

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial
Neue Prioritäten
für den Staat

R. Dujmovits, R. Sturn, G. Wohlfahrt
Zur Neuordnung kinderbezogener
Steuer- und Transferregelungen

S. Pintarits, W. Blaas
Regionalisierung in der EU

Claus Noé
Der Euro – eine Chance für die
europäische Zivilisation

Manfred Prisching
Wirtschaftspolitik und Wirtschafts-
kultur in den USA

Andreas Heinrich
Importsubstitution am
Fallbeispiel Mexiko

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

24. Jahrgang (1998), Heft 1

Inhalt

Editorial

Neue Prioritäten für den Staat 1

Rudolf Dujmovits, Richard Sturn, Gerhard Wohlfahrt

Zur Neuordnung kinderbezogener Steuer- und Transferregelungen 11

Sylvia Pintarits, Wolfgang Blaas

Die Regionalisierung in der EU als koevolutionärer Prozeß 35

Claus Noé

Der Euro – eine Chance für die europäische Zivilisation 57

Manfred Prisching

Die umwölkte Stadt auf dem Hügel. Wirtschaftslage, Wirtschaftspolitik
und Wirtschaftskultur in den Vereinigten Staaten 73

Andreas Heinrich

Die Importsubstitution als Entwicklungsstrategie in Lateinamerika.

Das Fallbeispiel Mexiko 99

Bücher

Henning Klodt, Rainer Maurer, Axel Schimmelpfennig, Tertiarisierung
in der deutschen Wirtschaft; Hermann Schnabl (Hrsg.), Innovation und
Arbeit; Jörg Flecker (Hrsg.), Jenseits der Sachzwanglogik. Arbeitspolitik
zwischen Anpassungsdruck und Gestaltungschancen; Walter Fremuth
(Hrsg.), Wirtschaft und öffentliches Interesse. Neue Wege aus einem
alten Konflikt (Michael Mesch) 117

Friedrich Wilhelm Schwartz u. a., Das Public Health Buch – Gesundheit
und Gesundheitswesen (Engelbert Theurl) 125

Gunther Tichy (Hrsg.), Technikfolgenabschätzung in Österreich –
Entscheidungshilfe in einer komplexen Welt. Beispiele aus der
Praxis (Roland Lang) 134

Hans-Peter Müller, Bernd Wegener (Hrsg.), Soziale Ungleichheit
und soziale Gerechtigkeit (Peter Rosner) 139

Karl Socher (Hrsg.), Wolfgang Schmitz – Wirtschaftspolitische
Weichenstellungen 1963–73; Günther Bischof, Anton Pelinka (Hrsg.),
Austro-Corporatism. Past, Present, Future (Günther Chaloupek) 141

Moritz Röttinger, Claudia Weyringer (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration, 2. Auflage (Éva Desseffwy)	145
Peter J. Buckley, Jean-Louis Mucchielli (Hrsg.), Multinational Firms and International Relocation (Christian Bellak)	149
Hermann Simon, Die heimlichen Gewinner. Die Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer (Elisabeth Beer)	155
Ivan T. Berend, Central and Eastern Europe 1944-1993. Detour from the Periphery to the Periphery (Felix Butschek)	158
Alice Teichova, Herbert Matis (Hrsg.), Österreich und die Tschechoslowakei 1918-1938. Die wirtschaftliche Neuordnung in Zentraleuropa in der Zwischenkriegszeit (Jürgen Nautz)	161
Gerhard Aschinger, Börsenkrach und Spekulation. Eine ökonomische Analyse (Thomas Zotter)	165
Friedrich Hengsbach, Abschied von der Konkurrenzgesellschaft. Für eine neue Ethik in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (Roland Marcon)	169
Nachruf für Fritz Klenner	173
Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“	176

Unsere Autoren:

Wolfgang Blaas ist Professor am Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien.

Rudolf Dujmovits ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und öffentliche Verwaltung an der Karl-Franzens-Universität Graz.

Andreas Heinrich ist Dissertant im Fach Sozialwissenschaften und als freier Publizist in Essen tätig.

Claus Noé ist Ökonom und freier Publizist in München.

Sylvia Pintarits ist Mitarbeiterin des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung in München.

Manfred Prisching ist Professor für Soziologie an der Karl-Franzens-Universität Graz.

Richard Sturn ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und öffentliche Verwaltung an der Karl-Franzens-Universität Graz.

Gerhard Wohlfahrt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Volkswirtschaftslehre und -politik an der Karl-Franzens-Universität Graz.

Editorial

Neue Prioritäten für den Staat

Beachtlicher Konsolidierungserfolg

Die österreichische Budgetpolitik der letzten Jahre war geprägt durch das Bestreben, die zur Teilnahme an der Europäischen Währungsunion erforderlichen fiskalischen Konvergenzkriterien zu erfüllen. Nach anfänglichen Turbulenzen rund um das erste – sozial unausgewogene – Sparpaket vom Herbst 1995 und um die Regierungskrise vom Spätsommer 1996 – die zu Neuwahlen führte – einigte sich die neugebildete Regierung unter Einbeziehung der Sozialpartner auf ein 100 Milliarden Schilling - Sparpaket. Gleichzeitig erklärten sich die Länder und Gemeinden bereit, die Sparmaßnahmen auch in ihrem Bereich umzusetzen.

Ein strikter Budgetvollzug im Jahr 1996 ermöglichte die planmäßige Umsetzung der Maßnahmen. Erstmals seit vielen Jahren konnte der Voranschlag wieder eingehalten werden. 1997 gelang es sogar, den Voranschlag zu unterschreiten. Angesichts geringer wachsender Steuer- und Beitragseinnahmen sowie zu erwartender Mehrausgaben als Folge von gesetzlichen Änderungen mußte der Budgetvollzug jedoch in der ersten Jahreshälfte bei den Ermessensausgaben verschärft sowie Beschränkungen beim Import von Zigaretten aus den Oststaaten eingeführt werden. Deutlich niedrigere Zinsenzahlungen und Mehreinnahmen in anderen Bereichen (Privatisierung der Creditanstalt, 3. Mobiltelefonlizenz etc.) unterstützten den Budgetvollzug.

Das sogenannte Maastricht-Defizit des Bundes war 1997 nach derzeit vorliegenden Schätzungen etwa gleich hoch wie das administrative Defizit. Da die budgetäre Situation bei den Ländern und Gemeinden nicht zuletzt aufgrund zu pessimistischer Einschätzungen besser ist als angenommen, wird Österreich mit Sicherheit das für die Teilnahme an der dritten Stufe der Währungsunion erforderliche Defizitkriterium erreichen. Mit 2,5% des BIP wird die Drei-Prozent-Grenze sogar deutlich unterschritten. Auch beim Schuldenstand zeichnet sich ab, daß Österreich das Konvergenzkriterium erfüllen wird. Nach vorläufigen Berechnungen ging die öffentliche Verschuldung von 69,5% des BIP im Jahr 1996 auf 66,1% im Vorjahr zurück.

Dieser Konsolidierungserfolg kann zweifelsohne als beachtlich bezeichnet werden, innerhalb von nur zwei Jahren wurde das gesamte öffentliche Defizit um etwa 2 ½ Prozentpunkte des BIP gesenkt. Bei der Budgeterstellung für das Jahr 1998 zur Erreichung des Budgetziels mußten jedoch erneut konsolidierende

Maßnahmen getroffen werden. Das war vor allem darauf zurückzuführen, daß das Sparpaket neben strukturellen auch eine Reihe von Maßnahmen enthält, die entweder Einmaleffekte bewirken oder zu Vorzieheffekten bei den Steuereinnahmen führen.

Die Frage nach der Nachhaltigkeit der bisherigen Konsolidierungsbemühungen verdient daher besonderes Interesse. In der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte herrscht weitgehend Einigkeit darüber, daß für die Beurteilung der Nachhaltigkeit die Entwicklung der strukturellen Defizitquote - also der um die konjunkturellen Einflüsse bereinigten - der geeignetere Referenzwert ist. Gegen die Verwendung des strukturellen Defizits als Referenzwert werden jedoch die unterschiedlichen Berechnungs- und Schätzmethoden und die daraus resultierenden verschiedenen Werte angeführt. Ein international akzeptiertes "common sense"-Modell wäre daher wünschenswert, da solchen Berechnungen in Hinkunft erhöhte Bedeutung zukommen wird. Nach Schätzungen der OECD hat sich das strukturelle Defizit zwischen 1995 und 1997 halbiert (von 4,6% auf 2,3%) und steigt danach in den Jahren 1998 und 1999 wieder auf 2,6% an.

Im Stabilitätspakt verpflichten sich die Teilnehmerstaaten an der Währungsunion programmatisch zu Haushaltsdefiziten, die "close to balance" liegen bzw sogar zu Überschüssen. Das bedeutet aber nicht notwendigerweise, daß das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit auf Null gesenkt werden muß. Da der Maastricht-Vertrag eine Defizitobergrenze von drei Prozent zuläßt, hängt die "erlaubte" Höhe des strukturellen Defizits von der Konjunkturreagibilität der öffentlichen Haushalte ab. Aufgrund der relativ kleinen Konjunkturkomponente in den öffentlichen Haushalten errechnete das Wirtschaftsforschungsinstitut für Österreich einen zusätzlichen Spielraum für ein strukturelles Defizit von knapp über 1% des BIP. Mit anderen Worten: Wird der in der wissenschaftlichen Diskussion umstrittene Stabilitätspakt ernst genommen und will Österreich bei Konjunkturausschlägen ein Überschreiten der Drei-Prozent-Grenze und damit u.U. Sanktionszahlungen vermeiden, dann müssen weitere langfristig wirksame Maßnahmen auf der Ausgaben- und/oder Einnahmenseite gesetzt werden. Der jetzt in Gang gekommene Konjunkturaufschwung, der sich allen Anzeichen nach fortsetzen wird, soll auch zur weiteren Konsolidierung der Staatsfinanzen genutzt werden. Insgesamt aber stellt sich die Frage nach den künftigen Spielräumen der Fiskalpolitik.

Künftige Spielräume der Fiskalpolitik

In der Währungsunion werden die Spielräume der nationalen Makropolitik durch den Wegfall der Wechselkurs- und Geldpoli-

tik deutlich geringer sein. Durch den Stabilitätspakt wird die Autonomie des verbleibenden zentralen Steuerungsinstruments, der Budgetpolitik, weiter eingeschränkt. Der Stabilitätspakt baut in seiner vorliegenden Form auf einer sehr engen Konzeption von Stabilität auf, die fast ausschließlich als Preisstabilität definiert wird. Damit bleiben andere Aspekte wirtschaftlicher und sozialer Stabilität außer acht, etwa die Stabilität von Wachstum, Beschäftigung, Einkommen oder sozialer Sicherheit. Er ist somit Ausdruck einer wirtschaftspolitischen Grundauffassung, die monetären Positionen Priorität einräumt und den Rückzug des Staates aus der Wirtschaftspolitik weiter forciert. Makroökonomische Kreislaufzusammenhänge bleiben weitgehend ausgeblendet. Der Stabilitätspakt bringt auch ein grundsätzliches Mißtrauen gegenüber der Politik zum Ausdruck. Sichtbares Zeichen dafür sind der Sanktionsmechanismus und die äußerst streng angelegten Ausnahmeregeln. Er muß freilich auch als politischer Kompromiß gesehen werden, hinter dem der Konflikt über unterschiedliche wirtschaftspolitische Paradigmen schwelt.

Wenn wir in Hinkunft Makropolitik (verstärkt) zur Schaffung und Sicherung von Beschäftigung einsetzen wollen, dann wäre eine grundlegende Revision oder zumindest Entschärfung des Stabilitätspaktes mehr als wünschenswert. Eine Entschärfung könnte etwa dadurch erreicht werden, daß man das Verfahren auf die strukturelle Defizitkomponente beschränkt und die Entwicklung der Arbeitslosenquote bei Verhängung eines "Excessive Deficit Procedure" mitberücksichtigt. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die im Vertrag gegebenen Interpretationsspielräume zu nützen. Das gilt insbesondere für die Prüfung durch den Rat, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt (Art 104c (6)).

Ein positiver Aspekt des Stabilitätspakts kann darin gesehen werden, daß er die Politik zwingt, die Spielräume für eine Makro-Fiskalpolitik auszuloten. Die Fiskalpolitik legte ihren Schwerpunkt bisher stark auf den Budgetsaldo und weniger auf die Budgetstruktur. Aufgabe der Fiskalpolitik in den nächsten Jahren muß es daher sein, das Schwergewicht auf die Einnahmen- und Ausgabenstrukturen zu legen.

Die verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenkategorien müssen im Hinblick auf ihre Beschäftigungsrelevanz überprüft werden. Auf der Ausgabenseite bedeutet das dreierlei: Erstens müssen Entscheidungen zwischen investiven und konsumptiven Ausgaben getroffen werden, wobei auch die Art der Finanzierung eine Rolle spielt. Zweitens stellt sich die Frage, ob Ausgaben wachstums(beschäftigungs)fördernd oder wachstumshemmend sind und drittens, ob von den Ausgaben die richtigen Anreizwirkungen ausgehen. Einnahmenseitig ist die Steuerstruktur

der wichtigste Ansatzpunkt. In dieser Hinsicht haben die Arbeiterkammer und die Gewerkschaft die Diskussion darüber mit der Forderung nach einer Umstellung der Finanzierung des Familienlastenausgleichsfonds in zumindest einem Teilbereich eingeleitet. Eine diesbezügliche Studie zeigte, daß die Umstellung von der lohnbezogenen Finanzierung auf eine wertschöpfungsbezogene Besteuerung Anreize zu mehr Beschäftigung setzt. Im Zusammenhang mit der Umkehrung des Trends zu immer stärkerer Besteuerung der Arbeit relativ zu anderen Besteuerungsgrundlagen wird auch die Frage einer weiteren Ökologisierung des Steuersystems zu stellen sein.

Der Stabilitätspakt zwingt auch, die Konjunkturreagibilität der Einnahmen und Ausgaben näher unter die Lupe zu nehmen. Je höher die Elastizität der Einnahmen und Ausgaben ist, um so geringer ist im gegebenen Korsett des Maastrichter Vertrages mit seinen fixen fiskalischen Regeln der konjunkturelle Spielraum und um so höher ist der Druck, einzelne Einnahmen- und Ausgabenkategorien anzupassen. Damit würde kurzfristig das Wirken der automatischen Stabilisatoren zur Stabilisierung der Konjunktur verringert, was zu Wachstumseinbußen führt. Längerfristig müssen zu hohe strukturelle Defizite reduziert werden, wenn man den Sanktionszahlungen entgehen will.

Was die internationale Ebene anlangt, hat der Europäische Rat in Luxemburg im Dezember 1997 in einer EntschlieÙung die Weichen für die wirtschaftspolitische Koordinierung in der dritten Stufe der Währungsunion festgelegt. Gegenstand der Koordination sind vor allem die Budget-, Struktur- und Steuerpolitik, wobei der Grundsatz der Subsidiarität zu wahren ist. Die Beobachtung der Wirtschaftslage und die Erörterung wirtschaftspolitischer Maßnahmen sollen künftig regelmäßig auf informellen Ecofin-Tagungen behandelt werden. Kommission und Europäische Zentralbank werden zu diesen Tagungen eingeladen. Geht es um Fragen von gemeinsamem Interesse, nehmen auch die "outs" an den Sitzungen teil. Die französisch-österreichische Auffassung, wonach der Ecofin-Rat auch Gespräche mit den Sozialpartnern führen sollte, findet in der EntschlieÙung keinen Niederschlag. Ziel dieser Gespräche wäre es gewesen, der Fiskalpolitik ein stärkeres Gewicht bei der Konjunktursteuerung zu geben. Es bleibt abzuwarten, ob dieser neu geschaffene "Eurorat" die Chance nützen wird, durch einen geeigneten Policy-Mix zu mehr Beschäftigung und Einkommenswachstum beizutragen.

Statt Redimensionierung des Staates...

Im Zusammenhang mit dem Stabilitätspakt und den künftigen Handlungsspielräumen der Fiskalpolitik stellt sich die Frage, ob

die Verpflichtung zu einem ausgeglichenen Budget überhaupt dem Stand der Finanzwissenschaft entspricht? Natürlich ist ab einem bestimmten Schuldenstand und der damit verbundenen Zinsenbelastung die Konsolidierung der Budgets eine zentrale wirtschaftspolitische Aufgabe, die auch ohne Druck durch die fiskalischen Konvergenzkriterien wahrgenommen werden muß. Dabei darf aber der Effekt von makroökonomischen Fehlsteuerungen – etwa die Wachstumsdämpfung und Zinsbelastung als Folge der restriktiven Geldpolitik der letzten Jahre – nicht aus dem Auge gelassen werden. Ein ausgeglichenes Budget oder Budgetüberschüsse sind bei "normaler Konjunktur" deshalb noch nicht erforderlich. Es kann nicht darum gehen, den Staat zurückzudrängen, weil der – ökonomisch schlecht begründete – Stabilitätspakt das so vorsieht. Bedeutsame Konsolidierungsschritte in Richtung Budgetüberschüsse können hingegen dann erforderlich werden, wenn das beispielsweise aufgrund künftiger Finanzierungsbelastungen (Pensionen, Pflegevorsorge etc.) zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Staates erforderlich wird.

Ausgeglichene Budgets können andererseits zu einem Verzicht auf Wachstumspotentiale führen. Das wird etwa dann eintreten, wenn Infrastrukturinvestitionen oder immaterielle Investitionen im Zuge der Budgetkonsolidierung unterbleiben müssen. Die neueren Entwicklungen der (endogenen) Wachstumstheorie gehen davon aus, daß Infrastrukturinvestitionen eine positive Auswirkung auf die Produktivitätsentwicklung des privaten Sektors haben. Die empirischen Arbeiten der neuen Wachstumstheorien erlauben trotz ihrer teilweisen Widersprüchlichkeit den Schluß, daß Infrastrukturinvestitionen aus Gründen der langfristigen wachstumsrelevanten Beschäftigungssicherung zu den Maßnahmen von großer wirtschaftspolitischer Bedeutung zählen. Die Finanzwissenschaft anerkennt, daß Defizite in der Höhe der Investitionen unbedenklich sind, das bedeutet aber noch lange nicht, daß trotz der Verankerung der sogenannten "goldenen" Finanzierungsregel im Protokoll zu Art 104c ein Defizit in dieser Höhe im Ernstfall sanktionsfrei bleibt.

Schon diese Überlegungen zeigen, daß ausgeglichene Budgets auch kontraproduktiv sein können. Die Forderung nach ausgeglichenen Budgets ist unter dem Einfluß des Neoliberalismus entstanden. In vielen westlichen Industriestaaten ist der Staat zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung geworden. Hinter den Schlagworten Deregulierung, "*minimal government*", "*lean state*", New Public Management oder Modernisierung der Verwaltung verbirgt sich oft nichts anderes als die Zurückdrängung des Staates. Freilich kann nicht geleugnet werden, daß die Unzufriedenheit mit staatlichen Leistungen aus ver-

schiedensten Gründen gestiegen ist. Auch die Kritik am Sozialstaat wird – insbesondere von liberaler Seite – immer vehementer vorgetragen. Und schließlich haben sich nicht nur die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Globalisierung, Osterweiterung usw.) geändert, es hat in den letzten Jahren auch ein gesellschaftlicher und organisatorischer Wandel stattgefunden. Vor diesem Hintergrund wird es verständlich, wenn nicht nur konservative Beobachter auf eine Neubewertung der Rolle des Staates drängen.

Die ökonomische Diskussion über die neue Rolle des Staates konzentriert sich überwiegend auf Fragen der allokativen Effizienz. Im Zentrum der Kritik steht dabei die Bürokratie, die durch schwerfällige Abläufe geprägt ist. Da das Staatsversagen bei weitem das Marktversagen übersteige, müsse sich nach Ansicht der "minimal government-Apostel" der Staat so weit wie möglich aus Wirtschaft und Gesellschaft zurückziehen. In diesem Kontext wird gerne das Beispiel Neuseeland mit seinen radikalen Reformen im öffentlichen Sektor als Paradebeispiel herangezogen.

Natürlich wäre es verfehlt, wollte man Ineffizienzen oder die "*bureau-pathologies*" im öffentlichen Sektor leugnen. Im Gegenteil, es sollte alles unternommen werden, um diese Angriffspunkte zu beseitigen. Aber die (Budget)Politiker sollten dabei weder ahistorisch agieren noch gut funktionierende Institutionen und bestehende soziale Realitäten außer acht lassen.

Eine Studie von Ökonomen des Währungsfonds zeigt, daß es in historischer Betrachtung nur wenige soziale Trends gibt, die so eindeutig sind, wie das Wachstum des Staatssektors. Es wird gezeigt, daß sich die Staatsquote in industrialisierten Ländern in den letzten hundert Jahren sehr stark erhöht hat. Sowohl der Anteil der öffentlich Bediensteten als auch jener der Staatsausgaben stieg im Zuge der Industrialisierung und Modernisierung – unabhängig davon, welche Ideologie die jeweilige Regierungspartei hatte. Ausgenommen von dieser Betrachtung sind jene Bereiche, in denen der Staat als Wirtschaftsunternehmer agierte.

Der Staat als Wirtschaftsunternehmer mag ausgedient haben, aber es ist nicht einzusehen, warum dieser Trend für die Bereitstellung öffentlicher und meritokratischer Güter, also für den Staat im engeren Sinn, in Zukunft abreißen sollte. Nicht alles eignet sich für Deregulierung und Privatisierung. Für diese These lassen sich drei Faktoren anführen: kulturelle Erwartungen, demographische und technologische Entwicklungen. Hinsichtlich des ersten Faktors kann davon ausgegangen werden, daß die Erwartungen der Menschen an den Sozialstaat erhalten bleiben, ja aufgrund der gestiegenen Risiken in Bezug auf Beschäftigung sogar zunehmen werden. Daß die demographische Entwicklung

einen Einfluß auf die Größe des Staatssektors ausübt, wird wenig bestritten. Eine wachsende Anzahl von älteren Menschen wird neue politische Forderungen an den Staat stellen. Zusätzliche budgetäre Belastungen sind auch aus der geplanten Osterweiterung der EU zu erwarten. Am wenigsten offensichtlich ist vielleicht der Einfluß des technischen Fortschritts auf die Größe des Staatssektors. Die Erfindung und Anwendung bedeutender neuer Technologien erhöht den Bedarf nach Regulierung und Kontrolle. Verbunden mit dem Entstehen neuer Technologien sind auch eine Reihe von neuen *high-tech*-Verbrechen (Computerverbrechen, Software-Piraterie, Betrügereien, Beleidigungen via Internet etc). Das stellt die Justiz vor neue Aufgaben. In einer zunehmend auf mehr Wissen basierenden Gesellschaft gewinnt auch die Ausbildung einen höheren Stellenwert. Was ArbeitnehmerInnen in Zukunft brauchen werden, ist aber nicht nur mehr Wissen, es wird vermutlich auch notwendig sein, sich kontinuierlich neue Fähigkeiten zu erwerben. Es ist nicht anzunehmen, daß "die Wirtschaft" die dafür notwendigen Ausbildungskosten allein übernehmen wird.

...Ergebnissteuerung, Evaluierung und politische Prioritätensetzungen

Damit soll nicht der Eindruck erweckt werden, daß nichts zu tun wäre. Im Gegenteil, wir wären im Lichte aller Herausforderungen gut beraten, würden wir als ersten Schritt verstärkt *Performance Measurement* als strategisches Element zur Ergebnissteuerung des öffentlichen Sektors einsetzen. Es spricht vieles dafür, betriebswirtschaftliche Elemente in den öffentlichen Sektor zu integrieren und ihn einer Effizienz- und Effektivitätsprüfung zu unterziehen. Kostenrechnung, eine Straffung der Verwaltung, *Controlling*, *Benchmarking* etc. sind Elemente, die zu mehr Effizienz im öffentlichen Sektor beitragen können. Die Modernisierung des öffentlichen Sektors in Richtung der *Private-Sector*-Effizienz stößt jedoch an Grenzen, weil zwischen den beiden Sektoren große Struktur- und Funktionsunterschiede bestehen. Instrumente des *New Public Management* müssen daher die spezifischen Konstitutionsbedingungen des öffentlichen Sektors berücksichtigen. Für eine Modernisierung des öffentlichen Sektors ist eine Komplementarität von privatem und öffentlichem Sektor und nicht die Dominanz eines Regulierungsmodells zu Lasten des anderen entscheidend. Was wir daher brauchen, sind nicht ideologische Dogmen, sondern vielmehr eine Balance zwischen den beiden Sektoren und damit eine optimale Verknüpfung von Ergebnissteuerung und Bestandssicherung, der großen Stärke der klassischen Regelsteuerung. Mit Pilotprojek-

ten, die auf Bundesebene weitgehend fehlen, könnte wie in anderen Ländern ein Veränderungsprozeß initiiert werden.

In der Debatte über die neue Rolle des Staates kommt Evaluationen als wichtigem Instrument zur Ergebnissteuerung eine Schlüsselrolle zu. Sie bilden die Grundlage für eine Aufgabenkritik im Sinne von Zielerreichung. Da sich - wie erwähnt - die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geändert haben, sind heute möglicherweise andere Prioritäten zu setzen und andere Instrumente zur Zielerreichung effektiver als die bestehenden. Hier ist die Politik gefordert, die die Zielsetzungen möglichst präzise festlegen muß. Nur dann, wenn Leistungen und Ziele in einem interaktiven Prozeß zwischen Verwaltung und Politik formuliert und weiterentwickelt werden, kann eine nachhaltige Reform des öffentlichen Sektors erwartet werden, die sich wohlthuend von einer bloßen Redimensionierung unterscheidet. Es bedarf daher auch einer Modernisierung der Politik.

Die Notwendigkeit für eine Prioritätensetzung läßt sich etwa am Beispiel des Sozialstaates zeigen. Aus gewerkschaftlicher Sicht besteht eine der Kernfragen darin, ob sich ein zugleich effizienter, effektiver und erschwinglicher Sozialstaat schaffen läßt? Der Sozialstaat schöpfte bisher seine Kraft aus seinem Grundprinzip, der Universalität der Anrechte. Dieses Grundprinzip wird wegen seiner Kosten - hoher Anteil an Einkommens-transfers - zunehmend in Frage gestellt. Es wird behauptet, daß universelle Ansprüche in Verbindung mit der Komplexität des Sozialstaates es politisch gut organisierten Gruppen leicht machen, Begünstigungen zu erreichen, die nicht mit spezifischen Problemen oder Armut zu begründen sind. Kritisiert werden weiters die unklaren Verteilungswirkungen, die dazu führen, daß durch den Sozialstaat in erster Linie nicht ärmere Menschen gefördert werden. Die Diskussion und die Reformbestrebungen verlagern sich daher vielfach hin zum subsidiären Sozialstaat. Tony Blair geht mit seinem Modell der *"civil society"* diesen Weg. Demnach sollen universelle Anrechte durch gezielte - einkommensabhängige - Sozialleistungen ersetzt werden. Er übersieht, daß universelle Ansprüche weitgehend effizient sind und unterschätzt die Vorteile der Organisation der sozialstaatlichen Leistungen im allgemeinen Verbund (*"moral hazard"*). Auch geht der solidarisierende Effekt der Sozialpolitik dabei teilweise verloren. Der subsidiäre Sozialstaat birgt die Gefahr in sich, daß die Bereitschaft breiter Schichten der Bevölkerung zur Alimentierung des Sozialstaates sinkt. Ein Sozialstaat für die Armen läuft immer Gefahr, ein armer Sozialstaat zu werden. Ebenso wenig zielführend ist es, sich an der Diskussion "Universalität versus Subsidiarität" vorbeizuschwindeln, indem Transfers trotz budgetärer Engpässe weiterhin nach dem Gießkannenprinzip verteilt werden.

Wenn die liberale Kritik am Sozialstaat ernst genommen wird, dann führt kein Weg an einer Diskussion vorbei, die klar herausarbeitet, was unter Gerechtigkeit verstanden und wer eigentlich geschützt werden soll. Es kann dabei nicht mehr nur um die Gerechtigkeit zwischen Selbständigen und Unselbständigen gehen, der Aspekt der vertikalen Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen wird stärker an Gewicht gewinnen. Gerade die Begründung, warum verschiedene Gruppen stärker als andere bevorzugt werden sollen, ist nicht einfach. Einfache Formeln für Gerechtigkeit gibt es nicht. Was irgendwann einmal als gerecht und möglich erschien, ist es unter veränderten demographischen, sozialen, budgetären und wirtschaftlichen Bedingungen nicht mehr. Es müssen neue Aushandlungsprozesse beginnen: zwischen Jungen und Alten, Armen und Reicheren, zwischen Nutzern und Zahlern usw. Das ist ein politischer Prozeß, langwierig und konfliktreich. Und die Ergebnisse werden nicht allen gefallen. Politische Parteien, die sich damit begnügen, für eine bestimmte traditionelle Klientel einzutreten, werden zunehmend weniger mehrheitsfähig und begeben sich in eine technokratische Falle. Jene Parteien werden die Nase vorne haben, die die höhere Problemlösungskompetenz aufweisen können, die es besser verstehen, die verschiedenen Interessengruppen, Betroffenen und Experten eines Problems zusammenzuführen und so lange zu verhandeln, bis Problemlösungen gefunden sind, die sozial verträglich sind und alle einbinden. Das allein ist aber noch zu wenig. Hinter den Problemlösungen müssen von möglichst vielen geteilte Vorstellungen stehen, wozu auch Gerechtigkeit oder soziale Fairneß, Solidarität und Sicherheit gehören.

Absicherung der Konsolidierung und Steuerreform

Das ist ein Programm, dessen Realisierung nur mittel- bis langfristig erfolgen kann. Kurzfristig geht es um zwei Dinge, eine Reform des Steuersystems und um die Absicherung des erreichten Konsolidierungserfolgs. Bei der Reform des Steuersystems gibt es Handlungsbedarf in mindestens dreierlei Hinsicht. Bereits angedeutet wurde die Notwendigkeit der Entlastung des Faktors Arbeit. Steuern sind Kostenfaktoren, die sich auf den Preis eines Produktionsfaktors auswirken. Dabei ist nicht nur in Österreich, sondern auch europaweit ein hohes Niveau der Belastung des Faktors Arbeit festzustellen, wobei hinsichtlich des Kapitals die Tendenz eher in Richtung Entlastung geht. Betrachtet man daher die unterschiedlichen Produktionsfaktoren, so kann nicht von einem allokatonsneutralen Besteuerungssystem gesprochen werden. Da die Nachfrage nach Arbeit preiselastisch ist – wie ökonometrische Untersuchungen bestätigen –, kann davon aus-

gegangen werden, daß eine Absenkung der Kostensteuern auf Arbeit beschäftigungspolitisch vernünftig ist. Es sollte daher auf nationaler und internationaler Ebene alles unternommen werden, um eine Umbasierung von Sozialabgaben auf eine Wertschöpfungsabgabe zu forcieren.

Zweitens geht es um die weitere Ökologisierung des Steuersystems. Sie ist vor dem Hintergrund der "*Double-Dividend-Hypothese*" zu sehen. UmweltökonomInnen verbinden eine Umschichtung von lohnbezogenen Abgaben zu Ökosteuern damit, daß sie sowohl Umwelt- als auch Beschäftigungsvorteile bringt. Aus Gründen der Beschäftigung, aber auch, weil die Ergiebigkeit der Umsatzsteuer als wichtigster Einzelsteuer mehr und mehr nachläßt, könnte und sollte vermehrt darüber nachgedacht werden, ob nicht auch die Umsatzsteuer teilweise durch Öko-Steuern ersetzt werden könnte. Aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit ist eine EU-weit einheitliche Vorgangsweise anzustreben, jedoch sollten nationale Spielräume genutzt werden.

Seit der letzten Steuerreform ist der Anteil der Lohnsteuer an den Masseneinkommen um ca 2 ½%-Punkte angestiegen. Ein Teil davon ist auf die Steuererhöhungen im Zusammenhang dem Sparpaket 1996/97 zurückzuführen. Dennoch scheint aufgrund dieser Entwicklung eine Senkung der Lohnsteuer gerechtfertigt, um den Effekt der "kalten Progression" zu mildern. Das ist die dritte Ebene, auf der Handlungsbedarf gegeben ist.

Die beiden kurzfristigen Aufgaben der Regierung sind keineswegs einfach. Das gilt insbesondere dann, wenn ein Wettlauf um die Verteilung von Überschüssen einsetzt. Die vor kurzem auf politischer Ebene beschlossene Neuregelung der Familienförderung und die für das Jahr 2000 geplante Steuerreform müssen sich in einem verkraftbaren Rahmen halten. Der Rahmen wird um so größer, je eher sich bewahrheitet, was manche Wirtschaftsforscher uns prognostizieren. Die Rede ist von den sieben fetten Jahren.

Zur Neuordnung kinderbezogener Steuer- und Transferregelungen

**Rudolf Dujmovits, Richard Sturm,
Gerhard Wohlfahrt**

1. Einleitung und Übersicht

Die wichtigsten Impulsgeber für die familienpolitische Diskussion waren in den letzten Jahren budgetäre Sparzwänge und die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (VfGH). Dies trifft zumindest auf die steuer- und transferpolitische Seite dieses Bereichs zu. Regten die erwähnten Sparzwänge die Debatte um das Abschmelzen der Kindertransfers für besser-verdienende Eltern an, so forderte der VfGH eine erhebliche Netto-Besserstellung just dieser Personengruppe. Das in diesem Gegensatz enthaltene Spannungsverhältnis ist kaum auflösbar. Schwerer wiegt indes, daß durch eine derartige Fixierung des Diskurses andere in diesem Kontext relevante Gesichtspunkte, etwa frauenpolitische oder die Effizienz des Steuer- und Transfersystems betreffende, marginalisiert werden. Gerade die Relativierung des Individualprinzips, die sowohl durch die VfGH-Argumentation als auch beim (familien)einkommensabhängigen Abschmelzen der Transfers (1) droht, wäre ein frauenpolitischer Rückschritt. Gefragt wäre daher eine Besinnung auf die Grundprinzipien einer modernen, aufgeklärten Steuer- und Transferpolitik einschließlich der Berücksichtigung familiärer Bindungen.

Dies soll in diesem Aufsatz geleistet werden, wobei die Kritik an der VfGH-Argumentation und der sich daran knüpfenden, inhaltlich teils wenig ergiebigen Diskussion Ausgangspunkt und Motiv bildet. Ausgehend von einer Darstellung der neuen Rechtslage und deren Implikation (Abschnitt 2) werden die normativen Prämissen des VfGH schrittweise entwickelt (Abschnitt 3) und anschließend kritisch beleuchtet. Ausführlich gehen wir dann im Abschnitt 4 auf zwei Aspekte der verteilungspolitischen Grundproblematik der durch den VfGH geschaffenen Situation ein: die Übertragung zivilrechtlicher Anspruchsnormen in den Steuer-/Transferbereich

und das Spannungsverhältnis der VfGH-Judikatur zum familienpolitischen Common sense. Im Sinne von Anliegen wie Transparenz, gerechtere Mittelaufbringung sowie der Neutralität gegenüber Lebensformen stellen wir schließlich im Abschnitt 5 Leit motive einer zeitgemäßen Neuordnung des gesamten Bereichs zur Diskussion, welche eine konsequentere Durchsetzung des Individualprinzips und die Auflösung des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) einschließen würde. Der Aufsatz schließt mit einer zusammenfassenden Gesamteinschätzung des Themas im Lichte der zuvor entwickelten Argumente.

