kapitel VII).

Die erwähnten drei Subjekte der Grund- und Bodenverhältnisse haben an den Staat die Grundsteuer bzw. den Pachtzins zu entrichten. Diese Zahlungen sind nach Katasterbewertung des jeweiligen Grundstücks zu berechnen.

Der Staat ist laut Rahmengesetz für die gesamte Raumordnung zuständig, führt das *Monitoring* des Zustandes von Grund und Boden durch und gestaltet den Bodenkataster. Insgesamt trägt das Rahmengesetz dazu bei, die Grund- und Bodenverhältnisse marktwirtschaftlich zu gestalten, allerdings nur in dem engen Segment (die erwähnten 2,7%), auf das es sich erstreckt.

Die dritte Duma konnte am 26. Juli 2002 endlich die destruktive Position der Kommunisten und Agrarier sowie einiger anderer Abgeordneten überwinden und das Gesetz über den Umsatz von landwirtschaftlichen Nutzflächen (GULN) mit einer klaren Mehrheit zustande bringen. Das Gesetz wird Ende Jänner 2003 in Kraft treten.²²

Das GULN zielt, obwohl es in manchen Punkten nicht ganz konsequent ist, auf tief greifende Umwälzungen der Grund- und Bodenverhältnisse ab. Die Möglichkeit, ein Grundstück von Staat oder Gemeinde (wenn diese die einschlägigen Verwaltungsbefugnisse über das Grundstück vom Staat erhalten hat) für maximal 49 Jahre in Pacht zu nehmen, wird aufrechter-

halten (Art. 9 GULN). Das trifft sowohl auf bereits fungierende Pächter, deren Rechte fortbestehen, als auch auf Neupächter zu. Dabei werden die von staatlichen Behörden und Gemeinden zur Pacht anzubietenden Grundstücke ausgeschrieben und die einschlägigen Pachtrechte öffentlich versteigert.

Der ausschlaggebende Kernpunkt des GULN liegt jedoch anderweitig, nämlich in einer fundamentalen Umwälzung der Eigentumsverhältnisse bezüglich Grund und Boden landwirtschaftlicher Zweckbestimmung. Den natürlichen und juristischen Personen der RF wird nunmehr gesetzlich das Recht garantiert, Eigentümer an Grund und Boden zu werden und als solche über ihre Grundstücke zu verfügen, und zwar mit allen sich daraus ergebenden Befugnissen (Kauf, Verkauf, Verpfändung, Vererbung etc.). Dabei dürfen die Eigentümer landwirtschaftlicher Nutzflächen die Zweckbestimmung ihrer Grundstücke nicht verändern (Art. 1 GULN), was von zuständigen Behörden regelmäßig zu überwachen ist. Falls ein Eigentümer sein Grundstück nicht zweckgerecht verwendet, kann es ihm auf Vorlage der zuständigen staatlichen Behörde gerichtlich entzogen werden (Art. 6 GULN).

Die bereits fungierenden Bauern, die ihre Grundstücke mindestens drei Jahre lang gepachtet und sachgerecht bewirtschaftet haben, dürfen nunmehr diese Ländereien ins Privateigentum übernehmen, indem sie diese dem Staat bzw. der Gemeinde zum Marktpreis abkaufen (Art. 10 GULN). Dann haben sie verständlicherweise nicht mehr den Pachtzins, sondern die Grundsteuer an den Staat abzuführen.

Die Kaufwilligen können in den Besitz des bisher staatlichen Bodens kommen (ebenfalls laut Art. 10). Es ist anzunehmen, dass staatlicherseits das Angebot dafür reichlich werden dürfte, und zwar schon deshalb, weil es viel brachliegendes Land gibt. Denn im Zuge der Agrarkrise ist die Fläche des agrarisch genutzten Landes ziemlich geschrumpft. So hat sich die gesamte Fläche von agrarisch genutzten Ländereien von 1992 bis 2000 um 6,5% (von 210,6 Mio. ha auf 197,0 Mio. ha), von Ackerland um 7,9% (von 130,0 Mio. ha auf 119,7 Mio. ha) und die von Grünland um 7,2% (von 78,3 Mio. ha auf 72,6 Mio. ha) reduziert. Für brachliegendes Land gab es bisher nicht viele Pachtwillige, doch werden sich dafür höchstwahrscheinlich deutlich mehr Eigentumswillige melden, weil nur die Eigentümer wirklich das Interesse haben, „Neuland“ zu erschließen und es langfristig durch Investitionen und eine sinnvolle Bodennutzung zu verbessern.

Die Eigentümer von Grundstücken landwirtschaftlicher Zweckbestimmung dürfen nunmehr ihr Land verkaufen. Allerdings hat laut Art. 8 GULN der Staat bzw. die Gemeinde das Vorrecht beim Kauf der angebotenen Grundstücke. Jeder Verkaufswillige ist verpflichtet, die zuständige staatliche Behörde bzw. seine Gemeinde schriftlich zu benachrichtigen, dass er sein Grundstück zu einem bestimmten Angebotspreis zu verkaufen beabsichtigt. Falls die Behörde bzw. Gemeinde binnen eines Monats nach dem Erhalt der schriftlichen Benachrichtigung sich nicht bereit erklärt, das Grundstück zum Angebotspreis zu kaufen, oder dem Verkaufswilligen

keine schriftliche Antwort gibt, darf der Betreffende über eine öffentliche Ausschreibung sein Grundstück zu einem Preis, der nicht unter dem ursprünglichen Angebotspreis liegen darf, binnen eines Jahres an eine dritte Person verkaufen. Sollte er jedoch sein Grundstück an eine dritte Person zu einem niedrigeren Preis als dem ursprünglichen Angebotspreis verkaufen wollen, so muss das vorhergehend beschriebene Verfahren wiederholt werden.

Diese komplizierte Regelung kann wohl als volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch nicht ganz sinnlos angesehen werden. Wenn dadurch den Interessen der Gemeinschaft Rechnung getragen wird, so soll es denn auch so sein. Nur ist sie auch nicht unproblematisch. Im Budget von Staat und Gemeinden gibt es normalerweise keine Plansoll-Positionen für solche Zwecke. Also wird der Verkaufsvorgang in der Regel nur um einen Monat verzögert. Außerdem ist der Verkäufer durch diese Rechtsnorm auf einschlägige Beamte angewiesen. Angesichts der Ausuferung der Bürokratie und deren Korruption in Russland kann dies der Sache u.U. schaden.

Insgesamt werden die dargestellten Rechtsnormen der Artikel 8 bis 10 GULN wahrscheinlich für die Entwicklung der Bauernwirtschaften sowohl quantitativ als auch qualitativ förderlich sein. Das Gewicht dieser Einheiten im agrarischen Sektor der russischen Volkswirtschaft und ihre Zahl dürften bereits kurz nach dem Inkrafttreten des GULN etwas zunehmen. Für die landwirtschaftlichen Betriebe ist so eine fördernde Wirkung hingegen kaum zu erwarten.

Die vorhergehend dargestellte Problematik in den reformierten Kolcho-sen und Sowchosen mit privaten Anteilen ihrer Mitglieder am gemeinsamen Grund und Boden (siehe Fußnote 18) wird durch das GULN (Art. 14 bis 18) aber alles andere als transparent und befriedigend gelöst. In der Praxis wird sich an der Problematik wenig ändern. Falls ein Mitglied eines solchen landwirtschaftlichen Betriebes ein konkretes Grundstück aussondern und privatisieren will, muss er die anderen „Anteilseigner“ um ihre Zustimmung ersuchen. Sollte dies nicht gelingen, so muss der Betreffende mit jedem, der dagegen ist, vor Gericht gehen, was man sich allein technisch-organisatorisch schwer vorstellen kann. Obendrein kann das Gericht das Urteil fällen, dass das Grundstück, auf das der Betreffende den Anspruch hat, für das jeweilige Feld überdurchschnittlich wertvoll ist. Dann muss er dem Nachbarn eine Kompensationszahlung im Ausmaß dieser Differenz leisten.

Über diese „Zwickmühle“ schreibt der Duma-Abgeordnete Gratschow sehr zutreffend: „Dieser Prozess ist für den ehemaligen Vorsitzenden einer Kolchose tatsächlich möglich, der alle zur Unterschrift zwingen kann; er ist auch für einen größeren Bauern möglich, der einen wesentlichen Teil aller Anteilseigner bereits in seine Kooperative einbezogen hat. Sie alle werden so abstimmen, wie es agrarischen Holdings gelegen ist, die sie alle zusammen kaufen können.“²³

Vermutlich werden nur wenige Mitglieder der reformierten Kolcho-sen und Sowchosen aus ihren Betrieben mit einem zugeteilten Grundstück austreten können und auf dieser Basis zu Bauern werden. Eher werden solche

Personen bestenfalls mit einer geldlichen Entschädigung rechnen können, für die sie dann ein brachliegendes Grundstück, wovon es genügend gibt, pachten oder kaufen können. Es wird aber wahrscheinlich nach wie vor nicht viele Austrittswillige geben.

Ein prekäres Problem für den Gesetzgeber war die Einbeziehung der Ausländer in die Eigentumsverhältnisse in der Landwirtschaft. Die Meinungsumfragen haben immer wieder gezeigt, dass die Mehrheit der russischen Bürger gegen das ausländische Eigentum an Grund und Boden agrarischer Zweckbestimmung plädieren. Diesem Faktum musste die Duma Rechnung tragen. Folglich dürfen laut Art. 3 GULN die ausländischen natürlichen und juristischen Personen, die Personen ohne Staatsbürgerschaft sowie die in Russland angemeldeten juristischen Personen (Firmen), an deren Grund- bzw. Stammkapital ausländische natürliche und juristische Personen und Personen ohne Staatsbürgerschaft einen Anteil von mehr als 50% besitzen, Grundstücke agrarischer Zweckbestimmung nur pachten (wie die Inländer für maximal 49 Jahre).

Das GULN ist eine „Symbiose“ eines Rahmengesetzes und eines Ausführungsgesetzes. Einerseits haben seine Normen teilweise direkte Wirkung. Andererseits muss das GULN durch Rechtsnormen niedrigeren Niveaus (Ausführungsgesetze, Präsidialerlässe, Regierungsverordnungen, regionale Rechtsakte usw.) ergänzt und dadurch voll verwirklicht werden.

Dabei wird mit Recht den Regionen, Subjekten der RF (davon gibt es 89), eine große Rolle beigemessen, nämlich schon deshalb, weil die Bodenausstattung regional sehr unterschiedlich ist. Ist das Land in der Schwarzerdezone, insbesondere in den südlichen Gouvernements Krasnodar und Stawropol, fruchtbar, knapp und folglich recht teuer, so ist es dagegen in der Nichtschwarzerdezone, vor allem in nördlichen Regionen, reichlich vorhanden, jedoch bestenfalls mäßig fruchtbar und infolgedessen viel billiger, was aus der nachfolgenden Tabelle 5 deutlich hervorgeht.

Gemäß GULN werden zuständige regionale Behörden und repräsentative Organe, die regionale Rechtsnormen verabschieden, mit weitgehenden Befugnissen ausgestattet. So legen sie laut Art. 4 GULN die regionalen Mindest- und Höchstgrößen der Grundstücke fest, um einer schädlichen Zersplitterung der Ländereien landwirtschaftlicher Zweckbestimmung bzw. deren Monopolisierung durch eine Person oder eine Gruppe von Personen vorzubeugen.

4. Fazit und Ausblick

Erst 140 Jahre nach der Abschaffung der Leibeigenschaft scheint sich in Russland eine marktwirtschaftliche Umwälzung der Grund- und Bodenverhältnisse anzubahnen. Durch die Verabschiedung des Rahmengesetzes der Russischen Föderation über Grund und Boden vom 25. Oktober 2001 und des Föderalen Gesetzes über den Erwerb von Grund und Boden landwirtschaftlicher Zweckbestimmung vom 24. Juli 2002 wurden die wirt-

Tabelle 5: Der Schätzwert (in Rubel/ha)* von Grund und Boden in einigen Regionen der RF

Regionen	Schätzwert
Gebiet Nowgorod	7.620
Gebiet Kaliningrad	17.720
Gebiet Leningrad	23.000
Gebiet Moskau	33.030
Teilrepublik Tschuwaschien	14.950
Gebiet Woronesh	21.650
Gebiet Astrachan	2.440
Region Krasnodar	43.650
Autonomer Kreis der Komi und Permjak	400
Teilrepublik Baschkirien	10.100
Region Altaj	10.990
Autonomer Kreis der Hantj und Mansj	400
Region Krasnojarsk	7.190
Gebiet Magadan	400
Region Primorje (Ferner Osten)	10.000

* Der Marktkurs des Rubels schwankte im Spätherbst 2002 um 31,6 Rubel für 1 USD.

Quelle: Argumenty i fakty 25 (Juni 2002) 9 (nach Angaben des Bodenkatasterdienstes der RF).

schaftsrechtlichen Mindestkonditionen für ein effiziente Bodennutzung zustande gebracht. Um eine derartige Bodennutzung tatsächlich zu bewerkstelligen, bedarf es noch großer Anstrengungen der legislativen und exekutiven Macht auf föderaler und regionaler Ebene zur Ausarbeitung der dafür notwendigen Rechtsnormen niedrigeren Niveaus (Ausführungsgesetze, Präsidialerlässe, Regierungsverordnungen usw.). Noch wichtiger ist es jedoch, die alte russische Tradition zu brechen, wonach selbst passable Rechtsnormen (und als solche sind die vorhergehend erwähnten Gesetze über die Bodenreform wohl einzustufen) bestenfalls teilweise erfüllt werden.

Die Zukunft Russlands ist in vielerlei Hinsicht von den Ergebnissen der Reform der Bodenverhältnisse abhängig. In diesem Zusammenhang sei an eine treffende Aussage des großen russischen Agrarreformers Pjotr Stolypin erinnert: „... alle Kräfte sowohl des Gesetzgebers als auch der Regierung müssen darauf gerichtet sein, die Produktivkräfte des Erdbodens, der einzigen Quelle unseres Wohlstandes, zu heben.“²⁴ Stolypin ist weitgehend Recht zu geben. Zwar hat Russland auch viele andere, wahrscheinlich ergiebige Wohlstandsquellen, wie vor allem das intellektuelle

Potenzial des Landes, manifestiert in einem hohen Entwicklungsstand von Bildung, Wissenschaft und Kultur. Doch eine durch einschlägige Reformen viel effizientere Bodennutzung kann dem Lande wesentlich zugute kommen. Ein Misserfolg dieser Reformen hingegen könnte die positiven makroökonomischen Tendenzen der jüngsten Zeit gefährden.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Pankov, V., Die Russische Wirtschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 2 (2001) 187ff.
- ² Vgl. *Ökonomische Enzyklopädie. Politische Ökonomie* (russ.), Bd. 2 (Moskau 1975) 297f.
- ³ So betrug der Anteil der Landwirtschaft am russischen Nettosozialprodukt Ende der 1880er Jahre, trotz einer raschen Industrialisierung nach der Reform von 1861, immer noch ca. 58%, der der Industrie 16%, des Verkehrswesens 3%, des Handels 10% usw. Vgl. Ionitschew, N., *Geschichte der Wirtschaft. Die Außenwirtschaftsbeziehungen Russlands* (9. – Anfang des 20. Jahrhunderts) (russ.) (Moskau 2001) 220.
- ⁴ Vgl. Nikonow, A., Die Spirale eines viele Jahrhunderte fortdauernden Dramas: Agrarwissenschaft und Politik in Russland (russ.) (Moskau 1995) 90; Drozdow, W., Die historischen Erfahrungen der Stolypin-Reform (russ.), in: *Markt und Reformen in Russland: Historische und theoretische Voraussetzungen* (Moskau 1995) 64.
- ⁵ Bruzkus, B., *Die agrarische Frage und die Agrarpolitik* (russ.) (Petrograd 1922) 84.
- ⁶ Stolypin wurde 1911 von einem Terroristen in Kiew ermordet, doch seine Reform wurde auch nach seinem Tode in ihren Grundzügen fortgeführt.
- ⁷ Vgl. *Die Geschichte der sozialistischen Ökonomie der UdSSR in sieben Bänden*, Bd. 1, *Die sowjetische Ökonomie 1917 bis 1920* (russ.) (Moskau 1976) 64ff.
- ⁸ Siehe ausführlicher: Pankov, V., *Ökonomie der Reformländer, Der gegenwärtige Wandel und Prognosen für die Transformation* (Wien 1994) 19ff.
- ⁹ Vgl. Rogalina, N., *Agrarische Reformen der 1910er und 1920er Jahre in Russland* (russ.), in: *Woprossy ekonomiki* 8 (2001) 131f.
- ¹⁰ Schmeljow, G., *Die Kollektivierung: Am steilen Wendepunkt der Geschichte* (russ.), in: *Fragen der Geschichte der Volkswirtschaft und der ökonomischen Lehrmeinungen*, 2. Auflage (Moskau 1990) 103.
- ¹¹ Vgl. *Rossijskaja gazeta* (russ.) (25. Dezember 1993).
- ¹² Vgl. *Rossijskaja gazeta* (30. Oktober 2001).
- ¹³ Vgl. *Expert* (russ.) 5 (2001) 45.
- ¹⁴ Vgl. *Rossijskaja gazeta* (4. April 2001).
- ¹⁵ Vgl. Pankov, V., *Ausländische Investitionen in Russland*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 5 (1999) 504ff.
- ¹⁶ Soweit nicht eigens vermerkt, stammen alle Daten in diesem Artikel aus offiziellen Publikationen des Staatskomitees für Statistik oder anderen Regierungsbehörden der RF. Siehe ausführlicher auch: Pankov, V., *Die Transformation der russischen Landwirtschaft. Neue Chancen für österreichische Exporteure und Landwirte?* In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 3-4 (1996) 421ff.
- ¹⁷ Jemeljanow, A., *Die Frage nach Grund und Boden im System der russischen Reformen*, in: *Woprossy ekonomiki* 9 (2001) 5.
- ¹⁸ Vgl. *Argumenty i fakty* (russ.) 10 (März 2002) 6.
- ¹⁹ Vgl. *Iswestija* (russ.) (22. Oktober 2001).
- ²⁰ Das Parlament der RF, die Föderale Versammlung, besteht aus zwei Kammern – dem Oberhaus (Rat der Föderation) und dem Unterhaus (Duma). Die führende Rolle in der gesetzgeberischen Tätigkeit spielt das Unterhaus. Die Dumas werden ab Ende 1993 nummeriert, d.h. seit den ersten Wahlen zum Unterhaus nach der neuen Verfassung. Die 1. Duma wirkte bis Ende 1995, die 2. Duma bis Ende 1999. Seitdem ist die 3. Duma im Amt, deren Legislaturperiode im Dezember 2003 endet, sodass zu diesem Zeitpunkt neue ordentliche Wahlen fällig werden.

²¹ Siehe Das Rahmengesetz der Russischen Föderation über Grund und Boden vom 25. Oktober 2001, Nr. 136-FS, in: Rossijskaja gazeta (30. Oktober 2001).

²² Siehe: Russische Föderation, Das Föderale Gesetz über den Umsatz von Grund und Boden landwirtschaftlicher Zweckbestimmung vom 24. Juli 2002, Nr. 101-FS, in: Rossijskaja gazeta (27. Juli 2002).

²³ Siehe Argumenty i fakty 28 (Juli 2002) 8.

²⁴ Vgl. „Nesawissimaja gazeta“ (russ.) (30. Oktober 2001).

Zusammenfassung

Der Artikel enthält eine Analyse der Umgestaltung der Grund- und Bodenverhältnisse in der Russischen Föderation unter den Bedingungen der marktwirtschaftlichen Transformation seit dem Zerfall der Sowjetunion Ende 1991. Diese Analyse erfolgt vor dem historischen Hintergrund der Evolution dieser Verhältnisse seit der Abschaffung der Leibeigenschaft im Russischen Zarenreich 1861.

Die Keime privater Bauernwirtschaften, die in der Zeit des Zarismus und der von Lenin eingeleiteten (1921) Neuen Ökonomischen Politik entstanden waren, wurden in der „Epoche“ des Stalinismus und der späteren Sowjetzeit völlig ausgerottet. Kurz vor dem Ende der Gorbatschow'schen „Perestrojka“ (1989) und dem Zusammenbruch der UdSSR wurde halbherzig und ohne Erfolg ein Versuch unternommen, die Gründung und Entwicklung von Bauernwirtschaften als Familienbetriebe in die Wege zu leiten. All das hat eine effiziente Umgestaltung des agrarischen Sektors in Russland auf marktwirtschaftlicher Grundlage wesentlich erschwert.

Folglich ist die Umgestaltung der Grund- und Bodenverhältnisse in Russland seit 1992 hinter den Reformen in anderen Bereichen der Volkswirtschaft, vor allem in der Industrie, zurückgeblieben. Das ist auch die Folge eines besonders harten politisch-ideologischen Kampfes um die Bodenreform. Das seit Ende 1993 in der neuen Verfassung der Russischen Föderation verankerte Recht natürlicher und juristischer Personen auf Privateigentum von Grund und Boden wurde mehrere Jahre lang gesetzlich nicht abgesichert. Dies wurde zu einem wichtigen, wenn auch nicht zum entscheidenden, Faktor für die tiefe Agrarkrise und die makroökonomische Transformationskrise.