2. Das Erkenntnis im Überblick (2)

Das VfGH-Erkenntnis vom 17.10.1997 zur Frage der Gleichheitskonformität der steuerlichen Behandlung der Aufwendungen für Kinder (3) setzt die Spruchpraxis des VfGH aus dem Jahre 1991 fort (VfGH 1991a, b), die im Kern von der schichtspezifischen Unterhaltsverpflichtung des Bürgerlichen Gesetzbuches geleitet ist. Da die tatsächlichen Unterhaltsleistungen für Kinder kaum ermittelbar sind, wird auf die Spruchpraxis der Familienrichter verwiesen. Diese bestimmen die Höhe des Unterhaltsanspruches nach der "Wiener Methode". Der Unterhaltsanspruch wird darin als Prozentsatz des Nettoeinkommens definiert. Jedem Kind stehen je nach Alter, Geschwisterzahl und Berufstätigkeit der Eltern bis zu 22 % des Nettoeinkommens zu. Um den Unterhaltsanspruch bei sehr hohen Einkommen nicht in exorbitante Höhen steigen zu lassen, hat sich in der zivilgerichtlichen Spruchpraxis ein Unterhaltsstopp herauskristallisiert, der eine Obergrenze des Unterhaltsverpflichtung beim 2,5fachen Regelbedarfssatz vorsieht. Der altersabhängige Regelbedarf orientiert sich an den kinderbezogenen Ausgaben einer Durchschnittsfamilie. Der Unterhaltsstopp beträgt derzeit monatlich zwischen 4.925 Schilling für Kinder bis 3 Jahre und 13.750 Schilling für Kinder über 19 Jahre. Eine Untergrenze der Unterhaltsansprüche ist in der Spruchpraxis der Familiengerichte nicht erkennbar, weshalb auch keine finanzielle Absicherung der Kinder durch Unterhaltsansprüche gewährleistet ist.

Ausgehend von diesen auf Grundlage des Bürgerlichen Gesetzbuches ermittelten Unterhaltsverpflichtungen sieht der VfGH eine Verletzung des Gleichheitssatzes, da Personen mit Unterhaltsverpflichtungen im Vergleich zu Personen ohne Unterhaltsverpflichtungen im geltenden Einkommensteuerrecht nicht hinreichend unterschiedlich behandelt werden. Dazu wird ausgeführt: "Da aber die Unterhaltsleistung an Kinder ... nicht bloß Sache privater Lebensgestaltung ist, geht es nicht an, jene Einkommensbestandteile, die vom Steuerpflichtigen an die Unterhaltsberechtigten weiterzugeben sind, in diesem Umfang zu besteuern." Dies führe, da Unterhaltsleistungen "nur zum Teil als Folge privater Lebensführung" zu qualifizieren sind, zu einer Verletzung des Gleichheitssatzes. Um letzteres zu vermeiden, müßte "zumindest die Hälfte der Einkommensteile, die zur Bestreitung des Unterhalts der Kinder erforderlich sind, ... im Effekt

steuerfrei bleiben." (VfGH 1997, 25) In VfGH (1991a, 26) wird es dem Gesetzgeber ausdrücklich anheim gestellt, mittels welcher steuertechnischer Maßnahmen (Beihilfen oder Steuerermäßigungen in Form von Absetz- oder Freibeträgen) die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes behoben wird.

2.1 Zur Berücksichtigung kinderbezogener Transferleistungen

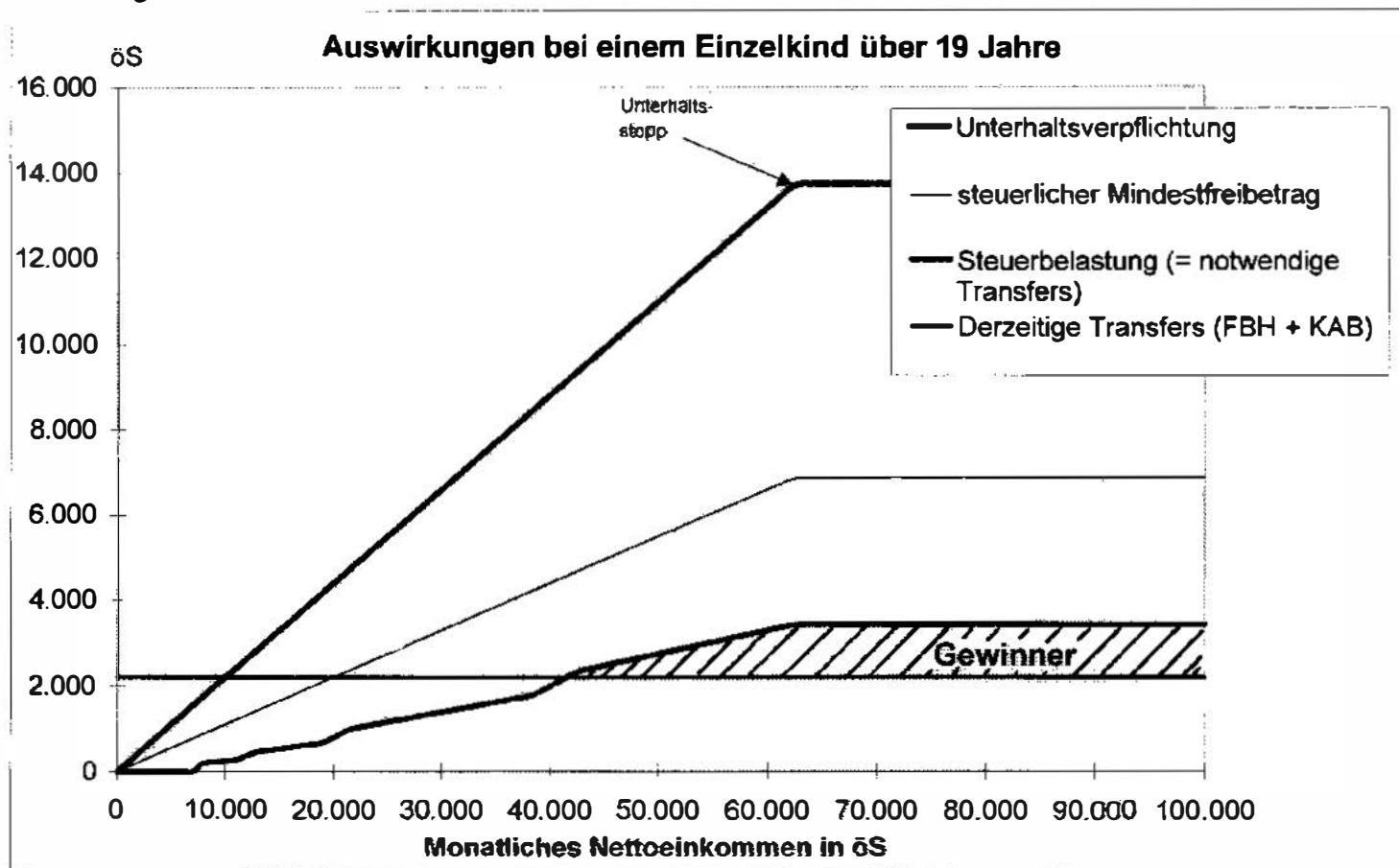
Zu überprüfen war konkret, ob die derzeit gewährte Familienförderung diesen Ansprüchen genügt. Für den Anlaßfall einer aufrechten Ehe wurde zu diesem Zwecke die (fiktive) Unterhaltsverpflichtung nach der Prozentsatzmethode herangezogen. Diese muß im Effekt zumindest zur Hälfte steuerfrei bleiben. Deshalb ist deren "Steuerbelastung" (= halbe Unterhaltsverpflichtung mal Grenzsteuersatz) mit den erhaltenen (Quasi-)Transfers (Kinderabsetzbetrag und Familienbeihilfe) zu vergleichen. Die Praxis dieser Art der Gegenrechnung kinderbezogener Transferleistungen mit der Steuerlast auf die Unterhaltsverpflichtungen wird in allen im Urteil angeführten Berechnungen angewendet. Überdies spiegelt sie sich in folgender Formulierung wider: Die "steuerliche Belastung der zur Unterhaltsleistung Verpflichteten wird ... durch die Auszahlung der nach der Kinderanzahl gestaffelten Kinderabsetzbeträge und Unterhaltsabsetzbeträge sowie der nach dem Kindesalter gestaffelten Familienbeihilfe verringert." (VfGH 1997, 20) (4)

Es kann daher davon ausgegangen werden, daß nicht nur die gesamte ökonomische Fachliteratur, sondern auch der VfGH von der Notwendigkeit der Gegenrechnung der Kinderabsetzbeträge und Familienbeihilfe mit der Steuerlast überzeugt ist. Korrekterweise sieht der VfGH das Steuer- und Transfersystem als Einheit, auch wenn die konkrete Ausgestaltung dieses Systems durch heterogene juristische Überformungen (FLAF versus Einkommensteuerrecht) geprägt ist. Der Problematik wurde hier nur deshalb ein besonderes Augenmerk geschenkt, weil in der familienpolitischen Diskussion immer wieder unterstellt wird, daß ein über den FLAF ausgezahlter Schilling systematisch anders zu gewichten sei als etwa ein Schilling, der mittels eines steuerrechtlichen Kinderabsetzbetrages gewährt wird. Diese Gegenrechnung verwendend, würde im Anlaßfall dem Beschwerdeführer in der Sache selbst Recht geben und der Steuerbescheid aufgehoben, weil er mit verfassungswidrigen Gesetzesstellen begründet war. Dies führt aber nicht zwingend zu höheren Familienleistungen für den Beschwerdeführer, da bei einem jährlichen Nettoeinkommen von rund 675.000 Schilling und drei Kindern die gewährten Familienleistungen durchaus den nunmehrigen Vorgaben des VfGH entsprechen. Dies führt naturgemäß zu der Fragestellung:

2.2 Wer profitiert vom Erkenntnis?

Allgemeiner formuliert: Ab welchem Einkommen wird derzeit – in Abhängigkeit von der Familienkonstellation – der Gleichheitsgrundsatz in der Interpretation des VfGH verletzt? Dies soll an zwei Alleinverdienerfamilien,

Abbildung 1:



einer Einkind- und einer Dreikindfamilie, erörtert werden. Das Alter der Kinder wurde dabei relativ hoch gewählt, da bei älteren Kindern erhöhte Steuerfreistellungen geboten sind. In den beiden Abbildungen werden in Abhängigkeit vom monatlichen Nettoeinkommen die (fiktiven) Unterhaltsverpflichtungen bis hin zum Unterhaltsstopp, die gemäß Erkenntnis im Endeffekt von der Besteuerung freizustellende halbe Unterhaltsverpflichtung (= steuerlicher Mindestfreibetrag) sowie die darauf entfallende Einkommensteuer (5) dargestellt. Diese Steuerbelastung muß durch Steuerbegünstigungen und/oder Transfers kompensiert werden. Die derzeitige einkommensunabhängige Kompensation ergibt sich aus der Summe von Familienbeihilfe (FBH) und Kinderabsetzbetrag (KAB) und wird durch die waagrechte Linie dargestellt.

Wie aus den Abbildungen ersichtlich ist, übersteigt die laut Erkenntnis notwendige Steuerentlastung das derzeitige Niveau der Transferleistungen nur bei hohen (ab ca. 40.000 Schilling bei Einkindfamilien) bzw. sehr hohen (ab ca. 60.000 Schilling bei Mehrkindfamilien) Nettoeinkommen. Bei Doppelverdienerfamilien muß, um zu den Gewinnern zu zählen, das Haushaltseinkommen infolge des geringeren Grenzsteuersatzes noch höher sein. Schätzungsweise sind weniger als 5% der österreichischen Haushalte mit Kindern zu den unmittelbaren Gewinnern des Erkenntnisses zu zählen. (6) Weiters ist zu beachten, daß bei jüngeren Kindern, wenn überhaupt, nur ein geringerer Handlungsbedarf gegeben ist.

Wir fassen zusammen: Schichtspezifische Unterhaltsleistungen sind laut VfGH zumindest zur Hälfte im Effekt steuerfrei zu stellen. Deshalb ist das derzeitige Ausmaß der Familienförderung bei einigen Familien im obersten Einkommenssegment nicht ausreichend.

3. Die normativen Grundlagen der Argumentation des VfGH

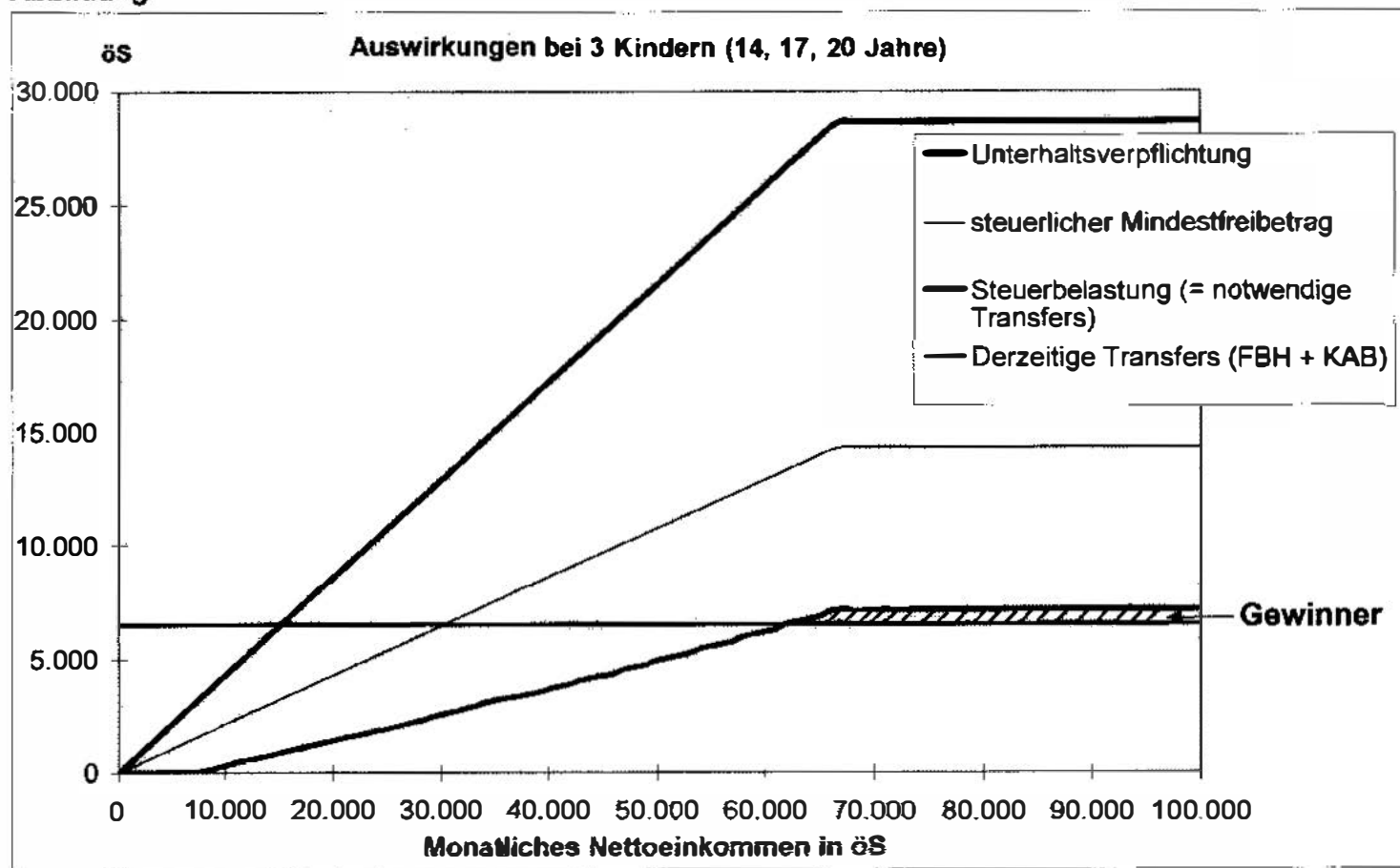
Ausgangspunkt der VfGH-Argumentation ist der Gleichheitssatz der Bundesverfassung. Wie kommt der VfGH nun von diesem Gleichheitssatz zu den eben skizzierten Implikationen, also der Forderung einer stärkeren steuerlichen Berücksichtigung der Kinder einkommensmäßig bessergestellter Familien? Um allfällige Kritik genauer verorten zu können, ist es nützlich, den Argumentationsgang des VfGH in einzelne Schritte zu zerlegen:

Erster Schritt: Der Gleichheitssatz wird mit einer bestimmten Version des Leistungsfähigkeitsprinzips der Besteuerung kombiniert. Gemäß dieser Version ist das erzielte Markteinkommen die Meßlatte für steuerliche Leistungsfähigkeit.

Zweiter Schritt: Gleichheit in der steuerlichen Behandlung wird als horizontale Gleichheit aufgefaßt. Diese besagt: Gleich leistungsfähige Steuerpflichtige sollen im gleichen Ausmaß besteuert werden.

Dritter Schritt: Das Leistungsfähigkeitskonzept wird konkretisiert und differenziert. Und zwar tritt zum Kriterium *Einkommenserzielung* folgendes, an der *Einkommensverwendung* orientierte Kriterium hinzu: Einkommensverwendungen der Steuerpflichtigen, die nicht ihrem privaten ökonomi-

Abbildung 2:



schen Kalkül oder ihrer privaten Lebensgestaltung entspringen (wir nennen sie im folgenden kurz "fremdbestimmte" Verwendungen), mindern ihre Leistungsfähigkeit.

Vierter Schritt: Die für die jeweilige Einkommensschicht typischen *tatsächlichen Aufwendungen* für Kinder gehören zur im dritten Schritt spezifizierten Klasse der "fremdbestimmten" Einkommensverwendungen, was u. a. aus deren zivilrechtlicher Einklagbarkeit folgt.

Fünfter Schritt: Die zivilrechtliche Einklagbarkeit ist nicht bloß ein klarer Grund dafür, daß schichtspezifische Kinderlasten das Kriterium der "Fremdbestimmtheit" erfüllen. Vielmehr sind die Richtwerte, welche sich in der zivilrechtlichen Judikatur zur Regelung unterhaltsrechtlicher Konflikte herausgebildet haben (im wesentlichen Prozentsätze des Einkommens nach der "Wiener Methode"), auch *probate Anhaltspunkte* für das Ausmaß der *steuerlichen* Berücksichtigung von Kinderlasten.

Sechster Schritt: Diese zivilrechtlichen Richtwerte für Unterhaltszahlungen sind aber bloß *probate Anhaltspunkte* und keine vom Steuergesetzgeber sklavisch zu erfüllenden Vorgaben: Es genügt, wenn im Effekt zumindest die Hälfte dieser Richtwerte steuerfrei gestellt wird.

4. Kritik

An jedem einzelnen dieser Argumentationsschritte - mit Ausnahme von Schritt 2 - kann verschiedenartige Kritik geübt werden. Ein wichtiger Kritikpunkt ist das implizite Einfließen von verteilungsethischen Werturteilen bei den Schritten 1 bzw. 3. Diese Schritte bedeuten nicht nur die Festlegung auf das Leistungsfähigkeitsprinzip, sondern darüber hinaus auf eine bestimmte Interpretation desselben (7). Diese Interpretation ist zwar nicht unter allen Gesichtspunkten inakzeptabel oder unplausibel, aber auch nicht zwingend. Schon gar nicht handelt es sich um ein bloßes Derivat des Gleichheitssatzes. Was das Kriterium der "Fremdbestimmtheit" von Einkommensverwendungen anbelangt, sind die vom VfGH verwendeten Argumente der Abgrenzung gegenüber "normalen" Einkommensverwendungen zu prüfen. Das Argument der zivilrechtlichen Einklagbarkeit ist beispielsweise gegen Analogien (Schuldzinsen) verwundbar (8). Wichtiger aber ist, daß jede Abgrenzungsmethode wertgeladen ist. Wünschenswert wäre daher auf jeden Fall die Artikulation der Wertprämissen. Ganz generell birgt die Konzentration auf horizontale Gleichheit, die an sich für den VfGH von seiner Stellung im Rechtssystem her durchaus geboten ist, systematisch Probleme im Hinblick auf ihr Zusammenspiel mit anderen Gerechtigkeitspostulaten. Hier könnte der VfGH Abhilfe schaffen, indem er horizontale Gleichheit schärfer präzisiert und konsistent operationalisiert (9). Die Schritte 1 bis 3 markieren jedoch insgesamt aus unserer Sicht mit entsprechenden, z. T. eben angedeuteten Modifikationen durchaus eine mögliche Umsetzung dessen, was in Finanzwissenschaftslehrbüchern unter "Grundsätze der Besteuerung" abgehandelt wird.

Dagegen sind gegen Schritt 4 (steuerliche Berücksichtigung des standesgemäßen Unterhalts als Konkretisierung des Leistungsfähigkeits-

prinzips) ernste materielle Bedenken anzumelden, die wir schon in früheren Papieren begründet haben (10). Daher - aber auch zur Relativierung des durch die VfGH-Argumentation aufgespannten Koordinatensystems, das ja zur Erörterung der "wirklichen" familien- und sozialpolitischen Probleme mäßig geeignet ist - konzentrieren wir uns im folgenden auf den Kern der verteilungspolitischen Grundproblematik. Denn der Eindruck verdichtet sich zunehmend, daß dieser verteilungspolitische Kern vom VfGH und manchen anderen TeilnehmerInnen an einschlägigen Kontroversen entweder nicht erkannt oder in wenig hilfreiche Rhetorik aufgelöst wird. Die Schritte 5 und 6 dokumentieren dies deutlich, wie im folgenden gezeigt wird.

Worin besteht der erwähnte verteilungspolitische Kern? Allgemein formuliert, sind es die verteilungspolitische Rolle des Staates in einer modernen, wertpluralistischen Marktwirtschaft sowie die Leitmotive und Beschränkungen, denen sich die Politik in diesem Kontext gegenübersteht. Steuern und Transfers haben in modernen Staaten nahezu unweigerlich Verteilungswirkungen. Sie sind darüber hinaus das Hauptinstrument von Einkommensumverteilung als politisches Konzept. Umverteilung bedeutet, daß die Markteinkommensstruktur durch den Staat verändert wird. Selbstverständlich gehören auch familienpolitisch motivierte Regelungen zum Bereich der Umverteilung in diesem Sinn. Die Existenz von Kindern ist zweifellos eines der wichtigsten Motive für die Korrektur der Verteilung der Markteinkommen. Denn die Entlohnungsstrukturen in großen Marktgemeinschaften können wohl nur schwerlich die Zuordnung von Kindern zu Haushalten in der "richtigen" Weise reflektieren. Daß es sich um eine staatlich organisierte *Umverteilung* handelt, kann somit nicht ernsthaft in Frage gestellt werden. Manche FamilienpolitikerInnen bestreiten allerdings den Umverteilungscharakter von familienpolitisch motivierten Regelungen im Steuer- und Transfersystem. Denn, so vermuten sie wohl zu recht, die Verbuchung irgendwelcher Zahlungsströme als Umverteilung macht diese zumindest im gegenwärtigen politischen Klima politisch angreifbar. In Wirklichkeit ist das Argument "Familienpolitik hat nichts mit Umverteilung zu tun" also ein Argument im Diskurs um die politische Legitimation bestimmter Regelungen im Steuer- und Transfersystem, nicht aber eine nützliche wissenschaftliche Charakterisierung derselben. Halten wir daher noch einmal fest: Auch bei familienbezogenen Regelungen im Steuer- und Transfersystem geht es um politisch legitimierte und staatlich organisierte Korrekturen der Markteinkommensverteilung.

4.1 Zivilrecht und Umverteilungsmuster

Vor dem Hintergrund dieser verteilungspolitischen Grundproblematik muß ein Moment in der Argumentation des VfGH besonderes Erstaunen auslösen. Es ist dies die Selbstverständlichkeit und Unbefangenheit, mit der bestimmte zivilrechtliche Ansprüche - und in weiterer Folge sogar deren Konkretisierung in der Judikatur mittels Daumenregeln (Wiener Methode, Unterhaltsstopp) - als Richtmaße für die sekundäre Einkommensver-

teilung durch das staatliche Steuer- und Transfersystem herangezogen werden. Nun mag es durchaus einzelne Fälle in sachlich anders gelagerten Materien geben, wo es Sinn macht, das Zivilrecht zum Angelpunkt für Regelungen in der staatlich-politischen Sphäre zu machen. Aber es sind verschiedene Kontexte mit oft verschiedenen "Logiken", so daß eine solche Übertragung stets begründungsbedürftig scheint.

Im diskutierten Fall können erhebliche Einwände geltend gemacht werden. Diese Einwände lassen sich in zwei Klassen einteilen. Die eine Klasse ist Thema der politischen Philosophie und läßt sich so resümieren: Gerichteten verschiedener Ebenen wird in einer modernen demokratischen Marktwirtschaft sehr wohl die Rolle zukommen, Grenzen für Umverteilungsprozesse (etwa gegen willkürliche Enteignungen) zu setzen und gewisse Formen von Konsistenz einzufordern. Jedoch kommt ihnen - vom System her - nicht die Rolle zu, Umverteilungsmuster (etwa den Progressionsgrad von Steuertarifen) inhaltlich zu bestimmen. Diese kommen im politischen Diskurs und in demokratischen Kollektiventscheidungsprozessen zustande. Die empirischen und normativen Gründe dafür können wir hier nicht diskutieren. Festzuhalten ist nur, daß der VfGH eine Entscheidung, die vom Typ jener über den Progressionsgrad einer Steuer entspricht, gleichsam an sich reißt, um sie in weiterer Folge in der materialen Ausgestaltung an die Familienrichter und deren Daumenregeln zu "delegieren".

Die Basis der zweiten Klasse von Einwänden wird klar, wenn man über die Funktion der zivilrechtlichen Unterhaltsverpflichtung nachdenkt. Diese besteht darin, jene *income-sharing function*, welche früher im wesentlichen von der Familie erfüllt wurde und die heute immer noch von der Familie erfüllt wird (wozu allerdings heute familienpolitisch motivierte staatliche Maßnahmen treten), in Krisenfällen durchsetzbar zu machen. Ein wichtiges Leitmotiv bei dieser judiziellen Durchsetzung ist die ebenfalls traditionelle Grundvorstellung, wonach Familien jedenfalls einen einheitlichen Lebensstandard haben und haben sollen. Als normative Vorgabe macht dies auch durchaus Sinn. Es ist zu vermuten, daß diese Norm durchaus beträchtliche praktisch-alltagsmoralische Orientierungskraft hatte und hat (11). Vor dem Hintergrund eines solchen Motivs sind *einkommensabhängige* Unterhaltsverpflichtungen durchaus folgerichtig. Als Anknüpfungspunkt der Kriterien für gerechte sozial- und steuerstaatliche Umverteilungsmuster machen sie jedoch keinen Sinn. Denn im Kontext der Begründung staatlicher Umverteilungsmuster ist es sehr schwierig, für etwas anderes als die Wohlfahrt bzw. die Bedürftigkeit des einzelnen Individuums - *im Vergleich zu anderen Individuen* - als Anknüpfungspunkt für die Bemessung von Steuern und Transfers zu argumentieren. Alle modernen Gerechtigkeitstheorien - von John Rawls bis zu verschiedenen Utilitarismus-Versionen - orientieren sich an *Vergleichen zwischen Individuen*. In diesem Kontext mutet es als kurios an, wenn eine vorteilhafte Positionierung eines Individuums im Geflecht sozialer Beziehungen (als Kind wohlhabender Eltern) eine im Endeffekt vorteilhaftere steuerliche

Behandlung nach sich zieht.

Das bedeutet nicht, daß familiäre Beziehungen steuer- und transferpolitisch generell unerheblich sind. Aber sie können nur auf einer anderen Ebene ins Spiel kommen. Die Politik, besonders auch die Verteilungspolitik (also v. a. die Steuer- und Transferpolitik), sollte keine familienfeindlichen Anreizstrukturen erzeugen. Dies wäre wohlfahrtsmindernd und mit liberaler Neutralität des Staates gegenüber Lebensformen inkompatibel. Die Verwirklichung politisch-sozialethisch gewünschter Verteilungskorrekturen bzw. deren steuer- und transferpolitische Umsetzung wird bekanntlich ganz allgemein durch Anreizwirkungen begrenzt. Neben den vieldiskutierten Arbeitsanreizen wird die Steuer- und Transferpolitik vernünftigerweise durchaus auch darauf achten, daß das jeweilige System keine Anreize enthält, welche die Familienbildung pönalisieren. Aus diesem Grund wurde etwa im Schweden der dreißiger Jahre die Haushaltsbesteuerung durch die Individualbesteuerung ersetzt, und es wurden Kindertransfers eingeführt. Denn die Haushaltsbesteuerung hat nur unter hohen Kosten (wenn überhaupt) zu kompensierende Diskriminierungstendenzen gegen Doppelverdiener-Familien. Sie treibt die Frauen tendenziell mit dem Steuerknüppel aus dem Arbeitsmarkt, während sie für jene Frauen, welche sich nicht hinaustreiben lassen, Anreize gegen Familienbildung bereitstellt. Familienfeindliche Tendenzen dieser Art sind aber dem österreichischen Individualsteuersystem nicht vorzuwerfen und wurden ihm auch vom VfGH nicht vorgeworfen.

Fazit: Die Verwendung zivilrechtlicher Kriterien für die Normierung von Umverteilungsmustern auf staatlicher Ebene muß schon auf den ersten Blick Zweifel wecken. Denn es findet eine mechanische Übertragung von Regelungen statt, die - so muß man annehmen - jeweils spezifische kontext- und problemgebundene Motive haben. Diese Zweifel erhärten sich bei einer näheren Betrachtung in vollem Umfang.

4.2 VfGH-Erkenntnis versus familienpolitischer *Common sense*

Kernpunkt des Spruches der Verfassungsrichter ist die schichtspezifische steuerliche Entlastung von Unterhaltsverpflichteten. Die steuerliche Berücksichtigung der mit dem Einkommen steigenden, halben zivilrechtlichen Unterhaltslasten und damit eine höhere staatliche Förderung von Kindern besserverdienender Eltern erfüllt jedenfalls die Vorgaben der Höchstrichter.

Um sowohl den Gestaltungsrahmen, den das Erkenntnis bietet, als auch seine Defizite aufzuzeigen, wird es im folgenden mit alternativen Prinzipien für eine Familienbesteuerung (12) konfrontiert. Das Erkenntnis und die daraus abzuleitenden Implikationen liegen nicht nur quer zu gruppenspezifisch geprägten Gerechtigkeitsvorstellungen, sondern auch zu von der Bevölkerung und den politischen Parteien umfassend geteilten Vorstellungen über eine "gerechte" Familienpolitik. Es ist in weiten Teilen mit dem verteilungs- und familienpolitischen Common sense schwer in Ein-

klang zu bringen. Dieser Common sense hat sich während der Entstehung dieses Aufsatzes zu einem von der SPÖ-ÖVP-Koalition getragenen Maßnahmenbündel verdichtet. In seinen Grundzügen umfaßt dieses Bündel eine Erhöhung der einkommensunabhängigen Kinderförderung um monatlich 500 Schilling pro Kind. Familienbeihilfe bzw. Kinderabsetzbetrag werden bis zum Jahr 2000 in zwei Stufen erhöht. Die Alters- bzw. Mehrkindstaffel - mit dem Alter bzw. der Kinderzahl steigende Förderung - bleibt erhalten und wird künftig zur Gänze aus dem FLAF beglichen. Als neuer Gestaltungsakzent ist eine einkommensabhängige Komponente der Mehrkindfamilienförderung hinzugekommen. Familien mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von unter 42.000 Schilling bekommen für das dritte und jedes weitere Kind eine zusätzliche Direktförderung von 400 Schilling pro Kind und Monat (13).

Ähnlich wie das Familienpaket 1992 ist das Maßnahmenbündel der Koalition im Hinblick auf seine VfGH-Konformität problematisch, da es von Anliegen getrieben ist, die quer zu jenen des VfGH liegen. An unserer Argumentation aus dem Jahre 1992 (14) müßten wir nur einige Nuancen ändern, um der neuen Situation gerecht zu werden. Interessanter scheint es allerdings, die Genesis des Maßnahmenbündels als Kompromiß zwischen ÖVP und SPÖ zu analysieren. Die Frage dabei lautet: Ist möglicherweise nur der größte gemeinsame Nenner zwischen den Koalitionsparteien VfGH-widrig? Wie sich zeigen wird, ist dies nicht der Fall. Denn auch die Reformvorschläge von SPÖ und ÖVP zur Erfüllung der Vorgaben der Höchststrichter waren nicht VfGH-konform. Es wurde und wird zwar weiterhin versucht, den Anschein zu erwecken, daß das jeweilige Modell die Vorgaben des VfGH erfülle. Doch das gelingt nur auf dem Weg sachlich problematischer Behauptungen und unter Inkaufnahme inhaltlicher Inkonsistenzen. Da die Vorschläge der SPÖ bzw. ÖVP einem verteilungs- und familienpolitischen Common sense jedenfalls näher liegen als das Erkenntnis, ist die mangelnde Bereitschaft, sie mit dem Erkenntnis materiell in Einklang zu bringen, letztlich auch nicht verwunderlich.

4.2.1 "Jedes Kind ist gleich viel wert"

Von den unterschiedlichen Meinungen zur steuerlichen Behandlung von Mehrkindfamilien vorerst einmal abgesehen, ist den Äußerungen von SpitzenpolitikerInnen von SPÖ und ÖVP zu entnehmen, daß das Prinzip "Jedes Kind soll dem Staat gleich viel wert sein" einen Eckpunkt in der vom VfGH erzwungenen Reform der Familienbesteuerung darzustellen hat. Die Regierungsparteien stellen damit die bestehende *einkommensunabhängige* (mit dem Kindesalter steigende) Kinderförderung mittels Familienbeihilfen und Kinderabsetzbeträgen nicht in Frage. Der Beitrag der Öffentlichkeit zur Unterstützung von Familien mit Kindern soll weiterhin nicht mit dem Einkommen der Unterhaltsverpflichteten steigen.

Zwar favorisierte die SP eine Erhöhung der Familienbeihilfe und die VP im Gegensatz dazu eine Anhebung der Kinderabsetzbeträge. Doch in der

ökonomischen Wirkung für die/den Anspruchsberechtigte/n ergibt sich daraus kein Unterschied. Da "Geld kein Mascherl trägt", ist es unmaßgeblich, aus welchem "Topf" – FLAF oder allgemeines Steueraufkommen – sie/er das Geld für Kinderförderung bekommt.