Erst 2001/2002 wurden durch die Verabschiedung zweier Rahmengesetze auf föderaler Ebene, die die Grund- und Bodenverhältnisse regulieren, wirtschaftsrechtliche Mindestkonditionen für die effiziente Umgestaltung der Grund- und Bodenverhältnisse nach dem Modell einer entwickelten Marktwirtschaft westlichen Zuschnitts errichtet. Es wird nun darauf ankommen, einschlägige Ausführungsgesetze und andere Rechtsnormen niedrigeren Niveaus (Presidialerlässe, Regierungsverordnungen, regionale Rechtsvorschriften etc.) zügig auszuarbeiten und das ganze Reformwerk konsequent umzusetzen. Der Artikel gibt auch einen Ausblick über die Entwicklungen auf diesem Gebiet.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 5**

Kapitalismus im 21. Jahrhundert Ein Survey über aktuelle Literatur

Günther Chaloupek, Thomas Delapina (Hrsg.)

Werner Teufelsbauer

Lester Thurows Weg zur Überwindung des konservativen durch einen aufgeklärten Kapitalismus.

Günther Chaloupek

Paul Krugman über die Zukunft des Kapitalismus.

Ewald Walterskirchen

„Die Herausforderung des Weltkapitalismus“ von Robert Gilpin.

Felix Butschek

David Landes' Lehren aus der Vergangenheit.

Peter Rosner

„Aufstieg und Niedergang von Nationen“ und „Power and Prosperity“ von Mancur Olson.

Manfred Prisching

Robert Heilbroners ungreifbare Visionen.

Thomas Delapina

Kapitalismus im 21. Jahrhundert – Versuch eines Resümees.

Wien 2001, 88 Seiten, € 14,39.

Bestellungen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1014 Wien, Graben 17,
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: verlag@lexisnexus.at

KOMMENTAR

Steps towards a New International Financial Architecture*

Amit Bhaduri

"Even the longest journey begins with a
small step".

Old Chinese Proverb

Let me begin with a historical episode. Britain, a much diminished industrial power after the First World War, returned hurriedly to the Gold Standard in 1925, pegging the British Pound at the old, pre-war gold parity rate. The act was symbolic of national pride, although this objective of a strong national currency in the interest of the *international* role of British finance capital and the City came to be counterposed against the objective of a high level of employment in domestic industries. Keynes opposed it. And, Winston Churchill observed, "the Governor (of the Bank of England) shows himself perfectly happy in the spectacle of Britain possessing the finest credit in the world simultaneously with a million and a quarter unemployed ... I would rather see Finance less proud and Industry more content".¹ And yet, the City needed badly that rating of the 'finest credit in the world' through

creating the image of a strong and unfaltering sterling, although it undermined the international competitiveness of British industries. Only when Britain was forced to abandon the Gold Standard in 1931, the prestige of the City was sufficiently discredited at least temporarily, to make arguments in favour of domestic industry and employment more acceptable. Keynesian theory, in favour of *national* economic policies, designed to defend the level of employment in domestic industries against depressive influences of an over-valued national currency could find political acceptance in those circumstances. Kalecki, who discovered independently prior to Keynes, the essentials of the principle of effective demand, told Professor Josef Steindl in a conversation that the 'closed economy model' was chosen deliberately to emphasise the importance of industry over finance in the national economy in that particular historical context.²

Demand management in a closed economy focuses traditionally on private investment and public expenditure, including government budget deficit, as the main instruments of fiscal policy to maintain adequate demand for domestic industries. Monetary policy usually plays a secondary, supportive role, at least so long as the independence of the Central Bank is not insisted upon. The only link with the external sector is through export surplus or deficit. It acts as the base on which the 'foreign trade multiplier' operates to expand or contract the market for domestic industries. Export surplus and export-led expansion have a special attraction in this context, as they reconcile the objective of a 'healthy' national currency with the objective of stimulating aggregate demand. However, as a general strategy to be followed by

* Paper presented to celebrate the 80th birthday of Professor Kazimierz Laski, in a conference organized jointly by the Viennese Chamber of Labour and the Vienna Institute for International Economics on 18.1.2002 in Vienna.

all countries it has an obvious problem. It is a zero-sum game – one country's surplus is another country's deficit; and a fallacy of composition arises, if all countries try to achieve export surplus at the same time.

An important determinant, but not the only determinant, of export performance of a country is its relative unit cost of production of tradable goods vis-à-vis its trade rivals. It depends, in turn, on labour productivity and wage differentials, imported material cost, as well as on the exchange rate. However, by focussing exclusively on the unit cost differentials among countries, we tend to overlook that trade takes place not only in goods and services, but also in technology. And, not necessarily directly in technology, but indirectly through goods and services embodying new technology. From this point of view, many developing countries fail to achieve satisfactory export performance, because their technology is inadequate, especially for capturing international markets for a wider range of higher value-added products. Perhaps, the biggest 'gains from trade' over time accrues to a country through international learning about new technology which promotes not necessarily the cheaper production of the same range of exported goods, but a different range of goods typically with higher value addition. Too much attention to current unit cost, which is favoured by the ruling orthodoxy of the IMF variety, tends to reinforce the existing patterns of trade in goods and services at the cost of overlooking this more important source of gains from trade over time through international learning.³ Moreover, in a tighter regime of intellectual property rights, it is far from certain that direct foreign investment, without effective national policies to absorb technologies can be adequate for exploiting the gains from trade from learning.

However, no matter how *relative* unit costs and international learning evolve

through time, the fallacy of composition would not disappear. Some countries would still enjoy trade surplus with their counterparts in trade deficit countries. This not only calls for an international arrangement for settling payments as every banker recognizes, but more importantly it requires devising a settlement system which would not be detrimental to international trade and development. This is the problem which Keynes faced in the negotiations in Bretton Woods. He argued in favour of a new institutional arrangement which would maintain an adequate level of international aggregate demand. He recognized that this required a more *symmetrical* treatment of the surplus and deficit countries through (say) an International Clearing Union arrangement, rather than correcting unit cost differentials through the price mechanism and the exchange rate. Such an international payment mechanism requires the acceptance by the member states of an internationally agreed form of debt obligation (called 'bankor') transferred to their credit in the accounting books of the Clearing Union in settlement of balances due to them from other members. The practical soundness of the argument can be seen from its direct analogy with credit creation by the national banking system; just as "no depositor in a local bank suffers because of balances which he leaves idle, are employed to finance the business of someone else",⁴ so would no surplus country suffer by accepting such 'bankor' to its credit.

Although the proposal to create an internationally agreed credit mechanism through the Clearing Union allows for sustaining aggregate demand in the world economy by permitting the deficit country not to undergo the depressive influences of negative income adjustment, while entitling the surplus country to use its accumulated credit of 'bankor' to finance its international payments at any time, it runs against 'economic na-

tionalism' conducted through international financial diplomacy. Because, the command over financial claims and resources is left in the *general* pool of the Clearing Union as a supranational authority, instead of being hoarded in national currencies or gold by the individual central banks of the surplus countries. This limited severely the area of agreement after the Second World War, because the United States which had attained an unassailable position of economic and political hegemony over the rest of the capitalist world was in no mood to accept an international monetary system that could restrict her hegemonic role. Just as Britain in her hegemonic days had manipulated the Gold (or Gold Exchange) Standard to attribute to the British sterling the role of the international reserve currency, the United States modified the Keynes Plan to the point of actually defeating its purpose, so that the American dollar served in effect as the international reserve currency. The ultimate failure to create a genuine international credit mechanism delinked from any national currency in the final Agreements in Bretton Woods (1945), which also left the world economy without any mechanism for demand management, must therefore be traced back to hegemonic national interest.

The world economy has undergone significant structural changes since the original Agreement in Bretton Woods in 1945. Nevertheless, this old episode from the end of the Second World War still has an important message of great contemporary relevance. No serious progress can be made in managing international demand through macroeconomic policy co-ordination without having in place an internationally agreed mechanism for credit creation which treats the surplus and the deficit countries more symmetrically. The system of floating exchange rates was inspired by the idea that corrections in trade surpluses or deficits could be achieved through

the price mechanism, operating through the flexibility of the exchange rates,⁵ *without* necessitating significant adjustments in the levels of economic activity, income and employment either in the deficit or in the surplus countries. This, however, is a false start, typical of the current economic orthodoxy.

In several respects, the world economy, has undergone changes which make the impact of variations in the level of aggregate demand on income and employment perhaps stronger today. *First*, and most obviously, the increasing importance of international trade entails that the *relative importance of the external compared to the internal market* in the national economies is greater now. Consequently, trade surpluses and deficits are likely to impinge more heavily on the level of economic activity. *Second*, a main vehicle of international trade in goods and services is *intra-firm trade* among subsidiaries of the same multinational firm. In manufacturing, it is estimated at more than 40% of total trade. While this has delinked to a great extent trade among *nations* from trade among *firms* of transnational reach, national governments still remain politically accountable in terms of their performance regarding the balance of payments and economic activity level. This has been at least partly the reason for a 'race to the bottom' in terms of tax and fiscal policies to attract direct foreign investments and, for the creation of larger regional economic blocks. However, this has also meant lower control over the collection of government revenue, and a weaker link between private corporate investment which involves subsidiaries in different countries and its impact on aggregate demand in any particular country. *Third*, the overwhelming importance of private trade in foreign exchange, less than 5 per cent of which is now accounted for by trade in goods and services and direct foreign investment, makes short term private ca-

pital flows the leading determinant of exchange rates. The governments and central banks feel obliged to respect the 'sentiments' of the financial markets by focussing on inflation rate, and high interest rates, while their depressive consequences for the domestic level of economic activity are underplayed systematically in policy formulations. *Finally*, structural changes in favour of the service sector, especially in post-industrial societies have meant that many *non-storable services* embodied in high-skilled labour are lost irrevocably when their demand goes down. Moreover, to the extent it also entails lower purchasing power in the service sector, its transmission to lowering aggregate demand all round through the multiplier mechanism is likely to be more immediate and severe than in the case of lowering of demand for *storable* industrial goods in the form of unplanned inventory accumulation and labour hoarding at least on a temporary basis.⁶

It is against this background of a creeping paralysis of monetary and fiscal policies of the state which fails to stimulate demand either directly through its own expenditure or indirectly through private (especially multinational corporate) investment, that the contours of a new international financial architecture need to be found. In an ideal, 'one world', utopian programmes like a single currency to get rid of all currency speculations or coordination of centralised policies are less difficult to devise.⁷ However, the real difficulties lie in finding a road map of politically feasible, small steps that lead to steadily improving arrangements of international finance. Defining this road map is more crucial than defining the final destination. With this in view, the following three policy suggestions are made.

First, interest rates are now mostly administered by the central banks, rather than reflecting simply demand and supply in the money market. Three ma-

jor financial authorities – the Federal Reserve System, the European Central Bank and the Japanese monetary policy (a combination of Central Bank and the government) – set together the fundamental tone for interest rate policy around the world today. In this context, it is necessary to have explicit agreement about the synchronization of the interest rates at least in these three financial centres without a 'beggar-my-neighbour' interest rate policy, directed particularly at influencing short term capital flows. The false 'monetarist' stance that the main, if not the only, target of monetary policy is the rate of inflation needs to be avoided with greater attention paid to the target of employment and growth on a synchronized basis.

Second, while synchronization of interest rate policies would tend to exert a depressive influence on speculative, cross border capital flows, this might prove insufficient. The possibility of a Tobin-type cross-border tax on capital flows is worth being considered seriously as a part of the new international financial architecture for reducing speculation-driven fluctuation in exchange rates. As a concomitant policy, the IMF should learn to depart from its conventional wisdom, and encourage especially developing countries not to attempt current and/or capital account convertibility prematurely, if necessary by imposing capital control or special taxes (e.g. in Chile, in Malaysia) for dealing with speculative, foot-loose capital flows. At the same time, the IMF must also take the transparent position of discouraging commercial banks and other financial institutions in advanced countries from 'pushing loans' for quick capital gains through exchange rate speculation in developing countries.

Finally, without a more symmetrical treatment of surplus and deficit countries that needs to be agreed internationally, e.g. along the lines suggested by the 'Keynes Plan', international demand

management would always be in danger of being jeopardised. It is, therefore, essential to bring back this issue to the forefronts of international debates on a new financial architecture. The situation may be somewhat more conducive today than it was in the immediate aftermath of the Second World War, insofar as the biggest national economy in the world today, namely the United States, has been a deficit country in recent years. However, this will not solve the 'structural', i.e. persistent surplus or deficit problem. A possible start might be to permit persistent deficit countries to lower their interest rates from the synchronized level, and let them follow expansionary fiscal policy at the same time to raise their rates of economic growth. To the extent this combination allows the growth rate to exceed the interest rate, the basic condition for the longer-run viability of external debt would be satisfied.⁸ In turn, this would allow otherwise persistent deficit countries to overcome their problems gradually overtime through economic expansion rather than contraction. This is contrary to the ruling conventional wisdom on this issue and for that reason alone, needs to be discussed widely.

Endnotes

¹ Minute of 22 February, 1925.

² Cf. Bhaduri and Steindl (1983).

³ Cf. Pasinetti (1981), especially 258-60.

⁴ From Article 12 of the 'Proposals by British experts for an International Clearing Union', dated 18 April, 1943, reproduced in: United Nations Organization, Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and

Financial Conference (1948) 1548-73.

⁵ The adjustment in the exchange rate could be in nominal or in real terms, in the latter case through comparative rates of inflation.

⁶ This has a direct analogy with Keynes' explanation of the paradox of individual saving in a monetary economy in terms of 'a decision not to have dinner today' (Keynes (1936) 210-11), if the dinner in the restaurant today is considered a non-storable service.

⁷ But as we also know from experience, centralized planning, however attractive theoretically, may degenerate more easily into bureaucratic planning without an adequate mechanism for self-correction.

⁸ See, for example, Domar (1950), Auramovic et al. (1964), Solomon (1977) and Bhaduri (1987) for elaboration on this point.

References

- Auramovic et al., *Economic Growth and External Debt* (Baltimore 1964).
- Bhaduri, A., *Dependent and Self-reliant Growth With Foreign Borrowing*, in: *Cambridge Journal of Economics* 3 (1987).
- Bhaduri, A.; Steindl, J., *The rise of Monetarism as a Social Doctrine*, in: *Thames Papers on Political Economy* (Autumn 1983).
- Domar, E. D., *The Effect of Foreign Investment on the Balance of Payments*, in: *American Economic Review* (December 1950).
- Keynes, J. M., *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London 1936).
- Pasinetti, L. L., *Structural Change and Economic Growth: A Theoretical Essay on the Dynamics of the Wealth of Nations* (Cambridge 1981).
- Solomon, R., *A Perspective on the Debt of Developing Countries*, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (1977).

Wirtschaftspolitik im Fahrwasser neoliberaler Doktrin erschwert Integration Mittel- und Osteuropas

Raimund Dietz

Internationale Organisationen und die globalisierte Finanzindustrie bewerten Länder und deren Reformen in der Regel nach Maßstäben, welche die neoliberale Wirtschaftsdoktrin vorgelegt hat. Diese Maßstäbe wurden im sog. Washington Consensus als politische Doktrin festgelegt, die nun seit gut zwei Jahrzehnten fast schon weltweit Verbindlichkeit erreicht hat. Wir wollen hier nur zwei dieser Kriterien herausgreifen: erstens Bekämpfung der Inflation (wie es scheint: fast um jeden Preis!), am liebsten gleich Null-Inflation, maximal 2-3%;¹ zweitens die völlig freie internationale Beweglichkeit von Kapital.

Die internationalen Organisationen, die Finanzwelt und die nationalen Regierungen übersehen dabei meist, dass das überzogene Stabilitätsziel in Bezug auf die Preise und die Forcierung der Liberalisierung von Kapitalströmen nicht nur das Wirtschaftswachstum dämpfen, sondern die Krisenanfälligkeit erhöhen. Betroffen sind vor allem periphere Länder (Entwicklungs-, Übergangsländer).

Niedrige Inflationsraten sind begrüßenswert, übertriebene Stabilisierungsbemühungen aber wirtschaftlich und politisch schädlich, denn sie behindern Wachstum und strukturellen Wandel. Da die Nationalbanken Inflationstendenzen weltweit in der Hauptsache durch Manipulation der Zinssätze bekämpfen, haben wir seit dem Paradigmawechsel zugun-

sten der neoliberalen Wirtschaftsdoktrin in der Tendenz hohe reale Zinssätze und niedriges Wachstum. Diese Politik trifft vor allem periphere Länder mit schwachen (nicht-etablierten) Währungen, die ihrer Währungsschwäche mit hohen Zinsen entgegenarbeiten müssen.

Hohe reale Zinsen nützen vor allem den Geldvermögensbesitzern, also allen, die nominell fixierte Vermögenstitel (wie Sparanlagen, Staats- oder Unternehmensanleihen) halten, und führt zu einer schädlichen Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten der „Rentiers“. Diese Art der Umverteilung hat Grenzen, die sich irgendwann bemerkbar machen werden.

Die Liberalisierung der Kapitalmärkte ist ein unguter Geselle der Inflationshysterie. Der Theorie nach sollte die freie Bewegung von Kapital die Tendenz der Gütermärkte zu einem Ausgleich von Güter- und Faktorpreisen verstärken. Das Gegenteil ist der Fall. Die Dominanz der Kapital- gegenüber den Güterströmen lässt die Devisen- und Finanzmärkte verückt spielen, wodurch der internationale Ausgleich von Preisen und Löhnen fundamental gestört wird. Es ist völlig unverständlich, dass die Finanzwelt im nationalen Bereich Inflationsraten nur bis zu 3% tolerieren will, während ihr gewaltige Schwankungen der Relationen der großen Währungen (Dollar, Euro und Yen) zueinander gleichgültig zu sein scheint: bis über 100% nach oben oder mehr als 50% nach unten, und das trotz rasant zunehmender internationaler Verflechtung. Noch frivoler geht es auf den Vermögensmärkten (Aktienmärkten) zu, deren Preisbewegungen nachweislich immer stärker auch Güterströme beeinflussen und Ungleichgewichte auslösen (z.B. Überkonsumption und gigantische Leistungsbilanzdefizite der USA etc.).

Man kann sich leicht vorstellen, dass diese Politikkombination für die (Re-)Integration Osteuropas, das von der Weltwirtschaft vier bzw. sieben Jahrzehnte abgeschnitten war, nicht gerade förderlich ist. In den ost- und mitteleuropäi-

schen Ländern geht es um einen auf- und nachholenden Prozess, dessen Tempo umso schärfer sein sollte – aber meist nicht ist –, je weniger das im alten System an materiellen und organisatorischen Strukturen Geschaffene unter marktwirtschaftlichen Bedingungen überleben kann. Es ist offensichtlich, dass sich z.B. Ungarn mit seiner relativ marktnahen „gulaschkommunistischen“ Vergangenheit beim Aufholen viel leichter tut als Rumänien, das durch die Diktatur Ceauscescu weitgehend paralysiert wurde. So unterschiedlich die Aufholprozesse in den einzelnen Ländern auch sein mögen, haben sie doch Tücken, die allen gemeinsam sind.

Die Aufholprozesse sind wie eine Wanderung über mehrere Grate. Auf einem der Grate geht es darum, Balance zwischen Preisstabilität und auf Dauer finanzierbaren Leistungsbilanzdefiziten zu halten. Der Aufholprozess hat dann Erfolg, wenn das Land sowohl eine zu hohe Inflation vermeidet – besser gesagt, die hohe Inflation, die typischerweise am Beginn der Transformation vorherrscht, in den Griff bekommt (man spricht von Desinflation) –, als auch vermeidet, durch ständig zu hohe Leistungsbilanzdefizite allmählich (wieder) in die Verschuldungsfalle zu tappen. Für weite Bereiche sind diese beiden wirtschaftspolitischen Ziele kompatibel, denn ein Rückgang von zuvor hoher Inflation erhöht die Wettbewerbsfähigkeit und die wirtschaftliche Attraktivität eines Landes für Auslandsinvestoren und verbessert seine Exportchancen. Umgekehrt mindert eine tragfähige Leistungsbilanz den Druck auf Abwertung und trägt so zur Stabilisierung der Preise bei. Es treten jedoch Zielkonflikte auf, wenn sich die Wirtschaftspolitik die neoliberale Inflationshysterie zu Eigen macht und ihr Land zu rasch internationalen Geldspekulationen aussetzt – wie fast überall geschehen. Im Hinblick auf die Maastricht-Kriterien, welche die osteuropäischen Ländern nach ihrem Beitritt, also ohnehin erst in einigen Jahren,

erfüllen müssen, versuchen die osteuropäischen Länder schon jetzt ein hohes – gemessen an ihren Möglichkeiten zu hohes – Maß an Geldwertstabilität zu erlangen. Das erreichen sie, indem sie mit zu hohen Zinssätzen operieren, um das Wachstum der Geldmenge zu bremsen, und indem sie, solange es irgendwie geht, eine Abwertung ihrer Währung vermeiden oder hinauszögern. Die Folge ist ein Verlust ihrer Wettbewerbsfähigkeit, der sich in anwachsenden Leistungsbilanzdefiziten niederschlägt.

Polen, der weitaus größte Beitrittskandidat, ist ein gutes Beispiel dafür. An übertriebener Preisstabilität festhaltend, riskierte es Leistungsbilanzdefizite bis zu 8% seines Bruttoinlandsproduktes. Dieses korrigierte es nicht durch (rechtzeitige) Abwertung, sondern durch Verzicht auf Wachstum – im Jahre 2001 stagnierte die polnische Wirtschaft. Das Leistungsbilanzdefizit sank zwar auf 4%, die Arbeitslosigkeit aber, die seit Überwindung des ersten Übergangsschocks mühsam abgebaut worden war, schnellte binnen zwei Jahren von 13% auf über 18%.² Die polnische Wirtschaft erreichte zwar ein bisschen mehr an Preisstabilität, verlor aber erheblich an realer Stabilität: Mit der Arbeitslosigkeit nahmen Kriminalität und Korruption wieder zu, die Investitionen stagnieren etc.

Der zweite Pfeiler neoliberaler Wirtschaftspolitik – die Forderung nach Liberalisierung von Kapitalbewegungen, auch für Übergangsländer – macht die Sache nicht leichter, ganz im Gegenteil. Österreich liberalisierte den Kapitalverkehr schrittweise in den Jahren 1986 bis 1991, also mehr als vier Jahrzehnte nach Kriegsende. Den Übergangsländern ging es, teils auf Druck internationaler Organisationen, teils aus vorauseilendem Gehorsam, gar nicht schnell genug damit. Höhere Zinsen in den Übergangsländern lockten ausländisches Kapital an, welches den Wechselkurs nach oben hob. Anstatt die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Industrie (unbeeindruckt von den mo-

mentanen Kapitalbewegungen) durch stufenweise und sanfte Abwertungen (so geschehen zeitweise in Ungarn und Slowenien) zu erhalten und zu stärken, erzwangen die Kapitalzuflüsse (trotz erheblicher Inflationsdifferenziale) in manchen Ländern sogar nominelle Aufwertungen – zum Schrecken von Industrie und (schwachen) Gewerkschaften, aber offenbar zur Zufriedenheit der Nationalbanken. Denn sie erreichen dadurch noch leichter, was ihr gesetzlicher Auftrag ist: die Stabilität des Geldwerts.

Dass sich zugleich die Leistungsbilanzen bedrohlich verschlechtern, Verschuldung und Außenverpflichtungen ihrer Ländern zunehmen, die Arbeitslosigkeit aufgrund von erheblichen Wachstums-einbußen (wieder) wächst – das scheint sie kaum anzufechten. (Ist das die neue Tonnenideologie, nun auf Geldwertstabilität umgemünzt?)

Die Stabilität des Geldwertes kann jedoch auf Dauer nur in einer gesunden Wirtschaft gesichert werden. Dazu gehört, dass sie ihre Leistungsbilanz in Ordnung halten kann. Zu hohe Leistungsbilanzdefizite führen zu überhöhter Verschuldung und unterminieren das Vertrauen in die Währung und in das Finanzsystem (weil die Profite fallen). Leistungsbilanzen sollten in erster Linie durch eine Ausweitung der Exporte in Ordnung gebracht werden können und nicht durch Verzicht auf aufholendes Wachstum. Rechtzeitige und maßvolle Abwertungen (zwecks Förderungen von Exporten) sollten jedenfalls nicht durch eine übertriebene Orientierung auf Geldwertstabilität unterlassen werden. Auf alle Fälle sollten Übergangsökonomien ungerechtfertigte nominelle Aufwertungen vermeiden, die nur zustande kommen, weil zu viel kurzfristiges Kapital in das Land fließt, was nichts mit den Entwicklungsbedürfnissen des Landes zu tun hat. Zuflüsse wie auch Abflüsse kosten jeweils Arbeitsplätze – Zuflüsse, weil sie zu ungerechtfertigten Aufwertungen führen, Ab-

flüsse erst recht, wenn sie kumuliert auftreten und Systemkrisen auslösen.

Diese Selbstverständlichkeiten scheinen in Vergessenheit geraten zu sein. Hauptsache sind offenbar die guten Noten, die man für mehr Geldwertstabilität (auch wenn sie übertrieben ist) und Kapitalmarktliberalisierung (auch wenn sie verfrüht ist) einheimst. Zwar haben sich etliche osteuropäische Länder schon in eine Schiefelage manövriert. Sie scheinen sich aber hartnäckig zu weigern, diese heute zu korrigieren, weil sie erwarten, „morgen“ oder „übermorgen“ in den Hafen der EU einzulaufen. Offenbar hoffen sie, bis dorthin „durchzuhalten“, denn dort wird schon die Europäische Union, deren Mitglied sie dann sein werden, für ihre Stabilität aufkommen.

Die EU ist mit dieser Entwicklung und Strategie natürlich nicht glücklich. Sie warnt vor einer Ausuferung der Leistungsbilanzen, vor zu starken und kurzfristigen Kapitalimporten, fordert Umsicht und verantwortliches volkswirtschaftliches Management in den Übergangsländern.³ Hatsie aber mit ihrer zu starken Orientierung auf Geldwertstabilität, vor allem aber mit ihrer Forderung nach frühzeitiger Liberalisierung der Kapitalmärkte in den Übergangsländern sich nicht selbst die Suppe eingebrockt? Sie wird sie mit den Beitrittsländern auslöffeln müssen.

Anmerkungen

¹ Es ist längst erwiesen, dass eine maßvolle Inflation Strukturwandel und Wachstum begünstigt. Eine Null-Inflation im Durchschnitt heißt: drastisch sinkende Industriepreise. Hinzu kommt: In den Indizes sind Qualitätsveränderungen bei den Produkten (z.B. schnellere Computer, bessere Ausstattung der PKWs) oft gar nicht enthalten. Würde man diese mitberücksichtigen, würde der Preisindex niedriger ausfallen.

² Siehe Podkaminer et al., *Transition Countries in 2002* (=WIIW, Research Report 285, Wien 2002).

³ ECOFIN (30 March 2001).

BÜCHER

Die Frau in der Wirtschaftsentwicklung

Rezension von: Lourdes Benería mit Savitri Bisnath (Hrsg.), *Gender and Development: Theoretical, Empirical and Practical Approaches*, 2 Bände, Edward Elgar, Cheltenham 2001, 1.248 Seiten, £ 270.

Zu den vielen wirtschaftlichen Problemen, über welche die neoklassische Theorie nichts zu sagen weiß, zählt auch die Rolle der Frauen im Wachstumsprozess. Wie denn auch; der „homo oeconomicus“ ist nicht nur raum- und zeit-, sondern auch geschlechtslos. Erst in den fünfziger Jahren erwachte in diesem Rahmen das erste Mal ein Interesse an dem Thema, als mit stetig steigendem Einkommen die Erwerbstätigkeit der Frau ebenso zunahm. Das hätte angesichts der rückwärtsgeigten Arbeitsangebotskurve nicht sein dürfen. Eine Antwort auf dieses Phänomen fand Mincer über den Substitutionseffekt. Becker folgte dieser Richtung durch die Zeitallokation der Haushaltsmitglieder. Er erweiterte schließlich diesen neoklassischen Ansatz für andere Entscheidungen des Haushalts, wie etwa auch über die gewünschte Kinderzahl. Der Schreiber dieser Zeilen versuchte damals auf die institutionellen Determinanten der Frauenarbeit hinzuweisen, welche sich aus den schichtenspezifischen Wertvorstellungen ableiteten.¹ Ein Ansatz, der natürlich ohne Echo blieb.

Erst mit dem Entstehen der feministischen Bewegung weitete sich die Diskussion über den Rahmen der Neoklassik aus; zunächst in Richtung des Marxismus, durch Verschränkung der Frauenproblematik mit der Klassenlage und der prekären Situation der Frau im Kapitalismus schlechthin, später, auf vielfältiger theoretischer Basis, sich mit den Fragen der negativen Folgen von wirtschaftlichen Veränderungen in den Entwicklungsländern für das weibliche Geschlecht beschäftigend.

Die Frau, die Dritte Welt und der Kapitalismus

Dieses Problem wurde erstmals durch die Arbeit Boserups „*Woman's Role in Economic Development*“ (1970) aktualisiert. Die Autorin stellt darin die bis dahin vorherrschende Auffassung in Frage, das Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern käme beiden Geschlechtern in gleicher Weise zugute. Sie legte dar, dass Frauen davon sogar negativ betroffen sein können. Diese grundlegende Studie initiierte eine Fülle von Forschungsarbeiten, welche sich bis zur Gegenwart nicht nur mit dieser Thematik beschäftigten, sondern den vielfältigen Verbindungen zwischen der Wirtschaftsentwicklung und den Frauenpositionen nachgehen.

Der Verlag Edward Elgar hat nun im Rahmen seiner verdienstvollen Reihe, in welcher die wichtigsten Aufsätze jüngerer Zeit jeweils zu einem ökonomischen Sachbereich – zumeist im Faksimile – wiederabgedruckt werden, zwei Bände zum Thema Geschlechter und Wirtschaftsentwicklung herausgebracht. Darin wird die be-

schriebene Entwicklung an Hand wichtiger, zu diesem Thema erschienener Fachartikel nachgezeichnet.

Der erste Band präsentiert in Teil I und II Aufsätze, welche auf die Unzulänglichkeit der Entwicklungstheorien hinweisen, die spezifischen Probleme der Frauen, insbesondere in den Ländern der Dritten Welt, zu erfassen oder die Notwendigkeit zu erkennen, das zu tun. In diesem Zusammenhang wird auch auf neue theoretische Erfordernisse, wie die Analyse der Haushaltsökonomie, hingewiesen.

I. Palmer (*Rural Women and the Basic Needs Approach*, 1977) etwa weist darauf hin, dass in den Entwicklungsländern nicht nur die Haushaltsführung, sondern auch ein erheblicher Teil der Feldarbeit auf den Schultern der Frau liegt. Das bedeutet aber, dass Produktionszunahmen in der Landwirtschaft und deren Marktintegration häufig die Arbeitsbelastung der Frauen steigert. Wozu kommt, dass das dadurch erhöhte Familieneinkommen zur Gänze dem Manne zufließt. Aber darüber hinaus bedeutet wirtschaftliche Modernisierung auch, dass die Qualifikation der Männer steigt, wogegen die Frauen dadurch marginalisiert werden.

L. Beneria und G. Sen (*Class and Gender Inequalities and Womens Role in Economic Development*, 1982) kritisieren die Position Boserups insofern, als diese auf Reformen im gegebenen kapitalistischen System abzielt. Denn nach Auffassung der Autorinnen ist die Situation der Frauen nur im Zusammenhang mit ihrer Klassenlage zu verstehen. Und deren Änderung müsse Systemänderungen ins Auge fassen. Letzteres wird nicht recht klar, um so weniger, als auch auf die unveränderte Doppelbelastung der Frauen in sozialistischen Ländern hingewiesen wird.

Einen fundamentalen Beitrag liefert N. Folbrie (*Cleaning House. New Perspectives on Housholds and Economic Development*, 1986), der sich eingehend mit den theoretischen Aspekten der Haushaltsökonomie auseinandersetzt. Die Zurückhaltung der Theoretiker in der Analyse dieser Einheit ergibt sich daraus, dass Nutzenmaximierung nur für den Marktbereich angenommen wird. Der Haushalt im Innenverhältnis hingegen betrachtet man im Allgemeinen als einen Ort des Altruismus, welcher der ökonomischen Analyse eigentlich nicht zugänglich ist. Auf dem Markt agiert er als wirtschaftliche Einheit mit exogen gegebener, gemeinsamer Nutzenfunktion. Er entspricht im traditionellen neoklassischen Ansatz dem Unternehmen, beide stellen *black boxes* dar.

Damit beginnt jedoch die Problematik. Die Neoklassik unterstellt für das Wirtschaftssubjekt exogen gegebene, unabhängige Präferenzen. Für den Haushalt jedoch sind sie weder das eine noch das andere, weil die Haushaltsmitglieder individuelle sowie unterschiedliche Nutzenfunktionen aufweisen. Das kollektive Verhalten des Haushaltes lässt sich daher nicht als Reaktion auf Preise und Einkommen verstehen, wenn deren Veränderung die Position der Haushaltsmitglieder untereinander verschiebt. Solche Verschiebungen und damit die der Nutzenfunktion des Haushaltes sind daher, bezogen auf die Wirtschaftsentwicklung, endogen.

Dieser Zusammenhang ist daher auch in verschiedenen Studien, meist mit spieltheoretischen Ansätzen, formalisiert worden. Freilich werfen auch diese Modelle mehr Fragen auf, als sie beantworten können. Denn bestimmen noch andere Faktoren die innerfamiliäre Verhandlungsposition als Preise und Einkommen? Wie auch immer, jedenfalls ist klar, dass der Haushalt in der ökonomischen Analyse nicht als undifferenzierte Einheit betrachtet werden kann.

In der Folge wendet sich die Autorin auf der Suche nach Erklärungsansätzen marxistischen sowie feministischen Beiträgen zu, welche sich mit der Ausbeutung der Frauen in den Entwicklungsländern durch die Männer und den Zusammenhang dieses Phänomens mit dem kapitalistischen Wirtschaftssystem beschäftigen. Wie-

wohl sie explizit die Institutionenökonomie nur streift, gelangt sie auf diesem Wege indirekt zu solchen Bestimmungsgründen der individuellen Verhandlungsposition. Denn das System des „Patriarchats“, welches für den ungleichmäßigen Zugang zu den Ressourcen des Haushalts verantwortlich gemacht wird, bietet sich natürlich als eine informelle Institution dar, welche sich durch *path dependence* als verfestigt erweist. Umgekehrt schafft außerhäusliche Erwerbsarbeit neue Bedingungen, weil diese das individuelle und vielfach auch das Haushaltseinkommen steigert, freilich oft durch steigende Arbeitsbelastung der Frauen. Außerhäusliche Erwerbsarbeit kann auch die Verhandlungsposition der Frauen im Haushalt verbessern.

I. Tinker schildert in ihrem Beitrag (The Making of a Field: Advocats, Practitioners and Scholars, 1990) die Probleme von Zielen und Maßnahmen einer frauenfördernden Entwicklungspolitik. Der Akzent liegt hierbei auf den Schwierigkeiten, die in diesem Bereich tätigen Gruppen zu koordinieren. Da sind einmal die politischen Kräfte, vor allem in der UNO, aber auch in den nationalen Entwicklungshilfeorganisationen, welche die Hilfskonzepte erarbeiten, dann die Praktiker, welche diese in den Entwicklungsländern umsetzen sollen, und schließlich die Forscher, welche grundsätzliche Fragen aufwerfen. Allerdings beschreibt die Übersetzung von „*scholars*“ als akademische Wissenschaftler diese Gruppe unzulänglich; es handelt sich vielmehr zumeist um feministische politische Schriftstellerinnen.

D. Elson untersucht die Wandlungen der Entwicklungstheorien in Bezug auf Frauen (Theories of Development, 1999). Der Wert dieses Beitrages liegt darin, dass die Autorin nicht nur die Auswirkungen des Wirtschaftswachstums auf die Frauen in Theorie und Praxis untersucht, sondern umgekehrt auch die Bedeutung jener auf dieses. Das gilt vor allem für den Hinweis auf den in den fünfziger und sechziger Jahren hochgeschätzten Artikel des Nobelpreisträgers Lewis „Economic Development with Unlimited Supplies of Labour“,² wonach der Transfer von – weiblichen – Arbeitskräften aus der Landwirtschaft mit einer Grenzproduktivität von praktisch Null in die Industrie einen beträchtlichen positiven Struktureffekt für das BIP mit sich bringt.

Die Aufsätze des III. Abschnittes beschäftigen sich mit der Erfassung jener Arbeiten, welche die Frauen im Rahmen des Haushaltes erbringen, und deren Bedeutung für die BIP-Berechnung. Hier gibt L. Benería abermals einen informativen Überblick zum Stand der Forschung wie der Praxis auf diesem Gebiet (The enduring debate over unpaid labour, 1999). Es ging zunächst darum, die von den Frauen im Familienverband erbrachte landwirtschaftliche Erzeugung zu registrieren, darüber hinaus jedoch auch noch jene Produktion und Leistung, welche diese im Haushalt für den Unterhalt der Familie erbringen. Als Kriterium zur Erfassung letzterer wird das *third-party principle* angewandt, das jene Arbeiten einbezieht, welche von dritten Personen gegen Entgelt verrichtet werden könnten. Tatsächlich war es möglich, auf dieser Basis die Volkseinkommens-, aber auch die Arbeitsmarktstatistiken, vor allem für die Dritte Welt, zu vervollständigen.

Die Frau, der Haushalt und die Neoklassik

Der IV. Abschnitt betrifft theoretische und empirische Aspekte der Haushaltsökonomie. An seiner Spitze steht eine Arbeit des Nobelpreisträgers A. Sen (Economics and the Family, 1983), der sich mit den Unzulänglichkeiten der neoklassischen Preis- und Wohlfahrtstheorie auseinandersetzt, die Beziehungen des Haushaltes mit der Umwelt sowie seiner Angehörigen untereinander zu erklären. An die Stelle der gewaltsamen Konstruktionen zur Rettung der neoklassischen Sichtweise, wie etwa auch Beckers Quasimarktbeziehungen der Haushaltsmitglieder untereinander, setzt

er den Begriff des „kooperativen Konflikts“, der für diese Verhaltensweisen charakteristisch sei. Und diese würden wieder im hohen Maße durch institutionelle Gegebenheiten determiniert, wie er an einigen Beispielen aus der Dritten Welt demonstriert. Freilich erfolgt kein expliziter Rückgriff auf die Neue Institutionenökonomie.

N. Folbre greift nochmals die theoretischen Probleme der Haushaltsökonomie auf (*The Black Four Hearts: Toward a New Paradigm of Household Economics*, 1988) und versucht, diese zu verdeutlichen sowie neue Ansätze zu formulieren. Sie weist darauf hin, dass die Neoklassik für die Koordinationsfunktion des Marktes implizit annimmt, der Tausch vollziehe sich frei, spontan sowie unter Bedingungen der Gleichberechtigung, sie biete jedoch keine Lösungen für Konflikt oder Ungleichheit. Die überwältigende empirische Evidenz zeigt jedoch, dass die Verhandlungspositionen der Familienmitglieder untereinander extrem ungleich sind, insbesondere in den Entwicklungsländern.

Sofern sich Neoklassiker durch solche Fakten irritieren lassen, weichen sie in die *ceteris paribus*-Klausel aus. Die Ungleichheit (*cultural bias*) sei exogen gegeben und berühre im Prinzip nicht die Marktfunktion. Diese Argumentation lasse sich allerdings dann nicht aufrechterhalten, wenn diese Ungleichheit ökonomisch determiniert werde. Und hier erweist abermals die Empirie, dass die stärkere Position des Mannes auch aus seinem höher entlohten Arbeitsplatz resultiert, sowie umgekehrt, dass sich eine Verbesserung der Frauenposition dann ergibt, wenn eine außerhäusliche Erwerbstätigkeit aufgenommen wird.

Andererseits akzeptiert Folbre durchaus, dass die Familie der Ort ist, an dem auch Altruismus gelebt wird. Freilich vermeint sie, dass dessen Entstehen weitgehend ungeklärt sei. „If there are limits on the pursuit of economic self-interest, narrowly defined, how and why do these limits emerge?“ Bisherige analytische Ansätze vermitteln nur teilweise befriedigende Erklärungen. Die Autorin sieht daher für den gesamten Bereich von Kooperation und Konflikt in der Familie einen enormen Forschungsbedarf. Hier wäre allerdings zu vermerken, dass in den neunziger Jahren im Rahmen der „Experimentellen Nationalökonomie“ einige Arbeit in Richtung Fairness und Kooperation, wenngleich nicht beschränkt auf die Familie, geleistet wurde.

Der V. Abschnitt des 1. Bandes schließlich befasst sich mit den wirtschaftspolitischen Maßnahmen, mit den Möglichkeiten institutionellen und sozialen Wandels, welche die Position der Frau stärken könnten. Denn es stellt sich die Frage, ob und inwieweit deren Situation überhaupt im gegebenen institutionellen Rahmen verbessert werden kann.

Der I. Abschnitt des 2. Bandes enthält Aufsätze, welche die agrarische Produktion der Dritten Welt unter dem Aspekt analysieren, welcher Zugang den Frauen zu den Ressourcen offen steht, nicht nur, was die Löhne anbelangt, sondern allgemein durch Eigentumsrechte oder Verteilung der Arbeitszeit im Haushalt. Untersucht wird aber nicht nur der Zugang zu den Ressourcen, sondern auch deren Kontrolle. Es liegt auf der Hand, dass mit diesem Problembereich auch die Frage der Frauenarmut berührt wird.