Die Regierungsparteien wollen also die einkommensunabhängige Erhöhung der Kinderabsetzbeträge/Familienbeihilfen allen Anspruchsberechtigten zukommen lassen und nicht nur jenen, bei denen nach dem Spruch des VfGH die horizontale Gleichbehandlung verletzt wird. Wenngleich diese Vorschläge den verteilungs- und familienpolitischen Konsens widerspiegeln, erfüllen sie nicht die Vorgaben der Verfassungsrichter. Denn dazu müßte sich die Anhebung der Kinderabsetzbeträge/Familienbeihilfen an den "Maximalgewinnern" des Erkenntnisses orientieren, also an jenen, bei denen der größte Entlastungsbedarf besteht. Wie im Abschnitt 2 analysiert, sind das Unterhaltsverpflichtete mit einem über 19jährigen unterhaltsberechtigten Kind und mit einem monatlichen Nettoeinkommen von über 60.000 Schilling. Die für diese Gruppe erforderliche Erhöhung beträgt etwa 1.200 Schilling pro Kind und Monat. Die geplante Anhebung der Kinderabsetzbeträge/Familienbeihilfen um 500 Schilling liegt deutlich darunter. Wie bereits mit dem Familienpaket 1992 könnte mit ihrer Einführung eine weitere, letztlich erfolglos bleibende Runde im Spiel zwischen Gesetzgeber und VfGH eingeläutet werden.

Wollen die Regierungsparteien an der Vorstellung einer einkommensunabhängigen Kinderförderung festhalten, scheint eine VfGH-konforme Lösung darin zu liegen, die den "Maximalgewinnern" zustehende Besserstellung allen Kindern, also auch jenen in weniger wohlhabenden Familien, zukommen zu lassen. Doch auch dieser Lösungsversuch ist nicht realisierbar bzw. entspricht nicht jenen Prinzipien, die der VfGH ins Zentrum seiner Argumentation stellt. Nicht realisierbar ist er, weil er zu einer erheblichen budgetären Mehrbelastung führen würde (15). Eventuell nicht VfGH-konform ist er, weil er die bereits bei der bisherigen Höhe der Familienbeihilfe/Kinderabsetzbeträge vorhandene - in den Abbildungen im Abschnitt 2 ersichtliche - tendenzielle Übererfüllung der Vorgaben des VfGH in niedrigen Einkommensbereichen weiter verstärkt. Um diesen Tatbestand zu rechtfertigen, könnte der Gesetzgeber argumentieren, daß er das Prinzip der horizontalen Gleichbehandlung in der Interpretation des VfGH nur mit zusätzlichen Gerechtigkeitskriterien ergänzte, welche auf die spezifische Lage von Kindern in Familien mit niedrigem bis mittlerem Einkommen abgestellt seien. Dieser Gedanke drängt sich insbesondere deshalb auf, als der VfGH dem Gesetzgeber hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der Reform, vor allem bezüglich der vertikalen Umverteilung, breiten Gestaltungsspielraum zubilligt (16). Er kleidet diese Freiräume indes in unverbindliche und allgemeine Formulierungen: Es sei "(nur) die Frage der Verfassungsmäßigkeit der steuerlichen Belastung jener Einkommens-teile, die vom Steuerpflichtigen für Unterhaltsleistungen an Kinder verwendet werden müssen" (VfGH 1997, 17) Gegenstand des Prüfungsverfahrens gewesen, also nur, inwieweit das Steuer- und Transfersystem die ho-

rizontale Gleichbehandlung von Steuerpflichtigen gewährleistet (nicht aber die Zulässigkeit anderweitig motivierter Transfers).

Die Funktion solcher Bemerkungen ist es, die potentielle sozialpolitische Sprengwirkung des Erkenntnisses zu entschärfen. Es wird der Eindruck erweckt, daß die Übererfüllung der Vorgaben des VfGH in unteren Einkommensbereichen in beliebigem Ausmaß möglich sei. Somit stünde der Einführung zusätzlicher Gerechtigkeitskriterien, wie etwa der Abdeckung eines (sozialen) Existenzminimums des Kindes durch den Staat, nicht das Geringste im Weg. Doch die damit legitimierten Muster vertikaler Umverteilung führen gleichzeitig dazu, daß im horizontalen Vergleich Unterhaltsverpflichtete mit niedrigem Einkommen im Vergleich zu kinderlosen Beziehern des gleichen Einkommens gemäß VfGH-Kriterien als privilegiert gelten müßten. Letztere könnten den VfGH wegen horizontaler Ungleichbehandlung anrufen und müßten bei konsistenter Fortsetzung der bisherigen Judikatur recht bekommen. Eine Übererfüllung der Vorgaben des VfGH kann demnach nicht beliebige Ausmaße annehmen, ohne entweder die von ihm gewählte Methode zur Ermittlung steuerlicher Leistungsfähigkeit (Markteinkommen minus fremdbestimmte Einkommensverwendungen in der skizzierten Konkretisierung) zu relativieren oder aber das Prinzip horizontaler Gleichheit aufzugeben. Denn selbstverständlich ist dieses Prinzip nicht teilbar, etwa in dem Sinn, daß es nur für die oberen fünf Dezile der Einkommensverteilung gilt, nicht aber für die unteren.

Wir fassen zusammen: Solange man sich an der speziellen Interpretation horizontaler Gleichbehandlung im Sinne der Verfassungsrichter orientiert, kann man für eine einkommensunabhängige Kinderförderung - unabhängig von ihrer Höhe bzw. dem Ausmaß ihrer Erhöhung - schwerlich die Diagnose "verfassungskonform" erwarten. Der Versuch, den sozial- und familienpolitischen Konsens der Regierungsparteien mit dem VfGH-Erkenntnis als Hebel politisch durchzusetzen, ist problematisch. Die Spannung zwischen den für sich betrachtet jeweils einsichtigen Prinzipien von horizontaler Gleichbehandlung bzw. vertikaler Gerechtigkeit kann nicht in jedem Fall dadurch aufgelöst werden, indem diese Prinzipien einfach additiv miteinander verknüpft werden. Nicht ein mechanisch-additives Kombinieren unterschiedlicher Gerechtigkeitskriterien, sondern eine politische Abwägung, die ihnen sachlich begründbar jeweils (beispielsweise einkommensabhängig) unterschiedliche Gewichte zuweist, wäre erforderlich.

4.2.2 Verminderung der Armutsgefährdung

Eines der unbestrittensten familien- und sozialpolitischen Ziele besteht wohl in der Verhinderung und Reduzierung der Armutsgefährdung von Familien mit Kindern. Die notwendigen Unterhaltsleistungen für Kinder sollen nicht zur Verarmung der jeweiligen Familien führen. Familienarmut und Armutsgefährdung steigen empirisch gesehen mit der Kinderanzahl. Sie sind auch bei AlleinverdienerInnen und AlleinerzieherInnen überdurchschnittlich hoch (17). Auch weit über jene Gruppierungen hinaus, die für

eine einkommensunabhängige Kinderförderung eintreten, finden staatliche Förderungsmaßnahmen für Familien mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen Unterstützung (18).

Das Erkenntnis des VfGH ist jedoch nicht hilfreich, um diesen weithin anerkannten Problembereich in den Griff zu bekommen. Im vorhergehenden Unterabschnitt wurde bereits argumentiert, daß eine einseitige Fixierung auf das Prinzip der horizontalen Gleichbehandlung im Sinne des VfGH einer rein additiven Einführung zusätzlicher Gerechtigkeitsvorstellungen - wie etwa der Abdeckung des Existenzminimums für Kinder schlecht verdienender Eltern mittels Direkttransfers - entgegen steht.

Damit liegt auch die von der SP vorgeschlagene, sozialpolitisch motivierte, zusätzliche Förderung einkommenschwacher Mehrkindfamilien quer zu den Vorgaben des VfGH. Weiters ist das SP-Modell einer zusätzlichen Direktzahlung für Familien mit niedrigem Familieneinkommen ab dem dritten Kind - die mit steigendem Einkommen auf Null reduziert wird - mit allen Problemen der Ermittlung eines Familieneinkommens in einem Individualsteuersystem behaftet. Außerdem ist es aus effizienztheoretischer Sicht wegen der damit ausgelösten Anreizwirkungen in Frage zu stellen. Denn das Abschmelzen dieses Mehrkinderzuschlags bewirkt im relevanten Einkommensbereich eine oft nicht vernachlässigbare Erhöhung des Grenzsteuersatzes mit zu erwartenden negativen Auswirkungen auf das Arbeitsangebotsverhalten insbesondere der ZweitverdienerInnen (19).

Der vom LIF propagierte Vorschlag eines relativ großzügigen Direkttransfers für Kinder (in Form einer Negativsteuer), der sich mit steigendem Familieneinkommen auf Null verringert, geht aus der Sicht des VfGH ebenfalls in die verkehrte Richtung. Wie auch die einkommensabhängige Mehrkindstaffel der SP, ist er weiters mit den Problemen der Ermittlung des Familieneinkommens und den negativen Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot konfrontiert.

4.2.3 Verstärkte Förderung von Mehrkindfamilien

Im Vergleich zu den beiden behandelten Problemkreisen ist der gesellschaftspolitische Konsens bezüglich einer allgemeinen, einkommensunabhängigen Förderung von Mehrkindfamilien weniger umfassend und beschränkt sich im wesentlichen auf die VP und diverse Familienverbände. Die SP hat der mit dem Familienpaket 1992 eingeführten Erhöhung der Kinderabsetzbeträge mit steigender Kinderzahl nur im Kompromißweg zugestimmt, wie auch der Vorschlag ihrer Abschaffung im vorliegenden Reformpaket wiederum belegt.

Auch dieser Fall einer nicht umfassend akzeptierten familienpolitischen Gerechtigkeitsvorstellung findet im Erkenntnis des VfGH keine Deckung. Die vom VfGH akzeptierte Berechnung der Unterhaltsverpflichtungen weist vielmehr in die Gegenrichtung. In ihr werden mit steigender Kinderanzahl sinkende Unterhaltsleistungen pro Kind zugrunde gelegt. Damit

stellt die Mehrkindstaffel ein weiteres Beispiel für das Auseinanderklaffen zwischen politisch gewünschter Familienpolitik und dem, was das Erkenntnis der Verfassungsrichter an sich verlangen würde, dar.

4.2.4 Unterhalt im Scheidungsfall

Obwohl der VfGH die zivilrechtlichen Unterhaltsverpflichtungen im Scheidungsfall als Maßstab für die steuerliche Behandlung der Unterhaltsleistungen in "intakten" Familien - die Eltern leben mit ihren Kindern in einem gemeinsamen Haushalt - heranzieht (20), ist das Erkenntnis paradoxerweise für eine plausible Regelung der Geschiedenenproblematik kaum hilfreich (21). Vielmehr zöge ein Versuch, es konsistent anzuwenden, weitreichende Verwicklungen nach sich und würde zu familien- und gesellschaftspolitisch sehr unbefriedigenden Lösungen führen.

Bevor wir darauf genauer eingehen, kurz zu den Wirkungen der Reformvorschläge der Regierungsparteien in diesem Problembereich. Die gesetzlichen Unterhaltsleistungen für ein nicht dem eigenen Haushalt zugehöriges Kind eines geschiedenen Unterhaltsverpflichteten wurden bisher als durch den Unterhaltsabsetzbetrag abgegolten betrachtet (22). Sowohl vom SP-Modell einer Anhebung der Familienbeihilfe als auch vom VP-Modell einer Erhöhung der Kinderabsetzbeträge für sein nicht haushaltszugehöriges Kind würde ein geschiedener Vater - sicher der Regelfall - daher nicht profitieren. Denn Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag werden an jenen Elternteil ausbezahlt, zu dessen Haushalt das unterhaltsberechtigte Kind zugehörig ist - in der Regel an die Mutter (23). Ohne eine Erhöhung des Unterhaltsabsetzbetrages würden beide Reformmodelle unabhängig von der Höhe der Anhebung der Familienbeihilfe/Kinderabsetzbeträge keine steuerlichen Vorteile für geschiedene Unterhaltsverpflichtete bringen.

Wie im Abschnitt 2 argumentiert wurde, ist es jedenfalls plausibel anzunehmen, daß Familienbeihilfen/Kinderabsetzbeträge in einer "intakten" Familie mit der Steuer auf die Unterhaltslast des Unterhaltsverpflichteten für haushaltszugehörige Kinder gegenzurechnen sind. Dagegen scheint diese Gegenrechnung der Kindertransfers mit den Unterhaltsleistungen des vom Kind getrennt lebenden Unterhaltspflichtigen intuitiv nicht unbedingt plausibel. Findet man dies nicht plausibel, dann ist folgender Schluß unabweisbar: Geschiedene Unterhaltsverpflichtete könnten im Falle der Umsetzung der VP/SP-Konzepte den VfGH wegen horizontaler Ungleichbehandlung im Vergleich zu nicht geschiedenen Unterhaltsverpflichteten gleichen Einkommens anrufen. Beurteilen die Verfassungsrichter die Unterhaltsverpflichtungen von Geschiedenen nach den gleichen Kriterien wie in ihrem Erkenntnis vom Oktober des Vorjahres, müßten sie wohl eine horizontale Ungleichbehandlung diagnostizieren.

Welche Wege bleiben dem Gesetzgeber in diesem Fall offen, um eine neuerliche Gesetzesaufhebung zu vermeiden?

Wie bereits angedeutet, könnten einerseits die Unterhaltsabsetzbeträge angehoben werden. Für eine VfGH-konforme Regelung müßte implizit

zumindest die Hälfte der gesetzlichen Unterhaltsverpflichtungen steuerfrei gestellt werden. Für das erste über 19jährige Kind und die höchsten Einkommen wäre dafür ein Unterhaltsabsetzbetrag von monatlich etwa 3.400 Schilling erforderlich. Ein Vergleich mit dem derzeitigen Unterhaltsabsetzbetrag von 350 Schilling zeigt, daß dieser Lösungsweg schon aus budgetären Erwägungen keine Chance auf Realisierung hat, wenn gleichzeitig Familienbeihilfe (eventuell auch Kinderabsetzbetrag) weiterhin an den Elternteil ausbezahlt wird, zu dessen Haushalt das Kind zugehörig ist. Eine solche Regelung würde zudem Scheidung monetär belohnen. Sie wäre damit nicht neutral bezüglich der Wahl der Lebensform.

Um die im österreichischen Individualsteuersystem im Ansatz gegebene Neutralität bezüglich der Lebensform zu erhalten, könnten andererseits Familienbeihilfen/Kinderabsetzbeträge an den Unterhaltspflichtigen ausbezahlt werden, auch wenn das Kind nicht in dessen Haushalt lebt. Die Gegenrechnung der Kindertransfers mit der Steuerlast auf die Unterhaltsverpflichtungen wäre dann jedenfalls wieder plausibel. Dieser Weg würde allerdings einen familien- und frauenpolitischen Rückschritt bedeuten.

Es bleibt abzuwarten, ob die Verfassungsrichter den Weg für eine der beiden geschilderten schlechten Alternativen ebnen oder ob sie einen anderen Ausweg aus dem Dilemma konstruieren. Angemessen wäre in diesem Kontext in konsistenter Umsetzung des einkommensorientierten Leistungsfähigkeitsprinzips allenfalls ein Unterhaltsabsetz- oder -freibetrag, dessen Motivation und Größe von Momenten wie dem Verlust von Kostenvorteilen infolge von Skalenersparnissen gemeinsamer Haushaltsführung bestimmt sein könnte. Von der Systematik her zeigt sich aber gerade in diesem Fall die Überlegenheit eines konsequenten Individualprinzips, und zwar sowohl für die gedankliche Organisation der Zusammenhänge als auch für plausible praktische Lösungsansätze. Wir kommen im nächsten Abschnitt darauf zurück.

5. Leitmotive einer zeitgemäßen Neuordnung

Die Diskussion rund um sinnvolle Lösungen der Familienförderung ist allzu stark von den Erkenntnissen des VfGH geprägt. Sie wurden zum Referenzpunkt aller Lösungsvorschläge und erhielten damit einen Wert, der ihnen eigentlich gar nicht zusteht. Auch der Präsident des VfGH, Adamovich, hat sich kritisch zu diesen Entwicklungen geäußert (24). Deshalb müssen, unabhängig vom VfGH-Erkenntnis und auch unabhängig vom derzeitigen Familienförderungssystem, sinnvolle Prinzipien entwickelt und auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten überprüft werden. Als Grundzüge einer möglichen Neuordnung werden im folgenden ein konsequenter umgesetztes Individualprinzip und eine gerechtere Mittelaufbringung analysiert.

5.1 Individualprinzip

Moderne Gesellschaften orientieren sich in zunehmendem Ausmaß am steuerlichen Individualprinzip. Die wesentlichsten Gründe dafür sind der Wandel der Familienstruktur und die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen. In Anbetracht der vielen unterschiedlichen Familienkonstellationen und Erwerbsmuster kann nur das Individuum im Mittelpunkt der Überlegungen stehen. Daß diese Sicht auch modernen Sozialethiken entspricht und dadurch überdies die Neutralität des Staates gegenüber unterschiedlichen Lebensformen gewahrt bleiben kann, kommt noch hinzu. Das Individualprinzip ist, wie bereits in Abschnitt 4.1 ausgeführt, keinesfalls familienfeindlich. Ganz im Gegenteil, denn der Staat übernimmt für Individuen, die sich nicht selbst erhalten können (z. B. Kinder), einen Teil der Kosten. Aufgrund budgetärer Restriktionen scheint zwar die vollständige Abdeckung der Existenzminima nicht möglich. Doch nur das Individualsteuerprinzip ermöglicht Doppelverdiener-Ehen ohne signifikante Verschlechterung der Arbeitsanreize infolge höherer Grenzsteuersätze. Weiters können auch beim Individualprinzip sachlich gerechtfertigte Differenzierungen vorgenommen werden. Dies trifft auf außergewöhnliche Belastungen und, wie schon angedeutet, auf den Unterhaltsabsetzbetrag zu, der als Kompensation für die höheren Kosten der getrennten Haushaltsführung gesehen werden kann.

Im österreichischen Einkommensteuerrecht wurde 1972 das Individualsteuerprinzip eingeführt. Auch das derzeitige Familienförderungssystem entspricht im wesentlichen dem Individualprinzip. Alle Kinder erhalten unabhängig vom Einkommen ihrer Eltern staatliche Transfers. Da Kinder selbst nicht rechtsfähig sind, wird die Beihilfe seit 1993 zugunsten des haushaltsführenden Elternteils ausbezahlt. Diese einkommensunabhängige Grundabsicherung wird durch sachlich begründbare Zuschläge ergänzt (Alters- und Mehrkinderzuschläge, Unterhaltsabsetzbetrag). Das VfGH-Erkenntnis verletzt das Individualprinzip ganz generell durch die Berücksichtigung der Unterhaltslasten beim Steuerpflichtigen. Mit dem Individualprinzip vereinbar ist eine Messung der Leistungsfähigkeit mit dem Einkommen des Steuerpflichtigen, wobei objektive Minderungen der Leistungsfähigkeit (Invalidität u.ä.) berücksichtigt werden können. Die familiären Bindungen des Steuerpflichtigen zählen jedoch aus guten Gründen nicht dazu. Hingegen gewährt der Staat Transfers zur Unterstützung der Kindererziehung, als deren Empfänger – im Sinne des Individualprinzips – die Kinder zu denken sind (vgl. hierzu die Schritte 1–3 in Abschnitt 3).

Die Verletzung des Individualprinzips führt zu folgenden Problemen: Erstens fordert der VfGH hohe Begünstigungen für Kinder von Reichen und läßt im Ergebnis mit steigendem Einkommen steigende Transfers zu. Daraus folgt: Ein solches Transfermuster kann der Gesetzgeber mit den skizzierten Schwierigkeiten nur vermeiden, indem hohe, einheitliche Transfers gewährt werden. Zweitens wirkt die Verletzung des Individualprinzips kaum

überwindbare Probleme bei der Behandlung getrennt lebender Eltern auf. Grund dafür ist die Logik der "Gegenrechnung", welche durch das vom VfGH praktizierte Abgehen vom Individualprinzip unerlässlich wird, während sie bei einer konsequenten Individualbetrachtung (siehe den vorhergehenden Absatz) unterbleiben kann und muß. Genau bei dieser "Gegenrechnung" macht sich aber nun eine Asymmetrie bemerkbar. Während bei gemeinsam lebenden Eltern die Gegenrechnung von Transfers und Steuern zwingend scheint, erscheint eine solche Vorgangsweise bei getrennt lebenden Eltern wenig plausibel zu sein. Ein diesbezügliches Erkenntnis des VfGH liegt zur Zeit zwar noch nicht vor. Wie vorhin argumentiert, werden dem Gesetzgeber vermutlich nur zwei schlechte Alternativen bleiben. Entweder verzichtet er auf die Neutralität gegenüber der Lebensform und zahlt für Kinder getrennt lebender Eltern doppelt. Einmal für die Kosten des Kindes (Familienbeihilfe an den kinderbetreuenden Haushalt) und einmal für die Steuerfreistellung der halben Unterhaltsleistungen (z. B. Absetzbeträge an den Unterhaltsverpflichteten). Da diese Vorgangsweise nicht nur sehr teuer ist, sondern auch eine "Scheidungsprämie" merklicher Größenordnung darstellt, kann sie als Lösungsansatz verworfen werden. Somit kann möglicherweise in Zukunft der Transfer nicht mehr an den Haushalt des Kindes ausbezahlt werden, sondern muß zur Steuerfreistellung der Unterhaltsleistungen verwendet werden. Ein familien- und frauenpolitischer Rückschritt erster Ordnung, der durch die höchstrichterliche Nicht-Beachtung des Individualprinzips notwendig werden könnte.

5.2 "Gerechte" Mittelaufbringung

Die Familie als *income-sharing*-Institution bedarf unter modernen Verhältnissen der Ergänzung durch staatliche Redistribution. Es steht für uns daher außer Streit, daß sich die Gesellschaft an den Kosten der Kindererziehung beteiligen soll. Da sie dies in den letzten zehn Jahren in immer geringerem Ausmaß getan hat, ist die durch das VfGH-Erkenntnis induzierte Erhöhung der Unterstützungen sicherlich gerechtfertigt (25). In Anbetracht des hohen Volumens der monetären Transfers ist dabei auf eine "gerechte" Verteilung der Finanzierungslasten zu achten. Derzeit werden diese Mittel zum kleineren Teil aus den allgemeinen Steuereinnahmen (Kinderabsetzbeträge), zum größeren Teil vom FLAF bereitgestellt. Im folgenden soll die Finanzierung dieses Fonds näher untersucht werden.

Der FLAF wird zu rund einem Viertel aus den allgemeinen Ertragssteuern gespeist. Der weit größere Teil, rund 40 Mrd. Schilling jährlich, wird als Lohnnebenkosten von den unselbständig Erwerbstätigen aufgebracht. Diese völlig einseitige Belastung unselbständiger Arbeit ist historisch erklärbar. In der unmittelbaren Nachkriegszeit erhielten nur arme, unselbständige Familienerhalter Ernährungsbeihilfen, die durch einen allgemeinen Lohnverzicht finanziert werden konnten (26). Ab Mitte der fünfziger Jahre verlagerte sich der Schwerpunkt der Familienpolitik zum oben erwähnten allgemeinen Kinderlastenausgleich. Seit diesem Zeitpunkt ist die

Finanzierungsstruktur des FLAF sanierungsbedürftig, da die spezifische Belastung von unselbständiger Arbeit nicht mehr rechtfertigbar ist. Die Finanzierung der von der Gesellschaft zu tragenden Kinderlasten sollte möglichst breit verteilt werden. Dazu bieten sich in erster Linie alle Einkommen oder die Wertschöpfung an. Eine solche Umstellung der FLAF-Finanzierung ist nicht nur aus Gerechtigkeits-, sondern auch aus Effizienzüberlegungen zu befürworten. Damit könnten nicht nur die in der öffentlichen Diskussion immer wieder als effizienzschädlich kritisierten hohen Lohnnebenkosten reduziert werden. Breite Bemessungsgrundlagen sind aus Optimalsteuersicht der Tendenz nach generell schmalen vorzuziehen (geringere Wahrscheinlichkeit von Ausweichreaktionen). Überdies können durch breitere Bemessungsgrundlagen die Beitragssätze gesenkt und somit die Wohlfahrtsverluste infolge von Verzerrungen reduziert werden. Weiters könnten dadurch Bevorzugungen einiger öffentlich-rechtlicher Körperschaften durch die sogenannte Selbstträgerschaft (27) beseitigt werden.

Wenn die Umstellung des FLAF auf allgemeine Steuerfinanzierung erwogen wird, so bedarf seine weitere Existenz als Fonds einer besonderen Begründung. Da zwischen Beiträgen und Leistungen kein Zusammenhang besteht, fallen die üblichen Argumente (Transparenz, getrennter Rechenkreislauf, geringere subjektive Steuerwiderstände) kaum ins Gewicht. Da der FLAF auch Verluste machen kann, die aus dem allgemeinen Budget gedeckt werden, existiert auch keine strikte Ausgabenrestriktion. Wenn kaum Argumente für die Aufrechterhaltung des FLAF zu finden sind, stellt sich die Frage nach den Vorteilen einer Auflösung. Erstens erhöht ein einheitliches Steuer- und Transfersystem die Transparenz des Staatssektors. Zweitens entwickelt ein Fonds, zumindest in Zeiten von Überschüssen, eine Eigendynamik, die zu nicht immer sachlich gerechtfertigten Ausgabensteigerungen führt. Die Gefahr einer solchen Eigendynamik ist psychologisch erklärbar, empirisch überprüfbar und motiviert das finanzwissenschaftliche Postulat des Non-Affektationsprinzips gegen Zweckbindungen.

6. Zusammenfassende Gesamteinschätzung

Die Diskussion um die steuerliche und transferseitige Behandlung von Kindern bzw. Familien hat eine pragmatische und eine prinzipielle Dimension. Eine resümierende Gesamteinschätzung aus pragmatischer Sicht müßte ungefähr wie folgt lauten: Die derzeitige Form der Familienförderung schafft bei der Mittelaufbringung Ungerechtigkeiten und Verzerrungen, die relativ leicht vermeidbar wären. Auf der Verwendungsseite ist das derzeit bestehende System indes nicht so schlecht wie sein Ruf - gerade auch im internationalen Vergleich. Gleichwohl könnte die Einfachheit und Durchschaubarkeit durch eine rigorose Integration von Steuer- und Transfersystem noch verbessert werden. Die Vereinfachung könnte auch eine Fokussierung auf empirisch diagnostizierte Probleme und Problem-

gruppen erleichtern und damit eine wirkliche und nicht bloß rhetorische Verbesserung der sogenannten "Treffsicherheit" bringen. Vielfach wird eine Politik, welche die Chancen von "benachteiligten" Kindern (d.h. Kinder, deren soziale und familiäre Situation erhebliche Startungsrechtheiten enthält) nachhaltig verbessern soll, eher über Sachleistungen den gewünschten Effekt haben. Die einseitige Fixierung auf Geldtransfers ist gerade in diesem Kontext unplausibel: Die guten Gründe, mit denen Ökonominen ansonsten Geldtransfers vorziehen, greifen hier nur wenig.

Aus prinzipieller Sicht haben wir ein Problem vor uns, welches durch die unter modernen Bedingungen *unvermeidbare* Koexistenz der Umverteilungsmaschine "Staat" mit der "Familie" - als nach wie vor empirisch wichtiger, aber in der materiellen Konkretisierung zunehmend heterogenen *income-sharing*-Institution - geschaffen wird. (Es ist nützlich, die in der aktuellen Diskussion einiges "Krisenpotential" bergende Problematik der Geschiedenen als Sonderfall dieser Heterogenisierung zu begreifen.) Nun kann man über die sozialethisch wünschenswerten Muster und Reichweiten der Umverteilung verschiedener Meinung sein. Dies ist letztlich im politischen Diskurs zu klären. Was sich aber gut argumentieren läßt, ist das Individualprinzip als kaum umgehbarer Angelpunkt für die Beurteilung umverteilungsrelevanter Tatbestände im Steuer- und Transfersystem. Denn der Anspruch des modernen Staats im Hinblick auf die Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit und Chancengerechtigkeit kann plausiblerweise nur auf Individuen bezogen sein. Inwiefern der Staat auf faktisch nachvollziehbares oder angenommenes *income-sharing* in bestehenden oder geschiedenen Familienverbänden Rücksicht nimmt oder nehmen sollte, ist vor allem eine Frage der Nicht-Diskriminierung zwischen Lebensformen und der Vermeidung effizienzschädlicher Verdrängungseffekte. Alles andere, und dies betrifft nicht zuletzt die vom VfGH forcierte Idee der Anknüpfung am standesgemäßen Unterhalt, ist bestenfalls ein Luxus, der finanziell kostspielig und systematisch kaum realisierbar ist.

Anmerkungen

- (1) Sturn (1996) 180f.
- (2) Dieses Kapitel ist eine gekürzte Überarbeitung von Wohlfahrt (1997a).
- (3) Vgl. dazu im Detail VfGH (1997) sowie den vorhergehenden Normen-Prüfungsbeschuß VfGH (1996).
- (4) Die unmittelbar auf dieses Zitat folgende Passage in VfGH (1997) könnte gegen eine derartige Gegenrechnung von Familienbeihilfe/Kinderabsetzbetrag mit der Steuerlast ins Treffen geführt werden. Sie lautet: "Die Kinder- (Unterhalts-)absetzbeträge verringern zwar - ebenso wie die Familienbeihilfe - nicht die Steuerlast der Unterhaltspflichtigen ..., wohl aber wirken sich diese Transferleistungen insofern aus, als sie die Unterhaltslast der zur Leistung von Unterhalt Verpflichteten verringern." (20f)
Doch von massiven inhaltlichen Einwänden gegen eine solche Interpretation einmal abgesehen, spricht der im Erkenntnis folgende Absatz wiederum klar für die Gegenrechnung kinderbezogener Transfers mit der Steuerlast: "Das Verfahren hat gezeigt, daß diese Transferleistungen die steuerliche Belastung jener Einkommensteile, die zur Erfüllung der Verpflichtung zur Unterhaltsleistung erforderlich sind, nicht auszuglei-

- chen vermögen, ja daß sie nicht einmal in allen Fällen geeignet sind, den von den Zivilgerichten bei Ermittlung der Unterhaltspflicht herangezogenen fiktiven Regelbedarf ... abzudecken (gemeint ist damit offensichtlich "von der Besteuerung freizustellen", Anm. d. Verf.), also zu bewirken, daß dieser Regelbedarf so behandelt würde, als würde er von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen." (21) Eine weitere Stelle, die für die von uns im weiteren unterstellte Art der Gegenrechnung spricht, findet sich auf den Seiten 23f des Erkenntnisses.
- (5) Bei der Berechnung der Einkommensteuer (halbe Unterhaltsverpflichtung mal Grenzsteuersatz) können fallbedingt leichte Abweichungen entstehen (z.B. durch Sonderzahlungen, Sonderausgaben oder dergl.).
 - (6) Vgl. Guger (1996) 38ff. Die dort verwendeten Daten stammen allerdings aus 1991 und liegen nur für nicht-selbständige Haushalte vor.
 - (7) Vgl. dazu Sturn (1992a) sowie Schneider (1979).
 - (8) Dujmovits, Sturn (1997) 19.
 - (9) Wir werden darauf in einem anderen Aufsatz zurückkommen: Dujmovits, Sturn, Wohlfahrt (1998).
 - (10) Zuletzt in Dujmovits, Sturn (1997).
 - (11) Auch wenn es wahrscheinlich nicht immer der Realität und auch nicht den moderneren *bargaining*-theoretischen Konzepten der Familienökonomie entspricht. Julie Nelson (1992) thematisiert historisch und systematisch die Evolution der Konzepte der Lebensstandardmessung vor dem Hintergrund des familiären Zusammenlebens.
 - (12) Dem österreichischen Sprachgebrauch entsprechend wird in dieser Arbeit "Familienbesteuerung" als Oberbegriff für die Gesamtheit der familienbezogenen Steuer- und Transferregelungen verwendet.
 - (13) Das "Familienpaket" umfaßt weiters eine Erhöhung der Negativsteuer beim Alleinverdienerabsetzbetrag, eine Neuauflage der sogenannten Kindergartenmilliarde und noch auszuhandelnde begleitende Maßnahmen.
 - (14) Beispielsweise diagnostizierte Sturn (1992b) 749 die mangelnde Konformität des damaligen „Familienpakets“.
 - (15) Schon die vorliegenden Vorschläge für die Ausweitung der Familienförderung bergen in Kombination mit der für das Jahr 2000 geplanten Steuerreform nach Ansicht von Marterbauer (1998) die Gefahr in sich, daß die öffentlichen Haushalte wieder aus dem Ruder laufen und die Kriterien des "Stabilitätspaktes" nicht oder nur unter Verzicht auf Spielraum für stabilisierende Konjunkturpolitik eingehalten werden können.
 - (16) Beispielsweise wird vom VfGH (1997) 16f nicht gefordert, der Staat solle "die Unterhaltslasten von unterhaltspflichtigen Eltern ganz oder teilweise übernehmen. Solches zu tun, steht ebenso im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wie auch die Ausgestaltung einer allfälligen Übernahme von Teilen der Unterhaltspflicht, etwa im Hinblick auf deren Staffelung nach der Anzahl oder dem Alter der Kinder oder nach der sozialen Bedürftigkeit, sofern die konkrete Regelung nur in sich sachlich ist."
 - (17) Vgl. Badelt (1996) 36ff.
 - (18) Bezüglich der konkreten Ausgestaltung der Förderung - direkte monetäre Leistungen versus (öffentlich subventionierte) Sachleistungen - ist dieser gesellschaftspolitische Konsens schon weniger umfassend. Beispielsweise wird gegen zu hohe ungebundene Direkttransfers eingewendet, daß sie in manchen Fällen einen zu starken Anreiz für die Unterhaltsverpflichteten bieten, auf Markteinkommen überhaupt zu verzichten. Dem kann mittels einer Umschichtung hin zu einer kostenlosen bzw. subventionierten öffentlichen Bereitstellung von Sachleistungen (Kindergärten, Schulbildung etc.) vorgebeugt werden.
 - (19) Der ursprüngliche SP-Vorschlag bewirkt beispielsweise beim dritten Kind und einem versteuerbaren Familien-Einkommen zwischen 300.000 und 350.000 Schilling infolge des Transferabbaus eine Erhöhung des Grenzsteuersatzes um 12%, für Einzelverdiener von 42% auf 54%. Berücksichtigt man noch die ebenfalls in diesem Einkommensbereich wirkende Verminderung des Allgemeinen Absetzbetrages, erhöht sich der Grenzsteuersatz um weitere knappe 3%.