Frauenbeschäftigung in den Schwellenländern

Der II. Abschnitt betrifft schließlich einen zentralen Bereich des Komplexes Frauen und Wirtschaftsentwicklung, nämlich die Beschäftigung. Deren Effekte gehen in zweierlei Richtung: Da sind einmal Folgen für die wirtschaftliche und soziale Position der Frau und damit auch für ihre Stellung innerhalb der Familie, andererseits

aber auch für das Wirtschaftswachstum eines Landes oder einer Region. Unter den zahlreichen Aufsätzen dieses Abschnittes wäre zunächst jener von A. K. Wong zu erwähnen, welcher die Beschäftigungsentwicklung in einem Tigerstaat, nämlich Singapur, nachzeichnet (Planned Development, Social Stratification, and the Sexual Division of Labor in Singapore, 1981). Die Arbeitsmarktdaten dieses Tigerstaates für Frauen erweisen sich als eindrucksvoll. Zwischen 1957 und 1979 stieg deren Erwerbsquote von 21,6% auf 41,9%, die der Verheirateten von 14,0% auf 26,8%, ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung von 17,5% auf 33,6%. Während dieses Zeitraums verschwand die Tätigkeit in der Landwirtschaft fast zur Gänze zugunsten der Güterproduktion und des Handels. Die Industriebeschäftigung konzentrierte sich auf die Textil-, Bekleidungs- sowie die elektronische Industrie. Die – überwiegend ausländischen – Manager schätzten die Lernbereitschaft, den Fleiß und die Geschicklichkeit der weiblichen Arbeitskräfte. Sie bevorzugten jedoch jüngere, so dass sich die altersspezifische Erwerbsquote zu Lasten der höheren Jahrgänge verschob. Allerdings dürften die älteren Frauen teilweise im informellen Sektor Arbeit gefunden haben. Eine Konsequenz aller dieser Veränderungen führte auch dazu, dass sich der natürliche Bevölkerungszuwachs von 2,3% 1966 auf 1,2% 1979 reduzierte. Auch wurden die Frauen voll in das Bildungssystem integriert. Auf sie entfielen 1978 47,1% der Volks- und 51,6% der Mittelschüler sowie 43,0% der Studenten. Alles in allem bot der Arbeitsmarkt für Frauen in Singapur schon Ende der siebziger Jahre fast das Bild eines entwickelten Industriestaates.

Damit waren auch die entsprechenden Folgen für den gesellschaftlichen Status der Frauen gegeben, der sich gleichfalls den westlichen Strukturen annäherte. Die Heirat wurde durch individuelle Wahl bestimmt, das Heiratsalter stieg an, die jungen Paare gründeten unabhängige Haushalte mit weniger Kindern, die ehelichen Beziehungen ruhten auf Partnerschaft, und Beschlüsse wurden gemeinsam gefasst. Freilich verblieb die Hauptverantwortung für den Haushalt und die Kindererziehung bei den Frauen; eine Aufgabe, welcher sie mit Hilfe von Verwandten, Kindergärten, aber auch durch Schichtarbeit nachzukommen versuchten.

Diesen tiefgreifenden Wandel der Sozialstruktur nimmt die Autorin eigentlich nicht zur Kenntnis. Sie bemüht sich vor allem, negative Aspekte dieser Entwicklung hervorzuheben. Da ist einmal der Umstand, dass die Frauen in den Leichtindustrien internationalen Konjunkturschwankungen ausgesetzt sind, ferner, dass Frauen weder die technischen Fächer noch Medizin studieren. Der Aussage, die steigende Erwerbsquote verheirateter Frauen gehe auf steigende Lebenshaltungskosten zurück, ist angesichts dramatisch wachsender Realeinkommen schwer nachzuvollziehen. Hier wäre die Kenntnis des neoklassischen Ansatzes von Becker über die Arbeitszeitallokation in der Familie nützlich gewesen. Ferner weist Wong auf die sexuelle Segregation des Arbeitsmarktes hin, wodurch Frauen stets die weniger qualifizierten und niedriger entlohnenden Arbeiten verrichten. Die dynamischen Konsequenzen des hohen Anteils der Mädchen an Mittelschulen und Universitäten werden von der Autorin nicht reflektiert. Jedenfalls fügt sich ihr Artikel jener der überwiegenden Mehrheit ein, wonach die kapitalistische Entwicklung keinesfalls automatisch zur Besserstellung der Frauen führe.

Die vollkommen konträre Position dazu vertritt L.Y.C. Lim (Capitalism, Imperialism and Patriarchy: The Dilemma of Third-World Women Workers in Multinational Factories, 1983). Zwar geht sie im Marx'schen Sinne davon aus, dass alle Arbeitnehmer durch Verweigerung des Mehrwerts ausgebeutet werden, im besonderen Maß jedoch die Frauen, weil deren Löhne durch das Patriarchat relativ niedriger seien als die der Männer. Dazu kommt die imperialistische Ausbeutung durch den Umstand,

dass die multinationalen Konzerne für die gleiche Arbeit, entsprechend dem lokalen Lohnniveau, weniger zahlen als in den Herkunftsländern. Das jedoch scheint jedoch eher den ideologischen Rahmen des Aufsatzes abzugeben. Denn innerhalb dessen betont die Autorin, dass sich multinationale Konzerne für die Wirtschaftsentwicklung der Dritten Welt als segensreich erweisen, weil sie nicht nur effizient produzieren, sondern auch technisches Wissen und betriebswirtschaftliche Fähigkeiten übertragen sowie vor- und nachgelagerten heimischen Betrieben Produktionsmöglichkeiten bieten und damit allmählich eine umfassende kapitalistische Entwicklung des Landes in Gang setzen.

Ähnlich erweisen sich die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, vor allem für Frauen. Diese Unternehmungen eröffnen ihnen außerhäusliche Arbeitsmöglichkeiten, zumeist unter günstigeren Bedingungen als in inländischen Betrieben. Die Löhne liegen relativ niedrig, bedeuten jedoch absolut ein respektables Einkommen. Durch die wachsende Produktion steigt die Arbeitskräftenachfrage, wodurch es allmählich auch zu einer relativen Verbesserung des Lohnniveaus kommt.

„... the expansion of employment opportunities for women in these industries does improve conditions for women in the labor market. In however limited way, the availability of jobs in multinational and local export factories does allow women to leave the confines of home, delay marriage and childbearing, increase their incomes and consumption levels, improve mobility, expand individual choice, and exercise personal independence. Working for a local or foreign factories for many women at least marginally preferable to the alternative of staying at home, early marriage and childbearing, farm or construction labor, domestic service, prostitution, or unemployment, to which they were previously restricted. Factory work, despite the social, economic and physical costs it often entails, provides women in developing countries which one of the very few channels they have of at least partial liberation from the confines and dictates of traditional patriarchal social relations.“

Der Autorin scheint es daher klar, dass die kapitalistische Entwicklung zu einer Besserstellung der Frau führt. Dass Problem liegt nur darin, dass jene überhaupt in ausreichendem Maße zu Stande kommt.

„Whether or not market forces alone will expand women's employment alternatives beyond the traditional 'female ghettos' of low wage, low skill, dead end jobs depends on the state and rate of development of capitalist relations of production in the economy as a whole.“ (S. 173)

Ein ähnliches Bild vermittelt C. Hein, wenn sie die Entwicklung der Industriebeschäftigung in Mauritius beschreibt (The Feminization of Industrial Employment in Mauritius: A Case of Sex Segregation, 1986). Die von der Regierung geförderte Exportindustrie führte in den siebziger Jahren zu einem explosiven Wachstum der Frauenbeschäftigung mit einem ebensolchen Anwachsen ihres Anteils am Gesamtbestand. Hier trafen die Interessen der Unternehmer – niedrigere Mindestlöhne für Frauen, deren Geschicklichkeit, Fleiß und Anpassungsfähigkeit – mit jenen der Mädchen zusammen, welche sich zumindest teilweise aus dem Haushalt lösen konnten, über eigenes Geld verfügten, soziale Kontakte aufbauten und als minderwertig betrachteten Hausdienste vermieden.

Eine ganz andere Entwicklung beschreiben N. Cagatay und G. Berik für die Türkei (Transition to Export-Led Growth in Turkey: Is There a Feminization of Employment?, 1990). Dort änderte auch der Wechsel des wirtschaftspolitischen Konzepts kaum etwas an der – niedrigen – Frauenerwerbsquote. 1985 lag diese bei 40%, wobei allerdings 90% dieser Menge auf unbezahlte Familienarbeitskräfte in der Landwirtschaft entfielen. In der Industrie (gewerbliche Betriebe mit mehr als 10 Ar-

beitskräften) lag die Quote konstant bei 18%. Die Entwicklung der Industriestruktur wird nicht untersucht, ebenso wenig wie die Gegebenheiten des Angebots. Die Türkei ist faktisch ein islamisches Land, daher stellt sich die Frage, welche Einstellung zur außerhäuslichen Erwerbstätigkeit der Frau insbesondere bei der ländlichen Bevölkerung vorherrscht.

Dagegen zeigt sich im Norden Mexikos, in der „Maquiladora“-Region, eine Entwicklung ab, welche durchaus jener in Südostasien entspricht. R. Reardon weist darauf hin, dass die mexikanische Regierung bewusst einen solchen Prozess anstrebte, indem sie an der Grenze zur USA Zonen für amerikanische Industriebetriebe schuf (Male Bias and Woman's Work in Mexico's Border Industries, 1991). Die räumliche Nähe und die Schnelligkeit der Informationsübermittlung ließen das Projekt trotz höherer Löhne als in Asien zu einem vollen Erfolg werden. Während 1968 erst 11.000 Beschäftigte gezählt wurden, waren es 1988 bereits 330.600. 1975 waren fast 80% dieser Beschäftigten Frauen. Dieser Anteil reduzierte sich allerdings bis 1987 auf 67%, weil neben den frauenintensiven Leichtindustrien allmählich Möbel-, Transport- und Maschinenindustrien entstanden, in welchen vorwiegend Männer beschäftigt werden, aber auch technische Veränderungen in dieselbe Richtung gewirkt haben könnten.

Auch Südamerika wird nach I. Arriagada durch eine stürmische Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit charakterisiert (Changes in the Urban Female Labour Market, 1994).

Fast alle diese Untersuchungen führen daher zu dem Resultat, dass die meist multinationalen, exportorientierten Konsumgüterindustrien zu einer gewaltigen Expansion der Frauenarbeit in den meisten Ländern der Dritten Welt geführt haben. Dieser statistisch erhärtete Zusammenhang führt dann zu der Frage, ob dieser Prozess zu einer Verringerung der Frauenarbeit in den entwickelten Industriestaaten geführt habe. A. Wood demonstriert in seiner Studie (North-South Trade and the Female Labour in Manufacturing: An Asymmetry, 1991), dass nirgendwo ein solcher Effekt feststellbar sei. Die durch das Verschwinden derartiger Industrien frei werdenden weiblichen Arbeitskräfte wurden nicht nur von den Dienstleistungen, sondern teilweise auch von anderen Industrien aufgesogen.

Schließlich fasst G. Standing die Erfahrungen der ILO zu diesem Thema für die ganze Welt zusammen (Global Feminization Through Flexible Labour: A Theme Revisited, 1999), wobei er zu dem Ergebnis gelangt, dass in den letzten drei Jahrzehnten eine „Feminisierung des Arbeitsmarktes“ stattgefunden hat. In allen Kontinenten ist die Erwerbsquote der Frauen angestiegen, ebenso wie ihr Anteil an der Beschäftigung. Die Diskrepanz der Arbeitslosenraten ist deutlich zurückgegangen, und die Einkommensdifferenz hat sich zumindest ansatzweise verringert.

Freilich beeilt sich der Autor zu versichern, man möge um Gottes Willen nicht glauben, die Situation der Frauen sei deshalb „gut“, denn diese statistischen Effekte seien nur dadurch zu Stande gekommen, weil sich die Lage der Männer auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert habe. Da mit den *supply side economics* die sozialversicherungs- und arbeitsrechtlichen Absicherungen der Arbeit weitgehend abgebaut worden seien, trügen nun auch die Arbeitsplätze der Männer den Charakter jener der Frauen, nämlich „– insecure, low-paid, irregular, etc. –“. Dieser Zustand werde auch dadurch gekennzeichnet, dass selbst in Westeuropa nur ein Drittel der Beschäftigungslosen Arbeitslosenunterstützung bezöge – erfährt man mit wachsendem Erstaunen.

Was dem Autor bei der Sammlung von Negativa nicht auffiel, ist der Umstand, dass sich die Frauenbeschäftigung in den afrikanischen Staaten recht zäh entwi-

ckelte, vor allem aber in den arabisch-islamischen. In diesen Ländern wurden die niedrigsten Erwerbsquoten ausgewiesen. So stieg die ägyptische bis 1986 nur einmal über 15% (spätere Daten lagen nicht vor). Jordanien erreichte in den neunziger Jahren zwar über 20%, doch verharrte sie in Bahrain bei 10%, ebenso wie in Syrien, wogegen jene der asiatischen und auch der südamerikanischen Staaten zumeist 40% überstieg.

Dieser regionalen Problematik geht eigentlich keiner der abgedruckten Aufsätze nach, wiewohl sich dadurch interessante Aspekte ergeben hätten. Ist es tatsächlich so, wie das Standing annimmt, dass die ökonomischen Anreize für die Expansion der Frauenarbeit ausreichten, und wurden die institutionellen Bedingungen als Folge dieser Entwicklung verändert, oder verhielt es sich vielleicht umgekehrt?

Organisationen und Institutionen

Einige Antworten finden sich im V. Abschnitt des zweiten Bandes. Während der III. Teil die Auswirkungen von strukturellen Anpassungen auf die Geschlechter untersucht, präsentiert der IV. Abschnitt Arbeiten, die sich mit den Effekten von Marktveränderungen beschäftigen, welche unter dem Schlagwort „Globalisierung“ firmieren. Teil V untersucht schließlich die institutionellen und politischen Veränderungen in ihren Auswirkungen auf die Frauen.

Allerdings steht in diesem Bestreben nicht so sehr der institutionelle Wandel im Vordergrund, wie ihn die Neue Institutionenökonomie versteht, sondern eher der organisatorische. Die Aufsätze greifen wieder die schon eingangs behandelte Thematik auf, dass Agrarreformen dann keine positiven Auswirkungen für die Frauen zeitigen, wenn nicht eigentumsrechtliche und politische Begleitmaßnahmen ergriffen werden (C.D. Deere, *Rural Women and State Policy: The Latin American Agrarian Reform Experience*, 1985; B. Agrawal: *Gender and Command over Property: A Critical Gap in Economic Analysis and Policy in South Asia*, 1994), ebenso wird auf die Bedeutung der Frauenorganisationen für die Position der Frauen in den städtischen Kommunen hingewiesen (A. Lind, *Gender, Development and Urban Social Change: Women's Community Action in Global Cities*, 1997).

Interessante Informationen dazu vermittelt der letzte Artikel dieses Abschnittes (V.M. Moghadam, *Gender and Economic Reforms: A Framework for Analysis and Evidence from Central Asia, the Caucasus, and Turkey*, 2000). Darin geht die Autorin auf die kaukasischen ehemaligen Sowjetrepubliken ein. Sie betont, dass im sozialistischen System die Gleichheit der Frauen in Ausbildung und Beruf weitestgehend realisiert war. Allerdings wirkten die informellen gesellschaftlichen Regeln dahin, dass auch die berufstätige Frau die alleinige Verantwortung für den Haushalt und die Kindererziehung trug.

Die Transformation führte über die verhängnisvollen neoklassischen wirtschaftspolitischen Ratschläge der westlichen internationalen Organisationen zu den notorisch schweren ökonomischen Rückschlägen. Diese betrafen zwar die gesamte Bevölkerung, die Frauen aber stärker, weil nun eine intensivere Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt einsetzte und Männer für die besser entlohnerten Plätze bevorzugt wurden. Das führte auch zu einem überproportionalen Anstieg der Frauenarbeitslosigkeit. Dazu kam die Umstellung des Systems der sozialen Sicherheit mit zahlreichen Leistungseinschränkungen, vor allem im Bereich der Kinderversorgung. Diese Entwicklung erhielt darüber hinaus manche Impulse durch die Reislamisierung dieser Länder.

Während sich also in den ehemals sozialistischen Staaten die Arbeitsmarktlage der Frauen verschlechterte, kam es in der Türkei in den neunziger Jahren zu einer

deutlichen Verbesserung: Die Erwerbsquote stieg, ebenso wie die Beschäftigung vor allem in der Industrie sowie in den modernen Dienstleistungen; mit dieser Entwicklung erhöhte sich auch das Heiratsalter deutlich. Solche Veränderungen scheinen um so bemerkenswerter, als sich die Lage in der Türkei wesentlich schlechter dargeboten hatte als in den ehemals kaukasischen Sowjetrepubliken. Die Frauenerwerbsquote lag bei 20%, und die überwiegende Mehrzahl der weiblichen Arbeitskräfte war früher in der Landwirtschaft tätig gewesen. Trotz des Kemalismus hatte es starke, religiös motivierte Vorbehalte gegen die Frauenarbeit gegeben.

Die Autorin führt diese Entwicklung auf den Übergang von der Importsubstitutionspolitik zur Liberalisierung zurück. Die exportorientierte Leichtindustrie fragte verstärkt Frauen nach, die Globalisierung erforderte höhere Qualifikationen, der Frauenanteil in Banken, Versicherungen und Betriebsberatung stieg an, die Entwicklung des Tourismus überwand Hemmungen, Frauen in diesem Sektor zu beschäftigen, und die Privatisierung ermöglichte von Frauen geleitete Betriebe. Alle diese Faktoren trugen dazu bei, die religiös motivierten Schranken für die Frauenerwerbstätigkeit zu überwinden. Es zeigt sich also in den neunziger Jahren auch in der Türkei ein Prozess, der für alle industriell erfolgreichen Schwellenländer charakteristisch ist. (Hier scheint sich gegenüber dem von Cagatai und Berik beschriebenen Zeitabschnitt ein deutlicher Wandel vollzogen zu haben.)

Natürlich ist es schwierig, ein zulängliches Gesamturteil über eine derartige Aufsatzsammlung zu fällen. Ohne jeden Zweifel ist es den Herausgeberinnen gelungen, ein umfassendes Bild über die internationale Diskussion dieses Themas zu vermitteln. Ebenso werden die hier behandelten, neuen Probleme deutlich, welche eine Herausforderung für die nationalökonomische Theorie darstellen, um so mehr, als sich an dieser Problematik abermals die Unzulänglichkeit des neoklassischen Ansatzes erweist.

Umgekehrt erstaunt, dass sich eine neoinstitutionelle Analyse in diesen Arbeiten explizit kaum vorfindet; selbstverständlich jedoch implizit. Fast alle nehmen in irgendeiner Form auf formelle oder informelle Institutionen Bezug. Wenn sie in diesem Zusammenhang eine theoretische Basis suchen, dann ist es häufig die marxistische. Das mag mehrere Gründe haben: da ist zum einen die Zeit. Viele der abgedruckten Aufsätze wurden vor den neunziger Jahren verfasst, als die Welt noch ideologisch zweigeteilt war und sozialistische Auffassungen insbesondere in der Dritte-Welt-Diskussion eine große Rolle spielten. Möglicherweise aber auch einfach deshalb, weil früher der marxistische Ansatz den institutionellen Gegebenheiten am meisten Raum gab.

Nahezu sämtliche Aufsätze befassen sich mit den Problemen der Dritten Welt. Das ist von der sozialen Herausforderung her verständlich. Dort erweist sich die Situation der Frauen als besonders prekär, und es lässt sich die Notwendigkeit nicht bestreiten, dass die Aktionen der Entwicklungshilfe in ihren Auswirkungen darauf untersucht werden müssen. Die Situation der Frauen im Westen wird nur am Rande mit der Standardwendung „... und auch in vielen Industriestaaten“ berührt. Erstaunlich scheint, dass die Untersuchungen Afrika südlich der Sahara, Südamerika sowie asiatische Staaten betreffen, nie jedoch die arabische Welt, in welcher die Position der Frauen besonders problematisch erscheint.

Ein weiterer Mangel fällt auf: Unter den ausgewählten Artikeln findet sich kein einziger historischer. Diese Feststellung soll nicht dahin verstanden werden, die Sammlung sei eben unvollständig, einer solchen Studie komme quasi ornamentaler Charakter zu. Vielmehr scheint hier ein zentraler Fehler vorzuliegen. Wenn nach Ansicht der meisten Autorinnen das Hauptproblem der Dritten Welt in der Existenz des

Patriarchats liegt und jener Institutionen, welche dieses begründen, dann wäre doch zunächst einmal die Frage zu beantworten, wie dieses zu Stande gekommen ist. Weiters wäre zu untersuchen, wie sich dieses im Zuge der ökonomischen Entwicklung, also vor allem in den westlichen Industriestaaten, weiterentwickelt hat. Wenn es sich verändert haben sollte, geht das auf endogene Faktoren zurück oder auf exogene? Wie immer man den Industrialisierungsprozess beurteilt, die meisten Autoren, beginnend mit Karl Marx („Das industriell entwickelte Land zeigt dem minder entwickelten nur das Bild seiner eigenen Zukunft.“), würden diesem für alle Länder exemplarischen Charakter zuschreiben. Daher müsste doch viel aus diesem Prozess in den entwickelten Industriestaaten zu gewinnen sein.

Einen weiteren Aspekt wird man in diesen Aufsätzen nur selten finden. Vielleicht würde dadurch der Titel der Sammlung zu weit gesehen werden: denn „Geschlecht und Entwicklung“ müsste nicht nur heißen, sich mit den Auswirkungen der ökonomischen Entwicklung – oder Nichtentwicklung – auf die soziale Position der Frauen zu beschäftigen, sondern auch umgekehrt, der Frage nachzugehen, ob und welche Bedeutung die Frauen für den industriellen Entwicklungsprozess erlangt hatten. Hat die frühe westliche Industrialisierung mit einer unterschiedlichen gesellschaftlichen Position der Frau zu tun, und wenn ja, inwiefern?

Das kapitalistische Entwicklungsmodell der Frauenarbeit

Berücksichtigt man solche Überlegungen, dann lässt sich nämlich durchaus ein kapitalistisches Entwicklungsmodell der Frauenarbeit zumindest in groben Zügen skizzieren. Auszugehen ist von einer präkapitalistischen Agrargesellschaft, in welcher – sicherlich durch religiöse Einflüsse akzentuiert – die Arbeit der Geschlechter im Wesentlichen funktionell aufgeteilt war. Die Tätigkeit der Frau konzentriert sich auf die Führung des Haushaltes, einschließlich der damit verbundenen Produktion sowie die Kindererziehung. Die Erzeugung umfasst die Betreuung des Gartens und des Stalles, die Herstellung von Lebensmitteln, Kleidern usw. Die Aufgaben des Mannes konzentrierten sich mehr auf Feldarbeit, Transport, Bau und Schutz der Familie. In den kleinen städtischen Enklaven einer solchen Gesellschaft fanden sich analoge Strukturen im Gewerbe.

Die ersten wesentlichen Veränderungen ergaben sich aus dem allmählichen Entstehen eines Arbeitsmarktes. Entgeltliche Leistungen, welche bisher von Frauen im Haushalt erbracht worden waren, übernahmen nun Männer: Köche, Schneider, Gärtner usw. Der geschlossene Kreis des ländlichen Haushaltes wurde durch das Verlagssystem durchbrochen, in dessen Rahmen nun sämtliche Familienmitglieder gewerbliche Erzeugnisse für den Markt produzierten. Die Einrichtung der Manufakturen ging schon darüber hinaus, indem von diesen unselbstständige Arbeitskräfte – und zwar in beträchtlichem Ausmaße Frauen – außerhäuslich beschäftigt wurden.

Den nächsten Entwicklungssprung vermittelte die Industrielle Revolution selbst mit dem Entstehen der Fabriken, in welchen eine große Zahl von Arbeitskräften konzentriert wurden. Dieser Umstand erwies sich für die Frauen deshalb von besonderer Bedeutung, weil einer der beiden, für die frühen Phasen der industriellen Entwicklung konstitutiven, Wirtschaftszweige die Textilindustrie wurde, in welcher fast nur Frauen arbeiteten. Dieser Prozess zeitigte wesentliche Effekte für das Wirtschaftswachstum, und zwar in einer Weise, wie sie W. A. Lewis in seiner Wachstumstheorie beschrieben hat, aber auch für die ökonomische und soziale Lage der Frauen, weil sie, trotz der geringen Entlohnung, aus der Familie herausgelöst ein stärkeres Maß an Selbständigkeit erringen konnten. Obwohl im Westen die Leichtindustrien

für die Aufnahme jeweils neuer Arbeitskräfte, vor allem aus der schrumpfenden Landwirtschaft, noch lange eine wesentliche Rolle spielten, setzte sich die Frauenarbeit von dort aus allmählich in andere Wirtschaftszweige, vor allem in die Dienstleistungen, fort.

Dieser Prozess ist gewiss nicht ohne Änderungen in der Institutionenstruktur vorstellbar, also ohne rechtliche Gleichstellung, aber auch in der gesellschaftlichen Einstellung zur Frauenbeschäftigung, doch repräsentiert der ökonomische Antrieb ein zentrales Element.

Und genau dieses Modell lässt sich – an Hand der Aufsätze dieser Sammlung – auch in vielen Ländern der Dritten Welt beobachten. Am deutlichsten in jenen, welche das Aufholen erfolgreich vollziehen, wie in den südostasiatischen Staaten; aber selbst die problemgeladenen Länder Südamerikas oder die Türkei zeigen solche Elemente. In den Schwellenländern wird heute lediglich die Phase des Verlagssystems übersprungen.

Damit ist natürlich nicht gesagt, in entwickelten Industriestaaten gäbe es keine geschlechtsbedingten Probleme mehr, allen voran die Doppelbelastung der Frau, aber ebenso wenig lässt sich die Position vertreten, dass der kapitalistische Industrialisierungsprozess keine tiefgreifenden Wandlungen in der Frauenposition in Richtung Selbstständigkeit und Egalität mit sich gebracht hätte. Wo Verschlechterungen der Frauenposition kritisiert werden, handelt es sich vorwiegend um solche Staaten, in welchen dieser noch kaum in Gang gekommen ist bzw. um agrarische Regionen, in welchen Verbesserungen der Produktionsweisen vorgenommen werden, die dann einfach als „kapitalistisch“ firmieren.

Natürlich, und das sei immer wieder betont, werden alle diese Prozesse von der jeweiligen Institutionenstruktur und deren Veränderungen, insbesondere auch der Religion, beeinflusst. Das gilt wahrscheinlich im hohen Maße für die arabischen Staaten, die von keinem der Aufsätze untersucht werden.

Diese Bemerkungen sollen freilich nur anregen, den Forschungsbereich „Geschlecht und Entwicklung“ etwas auszuweiten, sie können in keiner Weise etwas an dem hohen informativen Wert dieser Aufsatzsammlung ändern, welche ein sehr plastisches Bild der „Feminist Economics“ vermittelt.

Felix Butschek

Anmerkungen

¹ Butschek, Felix, Zur Theorie der Frauenarbeit, in: Kyklos 4 (1968).

² Lewis, W. A., Economic Development with Unlimited Supplies of Labour, in: Manchester School of Economic and Social Studies 2 (1954).

Neu Reg(ul)ieren!

Rezension von: Walter Fremuth,
Christoph Parak (Hrsg. im Auftrag des
Verbandes der Öffentlichen Wirtschaft
und Gemeinwirtschaft Österreichs),
Regulierung der Deregulierung von
Infrastrukturmärkten: Schiene –
Elektrizität – Telekommunikation:
Praxishandbuch, Verlag Manz &
Verband der Öffentlichen Wirtschaft
und Gemeinwirtschaft Österreichs,
Wien 2002, xviii + 310 Seiten, € 52.

Der ausführliche Titel charakterisiert das Konzept und den Anspruch des Buches hervorragend, welches in einer Periode der Umbrüche auf den Infrastrukturmärkten in Österreich erscheint. Wenn hier von Umbrüchen die Rede ist, dann klingt dies zwar auf den ersten Blick nichts sagend, aber trifft hier besonders zu, da man in Österreich seit Jahrzehnten eine stabile und – trotz gewisser Mängel – auch eine ständig verbesserte Infrastruktur gewöhnt ist.

Die nunmehrige Re-Regulierung dieser Bereiche erfolgt unter dem Deckmantel eines ökonomischen Kalküls (Credo: Effizienzsteigerung), spiegelt aber im Wesentlichen die Orientierungslosigkeit bzw. Ratlosigkeit der Politik wider. Infrastruktur ist schließlich öffentlicher Input in private Produktion bzw. für die Haushalte. Die Qualität dieses Inputfaktors ist damit von entscheidender Bedeutung für die Produktivität des privaten Sektors.

(Wirtschafts-)Politisch mit induzierte Strukturbrüche in Sektoren haben oft ungewissen Ausgang, (weniger) für das Management, (mehr) für die Belegschaften. Deshalb muss diskutiert werden – und genau das geschieht in diesem Buch, in dem eine Reihe kompetenter AutorInnen mit durchaus unter-

schiedlichen Ansichten zur Re-Regulierung Stellung nimmt. Wenn im Folgenden nur ausgewählte Beiträge erwähnt werden, ist dies durch die Kürze der Rezension begründet, nicht etwa durch Qualitätsunterschiede.

Zentrale Fragestellungen sind jene nach der „richtigen“ Regulierung; nach den Zielsetzungen der Regulierung, insbesondere wie der „Spagat“ zwischen der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben (Universaldienste etc.) und den manchmal damit unvereinbaren Wettbewerbseffekten der Deregulierung geschaffen werden kann; welche Erfahrungen des Auslandes für Österreich von Nutzen sein können; und letztlich die Verstaatlichungsproblematik. Der Behandlung der Sektoren Telekommunikation, Rundfunk, Elektrizität, Schienen und Straße ist ein allgemeines Kapitel zur Ökonomie von Infrastruktursektoren vorangestellt. Die Diskussion der Sektoren erfolgt aus historischen, juristischen, betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Blickwinkeln und variiert mit den AutorInnen, die zum Teil aus dem Kreise der Regulatoren stammen, zum Teil zu den regulierten Unternehmen gehören, was mögliche Konfliktfelder aufzeigt, die oftmals Anlass für Fehlentwicklungen aus der Sicht der KonsumentInnen sind. Die übrigen AutorInnen stammen aus Universitäten, Forschungsinstituten, dem Bereich der Sozialpartner und anderen Institutionen.

Die beschriebenen Erfahrungen des Auslandes zeigen unter anderem, dass – selbst wenn Veränderungen der Regulierungsstruktur sowie dafür geeignete Maßnahmen angezeigt wären – sorgfältig zwischen Verbesserungen der Regulierung und der Stabilität der Regeln abzuwogen werden muss: Nicht jede Effizienzsteigerung, die von den Regulierten für möglich bzw. von den Regulatoren für sinnvoll erachtet wird, ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht auch wünschenswert (insbesondere öffentliche Güter wie Verteilung oder Rechtssicherheit).

Regulierung wird zunehmend zu einem privaten Angebotsbereich (so z.B. für Unternehmen wie London Economics). Interessant wäre daher auch die Behandlung der Frage gewesen, ob „Private“ bessere Regulierungskonzepte haben als „Öffentliche Stellen“, oder ob es ähnlich wie bei der Eigentümerschaft und den Gewinnen ist und es wenig Evidenz für nennenswerte *Performance*-Unterschiede gibt. Damit bin ich bereits bei der wohl interessantesten Querschnittsmaterie dieser Sektoren angelangt, die in den meisten Beiträgen anklingt, nämlich der Verstaatlichung – auch wenn die Re-Verstaatlichung im Liberalisierungsfieber der 80er und 90er Jahre nahezu unmöglich schien.

Von besonderem Interesse ist nämlich nach wie vor die Eigentümerrolle des Staates, welcher ein Kapitel gewidmet ist, das zu dem Schluss kommt, sie habe heute vor allem Kernaktionärsfunktion. Was aber bei der Lektüre der übrigen Kapitel, insbesondere wenn es um betriebswirtschaftliche Probleme und Krisen geht, deutlich wird, ist, dass der Staat immer dann einspringt bzw. einspringen muss, wenn gemeinwirtschaftliche Aufgaben nicht erfüllt werden können. Dies bedeutet oft, dass – wenn gewährte Subventionen in Beteiligungen umgewandelt werden würden – dies einer Teilverstaatlichung gleichkommen würde. Diese Option wäre übrigens auch für einige private Subventionsempfänger überlegenswert. Dass die Internationalisierung der Märkte dem entgegenstehen würde, ist unrichtig, da die Unternehmen und Tochtergesellschaften nach wie vor nationale Identitäten haben und der Grad der Arbeitsteilung bei Infrastrukturen eher gering ist. Leider war es nicht möglich, einige bedeutende Spezifika der Regulierung, so etwa die Wirkung der Marköffnung bisher, herauszuarbeiten, was durch einen Mangel an Daten bzw. Analysen erklärbar ist.

In den meisten Beiträgen kommt zum Ausdruck, dass Ökonomen zur Fra-

ge der „richtigen Regulierung“ wenig zu sagen haben. Die Bedeutung der (wirtschafts-)politischen Ebene sowie des institutionellen Gefüges wird deutlich. Ökonomische Argumente werden in der Diskussion – wie in anderen Bereichen auch – vor allem zur Interessendurchsetzung verwendet. Dass diese vielfältiger sind als das Effizienzziel, wird klar aufgezeigt.

Diesem Anspruch nämlich, dass mehr dazugehört, als nur ökonomische Untermauerung gewisser Maßnahmen, wird das Buch gerecht, indem es politische, juristische und institutionelle Fragen aufgreift. In diesem Zusammenhang wird insbesondere deutlich, dass nur eine umfassende betriebswirtschaftliche Analyse mit der Offenlegung aller nötigen Informationen durch die Regulierten, es den Regulatoren bzw. externen Evaluierungen ermöglicht, die Effekte der Regulierung abzuschätzen. Davon hängt der Grad der sinnvollen Regulierung wesentlich ab, und nicht nur von der Fähigkeit der Regulierungsbehörde. Weitere Themen, die wahrscheinlich den Umfang des Buches gesprengt hätten, wären etwa Untersuchungen über das Verhalten der Regulatoren und der Regulierten anhand konkreter Fallbeispiele. Schade, dass eine abschließende Beurteilung der Situation in Österreich nicht enthalten ist, aber offensichtlich verhindern die gravierenden sektoralen Unterschiede eine solche. Die Einleitung von Ferdinand Lacina entschädigt wegen ihrer Grundsätzlichkeit etwas.

Die Regulierung von Infrastrukturmärkten ist eine gemeinwirtschaftliche Aufgabe. Daran lässt dieses Buch keinen Zweifel. Ebenso nicht, dass die Privatisierung dieses Bereiches Fehler, die unter öffentlicher Eigentümerschaft gemacht wurden, nicht zwingend beseitigt, wohl aber neue Fehler entstehen (können).¹

In einer Zeit, in der ökonomische Zeitschriften gegründet werden, die von al-

len ÖkonomInnen (nicht etwa der interessierten Öffentlichkeit!) gelesen und verstanden werden können, zeigt sich die Bedeutung dieses Buches für die politische Diskussion der Re-Regulierung der Infrastrukturbereiche. In ein paar Jahren wird es auf vielen Schreibtischen in den verschiedensten Institutionen und Unternehmen zu finden sein, mit vielen „Eselsohren“ versehen, mit handschriftlichen Anmerkungen ge-

spickt, abgegriffen und „ausgelesen“ – dann wird es Zeit für eine Neuauflage, in der – hoffentlich positive – Erfahrungen der Re-Regulierung dokumentiert sind.

Christian Bellak

Anmerkung

¹ NZZ (4.1. 2001): Chaos bei den Britischen Eisenbahnen, von R. B., London.

Das österreichische Gesundheitswesen

Rezension von: Werner Neudeck, Das österreichische Gesundheitssystem – Eine ökonomische Analyse, Manz, Wien 2002, 200 Seiten, € 38.

Werner Neudecks Buch stellt einen wertvollen Beitrag zur gesundheitsökonomischen Diskussion aus österreichischer Sicht dar. Nicht nur werden die österreichischen Spezifika verständlich in den ökonomischen Kontext eingebettet, Neudeck schafft es auch weitgehend, 'neutraler Beobachter' zu bleiben. Im Gegensatz beispielsweise zu Breyer und Zweifel (Gesundheitsökonomie, Berlin 1997), die eindeutig der Neoklassik anhängen, bringt Neudeck zu vielen Fragen unterschiedliche Erklärungsansätze und Lösungsvorschläge und lässt sich in keinem ideologischen Eck festnageln. Insofern können sich alle an der Gesundheitsdiskussion Beteiligten mit Hilfe dieses Buches Verstärkung für ihre Seite erwarten. Teilweise sind die Lösungsvorschläge aber nur angerissen, so dass es jedenfalls einer genaueren Diskussion bedürfte, ob die zu erwartenden Vorteile wirklich dergestalt sind, wie es auf den ersten Blick scheint.

Als Befürworterin eines umfassenden öffentlichen und solidarischen Gesundheitswesens will ich hier die aus meiner Sicht interessantesten und wichtigsten Erkenntnisse Neudecks wiedergeben, wobei ich mich bewusst nur auf die für Österreich politisch relevanten Reformvorschläge konzentrieren will.

Krankenversicherung

Im Bereich der Krankenversicherung ist Neudeck skeptisch gegenüber einem

Umstieg auf die Versicherungspflicht. Was er aber vorschlägt, ist eine *Opting-Out*-Möglichkeit. Anders als die bislang hierbei in Diskussion stehenden Modelle geht Neudeck davon aus, dass Personen, die das Sozialversicherungssystem zugunsten der Privatversicherung verlassen wollen, weiterhin einkommensabhängig in die Sozialversicherung einzahlen, aus dieser aber eine risiko- und familiengrößenabhängige Ausgleichszahlung überwiesen bekommen. Damit bleibt der Verteilungseffekt erhalten und nur diejenigen, die glauben, dass die Privatversicherung ihnen eine präferenzgerechtere Vertragsgestaltung ermöglichte, werden aussteigen.

Selbstbehalte als Finanzierungsmittel können nach Meinung Neudecks nur wenig bewirken. Im ambulanten Bereich haben sie lediglich eine Auswirkung auf Erstkontakte, nicht aber auf die Kosten je Arztkontakt (das würde bedeuten, eine Erhöhung der Krankenscheingebühr ist sinnvoller als substanzielle Selbstbeteiligungsregeln). Im stationären Bereich kann man sich nur sehr bedingt Selbstbehalte vorstellen (weil die Behandlungskosten einfach zu hoch für eine einzelne Person sind), am ehesten sind sie noch angebracht im pharmazeutischen Bereich. Wie ja auch die Erfahrung der Ambulanzgebühren zeigt, müssen Selbstbehalte jedenfalls 'sozial verträglich' sein, was ihre Wirkung als Finanzierungsinstrument natürlich erheblich schwächt. Außerdem betont Neudeck, dass im medizinischen Bereich die Effizienzanreize für die Anbieter (also Reformen in den Honorierungssystemen) wichtiger sind als jene für die Nachfrager.

Neudeck sieht auch Möglichkeiten, die Sozialversicherung insgesamt innerhalb bestehender Strukturen in einen Umverteilungsfonds umzuwandeln, der für den Ausgleich zwischen konkurrierenden Krankenkassen zu sorgen hätte. Hier äußert er aber selbst so viele Vorbehalte, die ein derartiges System gem-

fährden könnten, dass man dies eher nur als theoretischen Lösungsansatz werten darf.

Ärztehonorierung

Aus ökonomischer Sicht ist es für den Bereich der Ärzte am wichtigsten, über geeignete Honorierungssysteme nachzudenken, um Anreize für effizientes und patientengerechtes Verhalten zu setzen. Neudeck nennt hier nicht überraschend als Rezept das Abgehen von Einzelleistungshonorierung und eine stärkere Betonung von Pauschalierungen. Bei der Pauschalierung besteht allerdings immer die Gefahr des ‚Rosenpickens‘, also in diesem Fall des Bevorzugens von Patienten, die im Grunde nicht sehr viele Leistungen brauchen. Daher plädiert Neudeck gerade vor dem österreichischen Hintergrund stark für verschärfte Qualitätskontrollen.

Etwas kurz (da nicht wirklich näher erläutert) kommt der prinzipiell sehr wichtige Vorschlag eines Ausbaus der *Gatekeeper*-Funktion von Ärzten. Der Gedanke wird gegen Schluss noch einmal durch die Idee einer Verstärkung des Belegarztsystems aufgegriffen, um die Kontinuität zwischen extramuralem und intramuralem Bereich zu sichern.

Krankenhausfinanzierung

Sehr komplex und daher auch am wenigsten übersichtlich ist der Abschnitt über die Krankenhausfinanzierung. Insgesamt beurteilt Neudeck den Umstieg auf die leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung (LKF) als einen Schritt in die richtige Richtung. Seiner Meinung nach würde eine noch stärkere Betonung des Kernbereichs mit seinen Fallpauschalen trotz hoher Kontrollkosten die größten Effizianzanreize bieten.

Mir erscheint sehr wichtig, dass Neudeck betont, dass gerade im Krankenhausbereich die Rolle der Privatversicherungen unbedingt mitgedacht wer-

den muss. Einerseits entstehen durch Privatversicherungen Zusatzkosten für das System als ganzes, da die komfortable Ausstattung der Sonderklasse eine vermehrte Inanspruchnahme der Spitäler durch Zusatzversicherte mit sich bringt (auch für kleinere bzw. nicht zwangsläufige Behandlungen). Andererseits haben die Privatversicherungen einen ganz wesentlichen Einfluss auf das Verhalten der Spitalsärzte (Steigerung des Prestiges durch möglichst großes Leistungsangebot). Daher muss jede Krankenhausfinanzierungsreform auch die Honorierungsmethoden der Privatversicherungen berücksichtigen.

Koordinationserfordernisse

Insgesamt hebt auch Neudeck die Notwendigkeit einer besseren Koordination und Integration der einzelnen Sektoren des Gesundheitswesens hervor. Beispielsweise führt er an, dass die Sozialversicherung wenig Anreiz hat, leichtere Fälle aus dem stationären in den ambulanten Bereich auszulagern, da sie im extramuralen Bereich die vollen Kosten trägt und im intramuralen Bereich sich die Kosten mit dem Spitalerhalter ‚teilt‘. Man muss keine Ökonomin sein, um die Unsinnigkeit derartiger Mechanismen zu sehen. Eine bessere Abstimmung, wie sie im internationalen Vergleich auch in *Managed Care*-Systemen vorkommt, wäre daher dringend wünschenswert.