- (20) Berechtigterweise kritisch zu dieser Vorgangsweise äußert sich Zorn (1996) 154.
- (21) Das folgende gilt sinngemäß auch für uneheliche Kinder.
- (22) Siehe dazu den nunmehr als verfassungswidrig aufgehobenen § 34 Abs. 7 Z. 2 EStG. Wengleich eine sachliche Begründung dafür nicht zu erkennen ist, entspricht der Unterhaltsabsetzbetrag in seiner Höhe dem Kinderabsetzbetrag und steigt wie letzterer mit der Kinderzahl.
- (23) Weiters vermindert die Zahlung der Familienbeihilfe laut § 12a FLAG den Unterhaltsanspruch des Kindes nicht. Die für Scheidungsfälle von Wilhelm (1998) kritisierte mangelnde VfGH-Konformität des SP-Modells trifft auch für das VP-Modell zu. Denn geschiedene Unterhaltsverpflichtete würden im derzeitigen System auch von einer Anhebung der Kinderabsetzbeträge nicht profitieren.
- (24) "Warum gibt es trotz Tausender Anläufe bis heute keinen modernen Grundrechtskatalog, der gerade solche Streitfragen außer Streit stellt? Dazu ist ja die Verfassung da, solche gesellschaftspolitischen Kontroversen zu entscheiden. ... Der Verfassungsgerichtshof ist nicht sakrosankt. Das war der Kaiser ... In einer modernen Republik gibt es niemanden, der sakrosankt ist." (Ludwig Adamovich, in: Der Standard (20. 11. 1997) 5). Mit einer inhaltlich noch deutlicheren Stellungnahme für familienrelevante Grundsatzentscheidungen im Verfassungsrang wurde Adamovich am 19. 2. 1998 im Standard (S. 5) zitiert.
- (25) Wohlfahrt (1997b).
- (26) Guger (1992) 519.
- (27) Selbstträger zahlen die Familienbeihilfe ihrer Dienstnehmer selbst, überweisen aber nur sehr geringe Beiträge an den FLAF, die nicht kostendeckend für die sonstigen Leistungen (Schulbücher, Schülerfreifahrt u. dgl.) sind; vgl. Guger (1996) 46.

Literatur

- Badelt, Christoph, Die ökonomische Lage der Familien in Deutschland und Österreich. Methodische Probleme und empirische Evidenz, in: Thöni, Erich; Winner, Hannes (Hrsg.), Die Familie im Sozialstaat. Familienbesteuerung aus ökonomischer und juristischer Sicht (Universität Innsbruck 1996) 29-56.
- Dujmovits, Rudolf; Sturn, Richard; Wohlfahrt, Gerhard, Die horizontale Gleichheit als verfassungsrechtliche Richtschnur für Umverteilung? (=Research Memorandum Univ. Graz, erscheint 1998).
- Dujmovits, Rudolf; Sturn, Richard, Welche Kinder sind gleich? Standesgemäßer Unterhalt als Verteilungsnorm, in: Juridikum 4 (1997) 18-21.
- Guger, Alois, Die Effizienz der österreichischen Familienpolitik, in: WIFO-Monatsberichte 10 (1992) 519-525.
- Guger, Alois (Koord.), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich (=WIFO-Studie, Wien 1996).
- Marterbauer, Markus, Budgetkonsolidierung - geschenkt? in: Der Standard (3. 2.1998) 27.
- Nelson, Julie, Household Equivalence Scales: Theory vs. Policy, in: Journal of Labor Economics 11 (1992) 471-493.
- Schneider, Dieter, Bezugsgrößen steuerlicher Leistungsfähigkeit und Vermögensbesteuerung, in: Finanzarchiv 37 (1979) 26-49.
- Sturn, Richard, Schwierige Gleichheit: Prozedurale Gleichheit, materiale Gleichheit und Leistungsfähigkeitsprinzip, in: Wirtschaftspolitische Blätter 39/5-6 (1992a) 626-639.
- Sturn, Richard, Zum Spannungsverhältnis von Verfassungsrechtsprechung und Steuergesetzgebung, in: Juristische Blätter 114/12 (1992b) 745-753.
- Sturn, Richard, Die Lenkungswirkungen der steuerlichen Berücksichtigung von Familien und alternative Instrumente, in: Thöni, Erich; Winner, Hannes (Hrsg.), Die Familie im Sozialstaat. Familienbesteuerung aus ökonomischer und juristischer Sicht (Universität Innsbruck 1996) 161-190.
- Verfassungsgerichtshof (VfGH), Erkenntnis G 188,189/91-15 vom 12. 12. 1991 (= 1991a), Erkenntnis G 290/91-7 vom 12. 12. 1991 (= 1991b), Prüfungsbeschluß B 7/95-9

vom 27. 6. 1996 (= 1996), Erkenntnis G 168/96-36, G 285/96-22 vom 17. 10. 1997 (= 1997).

Wilhelm, Georg, Rettung der Familienbesteuerung durch höhere Familienbeihilfe? in: Der Standard (19. 1.1998) 21.

Wohlfahrt, Gerhard, Familienbesteuerung – Zum Erkenntnis des VfGH, in: Finanznachrichten 74/49 (1997a).

Wohlfahrt, Gerhard, Einige Überlegungen zur Familienförderung, in: Kurswechsel 1 (1997b) 66-70.

Zorn, Nikolaus, Entscheidungen des österreichischen Verfassungsgerichtshofes zur Familienbesteuerung, in: Thöni, Erich; Winner, Hannes (Hrsg.), Die Familie im Sozialstaat. Familienbesteuerung aus ökonomischer und juristischer Sicht (Universität Innsbruck 1996) 135-159.

NEUERSCHEINUNGEN FRÜHJAHR 1998

Die Entstehung des Arbeitsrechts in Deutschland

Aktuelle Probleme in historischer Perspektive

Herausgegeben von Hans G. Nutzinger

352 Seiten, 423 ÖS/58 DM/52,50 SFr, ISBN 3-89518-168-4, 1998

Die interdisziplinär angelegten Beiträge des vorliegenden Bandes nehmen die zunehmende Kritik am deutschen Arbeitsrecht auf, um auf einer historischen Grundlage eine Basis für die Entwicklung des Arbeitsrechts unter veränderten weltwirtschaftlichen Bedingungen zu legen.

Norbert Reuter

Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität

Wirtschaftspolitische Leitbilder zwischen Gestern und Morgen

Mit Texten von J.M. Keynes und W. Leontief

160 Seiten, 204 ÖS/28 DM/25,50 SFr, ISBN 3-89518-189-7, April 1998

Reuter hinterfragt die Sinnhaftigkeit eines zunehmend künstlich forcierten Wirtschaftswachstums in westlichen Industrieländern, indem er die aus dem Übergang von einer Mangel- in eine Überflußgesellschaft resultierenden Veränderungen heutiger wirtschaftlicher Grundlagen und deren Auswirkungen auf Gesellschaft und Politik analysiert.

Renaissance der Makropolitik

Herausgegeben von Arne Heise

ca. 350 Seiten, 350 ÖS/48 DM/ 43,50 SFr, ISBN 3-89518-190-0, Erscheint Mai 1998

Dieser Band eröffnet eine Diskussionsreihe, mit der wirtschaftspolitische Alternativenkonzeptionen theoretisch grundgelegt und für die Politik vorbereitet werden sollen. Aktuelle Beschränkungen nationaler Wirtschaftspolitik (Globalisierung, Abbau nationalstaatlicher Souveränität und hohe Staatsverschuldung) werden hierbei ausdrücklich berücksichtigt.

Mit Beiträgen von: H. Riese, Ingo Schmidt, M. Heine/H. Herr, A. Oberhauser, H. Baisch u.a.

metropolis Verlag

D-35007 Marburg, Postfach 1748

Regionalisierung in der EU als koevolutionärer Prozeß⁽¹⁾

Sylvia Pintarits, Wolfgang Blaas

1. Einleitung

Die zunehmende formale Verankerung regionaler und lokaler Interessen im Institutionengefüge der EU sowie ein deutlich gewachsenes politisches Selbstbewußtsein der Regionen sind Beispiele und Ausdruck für die Tendenz, den Regionen in Europa und ihrer politisch, kulturell und ökonomisch jeweils differenten Entwicklung vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken.

In dieser Arbeit fragen wir nach den Kausalitäten, Wechselwirkungen und Einflüssen, die für die Entwicklung und den Wandel der subnationalen Regionen (d.h. der dritten Ebene politischer Organisation; Nationalstaat - zweite Ebene; Europa – erste Ebene) in Europa bestimmend sind.

Wir verlassen dabei den Rahmen der traditionellen Lehrbuchtheorie, denn die vorherrschende neoklassische Ökonomie betrachtet politische und administrative Regionen im wesentlichen als Teil des politisch-institutionellen Rahmens, innerhalb dessen die einzelnen Wirtschaftsakteure ihre Entscheidungen treffen. Politische Regionen sind in dieser Sichtweise also vorgegebene, exogene Größen, nicht aber Bestandteil einer ökonomischen Analyse. Die zunehmende Unzufriedenheit mit den Unzulänglichkeiten einer rein neoklassischen ökonomischen Betrachtung und ihrem Versagen in vielen wichtigen Forschungsfragen haben ein allgemeines Interesse an institutionellen und evolutionären Analysen wiederbelebt. So bemüht sich die "Neue Institutionelle Ökonomie", Institutionen in ihren Forschungsansatz einzubeziehen, ohne dabei aber die ontologischen und methodologischen Grundlagen der neoklassischen Ökonomie zu verlassen: Institutionen werden daher als Ergebnis von nutzenmaximierend handelnden rationalen Akteuren betrachtet und entweder als Produkt optima-

ler Investitionsstrategien dargestellt (North) oder durch Prozesse zur Minimierung von Transaktionskosten erklärt (Williamson).

Im vorliegenden Beitrag werden Regionen hingegen aus dem Blickwinkel einer modernen, institutionell und evolutorisch ausgerichteten Ökonomie als *Akteure in einem koevolutionären Prozeß* (2) betrachtet. Denn politische Systeme oder verschiedenrangige Organisationen können als sich gegenseitig beeinflussende Variationen von Ordnung verstanden werden. Sie organisieren sich - unabhängig von ihrer Komplexität - so, daß ihre Fortdauer von einer Periode zur nächsten gesichert erscheint (3). Dabei passen sich koevolutionäre Systeme nicht nur externen Veränderungen an, sie haben auch die (beschränkte) Fähigkeit, ihr eigenes evolutionäres Umfeld, in dem sie agieren, zu gestalten (4). Der koevolutionäre Ansatz betont also die selbstorganisierenden Fähigkeiten eines Systems in seiner Bemühung, sich zu reproduzieren.

Nachdem im folgenden zunächst die breite Vielfalt von subnationalen institutionellen Strukturen in Europa dargestellt wird, befassen wir uns im Hauptteil der Arbeit mit koevolutionären Elementen von Regionalisierungsprozessen. Dabei soll unser Versuch, die unterschiedlichen Motive, Anreize und Strategien, die für Regionalisierungsprozesse relevant sind, als Teil eines koevolutionären Prozesses zu interpretieren, auch als möglicher Ausgangspunkt für weitere und tiefergehende Forschungen verstanden werden. Der dritte Teil des Beitrags befaßt sich dann mit Trends und absehbaren Weiterentwicklungen der Regionalisierung in Europa.

2. Die Stellung der Regionen in den Mitgliedstaaten der EU

Historisch gesehen hat es eine Vielzahl von Ursachen und Motiven gegeben, die die Entstehung, Stärkung oder Schwächung einzelner politischer oder administrativer Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten der EU beeinflußt und geprägt haben. Die heutige Vielfalt der institutionellen Formen auf dieser "dritten Ebene" ist daher nicht verwunderlich. Sie ist Teil des differentiellen Entwicklungspotentials der Regionen im politischen System der EU und soll im folgenden im Überblick dargestellt werden. (5)

Die Mitgliedstaaten können je nach der institutionellen und politischen Stärke ihrer subnationalen Körperschaften in verschiedene Gruppen eingeteilt werden. (6) Zur Gruppe der Länder, die durch ihre föderale Struktur gekennzeichnet sind, gehören Deutschland und Österreich.

Die meisten der neun österreichischen Länder sind älter als die Republik und waren bereits an der Schaffung der Ersten Republik beteiligt (7). Von einer rein verfassungsrechtlichen Warte aus betrachtet erscheint der Föderalismus in Österreich schwach ausgeprägt zu sein, und die österreichischen Länder haben weniger Kompetenzen als ihr deutsches Gegenüber. Ihr politischer Einfluß ist jedoch wesentlich stärker, als es der formale Status vermuten lassen würde (8).

Anders als in Österreich ist die heutige Gliederung Westdeutschlands erst nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgt. Sie war, auch aus politischen Gründen, weniger an historischen Abgrenzungen orientiert als an Gesichtspunkten der Funktionsfähigkeit und Machtbeschränkung (9). Die heute 16 deutschen Länder haben selbst Staatsqualität und gegenüber dem Gesamtstaat die stärkste Stellung unter allen politischen Regionen innerhalb der EU (wenn man vom belgischen Sonderfall als Staat mit konföderalen Elementen absieht).

Die durch die deutschen Länder erwirkten nationalen Rechte in europäischen Fragen (vgl. unten) dienten den österreichischen Ländern als Vorbild. Sie setzten im Zuge des Beitritts zur EU nationale Informations- und Mitentscheidungsrechte in europäischen Fragen durch (10). Eine weitere Stärkung der österreichischen Bundesländer durch eine umfassende Bundesstaatsreform scheiterte dagegen.

Der dritte Staat dieser Gruppe ist Belgien, das eine ganz spezifische Entwicklung zum föderalen Staat nahm. Die umfassende Neustrukturierung des belgischen Staats während der letzten Jahrzehnte ist als Versuch zu verstehen, den lang anhaltenden Konflikt zwischen Flamen und Wallonen zu entschärfen und den Fortbestand des gemeinsamen Staates zu sichern (11). Seit 1970 gab es daher vier Verfassungsreformen. Die mittlere Ebene des belgischen Staats ist doppel gestaltet – es existieren drei territorial definierte Regionen und drei sprachlich definierte Gemeinschaften. Die jeweiligen Kompetenzen der mittleren Ebene bestehen für räumlich überlappende Gebiete; nur für Flandern fallen Region und Gemeinschaft weitgehend im selben Territorium zusammen. Im Jahr 1993 wurde Belgien formal ein föderaler Staat. Er weist sogar einige konföderale Elemente auf (12).

Als regionalisierte Staaten können Spanien und Italien bezeichnet werden. Ihre dritte Ebene ist in der Verfassung verankert und mit Gesetzgebungsbefugnissen versehen, sie ist aber nicht an der Aufgabenerfüllung des Gesamtstaates beteiligt.

In diesen beiden Ländern kann der Regionalisierungsprozeß als Reaktion auf die Forderungen nach Autonomie auf ethnischer, kultureller, sprachlicher und historischer Basis verstanden werden. In Spanien mußten die Autonomen Gemeinschaften geschaffen werden, um die Katalanen und Basken, die sich als „historische Nationalitäten“ verstehen, in den 1978 neu verfaßten demokratischen spanischen Staat einbinden zu können. Die Kompetenzverteilung zwischen Autonomen Gemeinschaften und dem Zentralstaat ist nach einem komplexen System ausschließlicher und geteilter/konkurrierender Zuständigkeiten geregelt. Die jeweiligen Autonomiestatute enthalten eine relativ große Fülle verschiedener Kompetenzen (eine Liste, die jener der Kompetenzen der deutschen Länder ähnelt); in der Praxis liegt der Schwerpunkt der Gesetzgebung jedoch beim Gesamtstaat (13). Wie in Italien sind die politischen Regionen auch in ihrer finanziellen Autonomie eingeschränkt.

Die Regionalisierungspolitik in Italien war nach den beiden Weltkriegen einerseits von separatistischen Bewegungen im Aostatal, in Südtirol, in

Sizilien und in Sardinien beeinflußt. Andererseits spielten auch Überlegungen der Effizienz staatlicher Verwaltung und parteipolitisches Kalkül eine Rolle (14). Folge dieser Entstehungsgeschichte ist eine uneinheitliche Stellung der Regionen in diesen beiden Staaten. In Italien gibt es fünfzehn Regionen mit Normalstatut und relativ wenigen Kompetenzen sowie fünf Regionen mit Sonderstatut. In Spanien definiert das jeweilige Autonomiestatut die Stellung der Region.

Die dezentralisierten Staaten innerhalb der EU haben einen gewissen Verfassungsschutz der nachgeordneten Ebenen, aber nur schwache regionale Kompetenzen. Zu diesen Staaten zählen Frankreich, die Niederlande, Portugal, Dänemark, Finnland und Schweden.

Der in Frankreich in den achtziger Jahren einsetzende Regionalisierungsprozeß war auf eine Steigerung der Effizienz der staatlichen Verwaltung durch Modernisierung und Entlastung ausgerichtet (15). Der französische Staat schuf 26 neue Regionen aus der Zusammenfassung der bestehenden, künstlich geschaffenen Départements zu größeren Einheiten. Indem so Anknüpfungspunkte an historische Regionalismen vermieden wurden, setzte der Staat sein Selbstverständnis als *"République une et indivisible"* um. Nur Korsika und die Überseedépartements und -territorien stellen mit gewissen Sonderrechten eine Ausnahme dar, die als Reaktion des Zentralstaates auf regionalistische Bewegungen gesehen werden kann (16). Die Regionen haben nur beschränkte Kompetenzen, können jederzeit vom Gesetzgeber abgeschafft werden und haben eine sehr schwache finanzielle Ausstattung. Territoriale Einflußnahme zeichnet sich noch immer durch die traditionelle Akkumulation von Mandaten verschiedener staatlicher Ebenen durch jeweils einen Politiker und die Zusammenarbeit von politischer und administrativer Elite aus (17). Dies gilt auch für die Vertretung auf europäischer Ebene.

Obwohl die zwölf Provinzen der Niederlande ursprüngliche Grundbausteine des niederländischen Staates waren und ihre Kompetenzen im letzten Jahrzehnt zugenommen haben, muß man ihre Position vis-à-vis der Zentralregierung als vergleichsweise schwach bezeichnen. Kennzeichnend für die letzten Jahre ist die Spannung zwischen einer erhöhten Aufmerksamkeit für die Provinzen im Rahmen der EG-Regionalpolitik und den Bemühungen der niederländischen Regierung während der achtziger und neunziger Jahre, die städtischen Metropolen zu stärken (18).

Nur aufgrund ihrer geographischen Gestalt findet man in Portugal und Dänemark eine relativ weitgehende regionale Autonomie ihrer Inselgebiete. Die Festlandregionen Portugals hingegen sind bisher keine politischen Regionen; die dänischen Bezirke sind Körperschaften öffentlichen Rechts auf einfacher Gesetzesgrundlage. Sie sind eher der lokalen als der regionalen Ebene zuzurechnen.

Sowohl in Finnland als auch in Schweden sind die Kompetenzen der regionalen Einheiten gegenüber der Zentralregierung beschränkt (19). In Schweden besteht die regionale Vertretung aus 24 Län. Die bereits seit 1962 geführte Diskussion über eine Neustrukturierung der Län erhielt durch

den schwedischen EU-Beitritt neuen Schwung (20). Finnland hat 12 Provinzen, die als administrative Einheiten in erster Linie die Aufgabe haben, die Politiken der Zentralregierung umzusetzen. Im Jahr 1992 kam es zu einer Verwaltungsreform, die zur Schaffung 19 neuer Regionen führte, die Kompetenzen für Regionalpolitik und Raumplanung haben.

Zu den unitarischen Staaten zählen Griechenland, Irland und das kleinste Mitgliedsland Luxemburg. Griechenland hat bisher nur dezentralisierte administrative Einheiten auf regionaler Ebene. Erst die Vorgaben der „Integrierten Mittelmeerpogramme“ der EG-Regionalpolitik während der achtziger Jahre führten dazu, daß auch in Griechenland erstmals eine allgemeine Diskussion über eine mögliche Dezentralisierung in Gang kam. Die Republik Irland verfügt neben der kommunalen Ebene nur über politisch schwache Grafschaften. Sie können jederzeit von der Zentralregierung abgeschafft werden und haben ausschließlich administrative Kompetenzen. Ähnlich wie in Großbritannien gibt es regional organisierte staatliche Behörden. Die Frage nach einer stärkeren Regionalisierung wurde aber durch die Regionalpolitik der EG/EU belebt.

Das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland war bereits früher schwer in diese Gruppen einordenbar und wird hier aufgrund seiner jüngsten Entwicklung gesondert betrachtet. Das zentrale Kennzeichen des politischen Systems ist die ungeteilte Souveränität des Parlaments und das Fehlen einer geschriebenen Verfassung. Subnationale Körperschaften haben keine generellen eigenen Kompetenzen und sind auf die vom nationalen Parlament delegierten Aufgaben beschränkt. Sie können jederzeit abgeschafft oder umgegliedert werden. Es gibt drei Ministerien der Regierung für Schottland, Wales bzw. Nordirland (auf das hier nicht näher eingegangen wird), die für regionale Fragen zuständig sind (21). In England und Wales existierten nicht deckungsgleiche Verwaltungsregionen verschiedener Stellen (z.B. unterschiedlicher Ministerien). Erst in den letzten Jahren wurde mit den Integrierten Regionalbüros (1994) und mit den Plänen der Labour Party, Regionale Entwicklungsagenturen zu errichten, erste Schritte zu einer territorial gebündelten Regionalisierung in England gesetzt.

Das britische System wurde aufgrund dieser Ausgestaltung als "Verwaltungsregionalismus" bezeichnet (22) und war in der Regierungszeit der Tories primär auf eine Schwächung der subnationalen Körperschaften – bis hin zu ihrer Zerschlagung – gerichtet. Erst nach dem Machtwechsel zur Labour Party kam es zu tiefgreifenderen Veränderungen, die sich vor allem in den beiden Referenden in Schottland und Wales im Herbst 1997 niederschlugen. Dabei entschieden sich in Schottland mit 60% der abgegebenen Stimmen (Wahlbeteiligung 74%) eine klare Mehrheit der wahlberechtigten Bevölkerung für die Einrichtung eines schottischen Parlaments mit bestimmten Gesetzgebungsbefugnissen (23). Für eine mit deutlich geringeren Befugnissen ausgestattete walisische Versammlung entschieden sich bei einer geringen Wahlbeteiligung von 51,3% nur knapp 50,3% der zur Wahl angetretenen Personen.

3. Regionalisierung als Koevolution von subnationalen und supranationalen Institutionen

Bis jetzt haben wir Regionen in erster Linie in ihrem Verhältnis zur nationalen Ebene beschrieben. Während des letzten Jahrzehnts ist jedoch der Einfluß der EG/EU auf Regionalisierungsprozesse stark gewachsen. Die Wechselwirkungen in dem entstehenden politischen System führen zu neuen, komplexen Formen von Regionalisierung und regionaler Mobilisierung. Sie wurden bereits angerissen und sind in anderen Arbeiten bereits umfassend beschrieben worden (24). Wir wollen uns hier darauf konzentrieren, darauf aufbauend wesentliche Elemente der koevolutionären Entwicklung in (ausgewählten) Regionalisierungsprozessen zu identifizieren.

3.1 Koevolutionäre Interessenmuster

Das Interesse der Europäischen Kommission an den „Regionen“ liegt nicht in deren Stärkung an sich, sondern entspringt vor allem vier Motiven:

- * dem Bestreben zur Verbesserung der gemeinschaftlichen Kohäsion – dem Abbau von regionalen Disparitäten zur Sicherung der politischen und sozialen Stabilität;
- * der Förderung einer nachholenden Entwicklung benachteiligter Gebiete zur Stärkung der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes entsprechend dem neo-liberalen Modell;
- * der Identifikation und Stärkung der europäischen, transnationalen Dimension in den jeweiligen Politikbereichen, um vergemeinschaftete Politiken zu legitimieren;
- * dem institutionellen Eigeninteresse der Europäischen Kommission an der Verbesserung ihrer Stellung (als supranationalem Organ) und Ausweitung ihrer politischen Handlungsspielräume gegenüber dem (intergouvernementalen) Rat und den Mitgliedstaaten (25).

Entsprechend ihrer jeweiligen Position sind verschiedene Motive der Regionen (oder anderer subnationaler Akteure) zu erkennen, die sie die Strukturen und Politiken der EG/EU zur eigenen Sicherung und Weiterentwicklung nutzen und unterstützen lassen.

So trifft sich das Interesse politisch, institutionell und ökonomisch starker Regionen an europäischen oder grenzüberschreitenden Handlungsmöglichkeiten mit den Bestrebungen der Europäischen Kommission, transnationale Entwicklungen und Strukturen – nicht zuletzt durch den gemeinsamen Binnenmarkt – zu fördern. Für diese Regionen eröffnet sich die Chance, ihre innerstaatliche Rolle zu stärken und sowohl politischen als auch ökonomischen Handlungsspielraum zu gewinnen. Daraus können allerdings auch Spannungen in etablierten innerstaatlichen Kooperations- und (finanziellen) Ausgleichsmechanismen entstehen (26). Eine formale Einbindung in die Strukturen der EU und eine klare Kompetenzregelung (über den Ausschuß der Regionen bzw. das Subsidiaritätsprinzip; vgl. unten) sind für diese Regionen relativ bedeutend. Sie

lehnen ausschließlich informelle Beziehungen, wie sie gerade von institutionell schwachen Regionen genutzt werden, ab (27). Dies ist insbesondere an den Strategien von Regionen wie den (west)deutschen Ländern, vor allem Bayern und Baden-Württemberg, einigen spanischen Autonomen Gemeinschaften, besonders Katalonien, oder den österreichischen Ländern zu erkennen.

Ökonomisch schwache Regionen haben bis zu einem gewissen Grad die Chance, durch direkte Kontakte zur Kommission die für sie vorgesehenen und zum Teil beträchtlichen Regionalfördermittel besser auszuschöpfen. Dies erscheint möglich, indem sie einerseits selbst die qualitativen und institutionellen Anforderungen der Kommission an Förderprogramme und -projekte besser kennenlernen und umsetzen. Andererseits wird auch die Kommission über spezifische Hindernisse dieser Regionen bei der Regionalentwicklung genauer informiert und kann unter Umständen darauf reagieren.

Für politisch schwache Regionen, die oft auch ökonomisch schwache Regionen sind, stellt die EG/EU eine Plattform zur Artikulation ihrer Interessen dar, die innerhalb des jeweiligen Staates kaum vorhanden ist. Lobbying bietet gerade bei fehlender innerstaatlicher institutioneller Absicherung eine Möglichkeit, die eigenen regionalen Anliegen zur Anerkennung oder zumindest zur Kenntnis zu bringen (28).

Für einige Regionen besteht darüber hinaus ein besonderes Interesse an einer Rolle, die über die im eigenen Staat festgelegten Handlungsspielräume hinausführt. Es sind dies jene Regionen, deren politische Akteure oder deren Bevölkerung eine spezifische kulturelle Identität betonen, die im nationalen Rahmen nicht ihren Forderungen entsprechend anerkannt wird. Dies gilt ganz besonders für Schottland und Katalonien, wie Keating (1994) zeigt, sowie Flandern, aber auch für schwächere Regionen wie Wales oder das Baskenland.

3.2 Die europäische Regionalpolitik und die Regionen (29)

Seit der großen Reform von 1988 ist die gemeinschaftliche Regionalpolitik der wichtigste europäische Einflußfaktor für Regionalisierungsprozesse und die regionale Mobilisierung innerhalb der Mitgliedstaaten der EU und über ihre Grenzen hinweg geworden (30). Im Rahmen der Strukturfondsinterventionen in Ziel 1, 2 und 5b Gebieten sind vor allem zwei seit 1988 gültige Prinzipien bestimmende Faktoren für eine koevolutionäre Entwicklung der Europäischen Kommission einerseits und der Regionen andererseits.

Es ist dies erstens die Programmplanung, die in Form der Gemeinschaftlichen Förderkonzepte und Operationellen Programme bzw. seit der Strukturfondsreform 1993 durch einheitliche Programmplandokumente verwirklicht wird. Zweitens wurde das Prinzip der Partnerschaft eingeführt, das die Kommission, die Mitgliedstaaten, die implementierenden Instanzen (regionale und lokale Gebietskörperschaften) und seit 1994 auch die

Sozialpartner zu "Partnern" in der Entwicklung und Durchführung der Regionalförderprogramme erklärt.

Wie Tömmel (31) analysiert, werden in der Programmplanung Entwicklungsziele und Maßnahmen festgelegt, die durch Akteure unterhalb der nationalstaatlichen Ebene zumindest implementiert und aus Gründen der Effektivität manchmal auch mitentwickelt werden müssen. Dies steht in vielen Staaten der EU, insbesondere in jenen, die zu den wichtigsten Zielgebieten der Regionalförderung zählen, jedoch im Gegensatz zum bislang meist schwachen Status ihrer Regionen. Die zu erlangenden Fördermittel wirken als starker Anreiz, die Strukturen tendenziell anzupassen und eine regionale Ebene mit gewissen Handlungsrechten auszustatten, so daß die von der Kommission geforderten Funktionen erfüllt werden können.

Mit der "Partnerschaft" ist es der Kommission gelungen, ihre eigene, formal schwache Position gegenüber den Mitgliedstaaten aufzuwerten, wobei sie gleichzeitig die subnationalen Akteure stärkte. Artikel 4 der Rahmenverordnung des Strukturfonds (5052/88 idF 2081/93) legt fest, daß alle Parteien, das sind die Kommission, der betreffende Mitgliedstaat, die von ihm auf nationaler, regionaler, lokaler oder sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen und gegebenenfalls die Sozialpartner "in enger Konzertierung ... als Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen". Tömmel (32) streicht heraus, daß es mit dieser Festlegung gelang, eine Anerkennung formal sehr ungleich mächtiger Akteure als Partner im Rahmen der Strukturfondsinterventionen durchzusetzen. Darüber hinaus sollen auch die in der Realität verschiedenen Interessen der Partner dem im gemeinsamen Programm formulierten Ziel untergeordnet werden, was die Rolle der Kommission weiter stärkt. Im Zuge der Reform von 1993 wurde der Inhalt dieses Artikels durch den Zusatz, daß sich die Partnerschaft "unter voller Wahrung der jeweiligen institutionellen, rechtlichen und finanziellen Befugnisse der Partner" gestaltet, etwas abgeschwächt. Für die Durchführung der Strukturfondsinterventionen ist die Partnerschaft in den "Begleitausschüssen" institutionalisiert; sie werden im Einvernehmen zwischen Mitgliedstaat und der Kommission eingesetzt (Koordinierungsverordnung 4253/88 idF 2052/93, Artikel 2, Abs. 3).

Zumindest in den ersten Jahren bis 1994 bot der nach seinem Mittelvolumen bedeutendste Teil der Strukturfondspolitik – mit etwa 90% der verfügbaren Mittel – trotzdem noch relativ wenige Einflußmöglichkeiten und Beteiligungschancen für subnationale Akteure. Vor allem auf den Länderbeiträgen in Hooghe (33) aufbauend, vergleicht Marks (34) die Politikmuster und Einflußlogiken in der Strukturpolitik nach Phasen, Akteuren und Mitgliedstaaten. Dabei unterscheidet er erstens nach den drei Politikphasen:

- * Aushandlung des finanziellen Rahmens;
- * Schaffung des institutionellen Kontextes (institutioneller Rahmen, Förderkriterien);
- * Programmplanung (Kohäsionsfonds, Gemeinschaftliche Förderkonzepte – GFK, Gemeinschaftsinitiativen).

Zweitens bewertet er die Länderberichte zur Erstellung der GFK in den vier Phasen Programmentwurf, Aushandlung der rechtlich bindenden Programme, Umsetzung in Operationelle Programme sowie Implementation und begleitende Überwachung.

In der Aushandlung des finanziellen Rahmens und der Schaffung des institutionellen Kontextes bestimmen vor allem die (Zentral)Staaten und die Kommission die Formulierung der politischen Ziele und institutionellen Festlegungen (35). Aus der vergleichenden Analyse der Einflußlogiken in der Programmplanung läßt sich aber ein relativ stärkerer Einfluß der Regionen ablesen, und Marks (36) kommt zu folgenden Schlüssen:

- * Betrachtet man die Länder für sich, so ist der Einfluß subnationaler Akteure immer in jenen Phasen am größten, für die vor allem dezentral verfügbare Informationen von besonderer Bedeutung sind. Daher besteht ihre stärkste Einflußnahme bei der Umsetzung und Überwachung, gefolgt von den Phasen Erstellung der Operationellen Programme und Programmentwurf.
- * Der politische Einfluß der Akteure unterscheidet sich zwischen den Mitgliedstaaten stärker als innerhalb derselben in verschiedenen Phasen der Programmplanung.

Selbst in Irland und Griechenland waren die sehr schwachen subnationalen Akteure bis zu einem gewissen Grad in die Begleitung der Programme eingebunden (37). Insgesamt gesehen blieb die Einbindung subnationaler Akteure vor allem in den vorbereitenden Programmphasen bisher noch schwach. Sie war in erster Linie von den bis dahin geübten Praktiken der jeweiligen Staaten abhängig und daher in Deutschland und Belgien am relativ stärksten.

In ihrem siebenten Jahresbericht zur Durchführung der Strukturfonds 1995 stellt die Europäische Kommission selbst zur Einsetzung der Begleitausschüsse fest: "Die regionale Partnerschaft funktioniert im allgemeinen zufriedenstellend, und die Beteiligung der regionalen Behörden ist nunmehr eine übliche Praxis" (38). Dagegen wurde in vorangegangenen Berichten deutlich, daß die regionalen Partner bei der Erstellung der GFK nur in einigen Ländern beteiligt waren (39).

Die (Zentral)Staaten werden in ihrer Position in der Strukturfondspolitik nicht zuletzt durch das Prinzip der Kofinanzierung in ihrer Rolle als primäre Verhandlungspartner der Kommission gestärkt. Dieses bindet die Vergabe der europäischen Fördermittel an eine Mitfinanzierung aus den Mitgliedsländern, deren öffentlicher Teil entscheidend von der Finanzierung durch den jeweiligen Nationalstaat abhängig ist.

Das langfristige Potential für eine Veränderung der institutionellen Stellung der Regionen innerhalb ihres Staates und innerhalb der EU durch diesen Politikbereich der Gemeinschaft sollte jedoch nicht als gering eingeschätzt werden. Dies gilt besonders dann, wenn die Aufwertung subnationaler Akteure durch die Politik der Kommission von den innerstaatlichen politischen Entwicklungen verstärkt wird. So sind etwa die belgischen Regionen die wichtigsten Partner der Kommission in der Regio-

nalpolitik, da sie nach der weiterentwickelten belgischen Verfassung die alleinige Kompetenz für diesen Bereich haben (40).