Für das Buch insgesamt gilt, dass allenfalls Statistiken und Zahlenmaterial etwas zu kurz gekommen sind. Allerdings hängt dies eben auch damit zusammen, dass Neudecks Buch hauptsächlich mikroökonomisch ist und weniger finanz- oder gar politikwissenschaftlich. Dennoch wären zumindest bestimmte Quellenverweise hilfreich für die praxisorientierte Leserschaft.

Als sehr positiv anzumerken ist, dass das Buch nicht nur für Ökonominen lesbar ist. Selbstverständlich beschreibt

Neudeck die Standardmodelle und ihre wichtigsten Varianten auch mathematisch. Aber hier beweist er abermals seine hervorragenden Lehrqualitäten: Die in den Modellen dargestellten Probleme und ihre Antworten sind derart verbalisiert, dass Nicht-Fachleute getrost über die mathematischen Darstellungen hinweglesen können, ohne an Informationsgehalt zu verlieren. Am wenigsten gilt dies für das Kapitel über Krankenanstalten, hier findet Neudeck selten aus der modellökonomischen Terminologie heraus, so dass bestimmte Spezialfragen nur verstanden werden können, wenn man sich etwas eingehender mit

den vorgestellten Modellen befasst (in den Schlussbetrachtungen sind allerdings die wichtigsten Ergebnisse nochmals verständlich zusammengefasst).

Kurz zusammengefasst: „Das österreichische Gesundheitssystem“ von Werner Neudeck ist ein umfassendes (und gleichzeitig sehr prägnant gehaltenes) Buch, das hilfreiche Beiträge zu vielen der aktuellen Diskussionen im Gesundheitsbereich beinhaltet und somit nicht nur für TheoretikerInnen, sondern auch für PraktikerInnen sehr empfehlenswert ist.

Agnes Streissler

Soziale Leistungen in der Diskussion

Rezension von: Christine Stelzer-Orthofer (Hrsg.), *Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion*, Sozialwissenschaftliche Vereinigung, Linz 2001, 368 Seiten, € 25,44.

Obwohl die Beschwörung des „Dritten Weges“ in der politischen Auseinandersetzung viel an Anziehungskraft verloren hat und das von der ÖVP-FPÖ-Regierung geplante Bürgergeldprojekt aus der politischen Öffentlichkeit fast verschwunden ist, so sind doch die grundlegenden Fragestellungen bezüglich der Gestaltung sozialer Leistungen weiterhin ganz oben auf der politischen Tagesordnung.

Die seit Jahren anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in Europa, der Wandel der Arbeitsverhältnisse in Richtung atypischer Beschäftigung, Armut und soziale Ausgrenzung und die fortschreitende Einkommensungleichheit führen geradezu zwangsläufig zu der Frage der zukünftigen sozialen Sicherung in Europa.

Der vorliegende Sammelband dokumentiert gesellschaftliche Entwicklungstrends innerhalb der EU. Die Daten sprechen eine deutliche Sprache und sind unbestritten, allein die Vorschläge zur Wohlfahrtsstaatsreform haben eine beträchtliche Bandbreite und sind viel diskutiert. Das Buch bietet damit eine Fülle von inhaltlichen Thematiken und Standpunkten.

Zu Beginn geht Josef Weidenholzer der Frage nach: „Muss der Wohlfahrtsstaat neu konzipiert werden?“ Weidenholzer plädiert in seinem Beitrag für eine Entwicklung eines europäischen Sozialmodells: „Der Wohlfahrtsstaat der Zukunft wird europäisch sein oder er wird

nicht mehr sein.“ Inhaltlich sollte sich das neue Wohlfahrtsstaatmodell nicht mehr so sehr an der Versorgung, sondern am *Empowerment* der Betroffenen orientieren. Interessant an diesem Beitrag ist auch, dass Weidenholzer die semantischen und symbolischen Ebenen der Debatte mit berücksichtigt.

Susanne Schunter-Kleemann untersucht in ihrer Arbeit die fundamental verschiedenen Weisen der Regulation der (Lohn-)Arbeit durch *Welfare*- und *Workfare*-Regime aus einer feministischen Sicht. *Workfare*-Regime sind geprägt von Flexibilisierungs- und Deregulierungsdiskursen. Sie betonen dabei die „Selbstverantwortung der Arbeitslosen“, die Erhöhung der „Arbeitsanreize für Niedriglohnbranchen“, die „Auflösung von beschäftigungshemmenden Regulierungen“ und fördern die „Schwächung der Gewerkschaften in den arbeitsmarktpolitischen und sozialstaatlichen Gremien“. Dabei wurde im Allgemeinen kaum Rücksicht darauf genommen, wie die neuen Arbeitsmarkttrends in Beziehung zu den veränderten Familien- und Haushaltsstrukturen stehen. Da die vorhandenen erwerbsorientierten Sicherungssysteme die Besonderheiten der weiblichen Lebenslagen weitgehend ausblenden, das Prinzip der Familiensubsidiarität aufgrund neuer Formen des Zusammenlebens aber immer mehr obsolet wird, sitzen Frauen, was ihre Absicherung betrifft, „zwischen den Stühlen“. Schunter-Kleemann benennt deswegen wichtige Eckpunkte einer wohlfahrtsstaatlichen Neuorientierung aus frauenpolitischer Sicht, in denen die supranationale Ebene mit einbezogen wird.

Jens S. Dangschat geht in seinem Beitrag der räumlichen Konzentration von Armut nach. Zunehmende soziale Ungleichheit bildet sich zusätzlich als Segregation im Raum ab, wodurch die sozialen Benachteiligungen, die Armutsentwicklungen und die Mechanismen sozialer Ausgrenzung weiter verschärft

werden. Dangschat zeigt auf, dass die räumliche Konzentration von Armut auch die Folge einer verfehlten Stadtentwicklungsplanung sein kann, wenn weder der Bevölkerungsentwicklung noch den Bedürfnissen der Bevölkerung in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird. Die Lösung kann nur darin liegen, die immer ungleicher werdenden Einkommens- und Partizipationschancen auszugleichen. Stadterneuerung kommt damit die Rolle zu, nicht ausschließlich Wohnraumsanierung zu sein, sondern am Ziel der sozialen Integration mitzuwirken.

Emmerich Tálos beschäftigt sich in seinem Beitrag mit dem Thema Armut und atypische Beschäftigung als sozialpolitische Herausforderung. Das sozialpolitische Phänomen „arm trotz Arbeit“, auch „*working poor*“ genannt, hängt eng mit der Verbreitung so genannter atypischer Beschäftigungsformen zusammen. Damit gehen veränderte materielle und soziale Teilhabechancen und damit auch die Zunahme von Verarmungsrisiken einher. Tálos skizziert die Problemlagen, die mit einer Prekarisierung des Arbeitsverhältnisses verbunden sein können, und nennt Schritte, die zum Abbau von Verarmungsrisiken führen. Dabei wird klar, dass Reformen sowohl am Arbeitsmarkt, auf der Ebene der Lohnfindung, als auch im Bereich sozialstaatlicher Transfers notwendig sind.

Einen europäischen Vergleich der Mindestsicherung liefert Wolfgang Vöges. Dabei zeigt sich, dass die großen Unterschiede in den Sozialhilfemustern in den EU-Staaten weitaus stärker Ausdruck der großen Unterschiede der lokalen Mindestsicherungsprogramme und der damit zu realisierenden Zielsetzungen sind, als der NutzerInnenstruktur.

Ivar Lødemel und Heather Trickey untersuchen aus einer internationalen Perspektive den fundamentalen Wandel in der Bereitstellung von Sozialhilfe. Die Forderung, dass arbeitsfähige und arbeitswillige Menschen Arbeit suchen

und auch annehmen müssen, wurde speziell in den 90er Jahren verschärft dadurch, dass die Aufnahme von Beschäftigung Voraussetzung für den Erhalt von Geldleistungen wird. Zahlreiche *Workfare*-Maßnahmen verbinden damit die traditionell getrennten Bereiche sozialer Dienste und Arbeitsmarktpolitik. Durch *Workfare* kommen den SozialhilfebezieherInnen neue Pflichten und Rechte zu. Die AutorInnen geben einen Überblick über die verwendeten Definitionen von *Workfare* sowie deren Abgrenzungen zu anderen Programmen und betten diese in die Struktur und Ausgestaltung der jeweiligen Sozialhilferegime der untersuchten Staaten ein.

Da Sozialhilfemaßnahmen in den letzten Jahren ein Experimentierfeld der neuen sozialpolitischen Philosophie des „aktivierenden Sozialstaates“ geworden ist, geht Walter Hanesch der Frage nach, inwiefern eine „Aktivierung“ stattgefunden hat, und versucht Auswirkungen der Reformen aufzuzeigen. Er betrachtet dabei die Staaten Dänemark, Deutschland und Großbritannien näher und bewertet deren Ansätze.

Bernhard Hilker und Lutz Leisering betrachten die britische Wohlfahrtsstaatsreform noch etwas detaillierter, indem sie das neue Reformkonzept mit älteren Traditionen der Armutsbekämpfung vergleichen. Es zeigt sich, dass in der britische Politik die Rhetorik des *New Deal* einen prominenten Platz eingenommen hat. Neben der überlauten Rhetorik ist aber auch tatsächlich eine Akzentverschiebung in Richtung „Aktivierung“ in der britischen Politik sichtbar, der die Autoren auch positive Seiten abgewinnen können.

Holger Feist und Ronnie Schöb führen uns dann nach Ostdeutschland, wo in Leipzig ein „Vorreitermodell“ zur Aktivierung von SozialhilfebezieherInnen praktiziert wird. Dort sind die Kommunen durch das hohe Niveau an Arbeitslosigkeit als TrägerInnen der Sozialhilfe unter finanziellen Druck geraten. Wie

Gemeinden dem entkommen wollen, wird sehr anschaulich dargestellt.

Renate Artner befasst sich in ihrem Beitrag mit dem österreichischen Arbeitsmarkt. Sie zeichnet neue Entwicklungen nach und befasst sich mit Strategien der Arbeitsmarktpolitik. Als Hauptstrategien lassen sich ihrer Ansicht nach ab Mitte der 90er Jahre eine Strategie der Aktivierung und eine Strategie des vermehrten Drucks auf Arbeitslose analysieren. Erstere ist mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie verknüpft, da im Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung (NAP) zahlreiche Ziele formuliert wurden. Mit dem Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik ging aber auch eine Kürzung der passiven Leistungen einher. Daraus schließt Artner, dass der Druck auf Arbeitslose, Beschäftigung aufzunehmen, z.B. durch Lockerung des Berufsschutzes, weiter steigen wird.

In einer sehr interessanten Arbeit geht Karl Wörister der Frage nach, wie das Verhältnis von Erwerbseinkommen und Sozialleistungen angesichts einer zunehmenden Flexibilisierung am Arbeitsmarkt neu bestimmt werden kann. An Sozialleistungen und an Arbeitseinkommen wird grundsätzlich der Anspruch gestellt, eigenständige Versorgung leisten zu können. Deswegen werden sie oft getrennt diskutiert und bewertet. Gleichzeitig finden sich – auch abseits der aktiven Arbeitsmarktpolitik – am Arbeitsmarkt Arbeitsverhältnisse wieder, die mit einem Sozialleistungsbezug kombiniert werden. Dazu kommt, dass aufgrund der Zunahme der geringfügigen und Teilzeitbeschäftigung, aufgrund neuer Selbstständiger und freier DienstnehmerInnen die Existenzsicherung der Arbeitseinkommen nicht oder nur brüchig gewährleistet werden kann. Auf diese Situation wurde in mehreren europäischen Staaten schon zu reagieren. Für Wörister ergeben sich für Österreich zwei Lösungsoptionen: verstärkte Bedürftigkeitsprüfungen, die er

mit Verweis auf Erfahrungen anderer Länder ablehnt. Sein Vorschlag wäre ein Mix zwischen Versicherungs- und universellen Leistungen, ergänzt um einen relativ kleinen Bereich, in dem Leistungen von der Bedürftigkeit abhängen.

Gerhard Wohlfahrt eröffnet einen neuen Blickwinkel auf die Frage der Umverteilungswirkungen und sozialen Treffsicherheit sozialstaatlicher Leistungen in Österreich. Werden der Verteilungsfrage gewichtete Haushaltseinkommen zu Grunde gelegt, so profitieren die unteren Einkommensschichten von nahezu allen öffentlichen Leistungen überproportional. Dies gilt selbst für die umstrittene Frage des gebührenfreien Hochschulzuganges. Nahezu jede Verkleinerung des Staatssektors, insbesondere die Reduktion von realen und monetären Transfers, führt damit zu einer Zunahme von Einkommensungleichheit, solange nicht in der Steuerstruktur Änderungen vorgenommen werden. Diese Aussage ist hochbrisant, wird doch in der öffentlichen Debatte viel von Steuersenkungen und hoher Abgabenquote, wenig hingegen von Veränderungen in der Abgabenstruktur gesprochen.

Nikolaus Dimmel untersucht im folgenden Beitrag das im Regierungsprogramm der ÖVP-FPÖ-Regierung vorgeschlagene, mit Arbeitspflicht versehene Bürgergeldmodell, das schließlich als AMS-Maßnahme INTEGRA die Welt erblickte. Aufgrund zahlreicher Beispiele argumentiert Dimmel, dass repressive Zielsetzungen in der Arbeitsmarktpolitik keine nachhaltige Integration ermöglichen. INTEGRA wurde jedoch vom AMS als „normale Kursmaßnahme“ zur Aktivierung von Langzeitarbeitslosen konzipiert und könnte damit viel versprechender sein, als die ursprüngliche politische Bürgergeld-Debatte das vermuten ließ.

Der letzte Beitrag wurde von der Herausgeberin gemeinsam mit Roland Lehner verfasst. Er behandelt den in der kommunalen Bereich vernachlässigten Bereich der Aktivierungsmaßnahmen

für SozialhilfeklientInnen. Zum einen werden mögliche Gründe erörtert, zum anderen werden die Aktivierungsmodelle der Städte Linz und Wien diskutiert.

Die Breite des Buches begründet sich angenehmerweise nicht auf eine ausufernde Themenauswahl, sondern darin, dass der Diskussion „Zwischen *Welfare* und *Workfare*“ in differenzierter Weise Raum gegeben wird. Damit, dass auch der europäische Bezug hergestellt wird, gewinnt diese in der politischen Öffent-

lichkeit Österreichs oft etwas schal und in ideologisch verhafteten Positionen geführte Debatte sichtlich an Substanz. Angesichts informativer Beiträge über die österreichische Situation verhindert dieser Blick über den Tellerrand nicht die Einsicht, dass aber die (Buchstaben-)Suppe an Fragestellungen über die Neukonzeption sozialer Leistungen in jedem Land selbst ausgelöffelt werden muss.

Christa Schlager

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, € 21,66.

Band 2: „Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates“, hrsg. von Günther Chaloupek und Bruno Rossmann, 114 Seiten, € 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, € 14,39.

Band 4: „Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 110 Seiten, € 14,39.

Band 5: „Kapitalismus im 21. Jahrhundert. Ein Survey über aktuelle Literatur“, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Delapina, 88 Seiten, € 14,39.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag, 1014 Wien, Graben 17, Tel. 01/534 42-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: bestellung@lexisnexis.at

Ein Kompass für LeserInnen

Rezension von: Joachim Kaiser (Hrsg.),
Harenberg Buch der tausend Bücher.
Autoren, Geschichte, Inhalt und
Wirkung, Harenberg Verlag, Dortmund
2002, 1.247 Seiten, € 50.

Der im renommierten Lexikonverlag Harenberg erschienene Band (von 3,1 kp Gewicht!) stellt tausend „wichtige, wegweisende und lesenswerte Bücher“ (Zitat Verlagsprospekt) von rund 890 AutorInnen vor, indem er über Leben und Gesamtwerk der VerfasserInnen, Entstehung, Inhalt und Wirkung der Werke in kompakter, prägnanter und verständlicher Weise informiert.

Berücksichtigung für die Auswahl fand in erster Linie schöne Literatur, also vor allem Romane, aber auch bedeutende Novellen, eigenständige Lyrik-sammlungen und sogar einige Kinderbücher, außerdem populäre Sachbücher, Reiseberichte und wichtige Monografien, darunter einige Klassiker der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, der Geschichtsschreibung und der Philosophie. Grundsätzlich nicht aufgenommen wurden Schauspiele – vielleicht wird diesem Literaturbereich ja ein eigener Band gewidmet werden.

Kriterien der Auswahl waren Qualität und Wirkung der Werke. Der Herausgeber Joachim Kaiser konzediert freilich im Vorwort, dass eine Auswahl einer bestimmten Anzahl ‚wesentlicher‘ Texte immer strittig ist und sein wird. Für den kritischen Vielleser stellt ein derartiger Kanon daher auch eine Herausforderung dar, diesem eine eigene Auswahl-Entscheidung entgegenzustellen. Kaiser, Literatur-, Musik- und Theaterkritiker in Deutschland, Schriftsteller und Essayist, gehörte 1989 dem Kuratorium des fünfbandigen „Harenberg Lexikon

der Weltliteratur“ an. Die Texte wurden von Literaturwissenschaftlern, Historikern, Publizisten und anderen Fachautoren in einer auch für nicht fachwissenschaftlich vorgebildete LeserInnen verständlichen Sprache geschrieben. Insgesamt waren 150 VerfasserInnen an der Entstehung des Werks beteiligt.

Die nach den Autorennamen geordneten Artikel geben jeweils zunächst kurz Auskunft über die AutorInnen, ordnen sie in die Literatur- oder Kulturgeschichte ein, informieren über Herkunft, Ausbildung und Lebensweg, nennen die wichtigsten Werke und Auszeichnungen. Beendet werden diese Abschnitte durch Hinweise auf deutsch- und englischsprachige Biografien und Autobiografien.

Jedes der aufgenommenen tausend Bücher wird dann in einem eigenen Werkartikel kurz vorgestellt. (Besonders wichtige AutorInnen sind mit mehreren Werken vertreten.) All diese Werkartikel sind nach einem einheitlichen Prinzip gegliedert: Im ersten Absatz erfolgt eine Gesamteinschätzung des Werks. Daran schließen sich Abschnitte über Entstehung, Inhalt und Aufbau sowie die Wirkungsgeschichte an.

Häufig werden die Texte durch Übersichten ergänzt: Rubriken über die wichtigsten Bücher bedeutender AutorInnen, kurze Charakteristiken der Hauptfiguren großer Romane, Stichwort-Kästen mit Erläuterungen zu Fachbegriffen, Zusammenstellungen von Werken, die das selbe Thema zum Gegenstand haben. In der Marginalspalte finden sich Textauszüge und Zitate, in denen sich entweder die AutorInnen selbst oder Dritte über das jeweilige Werk äußern. Ein Werk- und ein Personenregister erschließen die Fülle der Informationen. Mehr als 1.250 Abbildungen, die Mehrzahl davon farbig, vervollständigen die eindrucksvolle Ausstattung des vorliegenden Bandes: Fotografien von AutorInnen und Abbildungen von Schutzumschlägen, Einbänden, Titelseiten, deutschsprachigen Erstausgaben etc.

Den Sinn des ‚Buches der 1000 Bücher‘ sieht der Herausgeber darin, jenen bereitwilligen, aufgeschlossenen und neugierigen LeserInnen, die an den bedeutungsvollsten Texten der Weltliteratur interessiert sind, eine Unterstützung bei der Auswahl anzubieten. Und: „Die Erinnerung ans kulturgeschichtlich Außerordentliche, ästhetisch Meisterhafte und Musterhafte soll schlicht wach gehalten werden...“ (S. 6)

Zu den Klassikern der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, die behandelt werden, zählen Adam Smiths ‚Eine Untersuchung über das Wesen und die Ursachen des Reichtums der Nationen‘, Karl Marx’ ‚Das Kapital‘, Max Webers ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘, Werner Sombarts ‚Der moderne Kapitalismus‘, Joseph Alois Schumpeters ‚Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie‘, John Maynard Keynes’ ‚Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes‘, Georg Lukács’ ‚Geschichte und Klassenbewusstsein‘, John Kenneth Galbraiths ‚Gesellschaft im Überfluss‘ und Niklas Luhmanns ‚Die Gesellschaft der Gesellschaft‘.

Galbraith kritisierte in der 1958 erschienenen ‚Affluent Society‘ die Unzulänglichkeiten der vorherrschenden, von den Dogmen der neoklassischen Theorie geprägten liberalen Wirtschafts Ideologie, die sich in einem Missverhältnis von privater Verschwendung und öffentlicher Armut ausdrücke. Die in der Marginalspalte abgedruckten Originalzitate bringen die Meinung des Autors über das Übermaß privater Güter und den Mangel öffentlicher Dienste klar zum Ausdruck: „Die Familie, die ihr lilakirschrotes, automatisch geschaltetes, automatisch gebremstes, mit raffinierter Luftheizung und -kühlung ausgestattetes Auto aus der Garage holt, fährt durch Orte mit schlecht gepflasterten Straßen, verfallenen Häusern, scheußlichen Reklameschildern und Hochspannungs- oder Telegrafmasten, deren Leitungen man längst schon unter die

Erde hätte verlegen müssen ... Unsere Familie genießt am Ufer eines verdreckten Flusses die köstlichen Konserven aus der transportablen Kühlbox und übernachtet dann auf einem Parkgelände, das für die Volksgesundheit und öffentliche Moral eine Gefahr ist.“ (S. 385) Diese Beobachtungen könnten auch aus Texas im Jahre 2002 stammen! Galbraiths Diagnose ist also (leider) in vielerlei Hinsicht nach wie vor hoch aktuell.