Der europäischen Regionalpolitik scheint andererseits auch kurzfristig und unabhängig von ihrer Bedeutung relativ zur nationalen Förderung großes symbolisches Gewicht zuzukommen. Sie dient als Fokus für regionale Aktivitäten, wobei sich die "Gemeinschaftsinitiativen" als besonders bedeutend erwiesen haben (41). Diese wurden ebenfalls 1988 eingeführt und geben der Kommission selbst die Möglichkeit, zur Beteiligung an Programmen für ausgewählte, gesamteuropäisch bedeutsame Ziele aufzufordern.

Dabei ist vor allem die Gemeinschaftsinitiative Interreg (I und II) zu nennen, die sich als außerordentlich wirksames Instrument zur Mobilisierung und Integration von Akteuren der regionalen Ebene präsentiert (42). Interreg unterstützt vor allem die Entwicklung von grenzüberschreitenden institutionellen und administrativen Strukturen von subnationalen territorialen Akteuren in Grenzregionen. Während des Zeitraums 1989-93 standen dafür 800 Millionen ECU (Preise 1989) zur Verfügung; Interreg II setzt das Programm in der Periode 1994-99 fort und verfügt mit 2,4 Milliarden ECU (Preise 1994) über eine bessere Finanzausstattung (43). Dieses Programm stimulierte bereits zahlreiche "Euroregionen" (44).

Eine ganz spezifische Rolle für die Mobilisierung regionaler Akteure spielen Pilotprojekte zur Förderung von besonderen Maßnahmen von gemeinschaftlichen Interesse und die Unterstützung von Kooperationsnetzwerken über den Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) (45). Für derartige Projekte stehen zwar weniger als 1% der EFRE - Mittel zur Verfügung. Trotzdem gelang es der Kommission damit, sowohl ihre eigene Aktivität auf Gebiete auszudehnen, die außerhalb ihres Kompetenzbereiches liegen, als auch spezifische Prozeduren durchzusetzen, die einen besonders mobilisierenden Effekt auf subnationale Akteure ausüben. Diese Akteure, und nicht etwa die Mitgliedstaaten, sind aufgefordert, Pilotprojekte bei der Kommission einzureichen.

Bereits vor einigen Jahren zeigte sich, daß nicht zuletzt wirtschaftlich starke Regionen, die für normale Förderungen aus dem Regional- und Kohäsionsfonds nicht berücksichtigt werden können, sich in diesem Bereich verstärkt einbringen. Sie nutzten die Möglichkeit, im Rahmen des Beirats für lokale und regionale Gebietskörperschaften die grundlegenden Ziele und die Gestaltung von Pilotprojekten zu beeinflussen. Der Beirat wurde 1988 als Beratungsorgan der Kommission gegründet und ist der Vorläufer des Ausschusses der Regionen (AdR) (46). An ihm wird ebenso sichtbar, wie Regionalisierungsprozesse von "oben" und die Einflußnahme auf Institutionen von "unten" sich wechselseitig beeinflussten. Bei der Besetzung des Beirats folgte die Kommission den Empfehlungen der Versammlung der Regionen Europas (VRE) und des Rats der Gemeinden und Regionen Europas, den beiden europaweiten Interessenvertretungen der lokalen und regionalen politischen Ebene. Dadurch wurde deren Position im Rahmen der europäischen Strukturpolitik erstmals anerkannt (47). Gemeinschaftsinitiativen, Pilotprojekte und Netzwerkinitiativen bieten

daher insgesamt wesentlich bessere politische Gestaltungsmöglichkeiten für die Kommission wie auch für subnationale Akteure.

Durch die Einbindung der Regionen in die europäische Regionalpolitik und die zum Teil hohen regionalisierten Mittelflüsse wurden die direkten Kontakte von Regionen (und Kommunen) mit Brüssel auch in anderen Bereichen deutlich zahlreicher (48). Sie finden durch Besuche von Regionalpolitikern oder die Teilnahme an Konferenzen der Kommission für Regionen und Kommunen, durch spezielle EU-Büros oder sogar Europa-ministerien (der deutschen Länder) in den Regionen selbst, vor allem aber durch Informations- und Verbindungsbüros in Brüssel statt. Diese Büros sind heute nicht mehr "atypisch", sondern werden bereits als "defining element of a new model of regional and local government activity" bezeichnet (49).

Eine wesentliche Aufgabe dieser Büros besteht darin, die Ausarbeitung von Programmen hinsichtlich der jeweiligen Vergabekriterien und -erfordernisse so zu beeinflussen, daß der eigenen Region möglichst viele der Förderprogramme offenstehen. Über sie (gegebenenfalls mit Standort Straßburg) wird auch der Kontakt zum Europäischen Parlament gehalten. Die Möglichkeit der Regionen, ein eigenes Brüsseler Büro zu eröffnen, hängt in erster Linie davon ab, welche Kompetenzen bestehen und welche politischen Handlungsspielräume die jeweilige Zentralregierung zugesteht. Während das Unbehagen der deutschen Regierung über eine "Nebenaußenpolitik" ("foreign policy on the side") (50) der einzelnen Länder in den letzten Jahren stark abgenommen hat, sehen sich die französischen, italienischen und spanischen Regionen mit Zentralregierungen konfrontiert, die die Spielräume der eigenen Regionen möglichst gering halten wollen (51). Bei den Versuchen, die Grenzen dieser Handlungsmöglichkeiten auszureizen oder zu erweitern, kam es wiederholt zu innenpolitischen Konflikten in diesen Staaten. So hat z.B. Katalonien eine ganze Reihe von teilweise schon lange bestehenden Auslandskontakten, die sich nicht nur auf die EG/EU beschränken. Der Konflikt zwischen der spanischen Regierung und Katalonien um diese Kontakte mußte schließlich vom spanischen Verfassungsgerichtshof beigelegt werden (52). Aufgrund seines Erkenntnisses sind die Außenkontakte Kataloniens im Bereich seiner verfassungsmäßigen Kompetenzen nun unbestritten (53). In Italien entzündete sich der Streit vor allem an einem gemeinsamen Büro (54) für die Region Trentino-Alto Adige (Südtirol) und Tirol (55). Derartige Konflikte werden manchmal dadurch umgangen, daß Büros nicht von regionalen Administrationen betrieben werden, sondern von Akteuren der regionalen Wirtschaft (dies wurde auch beim Tiroler Büro versucht).

Obwohl das Potential, in Brüssel mittels regionalem Lobbying Entscheidungen der Kommission zu beeinflussen, insgesamt als eher gering eingeschätzt wird, gibt es Gegenbeispiele. Politisch und wirtschaftlich starke Regionen, wie etwa Bayern, haben gezeigt, daß sie durchaus in der Lage sein können, die europäische Förderpolitik zu beeinflussen (56). Seit der Einrichtung des Ausschusses der Regionen (vgl. unten) haben die Büros

aber eine weitere Aufgabe in der Vorbereitung und Informationsweitergabe der Ausschlußfähigkeit erhalten. Unabhängig von *meßbaren* Erfolgen hat eine Niederlassung in Brüssel jedenfalls hohe Bedeutung für das Selbstverständnis und Image einer Region (57). Dies kann für Regionen, die innerstaatlich eine schwache institutionelle Position haben, sogar von größerer Bedeutung sein als für stark verankerte. Mittlerweile dehnen einige Regionen ihr Lobbying auch über den Bereich der Regionalpolitik hinaus aus (58).

3.3 Die institutionelle Verankerung der Regionen in der EU durch den Vertrag von Maastricht

Bis zum EU-Vertrag gab es trotz der relativ großen Beachtung in der Regionalpolitik keine Anerkennung der Regionen im Primärrecht der EG (59). Wie beim Zusammenspiel der Akteure in der europäischen Regionalpolitik lassen sich auch bei der erfolgreichen institutionellen Verankerung der Regionen im Vertrag zur EU Elemente erkennen, die die Vermutung stützen, daß es sich um einen koevolutionären Prozeß handelt. Dies soll im folgenden deutlich werden.

Die deutschen Länder hatten im Zuge des Ratifizierungsprozesses der Einheitlichen Europäischen Akte ein innerstaatliches Informations- und Beteiligungsrecht in Europafragen erstritten (60). Während des Verhandlungsprozesses zum Vertrag von Maastricht entstand über die Interpretation dieses Rechts ein Konflikt mit der deutschen Regierung. Dieser verstärkte einerseits die politische Mobilisierung der Länder auf europäischer Ebene (61). Gemeinsam mit Katalonien und einigen italienischen Regionen setzten sich vor allem Bayern und Baden-Württemberg für eine direkte Verankerung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft ein (62). Andererseits konnten die angestrebten Ziele über die erwirkte Teilnahme von Ländervertretern an den Verhandlungen der Regierungskonferenz betrieben werden (63).

Über die VRE und die Konferenz "Europa der Regionen" – einem temporären Zusammenschluß der politisch und wirtschaftlich stärksten Regionen der VRE – wurden die Forderungen auf europäischer Ebene erhoben (64). Bereits seit 1985 besteht die Versammlung der Regionen Europas als europäische Plattform regionaler Interessen. Eines ihrer wichtigsten Ziele war von Beginn an, die institutionelle Stellung der Regionen innerhalb der EG zu verbessern (65). In beiden regionalen Zusammenschlüssen beteiligten sich auch einige österreichische Länder bereits vor dem EU-Beitritt Österreichs an der Diskussion zum neuen EU-Vertrag.

Die Konferenz "Europa der Regionen" forderte einen dreistufigen Aufbau der künftigen Union mit angemessener Beteiligung der Regionen, ein repräsentatives Gremium der Regionen, ein regionales Klagerecht vor dem Gerichtshof, die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips und eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen den drei Ebenen (66). Von der in ihren politischen Vorstellungen weitaus heterogeneren VRE wurden ähnliche Punkte in die Ver-

handlungen zum Vertrag eingebracht, deren Schwerpunkt aber bei der Beteiligung, weniger bei der Zuteilung von Kompetenzen lag (67).

Der Meinungsbildungsprozeß der deutschen Länder selbst zeigte, daß eine mehrstufige Strategie verfolgt werden sollte. In einem ersten Schritt wurde ein Mitwirkungsorgan, langfristig aber ein vollwertiges EU-Organ – eine "Regionalkammer" – angestrebt (68).

Die Kommission war dagegen bestrebt, die Struktur und Aufgabe einer regionalen Vertretung dem Beirat der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften nachzuempfinden, der von ihr im Jahr 1988 als beratendes Gremium im Rahmen der Partnerschaft eingesetzt worden war (69).

Mit dem Vertrag zur EU wurde schließlich der Ausschuß der Regionen (AdR) mit 222 Mitgliedern (nach der Erweiterung) der regionalen und lokalen Ebene etabliert. Die Regionen konnten sich darin zumindest mit einigen ihrer Forderungen durchsetzen, und der AdR wurde in Analogie zum Wirtschafts- und Sozialausschuß konstruiert. Der AdR muß von der Kommission und dem Rat bei Fragen, die die Struktur- und Kohäsionspolitik betreffen, sowie zu Transeuropäischen Netzen, Bildung und Jugend, Kultur und Gesundheitswesen konsultiert werden. Obwohl nicht formal festgelegt wurde, daß seine Mitglieder ein demokratisch legitimiertes Mandat auf regionaler oder lokaler Ebene innehaben müssen, wurde diese Forderung praktisch durchgesetzt. Dies wurde von der Kommission unterstützt (70).

Obwohl auch das Subsidiaritätsprinzip im EU-Vertrag von Maastricht aufgenommen wurde, wird es als Regel für die Aufgabenverteilung zwischen der EU und den Mitgliedsländern gesehen. Nur der AdR und das Europäische Parlament verlangen seine Anwendung auf die subnationale Ebene (71).

Die Chancen des AdR zur Einflußnahme gerade im Kernbereich seiner Aktivität wurden zu Beginn seiner Arbeit skeptisch beurteilt. So wies Morass (72) darauf hin, daß gerade der Kern seiner Zuständigkeit auf redistributiven Fragen oder bei Politiken, die die Standortqualität der Regionen betreffen, liegt; d.h. in einem Bereich, in dem eher starke Konkurrenz als Kooperation zwischen den Regionen zu erwarten ist. Ein weiteres Hindernis für eine starke Interessenvertretung ist die große Heterogenität der Mitglieder des Ausschusses. Neben Vertretern sehr unterschiedlich mächtiger Regionen sind auch Mitglieder der lokalen Ebene vertreten; nur Belgien hat ausschließlich regionale Vertreter.

Im Vorfeld der Intergovernmentalen Konferenz (IGK) 1996/97 zeigte sich bereits eine gewisse Ernüchterung vor allem der deutschen Länder über die Arbeit im AdR (73). Dies erklärt sich aus den unterschiedlichen Interessen vor allem auch der regionalen und lokalen Ebene, aus der Möglichkeit der deutschen Länder, nationale Einflußkanäle zu nutzen, und auch aus den verschiedenen politischen Kulturen, die in der Ausgestaltung der Politik des AdR zum Tragen kommen (74). So zeigen die Dokumente der deutschen Länder, daß diese im Rahmen der IGK 1996/97 nicht mehr mit voller Kraft die Idee einer "dritten Ebene" in der EU verfolgten,

sondern stärker an einer klaren Kompetenzaufteilung und der institutionellen Weiterentwicklung der gesamten EU interessiert waren (75). Sie strebten an, "Bedingungen zu schaffen, die es ihnen ermöglichen, ihre eigenen Interessen in erster Linie und vor allem durch ihre nationalen Einflußkanäle zu europäischen Entscheidungen, die ihnen nach Maastricht geöffnet wurden, zu verfolgen" (76). Dies wurde sowohl am Subsidiaritätsprinzip als auch beim Klagerecht deutlich. Für beide wurde die Forderung auf Einbeziehung auf jene Regionen beschränkt, die bereits über Gesetzgebungskompetenzen verfügen (77).

4. Weitere Entwicklung der Regionalisierung in Europa

Die bisherige Entwicklung läßt den Schluß zu, daß einerseits verschiedene europäische Politiken, allem voran die Regionalpolitik, neue Möglichkeiten zu einer koevolutionären Entwicklung der supranationalen und regionalen Ebene eröffnet haben. Dies manifestierte sich schließlich auch in der institutionellen Verankerung der subnationalen Gebietskörperschaften in der EU.

Die Intensität und konkrete Ausformung der Wirkung auf die (innerstaatliche) Rolle der Regionen wird jedoch noch immer in erster Linie von den jeweiligen nationalen Ausgangslagen und Prozessen der Regionalisierung bestimmt. Von einer "dritten Ebene" oder einem "Europa der Regionen" kann nur unter Einschränkungen gesprochen werden. Und auch in absehbarer Zeit kann nur mit einer tendenziellen Angleichung der rechtlich-politischen Potentiale einer „dritten Ebene“ in den Mitgliedstaaten der EU gerechnet werden. Die Rolle der Nationalstaaten wurde durch die Prozesse der Integration und Regionalisierung bisher zwar – mehr oder weniger stark – verändert, eine Schwächung ihrer Position kann daraus bisher nicht eindeutig abgeleitet werden. Die einzige wesentliche Ausnahme diesbezüglich ist Belgien, wo die Kompetenzen der Zentralregierung tatsächlich verringert wurden.

Es ist daher zu erwarten, daß die internen Restrukturierungsprozesse der Mitgliedsländer und die Neudefinition der Beziehungen zwischen ihren territorialen (regionalen) Regierungen und Verwaltungen sich entlang der heute bereits sichtbaren Entwicklungslinien fortsetzen. Daß dies durchaus zu tiefgreifenden Änderungen führen kann, zeigen Belgien und Großbritannien.

Von der Reform der Strukturfonds der EU im Jahr 1993 ging praktisch kein neuer oder verstärkter Impuls für die weitere Mobilisierung oder Stärkung der Position der subnationalen Akteure gegenüber dem Zentralstaat aus. Was die tatsächliche Substanz der relevanten Rechtsnormen betrifft, haben sich die grundlegenden Vorgaben und Ziele sowie die Selektionskriterien für die Förderregionen kaum geändert (78). Die institutionelle Position der Kommission gegenüber dem Rat und den Mitgliedsländern scheint durch diese Reform etwas geschwächt worden zu sein, wenn auch nur in geringem Ausmaß. Die weitere Entwicklung der Strukturpolitik angesichts der angestrebten Osterweiterung der EU könnte die Spielräume der

Kommission und der Regionen wieder erweitern oder aber – bei einer Re-Nationalisierung der Regionalpolitik – drastisch verringern.

In Verbindung mit den neuen *ökonomischen Rahmenbedingungen* des Binnenmarktes, dem bevorstehenden Übergang zu einer Währungsunion und einem zunehmend globalen Wettbewerb unterstützen die politischen Prozesse eine *Stärkung der Stellung einer als regional zu charakterisierenden Ebene* in allen Staaten (79). Dabei stellt sich jedoch die Frage, ob dabei nur Regionen wie etwa die (deutschen oder österreichischen) Länder oder die Autonomen Gemeinschaften bzw. die belgischen oder italienischen Regionen gestärkt werden oder nicht (auch) urbane Räume bedeutender werden. Ob letztere in Konkurrenz oder in Arbeitsteilung mit den Regionen stehen werden, dürfte je nach Staat verschieden sein.

Im Vorfeld der Regierungskonferenz 1996/97 hat der *Ausschuß der Regionen* im Mai 1995 eine Reihe von Forderungen erhoben (80), die fast genau zwei Jahre später (Mai 1997) von den Vertretern der europäischen Regionen und Städte bei ihrem Gipfeltreffen in Amsterdam teilweise wieder aufgegriffen und an die Regierungskonferenz gerichtet wurden:

- 1.) Die Mitsprache der Regionen, Städte und Gemeinden muß durch eine Ausdehnung der Beratungsbefugnisse des Ausschusses der Regionen erheblich verbessert werden, insbesondere dadurch,
 - * daß dem Ausschuß in Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten volle Autonomie (d.h. Unabhängigkeit vom Wirtschafts- und Sozialausschuß) zugestanden und ihm die Möglichkeit eingeräumt wird, seine Geschäftsordnung selbst zu bestimmen;
 - * daß die Palette der Themen, zu denen der Ausschuß gehört werden muß, vorrangig um die Bereiche Beschäftigung, berufliche Bildung, Sozialpolitik, Umwelt und Energie erweitert und es dem Europäischen Parlament ermöglicht wird, den Ausschuß zu konsultieren;
 - * daß die Mandatsperiode des Ausschusses so terminiert wird, daß sie zeitgleich mit denen der anderen politischen Organe Europas beginnt, und darüber hinaus zur Auflage gemacht wird, daß die Mitglieder des Ausschusses entweder einem gewählten Organ der regionalen oder kommunalen Ebene angehören oder einem gewählten politischen Organ als Mandatsträger rechenschaftspflichtig sein müssen;
 - * daß dem Ausschuß zumindest zur Wahrung seiner eigenen Befugnisse ein Klagerecht vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften eingeräumt wird.
- 2.) Vor allem im Interesse der Eigenständigkeit der Regionen und Kommunen muß das Subsidiaritätsprinzip strikt angewandt werden.

Infolgedessen ist den Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof einzuräumen. Unklare Formulierungen in Artikel 3 b des EG-Vertrags müssen geändert, zumindest aber durch ein Protokoll zum EG-Vertrag klargestellt werden. Die Aufgaben der Europäischen Union müssen besser abgegrenzt werden. Das regionale und kommunale Selbstverwaltungsrecht muß auch gegenüber dem Handeln der Europäischen Union garantiert werden.

Der Vergleich dieser Forderungen mit jenen zwei Jahre davor bringt eine gewisse Tendenz zum Vorschein. So hatte der Ausschuß der Regionen ursprünglich gefordert, als vollwertiges EU-Organ anerkannt zu werden. Davon war 1997 nicht mehr die Rede, nach wie vor wurde aber volle Autonomie in Verwaltungs- und Budgetangelegenheiten verlangt. Weiters sind die ursprünglichen Forderungen nach *Aktivlegitimation zur Nichtigkeitsklage* (für den AdR und Regionen mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen) sowie nach *Aktivlegitimation* für den Fall einer *Untätigkeitsklage* etwas abgeschwächt worden.

Tatsächlich sind im neuen, noch nicht ratifizierten (Amsterdamer) Vertrag für Europa Teile dieses Forderungskataloges erfüllt worden. Zunächst kann der AdR – wie der Rat und die Kommission – vom Europäischen Parlament formal konsultiert werden, und zwar in allen im Vertrag dafür genannten Belangen.

Weiters werden jene Belange, bei denen der AdR gehört werden muß, um die Bereiche Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheitsmaßnahmen, Umwelt, Berufsbildung und Verkehr erweitert. Dies wurde weiter um ein Anhörungsrecht des AdR durch den Rat und die Kommission für jene Fälle ergänzt, die eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit betreffen. Darüber hinaus wird der AdR nach Inkrafttreten des Vertrages ein höheres Maß an Verwaltungsautonomie aufweisen, weil dann eine organisatorische Trennung vom Wirtschafts- und Sozialausschuß vorgenommen werden wird und er sich uneingeschränkt eine Geschäftsordnung geben kann. Nicht erfüllt wurden die Forderungen nach einem Klagerecht, nach der stärkeren demokratischen Legitimation seiner Vertreter und einer expliziten Auslegung des Subsidiaritätsprinzips zugunsten der subnationalen Ebene in allen Mitgliedstaaten.

Wenngleich der Präsident des AdR, Pasqual Maragall, diese Entwicklungen durchaus als Errungenschaften für "die Sache der Regionen" betrachtet, so sieht er darin aber nicht mehr als bestenfalls nur Teilerfolge. So stellt er zustimmend fest, daß der Beitrag der Regionen und Städte zur verbesserten Bürgernähe und gesteigerten Effizienz der Europapolitik zunehmend Anerkennung findet, aber: "... the text does not measure up to recent political developments everywhere in Europe, particularly in Italy and in the United Kingdom, which act as a proof of the increased devolution of powers towards society and decentralised tiers of government". (81)

Dennoch scheint der AdR insgesamt einen erfolgreichen Weg der kleinen Schritte eingeschlagen zu haben, so wie es Jacques Delors anlässlich der Gründungssitzung 1994 vorgeschlagen hatte: Der Ausschuß sollte das utopische Fernziel eines Europas der Regionen zunächst hintanstellen und sich dafür auf jene Themen konzentrieren, für die er Kompetenz signalisieren und Glaubwürdigkeit erlangen kann (82).

5. Zusammenfassung

Wir haben uns in diesem Beitrag mit der Entstehung, Konsolidierung und Schwächung von (subnationalen) Regionen im Europa der EU aus

koevolutionärer Perspektive befaßt. Das heißt, daß Regionen und ihr aktueller politischer und ökonomischer Status betrachtet werden als Resultat eines komplexen Prozesses des Zusammenwirkens von Interessen und Entscheidungen auf regionaler, nationaler und insbesondere supranationaler (= EU) Ebene.

Was spricht für eine solche Sichtweise?

Erstens lenkt das Paradigma der Koevolution die Aufmerksamkeit auf das langfristige Reproduktionsinteresse einer politischen Einheit in Abhängigkeit von und Wechselwirkung mit dem Reproduktionsinteresse verbundener politischer Institutionen. Die Erklärung von Regionalisierungsprozessen im Rahmen dieses Paradigmas beruht daher ganz wesentlich auf der Identifikation von Zielkongruenzen und Zielkonflikten zwischen Regionen, Nationalstaaten und der EU. So können Regionalisierungsprozesse etwa in Spanien, Italien und Belgien als Strategien des jeweiligen Nationalstaates zur Abschwächung separatistischer Kräfte und Entschärfung von Spannungen zwischen Regionen gesehen werden, und damit als Mittel, den Nationalstaat in seinem Bestehen zu sichern.

Zweitens folgt daraus, daß die EU (Kommission) an einer gewissen Aufwertung der Regionen zu politisch und ökonomisch aktiven Partnern interessiert sein muß, weil die Fragen des interregionalen Ausgleichs sowie der Kohäsion für das langfristige Bestehen der EU lebenswichtig sind. Dies trifft sich andererseits mit dem Streben der Regionen nach vermehrtem wirtschaftlichen und politischen Handlungsspielraum, unter anderem durch Zugang zu den Gemeinschaftsressourcen.

Drittens fügt sich die Bereitschaft der Regionen zu einer durchaus arbeits- und kostenaufwendigen Mitarbeit in und Mitgestaltung von regionalpolitisch relevanten Institutionen der EU (insbesondere: Ausschuß der Regionen) konsistent in ein koevolutionäres Modell, in dem neben der kurzfristigen "Nutzenmaximierung" (z.B. Lobbying zur Maximierung des Ressourcen(rück)flusses aus der EU) die langfristige Gestaltung der Rahmenbedingungen und Systemumwelt ein zentrales Erklärungsmoment ist. Beides ist im Entwicklungsprozeß der EU zu erkennen. Dabei kommt es durchaus zu Verlagerungen zwischen den Schwerpunkten "kurzfristige Gewinnüberlegungen" einerseits und "langfristige Beeinflussung der institutionellen Rahmenbedingungen" andererseits im Zeitverlauf wie auch zwischen verschiedenen Regionen.

Wenngleich im vorliegenden Beitrag die koevolutionäre Argumentation nur ansatzweise entwickelt werden und vielfach nur Fragment bleiben konnte, so scheint es aufgrund der Kompatibilität der empirischen Befunde mit den theoretischen Erklärungsmustern vielversprechend zu sein, diesen Ansatz weiter zu vertiefen und auszubauen. Fragen, die dabei erkenntnisleitend sein könnten, sind etwa: Können typische koevolutionäre Regionalisierungsmuster in Europa anhand vergleichender Einzelstudien identifiziert werden? Welche langfristigen Konsequenzen lassen sich für den Nationalstaat aus der Koevolution von subnationalen Einheiten und supranationaler Institution ableiten? Können Aussagen über das langfristige Überleben der EU unter bestimmten koevolutionären Szenarien entwickelt werden?

Anmerkungen

- (1) Dieser Beitrag basiert auf dem vom Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst in Auftrag gegebenen Gutachten S. Pintarits, W. Blaas, Regionalisierungsprozesse im Europa der Europäischen Union. Wien 1995. Zur Thematik vgl. auch Pintarits (1996). Für Kommentare zu einer früheren Version dieses Textes danken wir Michael Keating; für unterstützende Recherchen Wolfgang Schedelberger; für verblichene Unklarheiten oder Irrtümer bleiben die Autoren natürlich selbst verantwortlich.
- (2) Der Begriff *Koevolution* wurde in den 1960er Jahren von den Populationsbiologen Paul R. Ehrlich und Peter H. Raven geprägt. Er bezeichnet die gegenseitig (reziprok) wirkenden evolutionären Veränderungen, die auftreten, wenn sich unverwandte Arten in ihrer Entwicklung wechselseitig beeinflussen. Füchse und Hasen beeinflussen z.B. nicht nur die Populationsgröße der jeweils anderen Art, sondern auch deren physische Entwicklung und darüber hinaus auch noch jene der umgebenden Vegetation. Klassische Beispiele der Koevolution sind weiters das wechselseitige "Aufrüsten" von Raubtieren und deren Beutetieren (Milner [1990] 85, 86). In der Zwischenzeit hat aber auch in den Wirtschaftswissenschaften das Konzept der Koevolution zunehmend an Beachtung gefunden, z.B. Gowdy (1994). Der Unterschied zwischen der herkömmlichen Theorie der adaptiven Evolution einerseits und der Koevolution andererseits kann mit Kauffman wie folgt zusammengefaßt werden: "Es gibt einen fundamentalen Unterschied zwischen der einfachen adaptiven Evolution und der Koevolution. Evolution unter gegebenen Vorbedingungen der Fitness ist mit dem Verhalten eines physikalischen Systems in einem wohldefinierten Energiefeld vergleichbar. In beiden Fällen sind die Attraktoren des adaptiven Prozesses lokale Optima, und damit eindeutige Zielpunkte. Im Gegensatz dazu wird in einem koevolutionären Prozeß die adaptive Landschaft des einen Akteurs durch die Anpassungsbewegungen des anderen laufend verändert und verformt. Daher ist das koevolutionäre Verhalten in keiner Weise eingeschränkt und determiniert durch das Annähern an Punkt-Attraktoren, die lokale Optima sind, noch kann in koevolutionären Systemen überhaupt a priori von optimierendem Verhalten gesprochen werden." Kauffman (1993) 238.
- (3) Gowdy (1994) 127.
- (4) Gowdy (1994) 150.
- (5) Diese Darstellung stützt sich vor allem auf Engel (1993) und Hrbek/Weyand (1994) sowie ergänzende Literatur zur neueren Entwicklung (vgl. Literaturangaben im Text).
- (6) Vergleiche den Überblick über verschiedene Kategorisierungen in Becker et al. (1995).
- (7) Pernthaler (1992) 365.
- (8) Schambeck (1992), Dachs (1994) 80.
- (9) Hrbek/Weyand (1994) 28ff.
- (10) Morass (1994) 401ff und (1996).
- (11) Hooghe (1993), Hrbek/Weyand (1994) 29f.
- (12) Engel (1993) 19; Hrbek/Weyand (1994) 33f.
- (13) Hrbek/Weyand (1994) 32f.
- (14) Engel (1993) 29f.
- (15) Hrbek/Weyand (1994) 30.
- (16) Balme (1995) 169.
- (17) Keating (1995) 13.
- (18) Hendriks et al. (1995).
- (19) Europäische Kommission (1994a) 161.
- (20) Geipel (1995) 201.
- (21) Keating/Jones (1995) 90.
- (22) Engel (1993) 27f.
- (23) Im Weißbuch der britischen Labour-Regierung, das am 24. Juli 1997 veröffentlicht wurde, wurden die zukünftigen Kompetenzen des schottischen Parlaments nicht aufgezählt. Im wesentlichen wird es sich aber um Kompetenzen für Gesundheitspolitik, Erziehungswesen, lokale Verwaltung, das unterschiedliche schottische Rechtssystem,

das Transportwesen u.ä. handeln. Dagegen werden im Weißbuch jene Bereiche beschrieben, die weiterhin im britischen Parlament verbleiben sollen: v.a. Kontrolle über die Verfassung, Verteidigungs- und Außenpolitik, soziale Grundsicherung, Steuerwesen und Wirtschaftspolitik.

- (24) Vgl. dazu z.B. Engel (1993), Morass (1994), die Beiträge in Jones/Keating (1995), Jeffery (1996).
- (25) Pintarits/Blaas (1995); vgl. auch Tömmel (1997).
- (26) Vgl. z.B. die Aussagen des Tiroler Landeshauptmanns Weingartner (1993) 8ff.
- (27) Jones (1995) 293f.
- (28) So etwa im Fall Nord-Ost-Englands; Jones (1995) 293.
- (29) Vgl. auch Pintarits/Blaas (1996) 387-390.
- (30) Tömmel (1992) und (1997) 414f.
- (31) Tömmel (1997) 416ff.
- (32) Tömmel (1997) 418ff.
- (33) Hooghe (1996).
- (34) Marks (1996).
- (35) Marks (1996) 314-320.
- (36) Marks (1996) 328ff.
- (37) Engel (1993) 177ff.
- (38) (1996b) 24.
- (39) Europäische Kommission (1996a) 5.
- (40) Hooghe (1995).
- (41) Tömmel (1992) und (1997) 420ff.
- (42) Hrbek/Weyland (1994) 77. Tömmel (1997) 422.
- (43) Europäische Kommission (1994b).
- (44) Wolters (1994) 413. Hrbek/Weyland (1994) 78.
- (45) Tömmel (1997) 422f.
- (46) Tömmel (1994) 267.
- (47) Trotzdem blieben die Mitglieder der Versammlung der Regionen Europas skeptisch, was die Einschätzung ihres eigenen Einflusses auf die generellen Zielsetzungen und die Ausarbeitung von Pilotprojekten im Rahmen der EG/EU Programme betrifft; Hrbek/Weyand (1994) 102, Tömmel (1994).
- (48) Morass (1994) 143; John (1994) 741.
- (49) Morass (1996) 13.
- (50) Gerstenlauer (1995).
- (51) Engel (1993) 160ff.
- (52) Engel (1993) 161.
- (53) Keating (1994) 10.
- (54) Es ist eines der ersten Büros in grenzüberschreitender Kooperation.
- (55) Pintarits (1996).
- (56) Morass (1994) 145.
- (57) Morass (1996) 86.
- (58) Mazey (1994) 151.
- (59) Mittendorfer (1995) 37.
- (60) Morass (1994) 169-182.
- (61) Morass (1994).
- (62) In diesem Prozeß kam es dazu, daß die deutschen Länder, trotz ihrer damals mit Abstand stärksten Stellung unter den subnationalen Einheiten in den Mitgliedstaaten, ein Selbstverständnis als "Region" entwickelten und in Koalition mit anderen Regionen ihre politischen Forderungen verfolgten; Morass (1994).
- (63) Hrbek/Weyand (1994).
- (64) Kiefer (1993) 165.
- (65) Kiefer (1993) 156.
- (66) Kiefer (1993) 166.
- (67) Hrbek/Weyand (1994).

- (68) Hrbek/Weyand (1994) 115f.
- (69) Bei der Einsetzung dieses Beirats ließ sich beobachten, daß die anfängliche Skepsis der Kommission gegen eine schon früher von den Regionen erhobene Forderung nach einem solchen Gremium überwunden wurde, als die Kommission die steigende Bedeutung der Regionen bei der Umsetzung ihrer eigenen Politik erkannte; Hrbek/Weyand (1994) 100.
- (70) Bullmann (1996) 14.
- (71) Abromeit (1993) 207; Mitterndorfer (1995) 37f; EP (1992) 5.
- (72) Morass (1994) 163.
- (73) Jeffery (1995a) 253f.
- (74) Fürst (1995).
- (75) Jeffery (1996) 358.
- (76) Jeffery (1995b) 358, Übersetzung durch die Autoren.
- (77) Jeffery (1995b) 361.
- (78) So kam ein viertes regionalisiertes Förderkriterium hinzu, um den spezifischen Problemen der extrem dünn besiedelten Gebiete in den beiden neuen skandinavischen Mitgliedern (Finnland und Schweden) Rechnung zu tragen; Europäische Kommission (1994a).
- (79) Keating (1997) 386f.
- (80) Sonderkommission (1995) 11ff; vgl. auch S. Pintarits, W. Blaas (1995) 37, 38.
- (81) After the Amsterdam European Council: "A growing awareness of the role of the Committee of the Regions". DCP/97182en (Brussels, June 20, 1997).

Literatur

- Abromeit, H., Föderalismus: Modelle für Europa, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 22/2 (1993) 207-220.
- Balme, R., French Regionalization and European Integration: Territorial Adaption and Change in a Unitary State, in: Jones, B.; Keating, M. (Hrsg.), The European Union and the Regions (Oxford 1995) 167-188.
- Becker, Annette, et al., Der Ausschuß der Regionen. Die institutionalisierte Vertretung der Regionen in der EU, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 12 (1995) 797-821.
- Bullmann, U., The politics of the third level, in: Regional & Federal Studies 6/2 (1996) 3-19.
- Burton, Paul; Smith, Randall, Die Strukturfondsförderung in Mitgliedstaaten der Europäischen Union - Großbritannien, in: Heinelt, Hubert (Hrsg.), Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten. (=Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 10, Opladen 1996).
- Dachs, H., Österreichischer Föderalismus zwischen Anpassung und Beharrung, in: Informationen zur Politischen Bildung 7 (1994) 75-86.
- Engel, Ch., Regionen in der EG. Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche (=Gutachten im Auftrag der Staats- und Senatskanzleien der Länder. Analysen zur Europapolitik des Instituts für Europäische Politik, Bd. 8, Bonn 1993).
- Europäische Kommission (Regionalpolitik), Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion: Tendenzen in den Regionen (=Fünfter Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1994a).
- Europäische Kommission (Strukturfonds der Gemeinschaft), Leitfaden der Gemeinschaftsinitiativen 1994-1999, 1st issue (Luxemburg 1994b).
- Europäische Kommission, Die Strukturfonds in 1994. Sechster Jahresbericht (Luxemburg 1996a).
- Europäische Kommission, Die Strukturfonds in 1995. Siebter Jahresbericht (Luxemburg 1996b).
- Europäisches Parlament (EP), Maastricht. Der Vertrag über die Europäische Union - die Position des Europäischen Parlaments (Luxemburg 1992).

- Fürst, Dietrich, Die Rolle der Regionen im Rahmen des AdR, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 12 (1995) 823-837.
- Geipel, R., Schwedens Beitritt zur EU, in: Geographische Nachrichten 47/3 (1995) 199-201.
- Gerstenlauer, H.-G., German Länder and the European Community, in: B. Jones and M. Keating (eds) *Regions in the European Community* (Oxford 1995) 191-213.
- Gowdy, John M., *Coevolutionary Economics: The Economy, Society and the Environment* (Boston 1994).
- Hendriks, F. et al., The Dutch Province as a European Region: National Impediments versus European Opportunities, in: Jones, Keating (1995) 215-230.
- Hooghe, L., Belgium: From Regionalism to Federalism, in: *Regional Politics & Policy* 3/1 (1993) 44-68.
- Hooghe, L., Belgian Federalism and the European Community, in: Jones, Keating (1995) 135-165.
- Hooghe, L. (Hrsg.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance* (Oxford 1996).
- Hrbek, R.; Weyand, S., betrifft: Das Europa der Regionen: Fakten, Probleme, Perspektiven (München 1994).
- Jeffery, Ch., Whither the Committee of Regions? Reflections on the Committee's 'Opinion on the Revision of the Treaty on the European Union', in: *Regional & Federal Studies* 5/2 (1995a) 247-257.
- Jeffery, Ch., The German Länder and the 1996 Intergovernmental Conference in: *Regional & Federal Studies* 5/3 (1995b) 356-365.
- Jeffery, Ch. (ed.), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?*, *Regional & Federal Studies* 6/2, Special Issue (1996).
- John, P., UK Sub-national Offices in Brussels: Diversification or Regionalization?, in: *Regional Studies* 28/7 (1994) 739-746.
- Jones, B.; Keating, M. (Hrsg.), *The European Union and the Regions*, Oxford (1995).
- Jones, B., Conclusions, in: dieselben (Hrsg.), *The European Union and the Regions* (Oxford 1995) 289-296.
- Kauffman, S., *The Origins of Order* (New York 1993).
- Keating, M., Europeanism and Regionalism, in: Jones, Keating (1995) 1-22.
- Keating, M., *Le Monde pour Horizon. Québec, Catalonia, Scotland and International Affairs* (=paper presented at the International Congress of Political Science, Berlin 1994).
- Keating, M., The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe, in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 15 (1997) 383-398.
- Kiefer, Andreas, Salzburgs Mitwirkung in europäischen Regionalinstitutionen, in: Floimair, Roland (Hrsg.), *Die regionale Außenpolitik des Landes Salzburg* (=Schriftenreihe des Landespressebüros, Salzburg Dokumentationen Nr. 108, Salzburg 1993) 147-176.
- Koordinierungsverordnung, Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits. Amtsblatt der EG Nr. L 193/20-33 vom 31.7.1993.
- Marks, G., Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik, in: Jachtenfuchs, M.; Kohler-Koch, B. (Hrsg.), *Europäische Integration* (Opladen 1996) 313-343.
- Mazey, S., French Regions and the European Union, in: *Regional Politics & Policy* 4/3 (1994) 132-157.
- Milner, Richard, *The Encyclopedia of Evolution* (Oxford 1990).
- Mittendorfer, R., Europa der Regionen - Möglichkeiten für Österreich und die österreichischen Bundesländer - ein juristischer Problemaufriß, in: the.m.a. (Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 1995).
- Morass, M., Austria - The Case of a Federal Newcomer in European Union Politics, in: Jeffery (1996) 76-95.

- Morass, M., Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklungen und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration (=Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 60, Wien 1994).
- Pernthaler, P., Föderalistische Verfassungsreform: Ihre Voraussetzungen und Wirkungsbedingungen in Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4 (1992) 365-388.
- Pintarits, S.; Blaas, W., Regionalisierungsprozesse im Europa der Europäischen Union (Wien 1995).
- Pintarits, S.; Blaas, W., Regionalisierungsprozesse in der EU, in: Wirtschaftspolitische Blätter 43/3-4 (1996) 385-394.
- Pintarits, S., Macht, Demokratie und Regionen in Europa (Marburg 1996).
- Rahmenverordnung, Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 5052/88 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente. Amtsblatt der EG Nr. L 193/5-19 vom 31.7.1993.
- Schambeck, H., Zum Werden und zu den Aufgaben des österreichischen Föderalismus, in: ders. (Hrsg.), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (Wien 1992) 17-33.
- Sonderkommission Institutionelle Fragen (Sonderkommission), Stellungnahme der Sonderkommission Institutionelle Fragen zu der Revision des Vertrags von Maastricht vom 12. Mai 1995, (CdR 136/95) Berichterstatter: Herr Pujol, Ausschuß der Regionen (Brüssel 1995).
- Tömmel, I., System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik, in: Kreile, M. (Hrsg.) Die Integration Europas, PVS Sonderheft 23 (1992) 185-208.
- Tömmel, I., Interessenartikulation und transnationale Politikkooperation im Rahmen der EU, in: Eichner, V.; Voelzkow, H. (Hrsg.), Europäische Integration und verbandliche Regulierung (Marburg 1994) 263-282.
- Tömmel, Ingeborg, The EU and the regions: towards a three-tier system or new modes of regulation?, in: Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 15 (1997) 413-436.
- Weingartner, Wendelin, Rede des Landeshauptmanns vor dem Bundesrat gemäß Art 36 Abs 4 B-VG vom 18.11.1993 (=unveröff. Manuskript).
- Wolters, M., Euregios along the German border, in: Bullmann, U. (Hrsg.), Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union (Baden-Baden 1994) 407-418.

Der Euro – Eine Chance für die europäische Zivilisation

Claus Noé

I.

"Der Sinn von Politik ist Freiheit," so Hannah Arendt (1), Politik ist Integration, Friedensstiftung, so Rudolf Smend und Dolf Sternberger (2). Politik entsteht in einem Prozeß regelmäßig interessengebundener Entscheidungen von Menschen in Institutionen, die die Chance, die Macht haben, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, "gleichviel worauf diese Chance beruht." (3)

Politik muß dem Sachzwang von partiellem Fachwissen widerstehen, wenn dessen Durchsetzung mit dem Mittel staatlicher Macht dem Sinn und dem Wesen von Politik in offenen Gesellschaften zuwiderläuft. Politik muß sich immer wieder einer Hermeneutik, einer Kunst der Auslegung von Entwicklungen und Interessen versichern, die den Bezug zur Polis, zum lebendigen Gemeinwesen, zur offenen Gesellschaft der gelebten individuellen und politischen Freiheiten zur Maxime hat. (4) Politik, deren Sinn Freiheit und deren Wesen Integration ist, erschöpft sich nicht im statischen Freund-Feind-Verhältnis eines Carl Schmitt.

Politik fasziniert immer neu, weil dominante Interessen ihr Gewicht verlieren, Axiome und Theoreme sich als zeitbezogen, unvollkommen, fehlerhaft erweisen, anderes entsteht: eine Synthese, die keiner hat voraussehen können. Keine Macht reicht aus, ein für allemal und alle Zeiten diese Dynamik anzuhalten, Geschichte zu beenden. Der Versuch, ein für allemal eine Ordnung zu schaffen ist, unmenschlich und töricht zugleich, weil er die Freiheit, zu anderen Einsichten zu gelangen, unterdrückt, weil er verkennet, daß es keine einmal gefundene beste aller Welten gibt.

Wirtschaft findet in der Gesellschaft, im verfaßten Gemeinwesen statt. Gesellschaften sind keine Aktiengesellschaften. Staaten sind keine Unternehmen. Was wäre für einen wirtschaftlich erfolgreichen Standort gewonnen, wenn die Rendite hoch, aber der Ertrag an Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden negativ wäre? Die spontane Ordnungskraft der Märkte taugt nicht als Leitbild der Verfaßtheit offener Gesellschaften mit individuellen und politischen bürgerlichen Freiheiten. Offene Gesellschaften bedürfen des "Konstruktivismus" des Rechtsstaates, soll nicht die wirtschaftliche Macht des Stärkeren zu dessen Freiheit führen, mit der Freiheit der anderen nach Gutdünken zu verfahren.

Der vom ökonomischen Neoliberalismus, von der Neoklassik, von dem vorherrschenden Gemenge aus Angebotsökonomie und Monetarismus, von der forcierten Herrschaft der Märkte über die Gesellschaften in der Europäischen Union geprägte Maastricht-Prozeß, mit dem einzigen Kernstück einer einheitlichen Währung und Währungsordnung in einem Binnenmarkt, in dem (fast) nur wirtschaftliche Freiheiten vertraglich gesichert sind, ist bisher zu einfältig und selektiv konstruiert, als daß er weiter integrative Kraft entfalten könnte. Die Bürger Europas wollen den Euro eher nicht, obwohl er erhebliche ökonomische Vorteile in Europa und für Europa im Globalisierungsprozeß bewirken kann. Sie erkennen in dieser Währung nicht das Geld ihres Gemeinwesens, die autokratisch konstruierte europäische Zentralbank ist nicht ihre Notenbank, ist als einzige neue Instanz des Maastricht-Prozesses ein neue Bürokratie weitab von aller demokratisch-parlamentarischen Erfahrung, Kultur und Tradition bürgerlicher politischer Legitimation und Mitwirkung. Nichts gegen eine autonome Notenbank in einer gemischten Verfassungsordnung, in der - wie in den Mitgliedsstaaten der EU - demokratisch legitimierte Verfassungsorgane partiell Entscheidungen auf autonome Behörden delegieren. Aber als bisher einzige neue Institution europäischer Verfassung vermittelt die EZB den Eindruck, bürokratischer Fremdherrschaft über die europäischen Zivilgesellschaften, verstärkt erheblich das Bild einer bürokratischen europäischen Obrigkeit gegenüber untertanen Bürgern. Politik wird technokratisch entrückt. Politische Mitwirkung des Bürgers erscheint in diesem Maastricht-Prozeß nicht möglich und nicht gewollt. Wie soll er dieses Europa als sein Gemeinwesen begreifen und politisches Engagement entwickeln?

Dieser technokratisch im Sinne neoklassischer Dominanz der Märkte und von der Entdemokratisierung der Wirtschaftspolitik geprägte Maastricht-Prozeß beginnt eine politische Wendung zu nehmen, wird anders als von den Marktradikalen und Monetaristen gewollt. Bleibt Maastricht, wie von den herrschenden Lehrmeinungen gewollt, so wird dieser Versuch einer europäischen Friedensordnung ebenso wie der Westfälische Friede, wie der Wiener oder der Berliner Kongreß als nicht organisch gestaltbarer, wesentliche Interessen vernachlässigender, den Zivilgesellschaften oktroyierter, bürokratischer Kraftakt Ausgangs des 20. Jahrhunderts in künftigen Geschichtsbüchern als - eben wegen dieser Mängel gescheitert - dargelegt werden.

II.

So weit aber ist es nicht. Vielmehr beobachten wir in den EU-Gremien einen - noch zögerlichen - Prozeß der Korrekturen am wirtschaftspolitischen Credo der Verabsolutierer der Märkte und der bürokratischen Herrschaft des Geldes. Damit verbunden, erscheint eine Renaissance der ordoliberalen Einsicht von Walter Eucken möglich, daß der Markt, der Wettbewerb politische Regeln braucht, vorgegebene Präferenzen, wenn er als unbestritten effizientes System Wohlstand und Wohlfahrt hervorbringen soll. (Auch mit Blick auf die andere Seite der EU, die geradezu zentralverwaltungswirtschaftlich geführte Agrarpolitik, wäre nach der Regel von Maß und Mitte eine massive Revision angezeigt.)

Aber nicht nur die ökonomische Ordnungspolitik, auch die makroökonomische, die Prozeßpolitik gerät nach langen Jahren merkantilistischer Exportwettläufe der Standorte bei höchst mäßigen Wachstumsraten der Binnenwirtschaft ins Bewußtsein. Zunehmend werden die Risiken realer Abwertungswettläufe durch Lohnsenkung erkannt, neuerdings gar deren vorhersehbare deflationäre Wirkungen im Verbund mit entsprechender Geldpolitik. Die von Zyklus zu Zyklus steigende und sich strukturell verfestigende Massenarbeitslosigkeit läßt gar den Sachverständigenrat der deutschen Bundesregierung am eigenen seit Ende der siebziger Jahre immer wieder empfohlenen Konzept widerwillig zweifeln, er schreibt - eigenartig kryptisch - in seinem Jahresgutachten für 1998: "Die Erfahrungen in Deutschland können...kein Erfolgsausweis für angebotsorientierte Wirtschaftspolitik sein, aber auch kein Beleg für ihr Versagen." (5)

III.

Zunächst einige Beispiele zu verfassungspolitisch, verfassungsrechtlich und wirtschaftsordnungspolitisch begründeten Modifikationsversuchen oder -vorschlägen im Maastrichtprozeß, die wesentlich von dem Ziel bestimmt sind, die weitere Entwicklung zu fördern und mit der politischen Kultur europäischer Zivilgesellschaften kompatibel zu machen.

Staatenlose Finanzmärkte, entstanden durch entfallende nationale Kapitalverkehrskontrollen bei fungiblen Währungen in einem im wesentlichen weltweiten System flexibler Wechselkurse, haben sich nicht als informationseffizient erwiesen. Die Mexiko- und die noch immer virulente asiatische Krise zeigen deutlich, daß diese Finanzmärkte zur Fehlallokation extremen Ausmaßes führten. Niemand ist sicher, daß die globalen Finanzmärkte das Risiko einer Systemkrise schon überwunden hätten: Der Chefvolkswirt der Weltbank, Joseph Stiglitz, erklärte in einem Interview mit der Wochenzeitung DIE ZEIT: "Nur auf einen Minimalstaat, Liberalisierung und den Abbau von Defiziten im Staatshaushalt und im Außenhandel zu setzen, ist eine zu einfache Formel." Und mit Blick auf die Deregulierung, die völlige Entgrenzung und Entstaatlichung der Finanz-

märkte: "Es geht nicht um Deregulierung, sondern darum, die richtige Regulierung zu finden." Im Licht der Asienkrise fügt Stiglitz offenbar hoffend hinzu: "Der Konsens darüber, daß ohne wirksame Aufsicht die Liberalisierung der Finanzmärkte alleine nicht mehr für mehr Wachstum sorgt, wird gefestigt." (6)

Die BIZ, die Bank für internationalen Zahlungsausgleich, die Bank der Notenbanken, hat 1997 eine globale Regulierungsoffensive gestartet. Erklärtes Ziel ist es, die Politik, die nationalen Gesetzgeber zu veranlassen, Bankenaufsichtsbehörden einzurichten und zu verpflichten, "eine weltweit konsolidierte Aufsicht" zu praktizieren. Klarer kann man kaum sagen, daß die staatenlos gewordenen Finanzmärkte der überall wirksamen, globalen politischen Regeln bedürfen.

Zu erinnern ist in diesem Kontext auch an die regelmäßigen Aufforderungen der BIZ an die zuständigen Regierungen und Notenbanken, "ihren Standpunkt und ihre Absichten hinsichtlich der Wechselkurse unmißverständlich erkennen zu lassen", weil sonst auf den Finanzmärkten "Währungsunruhen heraufbeschworen" werden. (7) Dies ist ebenso wie die Abschaffung der bedingt flexiblen Wechselkurse in Europa durch die Einführung des Euro eine Art Abkehr von der monetaristischen Lehre vom ungezügelter Wettbewerb der Währungen, offensichtlich Ergebnis der Erfahrung: "Wie von unsichtbarer Hand geleitet, sorgen die Finanzmärkte dafür, daß auf Dauer reale Wechselkurse zustande kommen, die in Europa überall für die tendenziell gleiche Arbeitslosigkeit sorgen." Diese Einsicht stammt von Olaf Sievert, Mitglied des Zentralbankrates der Deutschen Bundesbank, ehemaliger Vorsitzender des oben zitierten Sachverständigenrates der deutschen Regierung und noch immer intellektueller Fahnlenführer im Kronberger Kreis, der wissenschaftlichen Vorhut der konservativen Ökonomenrevolution, der radikalen Deregulierer in Deutschland. (8)

Alan Greenspan, der Chef der US-Notenbank, hat mitten in der Asienkrise in Frankfurt im Gewande eines Fachvortrages zum künftigen Inflationsmeßsystem von Euroland vor global sich gegebenenfalls aufschaukelnden Deflationsrisiken gewarnt. Diese unspektakulär spektakuläre Aktion Greenspans in Frankfurt kann auch als eine dringliche Aufforderung zur internationalen Abstimmung der Geldpolitik verstanden werden, (9) als ein Appell, die G 7-Abstimmung wieder zu konkretisieren und den Pfad der Untugend zu verlassen, den Saumpfad der Verweigerung internationaler Kooperation unter dem Motto: "Jeder treibt für sich in jedem Land Deflationierungspolitik, auch wenn von einer Gefährdung der Preisstabilität keine Spur zu erkennen ist". Zum Jahresbeginn 1998 hat Greenspan seinen Appell an die Notenbanken, keine Inflationsbekämpfung ohne Inflation zu betreiben, verstärkt und an die Politik, an die Regierungen appelliert: "Indeed, some observers have begun to question whether deflation is now a possibility...Inflation has become so low, that policymakers need to consider at what point effective price stability has been reached." (10) Dabei geht es nicht um das Risiko einer galoppierenden, sondern einer

schleichenden Deflation, die zunehmend Investoren abschreckt, mögliches Wachstum erstickt, weil bei sinkendem Preisniveau die Erwartung um sich greift, die Investitionskosten nicht erwirtschaften zu können.

Bleibt, was den Euro angeht, bislang nur die Hoffnung, daß Europas Monetaristen im Europäischen Währungsinstitut unter deutscher Federführung die Autonomie nicht so weit treiben, daß schon am Anfang des Euro die Stabilitätsgemeinschaft zum Auslöser globaler Deflationsschocks mit dem Zusammenbruch ganzer Volkswirtschaften wird. An dieser Wende markiert sich die Autonomie der Europäischen Zentralbank mit dem von der Deutschen Bundesbank inspirierten Stabilitätspopulismus für den Euro zum Krisenauslöser in Europa und global entwickeln. Dies ist ein deutlicher Beleg dafür, daß dem makroökonomischen Monopol der Euro-Zentralbank ein Korrektiv in Gestalt einer europäischen Wirtschaftsregierung beigegeben werden muß. Von wegen Pluralismus ökonomischer Lehrmeinungen verfassungspolitischer Machtbalance und demokratisch legitimer Macht.

Selbstverständlich ist - trotz der Rufe nach Regulierung und politischer Koordination der Geldpolitik - die neoklassische Verabsolutierung deregulierter Märkte im Globalisierungsprozeß nicht überwunden. Das ist schon daran zu erkennen, daß die WTO soeben einen großen Fortschritt in der Öffnung der Finanzmärkte erzielt, aber keine Konditionen für eine konsolidierte Bankenaufsicht in den Deregulierungsschritt eingebaut hat. Also nicht, wie die BIZ verlangt, daß alle, die von dieser Deregulierung Nutzen haben, eine zureichende Bankenaufsicht nach den Mindeststandards der BIZ gesetzlich verankern müssen. Richtig ist aber auch, daß dies als Mangel an staatlicher Regulierung - im Gegensatz zur herrschenden Lehre der Vergangenheit - öffentlich dargelegt wurde.

Der höchst dürftige Zustand internationaler Wettbewerbspolitik bei gleichzeitig immer noch überwiegend heroisch kommentierten Megafusionen im Bereich der Kapitalsammelstellen, der Banken und Versicherungen, ist der WTO neuerdings ein ganzes Kapitel im Jahresbericht wert. (11) Auch dies ein Beleg gegen die bisher unkritisch hingenommene Dominanz der Chicago-Schule, die selbst Monopole als konkrete Ausformung der spontanen Ordnung der Märkte staatlicher Regulierung nicht für bedürftig hält. Alles „Konstruktivismus“.

Ganz allmählich wird - wie regelmäßig im politischen Diskurs anhand von manifesten oder drohenden Krisen - öffentlich bewußt, daß Globalisierung bei weitestgehend ersatzlosem Wegfall staatlicher Rechtsvorschriften kein naturwüchsiges, unabwendbares Ereignis ist, sondern ein politisch organisierter Prozeß, bei dem Staaten internationalen Abkommen beitraten, die auf Märkte ohne staatliche Regeln zur Sicherung des Wettbewerbs oder zur Einhaltung von Mindeststandards der Bankenaufsicht setzen. Diese juristisch „Entgrenzung“ genannten politischen Entscheidungen bewirkten, daß nationales Recht entfiel, ohne daß internationale Regeln entstanden wären. Die Staaten gaben ersatzlos ihre bestehenden, teils obsoleten, teils aber auch wirtschaftsordnungs- oder verfas-

sungsrechtlich begründeten Kontrollrechte über Währung, Kapitalbewegungen und Fusionen auf.

Die vier wirtschaftlichen Freiheiten des EG-Vertrages (Freiheit des Warenverkehrs, Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit und Freiheit des Geld- und Zahlungsverkehrs) wurden schrittweise implementiert. Diese Freiheiten gelten für alle EU-Mitgliedsstaaten als Ergebnis eines politischen Prozesses, die EU-Kommission als Hüterin der Verträge hat die Kompetenz sie durchzusetzen. Die Organe der Europäischen Union haben keine entsprechend abgesicherte vertragliche Kompetenz, die Freiheit derjenigen zu begrenzen, die von diesen Freiheiten Gebrauch machen. Nationalen Regeln, beispielsweise solche der Absicherung von Arbeit, dürfen nur insoweit angewandt werden, wie sie der Realisierung der vier Freiheiten nicht entgegenstehen. Ergebnis: Um sich die Chance zu Erwerbsarbeit zu bewahren, müssen zu ökonomischen Produktionsfaktoren reduzierte Bürger, deren Wert durch den Grad ihrer Nützlichkeit, ihrer Produktivität, Profitabilität und Wettbewerbsfähigkeit bestimmt ist, billig, flexibel, ständig auf neuestem verwertbarem Wissensstand und mobil sein. Das Subjekt Staatsbürger wird als Humanressource Objekt der von Bindungen freigesetzten, zu Mega-Einheiten fusionierenden Betreiber der Finanzmärkte in der Europäischen Union. Der Konflikt zwischen verfassungspolitischer Rolle des Bürgers in der Zivilgesellschaft und seiner Funktion als ökonomischer Untertan der entgrenzten EU-Märkte ist evident. Auf die Ausgestaltung der EU hat er höchst begrenzten Einfluß, die öffentliche Debatte ist technokratisch, fachlich sachzwangorientiert, die vom Bürger mitzubestellenden nationalen Verfassungsorgane, deren Zusammensetzung und Personal er mitbestimmt und kennen kann, sind nicht zuständig: kein Nährboden für zivilgesellschaftliche Vorstellungen von der Republik der Bürger. Dieser Zustand wird Zwischenphase bleiben, oder die EU wird am Rigorismus der Sachzwänge und der vermachteten Märkte scheitern.

Die bekannten *invisible hands* des Adam Smith können für diese Art Dominanz der Märkte nicht in Anspruch genommen werden. Smith kämpfte gegen staatliche Überregulierung von Wirtschaft, er hat nicht bestritten, daß es Aufgabe des Staates ist, Gerechtigkeit (*justice*) durch Rechtsetzung und Rechtspflege zu gewährleisten. Im übrigen setzte Adam Smith zu seiner Zeit auf ethische, tatsächlich gelebte Bindungen der Ehrbarkeit und inneren Gerechtigkeit. Für Adam Smith ist derjenige kein Bürger, "der nicht willens ist, die Gesetze zu achten und der bürgerlichen Obrigkeit Gehorsam zu leisten; und derjenige ist gewiß kein guter Bürger, der nicht den Wunsch hegt, mit allen Mitteln, die ihm zu Gebote stehen, die Wohlfahrt der ganzen Gemeinschaft seiner Mitbürger zu fördern." (12)

Ernst Wolfgang Böckenförde, ehemaliger Bundesverfassungsrichter und Staatsrechtslehrer, erinnert "die ökonomisch-soziale Situation, wie sie sich derzeit darbietet und in fortschreitender Entwicklung begriffen ist, weltweit,... in vielem an die Zeit des frühen Kapitalismus." (13)

Die politische Entscheidung, Marktkräfte zu entgrenzen, insbesondere Finanzmärkte über die zu Standorten herunterdefinierten Gemeinwesen,

über deren Kultur und Werte nach dem Kalkül der Rentabilität zu stellen, hat die Betreiber dieser Märkte zum Souverän über die Wohlfahrt der Gemeinwesen erhoben. Aber seit der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts wissen wir, nicht die nackte Herrschaft der Märkte führt zur freien Gesellschaft, vielmehr muß der freiheitliche Staat durch Recht auch die Märkte so weit beherrschen, daß die Gesellschaft frei und gerecht bleibt. (14)

In der Europäischen Union hat inzwischen ein - eher noch eklektizistischer-Prozeß der Einhegung der Vermarktung staatlicher Regeln eingesetzt: Der Wettlauf der Steuersysteme, fälschlich Wettbewerb genannt, soll durch eine Konvention reguliert werden, die die Staaten in der EU vor der Erpressung durch die Betreiber der Finanzmärkte schützt, die britische Regierung ist der Sozialcharta beigetreten, die Entlohnung von Arbeitnehmern aus dem EU-Bereich wird mit Entsenderichtlinien sozial abgesichert. In der Europäischen Union hat ein Prozeß begonnen und zu ersten konkreten Entscheidungen geführt, der Elemente einer Rückbesinnung auf tragende Einsichten der europäischen Zivilgesellschaft unverwechselbar enthält.

IV.

Aus den inhumanen und freiheitszerstörenden Wirkungen des Frühkapitalismus haben die staatssozialistischen, totalitären Systeme den Schluß gezogen, Wirtschaft der Politik zu unterwerfen, und dabei Freiheit, Wohlstand und Wohlfahrt verspielt. Die westlichen Demokratien waren weise genug, private wirtschaftliche Initiative zu ermutigen und nicht der politischen Kontrolle zu unterwerfen. Die Politik verfolgte einen hohen Beschäftigungsstand, setzte für die Märkte Präferenzen der Beschäftigung, mäßigte die Verteilungswirkungen des schieren Kapitalismus. So gelang es Politik, Recht zu setzen, so gelang die Kombination von Markt und Demokratie, von Prosperität und Solidarität, von Eigennutz und Kooperation, von bürgerlicher Freiheit und Chancengerechtigkeit in den europäischen Zivilgesellschaften. Vieles, nicht zuletzt die jüngsten Wahlen in den Staaten der Europäischen Union, deuten darauf hin, daß in den Gesellschaften erkannt wird: Nicht der Kapitalismus pur, nicht die Herrschaft der Finanziere über die Gesellschaft und die Politik hat die Überlegenheit der westlichen Demokratien über den Staatssozialismus hervorgebracht. Diese Erfahrungen schienen 1989 vergessen. Ernest Gellner formuliert zu Recht: "Es ist eine bedauerliche Folge des Zusammenbruchs der marxistischen Umma, daß einige darin fälschlicherweise eine Rechtfertigung für die völlige Unterordnung der Gesellschaft unter den Markt sehen, eine Bestätigung der Doktrin des minimalen Staates und des maximalen Marktes." (15)

Man muß daran erinnern. Karl Marx und Lorenz von Stein erkannten die tiefgreifenden, revolutionären soziostrukturellen Veränderungen und den Antagonismus frühkapitalistischer Entwicklung des 19. Jahrhunderts. (16) Der gesellschaftssprengenden Dynamik des Vorrangs des Kapitals vor der Arbeit, dem schieren Kapitalismus wurden Grenzen gezogen durch das

Recht des sich zunehmend demokratisch legitimierenden Staates. "Durch wurde das System in Balance gebracht." (17) Denn: "Ohne Recht gibt es keine Freiheit", "Recht setzt Grenzen um der Freiheit willen." "Hätte jeder von uns absolute, nicht durch Recht begrenzte Freiheit, könnte er gegenüber und mit anderen tun und lassen, was er will, entstünde daraus im Zusammenleben der Menschen nichts anderes als die Macht des Stärkeren." (18) Diese auf Immanuel Kant (19) zurückgreifende europäische Erkenntnis muß die Oberhand gewinnen über den martialischen Darwinismus des späten Friedrich August von Hayek, Ideologe der konservativen Revolution, der Neoklassik der Ökonomenzunft. Dieser in seinen frühen Schriften (20) beachtliche, die Neoklassik massiv kritisierende Ökonom hat in einer Rede 1979 am ordoliberalen (!) Freiburger Eucken-Institut wesentliche kulturelle und verfassungsmäßige Voraussetzungen für das Entstehen der europäischen Bürgergesellschaft verworfen: "Wahr ist nur, daß eine soziale Marktwirtschaft keine Marktwirtschaft, ein soziales Gewissen kein Gewissen, soziale Gerechtigkeit keine Gerechtigkeit - und ich fürchte auch, soziale Demokratie keine Demokratie ist." (21)

Von den Traditionen sozialistischer Solidarität und der Kultur christlicher Ethik, die Europa eignet, bleibt nach diesem Verdikt nichts. Nichts auch von Demokratie als Lebensform, die des Bürgersinns und der politischen Solidarität der Individuen bedarf, soll sie nicht in Demagogie oder „Beutegemeinschaften“ verkommen. Die spontanen Marktkräfte als Ordnungskraft machen den Menschen zu des Menschen Wolf. "Die Nebenwirkungen des Wirtschaftsprozesses würden, wenn man ihn nicht in Schranken hielte, alles zerstören - die Umwelt, das kulturelle Erbe, die menschlichen Beziehungen." (22) Hayeks Denken trägt letztlich nichts zur Erhaltung der Freiheit der offenen Zivilgesellschaften, zu ihrer Balance bei. Gellner hingegen bleibt Karl Popper - einem früheren geistigen Weggefährten Hayeks - nach dem Untergang des Staatssozialismus verpflichtet, indem er für die offene Gesellschaft dem alten Hayek entgegensetzt: "Die Wirtschaft muß frei genug sein, die Basis pluralistischer Institutionen zu bilden, aber nicht mächtig genug, um unsere Welt zu zerstören." (23)

V.

Die entnationalisierte, suprastaatliche Währungsordnung des Euro und die Geld- und Währungspolitik der Europäischen Zentralbank können nur durch die Verfassungsorgane der Nationalstaaten und deren Gewaltmonopol durchgesetzt werden. Der Primat der Politik sichert dem Euro die Eigenschaft als einziges gesetzliches Zahlungsmittel. Die Durchsetzung und Aufrechterhaltung der Geldordnung bedarf der politischen Macht, ist politische Machtausübung, setzt den Willen der Politik gegen Widerstreben mit der Androhung staatlicher Gewalt regelmäßig durch. Der Präsident der Deutschen Bundesbank, Hans Tietmeyer, hält den Euro für "entpolitisiertes Geld", weil die Europäische Zentralbank "bewußt unabhängig von politischen Einflüssen der Regie-

rungen, der Parlamente und anderen europäischen Institutionen operieren" soll. (24) Entweder verkennt Tietmeyer die entscheidende Dimension staatlicher Politik, die durch die Drittwirkung von Entscheidungen, durch das staatliche Gewaltmonopol charakterisiert ist, egal wer die Entscheidung trifft; oder er fällt einer technokratischen Denunziation von Politik anheim, die davon ausgeht, daß nur von nicht gewählten, demokratisch legitimierten Staatsorganen unpolitische - gleichgesetzt mit sachgerechten - Entscheidungen getroffen werden könnten oder sollten. Bürokratisch ausgeübte Herrschaft gilt ihm offenbar als unpolitisch, weil sie obrigkeitlich Macht ausübt, ohne allerdings durch den wählenden Bürger legitimiert zu sein. Seit Max Weber ist diese Erkenntnis Stand geisteswissenschaftlicher Forschung.

Hinter Tietmeyers „Entpolitisierung“ des Geldwesens steht der bürokratische Herrschaftsanspruch, die künftige konkrete Geld- und Wechselkurspolitik als jeweils von der Sache her zwingend vorgegeben jeder Gemeinwohlabwägung durch demokratisch bestellte Finanz- und Wirtschaftsminister zu entrücken. Es geht Tietmeyer offensichtlich darum, die Unabhängigkeit der Zentralbank bei ihren geldpolitischen Entscheidungen nicht als praktische politische Abwägung zu definieren, sondern als ein der Stabilität wegen zwingendes Gebot.

Diese allgemeine Behauptung wird im übrigen durch die empirische Untersuchung nicht gestützt. Nach der Untersuchung der Geldpolitik von 67 Ländern über einen Zeitraum von dreißig Jahren im Auftrag der britischen Notenbank kommt der Harvard-Professor Robert J. Barrow zu dem Ergebnis: "Inflation und Unabhängigkeit der Notenbanken korrelieren nicht." Und Barrow ermittelt, daß mit demselben Maß an Geldwertstabilität erheblich unterschiedliche Wachstums- und Beschäftigungserfolge kompatibel sind, im Zusammenwirken von Fiskal-, Einkommens- und Wechselkurspolitik erreichbar sind. (25)

Mit Tietmeyers bürokratisch verkürztem Politikverständnis wird Hayeks "spontane Ordnung" der Märkte um die Verabsolutierung bürokratischer Machtausübung im Bereich des Geldes ergänzt. So entsteht eine wahrlich vordemokratische, ja vorpluralistische, offenen Zivilgesellschaften fremde Vorstellung von Politik und Interesse. Konkreter: Schon Max Weber erkannte in der aktuell von Tietmeyer vertretenen, formal rationalen Ordnung des Geldwesens eine für die Durchsetzung der formalen Rationalität der "Kapitalrechnung" notwendige Voraussetzung, eines von acht Schlüsselementen zur Durchsetzung der Herrschaft der "Kapitalmacht" über die Arbeit. (26)

Was Wunder, daß sich Widerstand formiert, der erhebliche Korrekturen des bisherigen Maastricht-Ansatzes fordert und durchzusetzen beginnt? Mit der Schaffung des von Frankreich geforderten Euro-X-Rates ist vom Europäischen Rat im Dezember 1997 eine Institution der makroökonomischen Abstimmung, eine wirtschaftspolitische Instanz auf Gemeinschaftsebene entstanden. Sie war im technokratisch dominierten Maastricht-Prozeß nicht vorgesehen. Einzige zentrale Instanz der Makropolitik war fak-

tisch die autonome Europäische Zentralbank, ihr sollten X nationale Regierungen auf niedrigerer, nicht zentraler Ebene gegenüberstehen. Motto: Divide et impera. Platter noch: Die EZB beherrscht Europa.