Berücksichtigung fanden auch einige Werke, deren Qualität zwar zu wünschen übrig lässt, die aber dennoch eine große Breitenwirkung entfalteten. Ein Beispiel hierfür im Bereich der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ist Vance Packards ‚Die geheimen Verführer‘ aus dem Jahr 1957. Darin prangerte der soziologische Laie Praktiken der Werbung an, insbesondere die „tiefenpsychologische Aufrüstung“, und machte auf Veränderungen in Richtung Konsum- und Mediengesellschaft aufmerksam. Sozialwissenschaftler kritisierten Packards unsystematischen, anekdotischen Stil, den Mangel an statistischem Material und das Fehlen von Quellenangaben. „Millionen von Lesern machte Packard jedoch durch sein Buch mit einem neuen Thema vertraut, und er half breiten Bevölkerungsschichten, gesellschaftliche Veränderungen zu verstehen.“ (S. 837)

Über die getroffene Werkauswahl ließe sich freilich trefflich und endlos streiten. Was dieser Rezensent besonders bedauert, ist das Fehlen eines der bedeutendsten nordamerikanischen Autoren des 20. Jahrhunderts, William Gaddis. ‚Die Fälschung der Welt‘ (‚The Recognitions‘, 1955) ist eine beißende Satire auf die amerikanische Gesellschaft im Allgemeinen und die Medien sowie jene Künstlerexistenzen im Besonderen, die ihrer Bestimmung auszuweichen versuchen und zu Künstlerdarstellern degenerieren. Der Roman stellt mit großem Ernst und unvergleichlicher Komik die Frage, wie in einer Wirklichkeit, die

zunehmend von Nachbildungen, Fälschungen und Kopien überwuchert wird, zu Erkenntnissen, zum Wiedererkennen (*recognitions*) und zu Erfahrungen von Unmittelbarkeit und Echtheit gelangt werden kann.

Gaddis' Meisterwerk ‚JR‘ aus 1975 stellt eine satirisch-groteske Durchleuchtung des amerikanischen Wirtschaftslebens dar, eine geradezu prophetische literarische Vorwegnahme des Spekulations- und Übernahmefiebers der achtziger und neunziger Jahre. Die amerikanische Gesellschaft erscheint als eine von Skrupeln und Sinnsetzungen befreite Welt, eine große Maschinerie der Gier.

Der Roman kann als innerer Monolog der spätmodernen Gesellschaft bezeichnet werden. Alles drängt darin zur Gegenwart, alles ist Thema, will besprochen und ausgeplaudert werden, und zwar möglichst schnell. Und obgleich die kollektive Sprachflut das Gequake der reinen Gegenwärtigkeit ist – Sprechblasen, Halbsätze, verblose Einwürfe –, sind in diesem Universum alle übereingekommen, Realität sei nichts anderes als die umlaufende Rede. ‚JR‘ ist somit auch ein kommunikationskritisches Werk über den Verfall von Sprache im Medienzeitalter.

Auch in der rigoros bitteren Satire ‚Carpenter's Gothic‘ (1985) befasst sich Gaddis mit der Mediengesellschaft. Im Brei der Informationsflut gehen bedeutungsvolle Nachrichten völlig unter, die Dauerberieselung hat eine weitgehende Desinformation zur Folge – die selbst-

verabreichte Vollnarkose der amerikanischen Gesellschaft. Der alltägliche Kommunikationsmist aus oberflächlichem Telefongeschwätz und Pseudonachrichten wird in dem Text auf geniale Weise verquirlt.

Die Nichtberücksichtigung Gaddis' ist umso verwunderlicher, als sich kaum ein Autor auf derartig überzeugende Weise mit Phänomenen der Mediengesellschaft der Gegenwart wie Sprachverluderung und Volksverdummung durch Zeitungen, Fernsehen und Radio auseinandersetzt – Phänomene, die ja längst auch auf Europa übergreifen haben: Selbst öffentlichrechtliche Fernsehsender produzieren hierzulande bereits überwiegend Sprachmüll und sind auch noch stolz darauf: Absolute (sic!) more fun! Und die inhaltliche Nivellierung nach unten beschleunigt sich (eingeleitet übrigens von einem Intendanten, den die Sozialdemokratie favorisierte!): Über weite Strecken unterscheidet sich die Programmgestaltung der teilweise gebührenfinanzierten TV-Kanäle des ORF kaum noch von RTL oder irgendeinem Privatkanal im tiefsten Nebraska...

Ungeachtet dieser und anderer bedauerlicher und schwerwiegender Auslassungen des ‚Buches der tausend Bücher‘: Zweifellos erfüllt das schwergewichtige Werk die Aufgabe, qualitätssuchende LeserInnen bei der immer wiederkehrenden Entscheidung zu unterstützen, mit welcher Lektüre sie ihre knappe Lesezeit verbringen.

Martin Mailberg

Die Habsburgermonarchie im ,langen 18. Jahrhundert‘

Rezension von: Karl Vocolka,
Österreichische Geschichte 1699-1815.
Glanz und Untergang der höfischen
Welt. Repräsentation, Reform und
Reaktion im habsburgischen
Vielvölkerstaat, Ueberreuter, Wien
2001, 542 Seiten, € 51,90.

In der von Herwig Wolfram herausgegebenen, zwölf Bände umfassenden „Österreichischen Geschichte“ des Verlags Carl Ueberreuter ist nun auch der ursprünglich für den Herbst 1997 angekündigte Band über das ,lange 18. Jahrhundert‘ erschienen. Zunächst war Grete Klingenstein als Autorin vorgesehen. Karl Vocolka, Professor für Österreichische Geschichte an der Universität Wien und ebendort Vorstand des Instituts für Geschichte, übernahm – wie er im Vorwort feststellt, „sehr rasch und unvorhergesehen“ – im Jahr 1998 diese Verpflichtung. Vor der Leistung, innerhalb von nur drei Jahren ein derartiges Übersichtswerk zu verfassen, kann man nur den Hut ziehen!

Die gewählte Periodisierung lässt sich vor allem mit Argumenten bezüglich der politischen Geschichte begründen. 1699/1700 bildete in zweifacher Hinsicht eine Zäsur:

Der Friede von Karlowitz 1699 beendete fast zwei Jahrzehnte kriegsreicher Auseinandersetzung mit dem Osmanischen Reich. Mit der Abwehr der Zweiten Wiener Türkenbelagerung hatte das Habsburgerreich die Defensive verlassen und war im östlichen Mitteleuropa und auf dem Balkan als expansive Macht aufgetreten. Der genannte Friedensschluss beendete die Dreiteilung Ungarns, die 150 Jahre lang gewährt hatte, und erweiterte das habsburgische

Territorium um den bis dahin osmanischen Zentralteil Ungarns und um Siebenbürgen.

Mit dem Tod Karls II. 1700 endete die spanische Linie der Habsburger und veränderte sich die europäische Mächtekonstellation erheblich. Die Auseinandersetzungen um die spanische Erbfolge begannen. Der Spanische Erbfolgekrieg wurde um die Vorherrschaft bzw. die Erhaltung des Kräftegleichgewichts in Europa geführt und bildete, da er auf wichtige Kolonialbesitze ausstrahlte, den ersten weltweiten militärischen Konflikt.

Der Wiener Kongress 1814/15 stand am Ende der Napoleonischen Kriege, leitete eine lange Periode des Friedens in Europa ein und bewirkte eine politische Neuordnung des Kontinents. In den Napoleonischen Kriegen hatte sich die militärische, politische und ökonomische Stärke der Monarchie erwiesen. Sie hatte die Hauptlast an den zahlreichen Versuchen, die französische Hegemonie über Europa abzuwenden, getragen und triumphierte zuletzt. Diese mit hohen Opfern erkauften Erfolge versetzten Österreich in die Lage, in der Gestaltung der Nachkriegsordnung eine führende Rolle zu spielen. Der Verzicht auf die südlichen Niederlande (Belgien) und Vorderösterreich sowie die Zugewinne in Norditalien und Dalmatien hatten ein kompakteres, strategisch günstigeres Territorium zur Folge. Die solcherart gewonnene Sicherheit vor militärischer Bedrohung von außen führte allerdings dazu, dass die habsburgischen Monarchen sowie ihre Berater und leitenden Beamten zu der Ansicht verleitet wurden, Herrschaft ohne Konsens mit den Eliten sei möglich und Reformen unnötig, ja gefährlich. Das restaurative Metternich'sche System und der politische Stillstand, der damit einherging, waren die Folgen.

Das ,lange 18. Jahrhundert‘ war allerdings keine einheitliche Periode. Politische, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklungen legen eine Dreiteilung nahe:

in die Zeit des Barock und der vom Gottesgnadentum geprägten Herrschaftsauffassung bis 1740, den ‚aufgeklärten Absolutismus‘ von Maria Theresia, Joseph II. und Leopold II. bis 1792 und die Ära der Auseinandersetzung mit Frankreich und der damit verbundenen konservativeren Staatsführung unter Franz II./I. bis 1815.

Die ersten vier Jahrzehnte des 18. Jahrhunderts standen noch ganz im Zeichen der Kontinuität der Gegenreformation und des Barock. „Feudale Strukturen, barockes adeliges Repräsentationsstreben, gegenreformatorische Frömmigkeit, zünftische Gliederung der Vormoderne, ein ungebrochener Glaube an Gottesgnadentum und die Sendung des habsburgischen Hauses – aber auch eine zunehmende Verschärfung der sozialen Situation – wären einige der Elemente, die diese Zeit charakterisieren.“ (S. 16)

In der Jahrhundertmitte, im Gefolge der durch den Ersten Schlesischen Krieg ausgelösten Staatskrise, erfolgte eine Wende zu einer aufgeklärten Spielart der monarchischen Regierungsform. Durchgesetzt wurden die Ideen der Aufklärung von den Oberschichten. Letztlich war es der fürstliche Reformeifer, der ihnen zum Durchbruch verhalf. Die Aufklärungspartei in der Monarchie, die aus der kameralistischen Reformtradition erwuchs, stand also auf schmäler Basis. Doch viel mehr als die jansenistische Ideenwelt der Aufklärung hat eine Verbürokratisierung das späte 18. Jahrhundert bestimmt und eine spezifische Form von Untertanenstaat geschaffen.

Die außenpolitischen und militärischen Entwicklungen im Gefolge der Französischen Revolution, aber auch die nachjosephinische Staatskrise im Inneren, restaurative Tendenzen und Reformansätze zu Beginn des neuen Jahrhunderts werden nicht nur in dem vorliegenden Band, sondern auch in jenem von Helmut Rumpler („Eine Chance für Mitteleuropa“, erschienen 1997)

über das ‚lange 19. Jahrhundert‘ behandelt.¹

Das Gliederungskriterium des Bandes ist jedoch nicht ein chronologisches, sondern ein thematisches. Nach der Einleitung über das „große österreichische Jahrhundert“ in der Historiografie befasst sich Vocolka mit einigen der bedeutenden Persönlichkeiten der Habsburgermonarchie aus jener Ära, von denen manche noch heute „positiv bewertete Symbole“ oder „Ikonen kultureller Identität“ sind. Es folgen Abschnitte über die Außenpolitik, die militärischen Auseinandersetzungen, die barocke Repräsentation, die geistigen Veränderungen durch die Übernahme der Ideen der Aufklärung, die Reformen im Inneren sowie Musik und darstellende Kunst.

Schon im Vorwort macht der Autor die LeserInnen darauf aufmerksam, dass aufgrund seines persönlichen Zugangs zur Geschichte kultur-, sozial- und mentalitätsgeschichtliche Fragen stärker im Zentrum der Darstellung stehen als rechtshistorische oder politische. Die beiden Kapitel über den gesellschaftlichen Wandel und die soziale Lage der Bevölkerungsmehrheit bilden daher auch den Kern des Werks.

Die Habsburgermonarchie wandelte sich ab der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts aus einem dualistischen (Monarch und Stände) Personenverbandsstaat in einen Militär-, Wirtschafts- und Verwaltungsstaat, der allerdings starke partikularistische Elemente aufwies. „Im Zuge des 18. Jahrhunderts wurde dieser Staat durch die Rezeption der Gedanken der Aufklärung einerseits und eine verstärkte Zentralisierung andererseits verändert, ‚modernisiert‘.“ (S. 281)

Unter Joseph I. und Karl VI. war die Monarchie noch stark durch die Mitregierung des Adels (in den Erbländern rund 0,2% der Bevölkerung) geprägt: Eine Gruppe österreichischer und böhmischer Familien dominierte die Landtage, den Hof und die Zentralkanzleien. Ihre Exponenten waren als Grundherren

und merkantilistische Unternehmer erfolgreich. Die Hocharistokratie umfasste etwa 300 bis 400 Geschlechter. Auch in der Armee rekrutierte sich ein Großteil der Offiziere aus dieser Schicht. Die Anziehungskraft des Hofes führte zu einer Urbanisierung des Adels, der sich vor allem in Wien und Prag konzentrierte.

Die Aufhebung der Steuerbefreiung für das in Eigenregie vom Grundherrn bewirtschaftete Land im Zuge der Maria-Theresianischen Steuerreform, die Einschränkung der grundherrschaftlichen Verfügungsgewalt und die Kontrolle der staatlichen Zentrale über die Kreisämter schwächten die Position des Adels in der Zeit des aufgeklärten Absolutismus erheblich. Im späten 18. Jahrhundert spielte der Adel in der Habsburgermonarchie zwar noch immer eine wesentliche Rolle, denn die meisten der Entscheidungsträger des Staates waren Adelige, doch nur mehr durch seine individuellen Angehörigen, nicht mehr als Kollektiv. Die Landstände mit ihren dominanten Kurien des Herren- und Ritterstandes bestanden fort, aber ihre Macht war längst gebrochen, und mit der Staatsreform des Jahres 1749 sank ihre Bedeutung weiter. Insbesondere verloren sie das Recht der alljährlichen Steuerbewilligung und durch die Einrichtung der Kreisämter und die Trennung von Justiz und Verwaltung die Gerichtshoheit auf oberster Ebene.

Auch in der Habsburgermonarchie kam es im 18. Jahrhundert zum Aufstieg des Wirtschafts-, Verwaltungs- und Militär-Adels. Die enorm hohe Zahl an Adelsverleihungen ist auffällig. Da die Ausübung eines Handwerks oder des Handels nicht vereinbar mit dem Status eines Adligen war, strebten viele der Neuadeligen nach Grundbesitz.

Das Bürgertum bestand einerseits aus dem dem alten, seit dem Mittelalter existierenden, privilegierten Stadtbürgertum, andererseits aus dem neuen, außerhalb der altständischen Sozialord-

nung emporgekommenen Bürgertum, zu dem neben den protoindustriellen Unternehmern auch Beamte, Gelehrte und Angehörige freier Berufe zählten. „Die relativ schwache Stellung der Protoindustrialisierung in der Habsburgermonarchie machte langfristig nicht das Wirtschaftsbürgertum zum Hauptträger der bürgerlichen Kultur, sondern das so genannte Bildungsbürgertum.“ (S. 316) Die hohen Staatsbeamten, nicht die Kaufleute, waren Vorreiter und Katalysatoren bei der Verbreitung der Ideen der Aufklärung hiezulande.

In den Städten begannen die zünftischen Strukturen aufzubrechen. Das alte zünftische Handwerk geriet nicht nur von Seiten der Manufakturen unter Konkurrenzdruck, sondern auch von Seiten des ländlichen Gewerbes auf den Grundherrschaften, das sich ausweitete. Schon 1736 waren in Wien rund siebenzig Prozent der Handwerker unzünftig.

Verglichen mit den Ländern Nordwesteuropas, kam dem Bürgertum in der Habsburgermonarchie allerdings eine geringe Bedeutung zu, sowohl in quantitativer Hinsicht als auch im Hinblick auf seinen politischen und gesellschaftlichen Einfluss. Innerhalb des Territoriums der Monarchie bestanden freilich starke Unterschiede: Während sich das Bürgertum in den Erbländern und auch in gewissem Maße in den böhmischen Ländern in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts relativ gut entwickelte, blieben weite Teile des Ostens stark agrarisch und aristokratisch dominiert.

Der Anteil der Agrarbevölkerung wird für die österreichischen Länder auf rund 75% geschätzt. Doch bei weitem nicht alle Menschen, die auf dem Lande lebten, waren Bauern. Daneben gab es auch unzählige Bettler und Vagabunden sowie eine größere unterbäuerliche Schicht, die vor allem in der Verlagsarbeit eine immer wichtigere Rolle spielte.

„Die Lage der Mehrheit der Bevölkerung war im gesamten 18. Jahrhundert

schlecht.“ (S. 331) Die Bauern standen im Rahmen der Grundherrschaft zunächst noch in einer persönlichen und zunehmend sachlichen Abhängigkeit vom Grundherrn. Infolge der verstärkten Eigenwirtschaft durch die Grundherrschaft und der damit zusammenhängenden Robotsteigerung in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts (so genannte ‚zweite Feudalisierung‘) hatten sich die Lebensbedingungen der Bauern eher verschlechtert. Das Ausmaß der bäuerlichen Verelendung war jedoch regional stark unterschiedlich. Im Westen war die Lage günstiger als in den östlichen Teilen der Monarchie.

Erst die Reformen zur Zeit Maria Theresias brachten eine wesentliche Verbesserung. Die staatlichen Robotpatente führten zu einer Aushöhlung des Feudalsystems. Die Verankerung des Erbs und Kaufrechtes schützte vor ungerechtfertigtem Verlust des Bauernhofes. Mit der Garantie des freien Verkaufs der Waren endete der Anfeilzwang. Besonders schlecht gestellt waren die Bauern in jenen Regionen, wo noch die Leibeigenschaft bestand. Ein kaiserliches Patent Josephs II. gestand 1781 den Bauern in den böhmischen Ländern die persönlichen Rechte der Verheiratung und der Freizügigkeit sowie das Recht des freien Erwerbs und Verkaufs der Güter zu.

Zu diesen wesentlichen Reformen des institutionellen Rahmens traten weitere Veränderungen hinzu, welche zu einer Verbesserung der Lage der Bauern in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts beitrugen: Die große Bautätigkeit des Adels und der Kirche führte zu einem Ansteigen der Löhne. Neue Pflanzen (Mais, später Kartoffel) und die Einführung einer verbesserten Form der Dreifelderwirtschaft (Anbau von Erbsen, Linsen, Rüben oder Buchweizen in der Brache) bewirkten höhere Flächenerträge.

Weitaus ungünstiger als die Lage der Bauern war jene des bäuerlichen und städtischen Gesindes. Hier griff der Staat entweder gar nicht regulierend ein, oder dort, wo er dies tat, brachte dies keine Verbesserungen für die Dienstboten.

Der vorliegende Band sei vor allem jenen empfohlen, die an den gesellschaftlichen und sozialen Veränderungen in der Habsburgermonarchie während des 18. Jahrhunderts interessiert sind. Wohl kaum auf ihre Rechnung kämen hingegen diejenigen LeserInnen, die eine chronologische Darstellung der politischen Ereignisse im „großen österreichischen Jahrhundert“ suchen.²

Was die Ausstattung des Bandes betrifft, so seien die zahlreichen und qualitativ hochwertigen Reproduktionen positiv hervorgehoben. Ausgezeichnet gelungen ist die tabellarische Darstellung der Vielzahl an Reformen der wichtigsten staatlichen Behörden im 18. Jahrhundert (siehe S. 359).³

Michael Mesch

Anmerkungen

¹ Siehe die Besprechung in WuG 23/3 (1997) 421ff.

² Letzteren sei der kompakte und ausgezeichnet lesbare Band von Charles W. Ingrao ‚The Habsburg Monarchy 1618-1815‘ bei Cambridge University Press nahe gelegt. Siehe dessen Besprechung in WuG 26/4 (2000) 610ff.

³ Negativ vermerkt sei, dass der Band lediglich mit einer einzigen Landkarte versehen ist, einer Überblicksdarstellung der territorialen Veränderungen der Habsburger Monarchie zwischen 1700 und 1815 in sehr großem Maßstab (siehe S. 23). Von welchem Nutzen in einem Werk über das 18. Jahrhundert die Karte Österreichs in den heutigen Grenzen sein soll, die sowohl auf den vorderen als auch auf den hinteren Umschlagseiten abgedruckt ist, bleibt rätselhaft.