Der Ordnungsrahmen im künftigen Euroland hat im Dezember durch Beschluß der EU-Regierungschefs eine hart umstrittene Veränderung erfahren. Es ist eine - zwar erst in Umrissen erkennbare und lose organisierte - neue Instanz wirtschaftspolitischer Zusammenarbeit eingefügt worden. An diesem Beispiel wird vielleicht deutlich, was ich einleitend als Faszinosum der Unvorhersehbarkeit andeutete:

Der Euro bringt die Chance mit sich, in Europa das krisenträchtige, deflatorische Gemenge aus Monetarismus und Standortwettbewerb rivalisierender, ausschließlich angebotsorientierter Wirtschaftspolitik zu überwinden.

VI.

Mit der Frage nach der prozeßpolitischen Kompetenz des Euro-Rates im künftigen Euroland verlassen wir nunmehr das Kapitel der jüngsten Relativierungen der neoklassischen Botschaft von der freiheitsbewahrenden Kraft der Herrschaft deregulierter Märkte und bürokratischer Instanzen über die Gesellschaften. Wir wenden uns der Frage zu: Stehen wir am Beginn einer Renaissance makroökonomischer Nachfragepolitik im Euroland der Massenarbeitslosigkeit? Spitzer formuliert: Hat die Wirtschaft im künftigen Euroland die Chance, sich aus der Gefangenschaft der monetaristischen Irrlehre zu lösen, die Geldmenge habe nur Preis- und keine Mengeneffekte, beeinflusse nicht das reale Wachstum? Dazu Jürgen Kromphardt: "Die Vorstellung, in einer Marktwirtschaft mit dezentralen Entscheidungen der einzelnen Produzenten, die nur unvollkommene Informationen haben, könnten Schwankungen in der nominalen Gesamtnachfrage durch sofortige Preisreduktionen aufgefangen werden, ist unrealistisch - solche Preisreduktionen wären nur möglich, wenn die Preisentscheidungen zentral, nämlich von einem à la Walras voll informierten Auktionator-Großrechenzentrum getroffen werden." (27) Eine Geldpolitik, die diesen Zusammenhang leugnet, ist bestenfalls naiv oder muß - wie üblich - mit Prophetien über ihre behaupteten langfristigen Beschäftigungswirkungen als gemeinwohldienlich verkleidet werden.

Dominique Strauss-Kahn, der französische Finanzminister, begründete sein Engagement für der Euro-X-Rat in entscheidenden Punkten mit sorgsam ausgewählten prozeßpolitischen Argumenten der Nachfragesteuerung: "Wenn die Regierungen - im künftigen Euroland - unkoordiniert agieren, wird die Europäische Zentralbank nicht in der Lage sein, eine genaue Schätzung der Entwicklung der öffentlichen Defizite vorzunehmen... Sie wird erst dann in der Lage sein, ihre Notenbankzinsen zu senken, wenn die Budgetentscheidungen implementiert worden sind und beginnen, greifbare Ergebnisse zu bewirken. Unter Berücksichtigung der Wirkungsverzögerung der Geldpolitik könnten sich deshalb Budget-

restriktionen als viel schmerzlicher erweisen als tatsächlich notwendig.“ Strauß-Kahn weiter: Für den Fall der Abweichung der Wechselkurse von dem Niveau der ökonomischen *fundamentals* mag der Bedarf entstehen, koordiniert "die Makropolitik im Euroraum als Reaktion auf die Wechselkursentwicklung anzupassen." (28)

Zunächst fällt auf, daß Strauß-Kahn sowohl der Geld- als auch der Währungs- und der koordinierten Fiskalpolitik der Euro-Länder Verantwortung für die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Niveaus zuordnet, die angebotspolitischen Ansätze der Deregulierung und Flexibilisierung der Märkte, insbesondere der Arbeitsmärkte, kommen nicht vor. Es ist aber gewiß ein Versäumnis der einseitig argumentierenden Angebotslehre, eine einseitige, nicht mikroökonomisch fundierte makroökonomische Position gegenüberzustellen, auch wenn richtig ist, wenn Olaf Sievert selbstkritisch anmerkt: "In den Wirtschaftswissenschaften ist die Makrotheorie auf den Hund gekommen. Seit wir uns von Keynes losgesagt haben, tun wir uns mit einer einfachen Erklärung der Arbeitslosigkeit schwer." (29) Um die herrschende Lehre insbesondere der Deutschen nicht zu attackieren, werden Begriffe wie Nachfragemanagement nicht benutzt. Bemerkenswert auch Sieverts Wortwahl: "Lossagen" kann man sich nicht von wissenschaftlicher Erkenntnis, sie wird entweder falsifiziert oder sie gilt weiter. Lossagen wird man sich von einem Glauben, um sich einem andern zuzuwenden. Ein sprachlicher Hinweis auf das axiomatische Selbstverständnis von Ökonomen, die sich von Keynes „lossagen“; nachdem der Wettbewerb mit dem Staatssozialismus dank keynesianischer ökonomischer Politik gewonnen ist, werden die „General Theory“ und mit ihr die zivilgesellschaftliche Ausformung des Kapitalismus verbannt.

Besonders amüsant ist eine höchst diplomatische Passage in Strauß-Kahns Aufsatz, mit der er die Relativierung der bisher vorgesehenen Monopolisierung der Makropolitik auf Euroland-Ebene durch die Europäische Zentralbank als ausdrücklichen Dienst an der Bank interpretiert: "...die Hervorhebung der kollektiven Verantwortung der Euro-Minister kann tatsächlich die - nur für die Preisstabilität zuständige - Bank vor unangebrachten politischen Drücken schützen." (30) So, als ob es in dem Euro-X-Rat nicht darum gehen werde, die Bank für eine abgestimmte Politik für Wachstum, Stabilität und Beschäftigung in die Pflicht zu nehmen. Die Begründung Strauß-Kahns geht ganz offensichtlich vom politischen Primat, von der kollektiven Verantwortlichkeit der Minister für die Wirtschaftspolitik insgesamt, also auch für die Wirkungen der Geldpolitik der autonomen Zentralbank, aus.

Natürlich verliert der französische Finanzminister kein Wort zu dem Reizthema fiskalischen *Deficit-Spendings*, der beliebten und unredlichen Zuspitzung neoklassischer Kritik an staatlicher Makropolitik auf "teure Beschäftigungsprogramme", die "nichts bringen als Strohfeuer und Schulden", weil die Arbeitslosigkeit in Europa strukturell und nicht wegen eines zu niedrigen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage-Niveaus entstanden sei. Aber am Stabilitätsbekenntnis infolge der richtigen Einsicht, daß mit dem

süßen Gift der Inflation Wachstum und Beschäftigung dauerhaft nicht zu verbessern sind, läßt es Strauß-Kahn nicht fehlen: Er fordert, im Sinne der oben zitierten Untersuchung von Barrow, eine gesamtwirtschaftlich optimierende Lockerung der Geldpolitik im Prozeß der makroökonomischen Koordinierung des Euro-X-Rates nur dann, "wenn die Bank dies ohne Gefährdung der Preisstabilität" tun könne. (31)

Zwei Denkstrukturen sind offensichtlich: Die französische Regierung ist nicht bereit, makroökonomische Politik auf Gemeinschaftsebene ausschließlich der Technokratie der Zentralbank zu überlassen und die Herrschaft über das Geld demokratischer Legitimation vollends zu entziehen, wie der Maastricht-Prozeß bislang vorsah. Und die französische Regierung hat erkennbar ökonomische Lehren auch aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den USA gezogen, wo seit Jahren zu beobachten ist, daß eine sowohl für Wachstum als auch für Stabilität ausdrücklich zuständigen Notenbank eine Geldpolitik betreibt, die inzwischen zu einer Arbeitslosenquote weit unterhalb der von den Chicago-Monetaristen mit Preisniveau-Stabilität zu vereinbarenden "natürlichen" Arbeitslosigkeit (NAIRU) geführt hat - ohne daß der als zwingend dargestellte Preisauftrieb eingetreten oder auch nur absehbar ist; im Gegenteil, Alan Greenspan, der US-Notenbankpräsident, will Deflationstendenzen nicht mehr ausschließen. Und die Realeinkommen in den USA sind wieder deutlich gestiegen.

In dieser Kombination von Geld- und Lohnpolitik zeichnet sich möglicherweise der künftige Makrokurs in Euroland ab. Was jetzt in Sachen Euro-X-Rat beschlossen ist, ist noch keine "Wirtschaftsregierung" auf Euro-Ebene à la française, aber es ist das organisatorisch notwendige institutionelle Gehäuse geschaffen für eine zentral koordinierte Makropolitik, die zugleich Wachstums-, Beschäftigungs- und Stabilitätspolitik sein kann. Jedenfalls besteht jetzt eine Institution, in der die zuständigen Euro-Minister makroökonomische Orientierungen für Euroland unter Einbeziehung der Europäischen Zentralbank verabreden können, so sie, beispielsweise von Massenarbeitslosigkeit dazu veranlaßt, wollen.

Erkennbar geben die Texte zum Euro-X-Rat nur bruchstückhaft die makroökonomischen Aufgabenstellungen wider. Wie zu erwarten, finden sich aber auch im Text von Strauß-Kahn politische Öffnungsklauseln. "Kurz gesagt: EMU-Teilnehmer haben verschiedene Gründe, Informationen auszutauschen, enge Konsultation zu entwickeln und die Politik der Budgets und auf anderen Gebieten zu koordinieren." (32) Kein konkretes Wort findet sich zur makroökonomischen Schlüsselfrage der Orientierung der Einkommens- und Tarifpolitik in den künftigen Ländern mit Euro-Währung. (33) Obwohl doch gesamtwirtschaftlich evident ist, daß zu hohe Lohnabschlüsse auf breiter Front, solche die über den jeweiligen Produktivitätstrend plus von der Zentralbank anvisierte Zielpreisrate hinausgehen, zu Reaktionen der Geldpolitik führen werden, sei die Fiskalpolitik noch so stabilitätskonform. Das schöne, von Strauß-Kahn gezeichnete Gebäude aus koordinierter Geld-, Währungs- und Fiskalpolitik zum Zwecke von mehr Wachstum und mehr Beschäftigung bei

Stabilität steht ohne einkommenspolitische Absicherung auf schwachen Fundamenten.

Makroökonomen wissen: "Rasche wirtschaftliche Entwicklung im Schumpeterschen Sinne, also ausgelöst durch Pioniere am Gütermarkt, ist nur möglich, wenn die Geldpolitik den Entwicklungsprozeß vorfinanziert, also wie es Schumpeter ausdrückt, einen potentiell inflationären Prozeß finanziert, der aber nicht inflationär wird, weil die Pionierunternehmer die geldpolitische Vorfinanzierung erfolgreich zur Ausweitung der Produktion nutzen. Oder, wie Hayek es ausdrückt, nur durch die Geldschöpfung der Banken ist es möglich, den Entwicklungsprozeß weit rascher und erfolgreicher ablaufen zu lassen, als wenn die Finanzierung dieses Prozesses nur auf vorhandene Ersparnisse angewiesen wäre." (34) Keine der Stabilität verpflichtete Europäische Zentralbank aber kann sich auf diese Wachstumsbeschleunigungs- und Beschäftigungsstrategie einlassen, wenn sie nicht sicher sein kann, daß von der Lohnpolitik keine Inflationschübe ausgehen werden. Wer meint, die Regierungen oder die EU-Kommission könnten überhöhte Lohnabschlüsse durch staatliche Ausgabenprogramme alimentieren, setzt auf die fehlerhafte und gescheiterte Anwendung keynesianischen *Deficit-spending*s der siebziger Jahre und verkennet die fiskalischen Notwendigkeiten des EU-Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Deshalb führt kein Weg zu mehr Wachstum und Beschäftigung an zentralen, für die Geld- und Fiskalpolitik verlässlichen Einkommensorientierungen vorbei.

Das gilt auch für zu niedrige Lohnabschlüsse. Was ist, wenn innerhalb des Euro-Gebietes - unter dem verführerisch platten Motto "Je niedriger die Löhne, um so mehr Beschäftigung" - die Tarifpartner in einem Land Lohnzuwächse verabreden, die nicht hart an der jeweiligen regionalen Produktivitätswachstumsrate, sondern unterhalb des trendmäßigen Produktivitätsfortschritts plus Preiszielrate der Eurobank bleiben?

Die Flucht in den Export ist für Euroland künftig schon deshalb nicht möglich, weil er nur etwa zehn Prozent des Sozialprodukts ausmacht. Also werden die Unternehmen einer Euro-Region die sinkenden Lohnstückkosten dazu nutzen, die Unternehmen aus anderen Euro-Regionen aus den Märkten des offenen Euro-Binnenmarktes zu verdrängen. Diese wiederum werden ihre Mengen zurücknehmen und ihre Kosten durch Entlassungen und Lohnkürzungen senken. Bei negativen Einkommenserwartungen der potentiellen Käufer können schwerlich positive Absatzerwartungen der potentiellen Investoren in Sachanlagen entstehen.

Jeder wird in einem realen Abwertungswettlauf ohne Wechselkurse versuchen, seine Arbeitslosigkeit von einer Euro-Region in die nächste zu entsorgen. Dieser Prozeß wird immer wieder mit weniger Wachstum und weniger Beschäftigung in Euroland insgesamt enden, weil jeder der Lohnkürzer die eigene Binnenkonjunktur stranguliert und seine Nachfrage im ebenfalls kostensenkenden Nachbarland - auf Dauer vergeblich - zu finden hofft.

Die von Massenarbeitslosigkeit, Wachstumseinbußen und erodierenden Staatseinnahmen am heftigsten betroffenen Regierungen werden in

Brüssel einen Finanzausgleich von denjenigen Ländern einfordern, die durch die Entwicklung ihrer unter dem Produktivitätsfortschritt plus Preiszielrate bleibenden gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme die Binnennachfrage strangulieren und den Wettlauf der Lemminge von Standort zu Standort ankurbeln.

Dieses Szenario bestätigt die Analyse des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, daß man nicht Kostensenkungswettläufe in einem einheitlichen Währungsraum ohne Finanzausgleichsmechanismus wird haben können. (35) Finanzausgleich aber will allenfalls eine Minderheit, der Streit bei durch Kostensenkungswettläufe produzierten Wachstumsverlusten in Euroland insgesamt zwischen weniger Betroffenen und Hauptleidtragenden scheint bei fehlender Lohnorientierung programmiert. Zu dem müßten Transfers bei steigender Arbeitslosigkeit im Euroland insgesamt zu wachsenden Staatsanteilen am Sozialprodukt führen.

Will man durch makroökonomische Koordination im Euro-X-Rat Wachstum, und Beschäftigung bei Stabilität für Euroland insgesamt voranbringen, dann muß die Einkommenspolitik von und mit den Tarifvertragsparteien makroökonomisch kompatibel koordiniert werden. Weiter noch: So wie es im EU-Stabilitätspakt Regeln für die Defizite gibt, muß auf zentraler Euro-Ebene eine generelle Lohnorientierung gegeben werden. Eine unabweisbare Bringschuld des künftigen Euro-X-Rates, die ohne Mitwirkung der Gewerkschaften in Euroland nicht einzulösen sein wird. (36) Von der Arbeitgeberseite sind zu Zeiten des neoklassischen Paradigmas derartige Einsichten zunächst nicht zu erwarten. Die trotz Unterstützung der Währungsunion operativ im Nationalen verharrenden Gewerkschaften sind als Initiatoren und Exekutoren einer solchen Einkommensorientierung gefordert, wenn sie nicht mitwirkender Teil an einer Fortsetzung von Standortwettläufen durch reale Abwertungseffekte werden wollen. Schon jetzt fordern die deutschen Arbeitgeberverbände die Senkung der tariflichen Mindestlöhne um zwanzig Prozent. Das wäre der klassische Einstieg in eine reale Abwertungsspirale, mit dem unmittelbar nach dem Wegfall der Wechselkurse für Euroland eine Kombination aus Deflation und Depression bei schon bestehenden zwanzig Millionen Arbeitslosen initiiert werden kann.

Die Formel für die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme bei wachsender Wirtschaft heißt: Trendmäßiger Produktivitätsfortschritt in der jeweiligen Tarifregion plus einheitliche Zielinflationsrate der Eurozentralbank. Keinesfalls mehr, keinesfalls weniger, und in allen Europrovinzen. Es geht um Wettbewerb der Produktivitätssteigerung zum Zwecke des Wachstums und der Beschäftigung und nicht um einen Wettbewerb der Kostensenkung bei sinkender Produktion und steigender Unterbeschäftigung.

Es ist nach unverkennbaren positiven Modifikationen im Maastricht-Konstrukt noch immer ein steiniger Weg, bis Euroland sich von der ungenügenden, einseitigen Wirtschaftspolitik des Neoliberalismus lösen kann und zu den notwendigen Handlungsformen zurückfindet, die Wachstum und einen möglichst hohen Beschäftigungsstand bei Stabilität erwarten las-

sen. Oder wirtschaftshistorisch argumentiert: Es geht darum, das neoklassische Konzept zu modifizieren, ehe es wie 1929 Deflation und Depression bewirkt – mit erkennbar katastrophalen politischen Folgen für die freiheitliche Zivilgesellschaft.

Ein hoher Beschäftigungsstand ist Voraussetzung für vieles, was unsere Zivilgesellschaften prägt. Er erst ermöglicht faktisch den Abbau von zuviel kollektiver Risikoabsicherung, von zu hohen Staatsanteilen am Einkommen insbesondere der Arbeitnehmer, er ermöglicht, weil von höherem Wachstum getragen, Innovationen und das Risiko zu mehr Selbständigkeit und höhere Eigenvorsorge. Sinkende Massenarbeitslosigkeit und höhere Wachstumsraten sind Voraussetzung für den Erfolg höherer Risikobereitschaft der Bürger. Ein nicht von inneren Krisen geschütteltes Euroland wird die stärkenden Chancen des Euro nutzen können, mit deutlich höherem Gewicht als bisher die künftige Entwicklung der Weltwirtschaft und ihres Ordnungsrahmens nach den Werten der europäischen Zivilgesellschaft mitzuprägen. Die bürokratisch organisierte „Kapitalmacht“ führt zur Feudalisierung der offenen Gesellschaften Europas. Der Euro hingegen eröffnet für die Teilnehmer die Chance, auf Gemeinschaftsebene das Konstrukt des ökonomischen Neoliberalismus zu überwinden, ohne die Erfahrungen Europas vor 1945 wiederholen zu müssen.

Anmerkungen

- (1) Arendt, Hannah, Was ist Politik? (München, Zürich 1993).
- (2) Sternberger, Dolf, Grund und Abgrund der Macht (Frankfurt/M. 1962).
- (3) Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft (Tübingen O. J.) Teil I, Kapitel 1.
- (4) Grunenberg, Antonia, Der Schlaf der Freiheit (Reinbek 1997) 235.
- (5) TZ. 305; zitiert nach: DIE ZEIT (26.12.1997) 17.
- (6) Zitiert nach: Noé, Claus, Der Kasino-Kapitalismus, in: DIE ZEIT (7.11.1997) 4f.
- (7) Ebendort.
- (8) Ebd.
- (9) Noé, Claus, Konzert für die Stabilität, in: DIE ZEIT (19.12.1997) 26.
- (10) Financial Times (5.1.1998).
- (11) Vgl. WTO-Jahresbericht 1997, Kapitel 4, S. 30ff.
- (12) Smith, Adam, Theorie der ethischen Gefühle.
- (13) Böckenförde, W.-E., Recht setzt Grenzen, in: Weizsäcker, Ernst Ulrich von (Hrsg.), Grenzenlos? (Berlin u.a. 1997) 277.
- (14) Noé, Claus, Der Staat darf nicht abdanken, in: DIE ZEIT (15.11.1996) 4.
- (15) Gellner, Ernest, Bedingungen der Freiheit. Die Zivilgesellschaft und ihre Rivalen (Stuttgart 1995) 178.
- (16) Stein, Lorenz von, Der Sozialismus und Kommunismus im heutigen Frankreich (1842); Marx, Karl, Die deutsche Ideologie, in: Landshut (Hrsg.), Die Frühschriften (1955) 346ff.
- (17) Böckenförde, W.-E., Recht setzt Grenzen, in: Weizsäcker, Ernst Ulrich von (Hrsg.), Grenzenlos? (Berlin u.a. 1997) 277.
- (18) Ebendort 272f.
- (19) Kant, Immanuel, Grundlegung zur Metaphysik der Sitten (Stuttgart 1955, 3. Aufl.) Teil I, Einleitung in die Rechtslehre.
- (20) Hayek, Friedrich August von, Monetary Theory and the Trade Cycle (London 1933).
- (21) Ders., Wissenschaft und Sozialismus, in: Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 71 (Tübingen 1979) 16.

- (22) Gellner, Ernest, Bedingungen der Freiheit. Die Zivilgesellschaft und ihre Rivalen (Stuttgart 1995) 180.
- (23) Ebendort.
- (24) Tietmeyer, Hans, Der Euro: ein entnationalisiertes Geld, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln 72 (12.12.1997) 2.
- (25) Noé, Claus, Was heißt denn Stabilitätskultur?, in: DIE ZEIT (14.7.1995) 20.
- (26) Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft () Teil I; vgl. auch: Kässler, Dirk, Einführung in das Studium Max Webers (München 1979) 159ff.
- (27) Kromphardt, Jürgen, Die Relevanz von Keynes' Theorie für die Erklärung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, in: Bilbo, Jörg; Goerke, Laszlo (Hrsg.), John Maynard Keynes - Ein moderner Klassiker? (1996) 426.
- (28) Strauss-Kahn, Dominique, We are in this together, in: Financial Times (27.11.1997).
- (29) Sievert, Olaf, Währungsunion und Beschäftigung (=Vortrag an der Universität Leipzig, 28.1.1997).
- (30) Strauss-Kahn, Dominique, We are in this together, in: Financial Times (27.11.1997).
- (31) Ebendort.
- (32) Ebd.
- (33) Vgl. Noé, Claus, Nichts ist zu wenig, in: DIE ZEIT (21.7.1995) 18.
- (34) Flassbeck, Heiner, Die Weltwirtschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Lutz, Burkhard u.a. (Hrsg.), Produzieren im 21. Jahrhundert (München 1996) 55.
- (35) Vgl. DIW, Die Gemeinschaftsdiagnose Herbst 1997, Minderheitsvotum, in: DIW-Wochenbericht 50 (1997) 28ff; Flassbeck, Heiner, Analyse, in: Frankfurter Rundschau (31.10.1997) 12.
- (36) Noé, Claus, Konzert für die Stabilität, in: DIE ZEIT (19.12.1997) 26.

Die umwölkte Stadt auf dem Hügel – Wirtschaftslage, Wirtschaftspolitik und Wirtschaftskultur in den Vereinigten Staaten

Manfred Prisching

1. Einleitung

„Der HERR hat uns hierhergebracht, über die tosenden Meere, durch Gefahren, welche von Piraten drohten, von lecken Schiffsrümpfen, Stürmen, Feuern, Riffen, Untiefen, Krankheiten, Hungersnöten; und er hat uns diese vielen Jahre bewahrt vor dem Zorn von Fürsten, dem Neid und der Wut von Prälaten, den bössartigen Intrigen von Jesuiten, den meuterischen Anschlägen unzufriedener Menschen, den offenen und verborgenen Angriffen von barbarischen Indianern, den aufrührerischen und zersetzenden Machenschaften von ketzerischen falschen Brüdern.“ (1)

So dankte John Winthrop dem Herrn im Jahre 1643 (2). Die „große Wanderung“, wie sie die Puritaner nannten, hatte in einer gänzlich neuen Gesellschaft geendet, die alles Irdische überstieg und die Herrschaft des Ewigen ankündigte. Der neue „Covenant of Grace“ war ihnen wie „eine Stadt, gelegen auf einem Hügel“, „für alle Welt offen zu schauen“, ein „gelobtes Land“, eine „Arche in Zeiten der Sintflut“, das ganz Neue: das „neue Kanaan“, der *mundus novus*, und doch das ganze Alte, der wiedergewonnene Garten Eden, das ganz neue Land aus einer fernen Vergangenheit. (3)

Mehr als dreihundertfünfzig Jahre später, am Jahresbeginn 1997, schloß der amerikanische Präsident seine Inaugurationsrede mit der Aufforderung, eine Brücke in die Zukunft zu bauen: „a bridge wide enough and strong enough for every American to cross over to a blessed land of new promise.“ (4) Wieder das gesegnete Land, wieder das erneuerte Versprechen. Vergangenheit und Zukunft fließen dergestalt zusammen. Die Gründung Amerikas prägt das Selbstverständnis, die Erwartungen an die Gegenwart und die Hoffnungen auf die Zukunft. Die Schriften der frühen

Siedler und der ersten Präsidenten werden in allen Zeitungsglossen und bei allen Festreden zitiert. Amerika ist in dieser Hinsicht ebenso geschichtslos wie geschichtsbewußt. Es ist und bleibt im Bewußtsein seiner Einwohner das „gelobte Land“, das Land der unbegrenzten Möglichkeiten, das Land der Karriere und des Geldes, das Land des Glücklichen und der Moral. Um zu verstehen, was sich in der Wall Street und in den Konzernen, bei amerikanischen Friedensmissionen, Kriegen und Inaugurationsreden, in den Vorzimmern des Kongresses und in den Hinterzimmern der Innenstadtbars abspielt; um insbesondere zu verstehen, wieso die wirtschaftliche Entwicklung in Europa und Amerika so unterschiedlich verläuft, braucht man zwei- oder dreihundert Jahre amerikanische und zumindest fünfhundert Jahre europäische Geschichte. Das vielgescholtene und vielgerühmte amerikanische Modell soll in der Folge im politischen und kulturellen Kontext erörtert werden.

2. Die neue „amerikanische Herausforderung“

1967 war es noch nicht so weit. In diesem Jahr veröffentlichte Jean-Jacques Servan-Schreiber sein Buch *Le Défi Américain*, auf deutsch *Die amerikanische Herausforderung*. Er beschrieb den wachsenden Einfluß der multinationalen Konzerne unter amerikanischer Führung, die den zivilisierten Kapitalismus der Europäer zerstören würden. Sie kauften ganz Europa auf. Mittlerweile hat sich das Gewicht der Direktinvestitionen (nicht zuletzt unter dem Einfluß des Wechselkursverhältnisses) umgedreht: Alle Welt investiert in den Vereinigten Staaten. Die europäische Wirtschaft erwies sich als widerstandskräftiger, als man gedacht hatte. Die Europäer rühmen sich des öfteren, zugleich wachstumskräftiger und menschenfreundlicher zu sein als die Amerikaner. Zwischendurch war zwar einmal von der „Eurosklерose“ die Rede, aber mit den nachfolgenden Konjunkturaufschwüngen waren auch diese Befürchtungen vom Tisch. Europa macht es anders, aber es kann mithalten. Nur das Beschäftigungsproblem macht Sorgen.

Die Debatte ist freilich in den letzten Jahren wieder aufgeflammt. Der Zusammenbruch der kommunistischen Systeme und der Druck der Globalisierung wirken dahin, das liberalkapitalistische amerikanische Modell zu verallgemeinern. Das amerikanische „Beschäftigungswunder“ ist beeindruckend; dort werden zehnmal mehr Jobs geschaffen als im alten Europa. Auf dem alten Kontinent expandieren unaufhaltsam die Arbeitslosen Zahlen; auf dem neuen werden sogar die zahlreichen Immigranten auf irgendeine Weise in das Wirtschaftsleben eingeschleust. Da der Zeitgeist zudem die liberalen Märkte nach angloamerikanischem Vorbild preist, ist der „humane Kapitalismus“ der Europäer (5), ihre „soziale Marktwirtschaft“, ihr „rheinländisches Modell“ (6) gefährdet. Das Gegenmodell zum europäischen Wohlfahrtsstaat, das frische Erfolgsgewißheit ausstrahlt, ist nicht mehr die Planwirtschaft, die in unmittelbarer Nachbarschaft, jenseits des Eisernen Vorhangs, ihr Versagen so deutlich zur

Schau gestellt hat, sondern der amerikanisch-globalisierte „Turbokapitalismus“.

Zur Zeit scheint das „turbokapitalistische“ amerikanische Modell die Oberhand zu haben (7). Das *angloamerikanische Modell* läßt den Märkten weiten Spielraum. Es konzipiert das Wirtschaftsleben als eine individualisierte Welt von unternehmerischen Menschen, die Risiken eingehen und Erfolg haben. Unternehmer folgen ihrem entrepreneurialen Instinkt, wenn sie nicht behindert werden, und Unternehmen erzielen Optimalität durch ein Höchstmaß an Flexibilität (8). Optimales Ergebnis ihres Funktionierens sei die Maximierung des *shareholder value*. Das Modell gründet sich insgesamt auf ein individualistisches Wertsystem, das es dem einzelnen weitgehend überläßt, sein Glück zu finden. Der Staat soll sich deshalb nach Möglichkeit aller Eingriffe enthalten. Märkte seien im Grunde auch sozial gerecht.

Das *kontinentaleuropäische Modell* (besonders in der Ausformung der sozialen Marktwirtschaft in den deutschsprachigen und den skandinavischen Ländern) baut auf Zusammenarbeit und Konsens. Starke Interessenvertretungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer verhandeln über Löhne sowie über arbeits- und sozialrechtliche Fragen. Es besteht ein gemeinsames Interesse der Arbeitsmarktparteien an der Wettbewerbsfähigkeit des Systems. Die Kapitalmärkte sind vergleichsweise weniger wichtig, beträchtliche Teile des Kapitals werden von Banken gehalten, die nicht nur auf den aktuellen Jahresgewinn schauen. Es dominiert nicht eindeutig das Interesse der Kapitaleigner, sondern das balancierte Interesse beider Arbeitsmarktparteien. Die Marktbeziehungen sind in höherem Maße durch langfristige Beziehungen geprägt, innerhalb und außerhalb der Unternehmen. Langfristige wirtschaftspolitische Strategien können mit der Unterstützung des Staates durchgeführt werden, aber dieser steht auch in einzelnen Krisenfällen als letzter Retter zur Verfügung. Es besteht ein stärker etatistisches und wohlfahrtsstaatlich orientiertes Wertsystem. (9)

3. Der amerikanische Exzeptionalismus

Um den Wurzeln dieser Auffassungs- und Strukturunterschiede, insbesondere dem amerikanischen *Exzeptionalismus* (10), nachzuspüren, müssen wir einen Umweg über die „Wirtschaftskultur“ nehmen. Die Frage, warum es in den Staaten keinen Sozialismus gebe, hat ja schon etliche Sozialwissenschaftler beschäftigt (11). Um die normativen Hintergründe wenigstens kurz zu erhellen, müssen wir einen Blick auf das Individuum, den Staat, die Gemeinschaft und die Welt werfen.

Erstens das *Individuum*: In den Vereinigten Staaten gibt es nicht, wie in den europäischen Ländern, verschiedene Ideologien. Es besteht ein Grundkonsens, der *American Creed*. Er ist grundsätzlich gegen die Regierung und gegen Autorität gerichtet. Er ist individualistisch, liberalistisch, moralistisch, demokratisch und egalitär. Dieser Glaube hat puritanische Wurzeln; er gründet sich darüber hinaus auf die aufklärerischen Impulse

von Gewissensfreiheit und Toleranz. Er wird allerdings durch den typisch amerikanischen Pragmatismus gebändigt, und diese pragmatische Haltung hat die Entartung des Verstandesdenkens, wie es die Französische Revolution vorführte, verhindert. Die meisten hegen keine grundsätzlichen Zweifel an dem Weg, den *God's own country* nimmt. Härten sind da, um überwunden zu werden. Für jeden gibt es einen Platz da draußen. In einer Welt des meritokratischen Individualismus ist es das Problem der einzelnen, wenn sie nicht zum Wohlstand finden: Man hat seine besonderen Fähigkeiten zu vermarkten, und ist man *a hard-working citizen*, sollte es am Erfolg nicht fehlen. Arbeit und Aufstieg sind Tests für *commitment*, für Disziplin und Selbstaufopferung. Erfolg ist Ergebnis von Glück, guten Kontakten, speziellen Qualifikationen. Erfolg ist Maßstab für persönlichen Wert und moralisches Potential, für den harten Willen und die Fähigkeit, sich selbst über seine Grenzen hinauszutreiben.

Zweitens der *Staat*: Alle Elemente des *American Creed* sind gegen Macht und Regierungsinstitutionen gerichtet, es ist eine *antipower ethic*. Amerikaner haben kein Verhältnis zur europäischen Staatsidee: zu einem Staat, der sich in einem „Apparat“, in Zentralbehörden, verkörpert. In den USA liegt die Souveränität in Verfassung und Recht (12). Es gibt eine zentrale Regierung, die alle Menschen verfassungsgerecht zu verwalten hat; aber sie wird mit Argwohn betrachtet: Deshalb sind die „Staatsausgaben“ auch mit „*government expenditures*“ zu übersetzen. Europäer führen die Rede von einem individualitätstranszendierenden „Gemeinwohl“ auf den Lippen, für Amerikaner ist der Staat nicht mehr als das Aggregat privater Wünsche und Vorstellungen. In Europa ringen Ideologien um die Vorherrschaft, in Amerika Interessen. Soweit amerikanische Bewegungen ideologisch werden, handelt es sich durchwegs um anarchistische Strömungen; politische Extremismen in Europa, ob links oder rechts, waren dagegen immer staatsorientiert. Europa will die Regierungsfähigkeit sichern, Amerikaner haben ein System von *checks and balances* ausgetüftelt, das die Regierung an die Grenze zur Unregierbarkeit manövriert.