Jahresregister 2002

		Nummer	Seite
<i>Arestis, Philip; Sawyer, Malcolm</i>	Third Way, New Labour, and the Challenges to Economic and Monetary Union Macropolicies	1	43
<i>Bauer, Helfried; Bröthaler, Johann; Schönböck, Wilfried; Sieber, Lena</i>	Horizontaler Gemeindefinanzausgleich in Österreich	3	349
<i>Falk, Armin</i>	Eigennutz kontra Reziprozität: Befunde und Implikationen	3	383
<i>Heise, Arne</i>	Zur ökonomischen Sinnhaftigkeit von ‚Null-Defiziten‘	3	291
<i>Heschl, Franz</i>	„Beschäftigungswunder“ oder Nachholprozess? Aspekte der Beschäftigungsentwicklung im politischen Bezirk Radkersburg seit dem Ende der achtziger Jahre	2	229
<i>Hom, Gustav Adolf</i>	Die unerwartete Krise. Bilanz und Ausblick der Konjunkturentwicklung von 2001-2003	2	147
<i>Kniepert, Martin; Hofreither, Markus F.</i>	Kosten der Osterweiterung – Sprengt die Landwirtschaft den Rahmen?	3	309
<i>Mesch, Michael</i>	Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94. Einige Beobachtungen anhand der Einkommensstatistik der Sozialversicherung	3	403
<i>Pankov, Vladimir</i>	Die Umgestaltung der Grund- und Bodenverhältnisse im Zuge der marktwirtschaftlichen Transformation in Russland	4	549
<i>Ragacs, Christian</i>	Warum Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren müssen. Neoklassische Ansätze im Überblick	1	59
<i>Reßler, Regina</i>	Bestimmungsfaktoren zur allgemeinen Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Leistungen. Mikro- und makrosoziale Determinanten	2	201
<i>Riedel, Monika</i>	Medizinisch-technischer Fortschritt und Gesundheitsausgaben	2	185

	Nummer	Seite
<i>Schmee, Josef</i> Finanzausgleich für die Wiener Stadtregion. Finanzielle Anreize, Kooperation bei Betriebsansiedlungen und Perspektiven für die Ostregion	1	85
<i>Schneider, Martin; Vierbauch, Doris</i> <i>Spillover</i> -Effekte in Stadtagglomerationen: Die Quantifizierung budgetärer <i>Spillovers</i> am Beispiel Wiens	4	527
<i>Schweighofer, Johannes</i> Ist die 'europäische Beschäftigungsstrategie' nach fünf Jahren am Ende? Zur Evaluierung des Luxemburg-Prozesses 1998-2002 (Teil 1)	4	489
<i>Stiglitz, Joseph E.</i> Demokratische Entwicklungen als Früchte der Arbeit (-erbewegung)	1	9
<i>Tichy, Gunther</i> Die Herausforderung der Wissensgesellschaft. Trügerische versus erfolgversprechende Strategien für die <i>e-society</i>	2	171
<i>Traxler, Franz</i> Die Institutionen der Lohnregulierung: Funktion und Wandel im internationalen Vergleich	4	471
<i>Vavrejnova, Marie; Wörster, Karl</i> Sozialausgaben und -einnahmen. Ein tschechisch-österreichischer Vergleich	3	327
Editorials		
Unabhängige Wirtschaftsforschung in einer pluralistischen Demokratie	1	1
Konjunkturaufschwung mit gezogener Handbremse oder Die Politik macht den Unterschied	2	141
Nach dem Goldrausch	3	285
Budgetäre Aspekte der EU-Erweiterung	4	463
Kommentare		
<i>Bhaduri, Amit</i> Steps towards a New International Financial Architecture	4	573
<i>Dietz, Raimund</i> Wirtschaftspolitik im Fahrwasser neoliberaler Doktrin erschwert Integration Mittel- und Osteuropas	4	578

	Nummer	Seite
Bücher		
<i>Aldcroft, Derek H.</i> The European Economy 1914-2000, 4th Edition (Michael Mesch)	1	132
<i>Bach, Maurizio (Hrsg.)</i> Die Europäisierung nationaler Gesellschaften (Jürgen Nautz)	1	121
<i>Balog, Andreas</i> Neue Entwicklungen in der soziologischen Theorie (Meinrad Ziegler)	3	454
<i>Barr, Nicholas</i> The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State (Egon Matzner)	3	433
<i>Bauer, Helfried; Hüttner, Bertram; Knoth, Ernst; Lehner, Gerhard; Rossmann, Bruno u.a.</i> Finanzausgleich 2001. Das Handbuch für die Praxis, hrsg. vom Österreichischen Gemeindebund und vom Österreichischen Städtebund in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Sparkassenverband und dem KDZ (Erich Thöni)	1	111
<i>Benería, Lourdes; Bisnath, Savitri (Hrsg.)</i> Gender and Development: Theoretical, Empirical and Practical Approaches (Felix Butschek)	4	581
<i>Davy, Ulrike (Hrsg.)</i> Die Integration von Einwanderern. Teilband 1: Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich (Gerhard Melinz)	2	272
<i>Esping-Andersen, Gösta</i> Social Foundations of Postindustrial Economies (Agnes Streissler)	2	267
<i>Fremuth, Walter; Parak, Christoph (Hrsg.)</i> Regulierung der Deregulierung von Infrastrukturmärkten: Schiene – Elektrizität – Telekommunikation: Praxishandbuch (Christian Bellak)	4	592
<i>Hauser, Richard; Becker, Irene (Hrsg.)</i> The Personal Distribution of Income in an International Perspective (Günther Chaloupek)	2	255
<i>Hughes Hallett, Andrew; Mooslechner, Peter; Schuerz, Martin (Hrsg.)</i> Challenges for Economic Policy Coordination within European Monetary Union (Hannes Schweighofer)	2	260
<i>Husa, Karl; Pamreiter, Christof; Stacher, Irene (Hrsg.)</i> Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? (Gerhard Melinz)	2	272

	Nummer	Seite
<i>Kaiser, Joachim (Hrsg.)</i> Harenberg Buch der tausend Bücher. Autoren, Geschichte, Inhalt und Wirkung (Martin Mailberg)	4	602
<i>Klein, Dieter; Kupf, Martin; Schediwy, Robert</i> Wiener Stadtbildverluste seit 1945 (Günther Chaloupek)	2	281
<i>Koller, Peter (Hrsg.)</i> Gerechtigkeit im politischen Diskurs der Gegenwart (Josef Schmee)	3	458
<i>Mikl-Horke, Gertraude</i> Historische Soziologie der Wirtschaft. Wirtschaft und Wirtschaftsdenken in Geschichte und Gegenwart (Josef Schmee)	1	123
<i>Moser, Josef; Nöbauer, Brigitta; Seidl, Martin (Hrsg.)</i> „Vom alten Eisen und anderem Ballast“. Tabus, Schattenseiten und Perspektiven in betrieblichen Veränderungsprozessen (Robert Samsinger)	1	115
<i>Neudeck, Werner</i> Das österreichische Gesundheitssystem – Eine ökonomische Analyse (Agnes Streissler)	4	595
<i>Nitsch, Volker</i> City Growth in Europe (Andreas Weigl)	2	276
<i>Rüstow, Alexander</i> Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus, 3. überarb. Aufl. (Norbert Reuter)	3	447
<i>Schaffer, Thomas</i> Institution und Erkenntnis. Eine Analyse im Lichte der Popperschen Erkenntnis- und Wissenschaftstheorie (Florian Deising)	3	450
<i>Siuts, Carl-Gustav</i> Die öffentlichen Finanzen der Europäischen Union. Status, Funktionen und Perspektiven (Christa Schlager)	2	266
<i>Steger, Gerhard (Hrsg.)</i> Öffentliche Haushalte in Österreich (Bruno Rossmann)	4	440
<i>Steitz, Walter (Hrsg.)</i> Quellen zur deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte in der Zeit des Nationalsozialismus (Detlef J. Blesgen)	1	136
<i>Stelzer-Orthofer, Christine (Hrsg.)</i> Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion (Christa Schlager)	4	598

	Nummer	Seite
<i>UNCTAD</i> World Investment Report 2001: Promoting Linkages (Christian Bellak)	1	118
<i>Vocelka, Karl</i> Österreichische Geschichte 1699-1815. Glanz und Untergang der höfischen Welt. Repräsentation, Reform und Reaktion im habsburgischen Vielvölkerstaat (Michael Mesch)	4	605
<i>Waldrauch, Harald (Hrsg.)</i> Die Integration von Einwanderern. Teilband 2: Ein Index der rechtlichen Diskriminierung (Gerhard Melinz)	2	272
<i>Zeitschrift für Hochschuldidaktik, Heft 24/4 (2000)</i> Universitätsreform wohin? Beiträge zur Suche nach einer adäquaten Identität (Gerhard Hofer)	2	278

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

-
- Heft 1-51: vergriffen
 Heft 52: Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Oktober 1994
 Heft 53: Aspekte der Arbeitsmarkintegration von Lehrling; Sept. 1994
 Heft 54: Saisonale Muster von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich; September 1994
 Heft 55: Interessenssysteme und Politik. Versuch einer Evaluierung; Jänner 1995
 Heft 56: vergriffen
 Heft 57: Anmerkungen zum Verhalten börsennotierter Unternehmen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht; Juni 1995
 Heft 58: Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung – Empirische und konzeptionelle Probleme; Oktober 1995
 Heft 59: Entwicklung und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft; Dezember 1995
 Heft 60: Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dez. 1995
 Heft 61: Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation unselbständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996
 Heft 62: 75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer; Juni 1996
 Heft 63: vergriffen
 Heft 64: Das EU-Budget; April 1997
 Heft 65: Internationaler Wettbewerb: Herausforderung für Lohn- und Beschäftigungspolitik; Mai 1997
 Heft 66-67: vergriffen
 Heft 68: Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997
 Heft 69: vergriffen
 Heft 70: Beschäftigungstendenzen im österreichischen Dienstleistungssektor 1971–97; Juli 1998
 Heft 71: Die Risiken der Deflation und Wege zu ihrer Vermeidung; Februar 1999
 Heft 72: Das österreichische Gesundheitswesen; April 1999
 Heft 73: Entwicklungen bei Sozialleistungen in den 90er Jahren; Okt. 1999
 Heft 74: Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion; November 1999
 Heft 75: Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit; Oktober 2000
 Heft 76: Der Wirtschaftsbereich Kultur und Unterhaltung und seine Rolle im Wiener Arbeitsmarkt; November 2000
 Heft 77: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im tertiären Sektor Wiens in den achtziger und neunziger Jahren; November 2000
 Heft 78: Bildungserträge, vergriffen; aber als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet: <http://www.akwien.at/Publikationen>
 Heft 79: Bedeutung von Aktienmärkten für Wachstum und Wachstumschwankungen in den OECD-Ländern; auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet: <http://www.akwien.at/Publikationen>
 Heft 80: Börsenkapitalismus; auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet: <http://www.akwien.at/Publikationen>
 Heft 81: Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94; in Kurzfassung auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet: <http://www.ak.wien.at/Publikationen>
-

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

Betreff: Erhöhung der Abonnementpreise

Die Abonnementpreise wurden zuletzt Anfang 1996 neu festgesetzt und waren somit sieben Jahre unverändert. Aufgrund der gestiegenen Kosten (Druck und Porto) sehen wir uns veranlasst, die Abonnementpreise per 1. Jänner 2003 zu erhöhen. Der Preis für das Studentenabonnement beträgt nunmehr € 17,-, für das Normalabonnement € 29,- und für das Auslandsabonnement € 41,90 (Versandkosten sind in diesen Beträgen bereits eingeschlossen).

Wirtschaft und Gesellschaft erscheint 2003 bereits im 29. Jahrgang. Die stetige Entwicklung, die unsere Zeitschrift seit ihrer Gründung genommen hat, ist undenkbar ohne das starke und anhaltende Interesse unserer LeserInnen, um deren Aufmerksamkeit wir uns auch in Zukunft bemühen werden.

Ihnen sei bei dieser Gelegenheit herzlich gedankt.

Die Redaktion

Dr. Johannes Barbist, M.A.
Mag. Angelika Gruber
Dr. Anja Oberkofler
Dr. Bettina Stomper (Hrsg.)

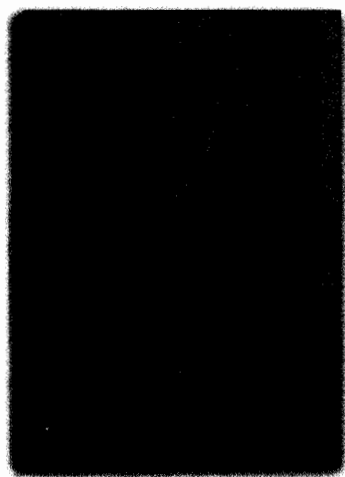
Praxishandbuch Internet-Recht

Bei der Domain-Registrierung, der Website-Gestaltung, in E-Commerce und Internet-Werbung und beim Aufbau von elektronischen Marktplätzen wird man mit vielfältigen Rechtsfragen konfrontiert.

Dieses Praxishandbuch bietet eine aktuelle Darstellung der Rechtslage und richtet sich dabei an Website-Betreiber ebenso wie an deren rechtliche Berater - seien es Rechtsanwälte oder Mitarbeiter von unternehmensinternen Rechtsabteilungen.

Für Ihren schnelleren Überblick finden Sie im Buch:

- ➔ Zahlreiche Checklists,
- ➔ einen Muster-Webdesign-Vertrag und
- ➔ eine umfassende Entscheidungsübersicht über die österreichische Domain-Rechtsprechung



Orac-Rechtpraxis
Wien 2002, brosch.
248 Seiten, Preis € 46,-
Best.-Nr. 87.29.01
ISBN 3-007-2241-9

In jeder Buchhandlung - oder direkt bei LexisNexis Austria (1020 Wien, 1100 Simmering)
Tel.: (01) 534 52-0, Fax: (01) 534 52-11, E-Mail: lexis@lexis.at

LexisNexis
ARD ORAC

Ihr Verlag für Steuern, Recht und Wirtschaft

Call for Papers

Jahrestagung der Nationalökonomischen Gesellschaft (NÖG)

Klagenfurt, 16.–17. Mai 2003

Die Veranstalter der Jahrestagung der Nationalökonomischen Gesellschaft (NoeG) bitten um Vorträge für die Tagung 2003, die von 16. bis 17. Mai 2003 in Klagenfurt abgehalten wird. Hauptthema der Konferenz ist „**Geld- und Fiskalpolitik**“. Es wird um Beiträge ersucht, die sich mit theoretischen, empirischen und institutionellen Aspekten der Geld- und Fiskalpolitik befassen. Eine Auswahl von Arbeiten in diesem Bereich soll in weiterer Folge veröffentlicht werden. Darüber hinaus sind Beiträge in allen anderen Gebieten der Wirtschaftswissenschaften willkommen, da auch allgemeine Sessions vorgesehen sind.

YOUNG ECONOMISTS' AWARD:

Die Nationalökonomische Gesellschaft verleiht einen mit EUR 750,– dotierten Preis für herausragende Arbeiten von Mitgliedern, die nicht älter als 35 Jahre sein dürfen. Es können Beiträge aus allen Bereichen der Wirtschaftswissenschaften eingereicht werden. Die besten Arbeiten werden bei der Jahrestagung vorgestellt.

EINREICHVERFAHREN:

Schicken Sie bitte eine einseitige Zusammenfassung und eine erste Fassung Ihrer Arbeit – vorzugsweise per Email (pdf oder Word) – unter Angabe von Adresse, Telefon- und Faxnummer sowie Email-Adresse bis zum 31. Jänner 2003 an:

Univ.Prof. Dr. Reinhard Neck
Abteilung für Volkswirtschaftstheorie und -politik
Institut für Wirtschaftswissenschaften
Universität Klagenfurt, Universitätsstr. 65-67, A-9020 Klagenfurt
Tel. +43 463 27004102, Fax +43 463 2700 4191
Email: reinhard.neck@uni-klu.ac.at

Mitglieder des Programmkomitees sind Reinhard Neck (Vorsitzender), Fritz Breuss, Bernhard Felderer und Eduard Hochreiter.

Die Entscheidungen über die Annahme der Beiträge werden bis zum 15. März 2003 bekannt gegeben. Die Endfassung der Arbeiten sind bis 1. Mai 2003 einzureichen. Die Jahrestagungen der NÖG werden zweisprachig abgehalten, die Beiträge können daher entweder in englischer oder in deutscher Sprache eingereicht werden. Autoren, die für den Young Economists' Award in Betracht gezogen werden wollen, mögen dies in einem Begleitbrief zu ihrer Einreichung bekannt geben.

MMag. Dr. Clemens Philipp Schindler

Die Europäische Aktiengesellschaft

Gesellschafts- und steuerrechtliche Aspekte

Die Europäische Aktiengesellschaft ist eines der ältesten Anliegen der Europäischen Union. Als supranationale Gesellschaftsform ermöglicht sie erstmals grenzüberschreitende Verschmelzungen und Sitzverlegungen im gesamten EU-Raum.

Dieses für Rechtsberater und Rechtspraktiker unentbehrliche Nachschlagewerk klärt neben einer umfassenden Darstellung der gesellschaftsrechtlichen Aspekte die steuerliche Behandlung der Gründung, der Sitzverlegung sowie des laufenden Betriebes der Europäischen Aktiengesellschaft.

„Die vorliegende Arbeit ist ein ausführlicher Beitrag zu den gesellschaftsrechtlichen und steuerrechtlichen Fragen der ersten supranationalen Kapitalgesellschaft der Europäischen Union und stellt für Rechtsberater und Rechtsprecher ein wertvolles Nachschlagewerk dar.“

Vize-Präs. HR Dr. Ursula Philipp, Handelsgericht Wien

„Steuerliche Fragen einer SE ergeben sich vor allem in Hinblick auf deren Ansässigkeit und Gründung, die in vielen Fällen mit Hilfe der Fusionsrichtlinie gelöst werden. Für die praktische Umsetzung dieser Fragen ist dieses Buch eine große Hilfe.“

Univ.-Prof. Dr. Klaus Hirschler, Wirtschaftsuniversität Wien



Wien 2002, brosch.
Preis € 39,-
Best.Nr. 31.84.00
ISBN 3-7007-2284-2

LexisNexis
ARD Online

Ihr Verlag für Steuern, Recht und Wirtschaft

Dr. Nikolaus Arnold

Kommentar zum Privatstiftungsgesetz

Die Privatstiftung ist fester Bestandteil des österreichischen Rechts- und Wirtschaftslebens.

Aus diesem Grund treten immer wieder Fragen zu diesem Thema auf, die aber bisher kontroversiell oder noch nicht behandelt wurden.

Dieses Werk liefert Ihnen die lang ersehnten Antworten – stets unter Berücksichtigung des Gesamtkonzeptes des Privatstiftungsgesetzes (PSG), und der sich aus den verschiedenen Bestimmungen ergebenden Wechselwirkungen.

Das Buch enthält eine umfassende Kommentierung des PSG und der zivilrechtlichen Nebenbereiche. Die Rechtslage ist auf dem Stand Ende der XXI. GP. Alle bis zum 1.10.2002 erschienenen Fundstellen aus Literatur und Judikatur wurden noch berücksichtigt und eingearbeitet.



Einzelwerk
Wien 2002
Preis € 140,-
Best.Nr. 31.82.00
ISBN 3-7007-2232-X

In jeder Buchhandlung – oder direkt beim Verlag: Graben 37, 1010 Wien (Verlagsadresse)
Tel.: (01) 534 52 0, Fax: (01) 534 52 143, bestellung@lexisnexis.at, www.lexisnexis.at

LexisNexis
ARD Orac

Ihr Verlag für Steuern, Recht und Wirtschaft

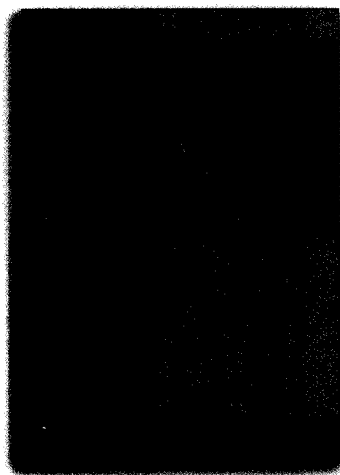
Mag. Walter Summersberger

Grundzüge des Zollrechts

Verfahren – Zollschuld – Rechtsschutz

Wer im Zeitalter der Globalisierung als Unternehmer oder Rechtsberater im internationalen Handel tätig ist, sieht sich mit einer Unmenge von Rechtsvorschriften konfrontiert, von den laufenden Änderungen, der „Gesetzesflut“ im Außenwirtschaftsrecht und den hunderten anderen Verordnungen im Zollrecht, ganz zu schweigen.

Dieses Buch hilft Ihnen, sich in der fast unüberschaubaren Ansammlung von Verordnungen, Richtlinien und Gesetzen zurechtzufinden: Es orientiert sich schwerpunktmäßig an den Rechten und Pflichten des Unternehmers im internationalen Handel, stellt die Grundsätze des gemeinschaftlichen Zollrechts dar, ohne jedoch zu detailliert auf die einzelnen Zollverfahrensarten einzugehen, und bietet einen Überblick über die geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union.



Wien 2002, brosch.
296 Seiten, Preis € 49,-
Hörscheinpreis € 40,-
Best.-Nr. 34.18.01
ISBN 3-7007-2280-X

LexisNexis
ARD ORG

Ihr Verlag für Steuern, Recht und Wirtschaft