Drittens die *Gemeinschaft*: Die Rede von der „Gemeinschaft“ hat in den USA während der letzten Jahre eine Renaissance erlebt. Die *civic responsibility* wird angerufen, *civic commitment* oder *civic engagement* werden beschworen, auf *voluntary associations* wird verwiesen. Diese Verweise sind in weit geringerem Maße bloßes Gerede als in Europa: Amerika wurzelt in örtlichen Gemeinschaften und Siedlungsassoziationen, in denen Gemeinschaftlichkeit eine Frage des Überlebens war. Nach wie vor florieren Gemeindeversammlungen, religiöse Gemeinschaften, Schulgemeinschaften. Der „dritte Sektor“, die Ausübung ehrenamtlicher Funktionen, blüht. Stiftungen und Spenden gelten als „moralische Pflichten“. Für die Konservativen dient die Berufung auf die Gemeinschaften allerdings sehr häufig bloß als Mittel, die drastische Beschneidung von Sozialprogrammen zu rechtfertigen.

Viertens die *Welt*: Der amerikanische Idealismus läßt die USA zu einem zutiefst missionarischen Land werden. Für die Amerikaner besteht kein

Zweifel, daß es das grundlegende Bestreben aller Menschen auf Erden sein müsse, Amerika ähnlich zu werden. Europa wird ob seiner Kultur bewundert, im Grunde aber als sonderbares Gemenge verrückter und unzuverlässiger Völkerschaften betrachtet, die einander alle paar Jahrzehnte zu massakrieren trachten. Deshalb sind die Amerikaner die einzige globale Ordnungsmacht, die sich um Gerechtigkeit und Menschenwürde bemüht (13). Angesichts dieser Grundüberzeugung betrachten sie es beispielsweise keineswegs als Hybris einer gehorsamsheischenden Großmacht, die Bezahlung ihrer UN-Schulden daran zu binden, daß jede supranationale Friedensmission hinfort vom Kongreß genehmigt werden soll. Dem Begehren liegt der tiefsitzende Glaube zugrunde, daß Amerika für die beste aller Welten sorgt. *Amerikanismus* ist eine Religion; man könnte niemals von einem *Französisismus* oder einem *Britishism* reden. Es gibt keine „unfranzösischen Ideen“, wohl aber „unamerikanische Ideen“.

Auf der Grundlage dieses Denkens laufen liberalistisch-libertäre Argumente bei den Amerikanern offene Türen ein (14). Freilich wird dieser Liberalismus gebremst durch einen Mittelschicht-Konservatismus, durch „kleinbürgerliche“ Midwest-Lebensvorstellungen, durch eine starke Familien- und Gemeinschaftsorientierung. Aber die amerikanische Grundüberzeugung ist, daß freie Märkte und starke Fäuste, freie Entscheidungen der Individuen und die Selbstaufopferung im wirtschaftlichen Leben die besten Voraussetzungen dafür bieten, jene Werte zu verwirklichen, für die „Amerika“ steht. *Those guys in Washington* sind notwendige Übel. Die Individuen soll man bei ihren Aktivitäten möglichst wenig behindern, und was schief geht, ist nur auf eine solche Behinderung zurückzuführen. Die neoliberalen Theoretiker konnten deshalb auf eine hohe Aufnahmebereitschaft für ihre Wunschvorstellungen rechnen: Wenn man nur die Regierung von den Märkten wegbekäme, würde eine Welle privater Dynamik losbrechen. Mit der Feststellung, es gebe keine *free lunches*, verteilten sie ebensolche: „They offered free lunches - a chance to invigorate the economy without pain.“ (15) Aber nur auf dem Hintergrund der geschilderten Grundüberzeugungen konnte eine in ihren extremeren Varianten doch ziemlich obskure Wirtschaftstheorie - man denke an die Laffer-Kurve - zum *mainstream* werden.

Noch wehren sich die Europäer gegen den „wildgewordenen“ Kapitalismus der Amerikaner. Aber der Widerstand bröckelt, vor allem, weil niemand weiß, was gegen eine weitere Verstärkung der „turbokapitalistischen“ Tendenzen zu tun wäre. Die Rahmenbedingungen der Prosperitätsphase der Nachkriegszeit sind zerbrochen: das Bretton Woods System der Wechselkurse, die weitgehende Segmentierung nationaler Märkte, die nationalstaatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die Systemkonfrontation ist Vergangenheit. In der globalisierten Welt ist alles anders. Den Europäern wird deshalb von vielen Seiten empfohlen, die Augen nicht länger vor den harten Tatsachen zu verschließen. Sie mögen sich einige Jahre gegen die Tendenz flexibler, globalisierter Märkte gewehrt haben; sie werden aber dem amerikanischen Beispiel folgen müssen, wenn sie

nicht die seinerzeit verfrühte Prognose von der *Euro-sklerose* doch noch wahr machen wollen.

4. Vom gelobten Land zum Sanierungsfall

Amerika war immer ein Land der Karriereversprechungen; aber auch wenn nicht alle Tellerwäscher zu Millionären wurden, gab es so etwas wie eine Mittelstandsgarantie: *A hard-working man* würde sein behagliches Auskommen, samt Auto, Häuschen und Ferien, bekommen, und es würde immer besser werden. Das Versprechen wandelt sich zum Betrug. Nüchterne Statistiken aus den letzten Jahrzehnten sprechen eine deutliche Sprache. Die amerikanischen Reallöhne geben seit geraumer Zeit nach. In den sechziger und frühen siebziger Jahren stiegen die Reallöhne um ungefähr 2,9% im Jahr. Seit 1973 sinken sie. Zwar stiegen die Frauenlöhne im Zeitraum 1973-93 weiter um 2,7%, aber die Löhne der Männer sind 1994 niedriger als 1973. (16)

Als Bill Clinton 1992 nach seinen republikanischen Vorgängern die Präsidentschaft errungen hat, dachten viele, ein neues „demokratisches Zeitalter“, ein Anlauf zu einer neuerlichen Reformperiode, ja zu einer „Great Society“ im Stile Präsident Johnsons wäre zu erwarten; aber daraus ist nichts geworden. Im Wahlkampf war Clinton von der richtigen Diagnose ausgegangen, daß der Lebensstandard breiter Massen sinke (17). Sein Programm lief auf die Stärkung öffentlicher und privater Zukunftsinvestitionen hinaus: öffentliche Investitionen in Bildung und Infrastruktur; selektive Steuersenkungen für die Ankurbelung von Investitionen; und eine Absicherung der gefährdeten Mittelschichten durch den Ausbau einer allgemeinen Gesundheitsversicherung und eines Pensionssystems (18). Mit seinem Hauptanliegen, der Gesundheitsreform, scheiterte er allerdings rasch; nachdem 1994 die Republikaner im Kongreß die Mehrheit erobert hatten, gab es durch das *divided government* wenig Bewegungsspielraum (19). Clinton hat in der Folge den Republikanern die wesentlichen populären Themen weggenommen, und er hat eine gemäßigt-republikanische Antistaats-Politik betrieben. Clinton weiß, daß die Mittelschicht gefährdet ist; aber er kann nicht viel dagegen tun.

Die Reallöhne sinken für den größten Teil der Bevölkerung, aber nicht für alle. Während sich von den Vierzigern zu den Siebzigern die Einkommensverteilung in den Vereinigten Staaten kaum verändert hat, hat die Ungleichheit seit dem Ende der siebziger Jahre stark zugenommen (20). Männer im 15. Perzentil haben 1973 real wöchentlich 393 \$ nach Hause getragen, 1994 verfügen sie noch über 300 \$. Sie haben also ein Viertel eingebüßt. Das Einkommen der Männer im 90. Perzentil ist jedoch um 8% gestiegen. Die Null-Linie (konstantes Realeinkommen) findet sich knapp vor dem 80. Perzentil. Frauen haben in den unteren Einkommenskategorien kleine, in den oberen große Zuwächse zu verzeichnen. Darin drückt sich ihr verbessertes Humankapital aus, aber auch *ceteris paribus* zeigt sich, daß sie die Kluft zu den Männern weiter schließen können. (21)

Höhere Bildung wurde in den letzten Jahren mit höheren Prämien belohnt, obwohl viele besser qualifizierte Arbeitnehmer auf den Arbeitsmarkt strömten. Die verstärkte Nachfrage nach qualifizierten Arbeitnehmern drückt sich darin aus, daß die College-Prämie seit dem Ende der siebziger Jahre stark gestiegen ist (bei den wöchentlichen Einkommen +5%), aber die Differenz steigt eher durch das Sinken der Löhne für *High School*-Abgänger (die 20% eingebüßt haben). Der Anteil der Arbeitskräfte mit einem College-Abschluß ist von 22% auf 29% gestiegen.

Die Polarisierung hat nicht nur mit der herkömmlichen Ungleichheit in der amerikanischen Gesellschaft zu tun. Auch wenn Geschlecht, Erfahrung, Rasse und Ausbildung konstant gehalten werden, findet sich eine weiter steigende Ungleichheit (22). Man mag annehmen, daß nicht beobachtbare Eigenschaften der Arbeitnehmer eine hohe Korrelation mit den beobachtbaren aufweisen; es mag aber auch der Umstand, daß die steigende Instabilität der Einkommen bei gleichen sonstigen Eigenschaften zu einer steigenden Ungleichheit führt (23), eine gewisse Rolle spielen.

5. Jobs im Zeitalter des *downsizing*

Es ist zum allgemeinen Wissensgut geworden, daß Europa und Amerika mit ihren Beschäftigungs-Pathologien auf verschiedene Weise umgehen: Die Europäer haben Arbeitslosigkeit bei konstanter Einkommensverteilung und aufrechterhaltener sozialer Sicherung gewählt, die Amerikaner weisen eine befriedigende Beschäftigungsentwicklung bei steigender Ungleichheit auf (24). Den Europäern werden unhaltbare hohe Löhne vorgeworfen, die von den Unternehmern unter neuen Marktbedingungen nicht mehr bezahlt werden können; ausgedehnte Regulierungen der Arbeitsmärkte, in Anbetracht derer veränderte Konsumentengewohnheiten nicht mehr bedient werden können; luxuriöse sozialstaatliche Regelungen, die es einem Teil der Arbeitskräfte ermöglichen, bewußt ohne Beschäftigungsverhältnis und dennoch in guten Standards zu leben. Allerdings haben in vielen Ländern bereits Anpassungen der gesetzlichen Regelungen stattgefunden, doch haben sich diese bisher nicht auf die hohen Arbeitslosenraten ausgewirkt. (25)

In den Vereinigten Staaten zeichnet sich parallel zu der Polarisierung der Einkommen die Polarisierung auf den Arbeitsmärkten deutlich ab. Die *duale Arbeitsmarkthypothese* gewinnt plötzlich wieder an Plausibilität: Es gibt den primären Arbeitsmarkt mit seiner besseren Bezahlung, sozialen Absicherungen und guten Karrierechancen, und den sekundären Arbeitsmarkt, dessen Mitglieder schlecht bezahlt werden, keine sozialen *benefits* bekommen, den Job schnell wieder verlieren und auf keinen Fall aufsteigen. Aber der primäre Arbeitsmarkt beschränkt sich zunehmend auf die obersten Kategorien, auf zehn oder zwanzig Prozent an der Spitze; und der „neue Wohlstand“, den die davon Betroffenen genießen, ist durchaus sichtbar. Andererseits sind auch die primären Arbeitsmärkte nicht mehr,

was sie einmal waren. Die *strategische Verunsicherung* erfaßt alle Arbeitsplatzkategorien. Da die Arbeitsplatzunsicherheit auch zu den Managern und qualifizierten Technikern vordringt, schaffen die massenhaften Entlassungen auch in der *white collar*-Kategorie Ängste. Der sekundäre Arbeitsmarkt wird hingegen zum Normalarbeitsmarkt. In den schlechteren Arbeitsmarktsegmenten werden die *working poor* zu einer quantitativ bedeutenden Kategorie, und für sie sinken die Anreize, überhaupt noch am offiziellen Arbeitsmarkt teilzunehmen (26). Der bessergestellte, ehemals „mittlere“ Teil fällt überhaupt aus.

Selbst ein Vollzeitarbeitsplatz reicht nicht mehr aus, um einen mittleren Lebensstandard aufrechtzuerhalten. Während die Zwei-Job-Familie den Normalfall darstellt, gibt es immer mehr Drei- und Vier-Job-Familien. *Moonlighting* greift um sich. Der *overworked American* wird geschildert. (27) *Time-stress* ist allgegenwärtig. Aber die längere Arbeitszeit läßt sich dennoch nicht in einen höheren Lebensstandard umsetzen.

Ein größerer Teil der Arbeitsplätze sind *nonstandard work arrangements*. Es sind freie Verträge, Jobs bei einer Arbeitsverleihfirma, *on-call* Arbeit, tageweise Beschäftigung, Teilzeitbeschäftigung, neue Selbständige. Im Jahr 1995 zählten 29,4% aller Jobs zu solchen Arbeitsverhältnissen, in denen 25,3% der Männer und 34,3% der Frauen arbeiteten. (28)

6. Der Streit um die Ursachen

Die Strukturveränderungen auf den Arbeitsmärkten werden in der öffentlichen Diskussion meist auf die Globalisierung und auf die Technisierung zurückgeführt (29); aber auch weitere Argumente kommen hinzu.

Erstens: Die *Globalisierung*, also der steigende Konkurrenzdruck durch Billigangebote aus Niedrigeinkommensländern, der durch sinkende Transport- und Kommunikationskosten sowie durch eine Öffnung der Grenzen möglich wurde, wird weltweit diskutiert. Die differentielle Mobilität der Produktionsfaktoren bestimmt das Abgeltungsverhältnis: Das Kapital ist vergleichsweise mobiler, also trägt die Anpassungslast einschließlich einer größeren Steuerlast (30) der weniger mobile Produktionsfaktor, die Arbeitskraft. Daß Billigimporte unmittelbare Wirkungen auf einheimische Einkommen haben, wird plausibel, wenn man sich die Etiketten der Textilien in den Großkaufhäusern ansieht. Sie ist aber auch als jener „Sachzwang“ zu verstehen, mit dem sich die Reduzierung von Sozialleistungen und Löhnen, die Flexibilisierung von Arbeitszeiten und die Verschlechterung von Arbeitsbedingungen trefflich begründen läßt. Die „Entbettung“ aus herkömmlichen Bindungen und die Schaffung neuer Bindungen in Form von „Netzwerken“ unterschiedlicher Reichweite, das Aufkommen virtueller Unternehmungen, die sich über die Kontinente verflechten, und die Dynamik von spekulativen Finanzmärkten, deren Volumen nur noch zu 1 Prozent für die Abwicklung des Welthandels dienen (31) - alles das sind Phänomene, welche die neuen Arbeitsmärkte prägen.

Allerdings werden gerade in den USA auch die Gegenargumente heftig diskutiert: Die Weltwirtschaft sei gar nicht so viel stärker verflochten als in der Zwischenkriegszeit (32); die Direktinvestitionen seien weitgehend (zu 75%) ohnehin auf die wohlhabenden Länder konzentriert; der wirtschaftliche Wohlstand hänge viel eher von der Produktivität eines Landes als von seiner globalen Wettbewerbsfähigkeit ab. (33) Dem stehen wiederum die Anekdoten von virtuellen Unternehmen - der Sportschuhproduzent ohne Fabrik - und Fallstudien von der Verlagerung von Dienstleistungen in Dritte Welt-Länder - die Software-Produktion in Indien und die Unternehmens-Buchhaltung in Indonesien - entgegen.

Zweitens: Im Blick auf die „*technischen*“ Veränderungen wird zunächst mit der „Entindustrialisierungsthese“ argumentiert - die Nachfrage nach hochqualifizierten Mitarbeitern im Dienstleistungssektor sei gewachsen, während typische Mittelschicht-Jobs, einschließlich der klassischen Arbeiter-Arbeitsplätze, verlorengegangen seien. Das habe zum „Absinken“ breiter Schichten geführt. Aber auch die technologischen Veränderungen in der Produktion hätten die benötigten Qualifikationen polarisiert. Natürlich ist der Rekurs auf technischen Wandel oft nur eine Ausrede für unser Unwissen über die wahren Veränderungen, aber immerhin ist diese Erklärung konsistent mit empirischen Untersuchungen über den gleichzeitigen Anstieg von Qualifikationsniveau und Qualifikationsprämie in einigen industriellen Bereichen. (34) Es zeichnet sich ab, daß es den Mitgliedern des neuen, aufstrebenden „Wissenssektors“, den zwanzig Prozent an der Spitze, auch weiter gut gehen wird; aber Millionen von Menschen werden im traditionellen Gewerbe, in der Industrie und im alten Dienstleistungssektor nicht mehr gebraucht. Der typische mittelqualifizierte Job im Banksektor - hinter dem Schalter - wird überflüssig, weil er durch die Konsumenten selbst und durch Maschinen erledigt wird; es bleibt der besserqualifizierte Vermögensberater. Der klassische Buchhändler stirbt aus; in der Großbuchhandlung bleiben ein Dutzend Kassierer(innen) mit ihren Scannern übrig und ein einziger Schalter für *consumer services*, an dem ein hochqualifizierter und gebildeter Buchhändler sitzt, der für Sonderwünsche zuständig ist.

Drittens: Die Lohnsenkung der letzten zweieinhalb Jahrzehnte war (in Übereinstimmung mit der neoklassischen Lehre) auch verursacht durch ein *steigendes Arbeitsangebot*, einerseits durch die steigende Frauenerwerbsquote, andererseits durch die steigende legale und illegale Einwanderung. Während die Berufstätigkeit der Frauen zu einer Selbstverständlichkeit und zu einem Bestandteil normaler Erwartungshaltungen geworden ist, ist die Einwanderungsproblematik ein heißes politisches Thema. In der Tat stellen die Einwanderer keine „industrielle“, aber eine „postindustrielle Reservearmee“ dar; denn faktisch sind sie vor allem im kostengünstigen Dienstleistungsbereich tätig. Deshalb sprechen sich Konservative aus Industrie und Landwirtschaft, in deren Sicht es nie genug billige Arbeitskräfte geben kann, für eine Durchlässigkeit der Grenzen aus, Wertkonservative wollen hingegen „zusperren“; die liberale Intelli-

genz, die von der Verfügbarkeit der „Dienstboten“ im privaten und öffentlichen Bereich lebensweltlich profitiert und die Armen der ganzen Welt umarmen möchte, hat gegen eine weitere Zuwanderung nichts einzuwenden („Amerika war immer ein Einwanderungsland“), während andere wieder darauf drängen, man müsse zunächst auf die im Land befindlichen Armen achten, die man nicht durch die dauernde Unterbietung durch Neuimmigranten in den untersten Etagen der Gesellschaft festhalten dürfe.

Ein kleiner Seiteneffekt ist durchaus erwähnenswert: Gerade die Emanzipation der Frauen, das heißt ihre regelmäßige Berufstätigkeit, bedarf eines Niedriglohnsegments an Dienstleistungen, das für den Ersatz der bisherigen Haushaltsarbeit, die ja schließlich keine Kleinigkeit war und deshalb nicht ersatzlos gestrichen werden kann, zur Verfügung steht. Die hohe Erwerbsquote von Mittelschichtfrauen trifft sich auf das beste mit einem legalen oder illegalen Fünf- bis Sieben-Dollar-die-Stunde-Angebot, das arbeitsteilig bestimmte, früher unbezahlt von den Hausfrauen durchgeführte Tätigkeiten „auffängt“.

Viertens kommen weitere Veränderungen hinzu (35). Mittelschichtarbeitsplätze gingen durch die Zurückdrängung der staatlichen Ausgaben verloren; denn im öffentlichen Sektor wurden weniger Arbeitsplätze von jener Sorte geschaffen, die typischerweise durch die *middle class* besetzt wurde. Im Zuge dieser Entwicklung, aber auch durch gezielte Politik, sanken die Organisationsmacht der Gewerkschaften und ihr Einfluß beträchtlich (36). Der *merger and acquisitions*-Boom der letzten fünfzehn Jahre hat den Druck auf die Unternehmen verstärkt, jede Art von Kostensenkung nutzen zu müssen, um ihren Bestand zu sichern. Wohlfahrtsprogramme (auch solche, die der Mittelschicht zugute kamen und ihren Lebensstandard abpolsterten) wurden in den letzten beiden Jahrzehnten gekürzt; große Gruppen von Transferempfängern, von den alleinstehenden Müttern bis zu den Fürsorgeklienten, sind politisch wenig aktiv und deshalb keine interessante Gruppe für die Politik. (37)

Für libertäre amerikanische Ökonomen wiegt die europäische Arbeitsmarktpolarisierung mit ihrem *Insider-Outsider*-Problem jedenfalls schwerer als die amerikanische Polarisierung zwischen hohen und niedrigen Löhnen. Gary S. Beckers Botschaft, formuliert in einer österreichischen Tageszeitung, lautet: „Angesichts dieses sich abzeichnenden Trends des Auseinanderdriftens von relativ begünstigten Insidern und einer wachsenden Zahl chancenloser Outsider kann wohl kaum die Rede davon sein, daß die europäischen Arbeitsmärkte 'fairer' sind als die amerikanischen und britischen. Mit einer Politik, die sowohl niedriges Lohnniveau als auch das psychische Leid der Arbeitslosigkeit hinnimmt, rangiert Europa, was das Maß an sozialer Gerechtigkeit betrifft, auf einer viel niedrigeren Stufe als die weniger regulierten US-amerikanischen und britischen Märkte.“ (38) Über diesen Vergleich kann man verschiedener Meinung sein. Allerdings wird man an dem Umstand nicht vorbeikommen, daß in der Tat Arbeitsplätze vorhanden sind, die in Europa aus Kostengründen nicht in Frage kommen. (39)

7. Einige statistische Schönheitsfehler

Insgesamt ist das amerikanische „Beschäftigungswunder“ imponierend, zumal keineswegs nur *fast food*-Jobs, sondern auch hochqualifizierte Jobs geschaffen wurden. Die Statistiken geben aber ein trügerisches Bild, und der Streit um die richtige Interpretation der Zahlen ist immer heftiger geworden.

Erstens: Kritiker verweisen darauf, daß die *Arbeitslosenstatistiken* nicht für bare Münze zu nehmen sind; das ist im Grunde keine neue Erkenntnis. Die Arbeitslosenrate wurde, so heißt es in der *American Economic Review*, in den letzten Jahren zunehmend weniger informativ, weil die Erwerbsraten angesichts der verschlechterten Arbeitsmarktgelegenheiten gerade bei den weniger qualifizierten Arbeitnehmern deutlich abgenommen haben (40). Jeremy Rifkin kommt auf sechs Millionen „*missing men*“ und damit auf eine Arbeitslosenrate von 9 Prozent, und wenn man die Kurzzeitjobs hinzunimmt, auf 13 bis 14 Prozent (41). Noch bekannter ist der Umstand, daß in den USA die Kriminalität wesentlich zur Verbesserung der statistischen Zahlen beiträgt (42). 1994 waren eineinhalb Millionen Personen in Gefängnissen. 1993 waren fast fünf Millionen Personen, rund 3 Prozent der erwachsenen Männer, im Gefängnis, unter Aufsicht oder auf Bewährung. Die Berichte über Gewaltverbrechen in den Medien überzeichnen die Gefährdung und lenken von anderen Problemen ab. Sie fördern auch die weitere Privatisierung von Wohnsitzen, Stadtvierteln, Straßen, Schulen und anderen Einrichtungen.

Zweitens: Es gibt einen weiteren Schönheitsfehler in den amerikanischen Erfolgsberichten - die Produktivitätsentwicklung ist seit langem unbefriedigend. „Productivity isn't everything“, sagt Paul Krugman, „but in the long run it is almost everything.“ (43) Die Veteranen des Zweiten Weltkriegs kehrten in eine Wirtschaft zurück, die ihre Produktivität und damit auch die Einkommen während der nächsten 25 Jahre verdoppelte. Die Veteranen des Vietnamkriegs konnten nur eine zehnprozentige Produktivitätssteigerung innerhalb von fünfzehn Jahren miterleben, und sie lebten am Ende schlechter als ihre Eltern. In den fünfziger und sechziger Jahren gab es einen Produktivitätsanstieg von 2,8% im Jahr, seit 1970 nur noch 1,2%. Die üblichen Erklärungen greifen nicht: Der Verfall hat nicht mit den Energiepreisen zu tun, nicht mit der überhöhten Staatsregulierung; vielleicht mit der *thirtysomething theory*, mit den Auswirkungen der 60er Jahre auf die Gewohnheiten, die Motivation und die Ausbildung der nachwachsenden Generation. Krugmans ernüchterndes Ergebnis: „So we really don't know why productivity growth ground to a near halt.“ (44)

Drittens: Es gibt allerdings auch einen Einwand, der in die andere Richtung geht - die üblichen Zahlen unterschätzen den Erfolg der amerikanischen Wirtschaft. Das keineswegs ungerechtfertigte Argument weist darauf, daß der Konsumentenpreisindex die Inflation seit den siebziger Jahren übertrieben hat (besonders bei den Wohnungskosten). Bei zahlreichen Gütern sei eine Verbesserung der Qualität zu verzeichnen, die in

konstanten Preisen für ein „typisches“ Gut nicht zum Ausdruck komme. Ein Durchschnittscomputer um 1.500 Dollar war vor zehn Jahren etwas völlig anderes als ein Durchschnittscomputer, der heute um 1.500 Dollar erworben wird; in beiden Fällen figuriert er mit denselben Zahlen in der Statistik, nur handelt es sich heute vergleichsweise um ein luxuriöses Produkt. Die Verzerrung (die Unterschätzung des Leistungsanstiegs) wird generell auf 0,5 bis 1,5% geschätzt, das heißt, ihre Berücksichtigung würde auch in Amerika zu bescheidenem Einkommenswachstum anstelle der Konstanz führen. Zugleich, und das war ein wichtiger Punkt, seien durch die falsche Berechnungsmethode die an den Konsumentenpreisindex gebundenen Transferzahlungen in überhöhter Weise gestiegen.

8. Der Alptraum der Mittelschicht

In der Szenerie der Polarisierung und Gefährdung stellt die Mittelschicht das eigentliche Problem dar. Dort ist der eigentliche Sitz des amerikanischen Traums, und dieser Traum muß von vielen in diesen Jahren begraben werden. In den Vereinigten Staaten besteht eine klare Vorstellung vom „guten Leben“: Man arbeitet hart, hat einen gesicherten Job, kauft sich ein weißgestrichenes Holzhaus mit Veranda in einem Vorort, parkt seinen geräumigen Wagen davor oder in der Garage, läßt seinen Kindern eine gute Erziehung angedeihen, geht mit dem Sohn angeln und brutzelt am Wochenende Barbecue. Dieses Leben kann immer weniger als „normal“ angesehen werden. Der Generationenvergleich ist ernüchternd: Die Kinder sind besser ausgebildet, und längst arbeiten beide Partner, anders als bei den Eltern. Dennoch können sie sich bei weitem nicht mehr das leisten, was die Elterngeneration als wohlverdiente Selbstverständlichkeit ansah. Die Immobilienpreise sind gestiegen, so daß ein Haus in der Gemeinde der Eltern unerreichbar ist; die Gesundheitsausgaben steigen rasch und machen die Versicherungsverträge zu schweren Belastungen; die Bildungsausgaben für die Kinder sind beinahe nicht mehr zu finanzieren. (45)

Die Polarisierung gefährdet also den amerikanischen Traum: Trotz harter Arbeit sinkt der Lebensstandard (46). Was erlebte Selbstverständlichkeit und proklamiertes Gerechtigkeitsideal gleichermaßen war und die soziale Kohäsion gesichert hat, ist immer öfter nur noch für die obersten zwanzig Prozent verwirklichtbar. Im Alltag zerfällt die Gesellschaft: in die verarmende „Masse“, denen die Slums bedrohlich nahe rücken, ohne daß sie ihnen durch Wohnmobilität noch ausweichen kann, und die abgeschirmten Wohnviertel der Reichen, die zuweilen durch Zäune umgeben sind und von *security guards* bewacht werden. Sie lassen ihre Kinder an privaten Schulen ausbilden und sich selbst in eigenen Krankenhäusern behandeln. Zuweilen fahren sie schon auf eigenen (gebührenpflichtigen) Straßen, um dem Stau zu entgehen. So hat man sich jene Gesellschaft, die Chancen *für alle* bieten sollte, nicht vorgestellt.

9. Der gescholtene öffentliche Sektor

Präsident Clinton hat sich schon in seinem ersten Wahlkampf - und in seinem zweiten noch stärker - als „neuer Demokrat“, als Garant gegen *tax and spend* und gegen Staatsgläubigkeit präsentiert: „*The era of big government is over*“. (47) Allerdings war eine seiner markanten Maßnahmen am Beginn seiner Amtszeit eine deutliche Steuererhöhung für obere Einkommensschichten; aber sein Reformeifer ist bald gezügelt worden.

Downsizing ist in diesen Jahren nicht nur der Slogan für die Unternehmen (48), sondern auch für den Staat. Obwohl der Staatsanteil (für den gesamten öffentlichen Bereich im Verhältnis zum BIP) von 27 Prozent 1960 auf ohnehin nur ein Drittel 1996 gewachsen ist, was im Vergleich zu anderen Industrieländern (Österreich mit 48,6, Deutschland mit 45,1, Schweden mit 59,1, Großbritannien mit 39,9 Prozent) bescheiden ist (49), erscheint die Schrumpfung des Staatsanteils in der öffentlichen Diskussion der Vereinigten Staaten doch als vorrangiges Problem. Man könnte annehmen, die *public choice*-Theoretiker seien mit ihren hobbesianischen Leviathan-Gemälden erfolgreich gewesen; aber es war wohl eher die Republikanische Partei, welche die amerikanischen Ängste vor einer übermächtigen Regierung in Washington geschickt zu nutzen verstanden hat. (50)

Das *ausgeglichene Budget* ist zu einem essentiellen Ziel der Regierung geworden, und die beiden Parteien sind sich darin einig (51). Schließlich gibt es für einen Budgetausgleich ja auch nicht nur „rechte“, interventionsfeindliche Gründe; man kann auch argumentieren, daß jede größere Verschuldung eine Umverteilung von unten nach oben, zu den Geldgebern und Kapitaleignern, darstelle, und man kann mit Recht die Verschuldung bei guter Wirtschaftslage auch unter dem Blickwinkel kritisieren, daß dann kein Spielraum für eine antizyklische Politik im Falle konjunktureller Schwankungen verbleibe. Gleichwohl ist die Diskussion in Amerika eher auf „Freiheit“ orientiert: Weniger Staat ist dem Individuum weniger bedrohlich.

Dazu kommen neue Anläufe zur *Dezentralisierung* und *Föderalisierung*; ebenfalls in Anknüpfung an lange Traditionen. Der Anteil der Zentralregierung hat in den letzten Jahrzehnten zwischen 70 und 80 Prozent geschwankt; nun aber wird betont, wie effizient und bedürfnisgerecht „vor Ort“ entschieden werden könne. Damit werden Programmbudgets in *block grant*-Form und mit vagen Richtlinien an die Bundesstaaten verteilt, die sich selbst um entsprechende Einsparungen bemühen müssen. Auch eine stärkere Verlagerung auf die unteren Besteuerungsebenen - auf Staats- und Lokalsteuern - wird diskutiert; das aber würde bedeuten, daß die progressive Einkommensbesteuerung an Gewicht verliert. Das Plädoyer für Devolution und Dezentralisierung dient somit auch als Argument gegen die Progressivbesteuerung. (52)

Immerhin ging die Auseinandersetzung im letzten Wahlkampf auch um eine *flat tax*: einen einheitlichen Einkommensteuersatz für alle, der es ermöglichen sollte, die Steuererklärung auf einer Postkarte zu erledigen.

Abgesehen von den damit üblicherweise verbundenen Illusionen über einen Steuersatz von 15 bis 19 Prozent würde die Durchführung eines solchen Programms natürlich die größte Umverteilung von unten nach oben bewirken, die je stattgefunden hat. Auch die Verlagerung zu einer allgemeinen Konsumsteuer ist im Gespräch; allerdings liegen auch dabei die Schwierigkeiten im Detail. Musgrave fragt mit Recht: „What reason is there to expect that good taxation - taxation that is equitable as well as efficient - should offer a haven of simplicity in an increasingly complex world?“ (53)

Sicherlich war es für Clinton vorteilhaft, aus der traditionellen Programmatik der Liberalen auszuscheren, aus der Linie von Dukakis, Mondale, Carter und McGovern (54). Die Budgetdefizite schrumpfen. In sieben Jahren soll ein ausgeglichenes Budget vorliegen. Der Beamtenapparat schrumpft. Deregulierungsprogramme werden verordnet. Angesichts dieser Politik konnten die Republikaner mit den Ängsten vor *big government* nicht mehr punkten. Die republikanische Umkrempelung der amerikanischen Gesellschaft, die Newt Gingrich so beredt versprochen hat, ist gescheitert. Aber auch der neue Anlauf zur *Great Society* ist gescheitert. Die politische Diskussion wird gegenwärtig von der Antistaatlichkeits-Rhetorik bestimmt.

10. Auf der Suche nach den Sündenböcken

Der amerikanische Wohlfahrtsstaat wurde verspätet entwickelt und bescheiden ausgestaltet (55). Nach wie vor gibt es keine umfassenden Systeme der Krankenversicherung und der Pensionsversicherung. Die besseren Arbeitsplätze sind im allgemeinen mit einer betrieblichen Gesundheitsvorsorge ausgestattet, aber die Zahl dieser besseren Arbeitsplätze nimmt ab. Die Republikaner trachteten gerade an Clintons großem Gesundheitsprojekt, der Schaffung einer umfassenden Krankenversicherung, ihre „ganz andere“ Politik zu exemplifizieren. Der *Contract with America*, den sie vorlegten, sollte alte Werte wiederbeleben: gegen den unseligen Geist des Interventionismus, geboren aus den sechziger Jahren; gegen die teuren und wirkungslosen, ja schädlichen Reformprogramme der Regierung; gegen den *vampire state*; zurück zu den alten Tugenden der Nachbarschaftshilfe und der *communities*; weg mit den Vorschriften des Staates und seinen lobbyistischen Verzerrungen. (56)

Im Zuge der Einschränkung des Wohlfahrtsstaates werden Maßnahmen durchgesetzt, die in der europäischen Diskussion noch unvorstellbar scheinen: so etwa die zeitliche Beschränkung des Rechts auf Wohlfahrtszahlungen; oder die Verpflichtung lediger Mütter, in staatliche Heime zu ziehen, wenn sie Unterstützungsgelder beziehen wollen; oder die Streichung von Beihilfen für ledige Mütter, wenn sie ein zweites Kind bekommen; oder die Abschaffung aller Zuschüsse für Einwanderer innerhalb bestimmter Zeitgrenzen. Ein konkretes Beispiel: Der Bundesstaat Wisconsin hat seine Wohlfahrtslisten dramatisch reduziert. Jeder Transfergeldempfänger wird individuell beurteilt und mit einem Job versorgt, allenfalls in staatlich organisierten Gemeinschaftsdiensten oder mit ver-

pflichtenden Fortbildungskursen. Kurse und Arbeit müssen sich auf vierzig Wochenstunden ergänzen, für jede Stunde Abwesenheit werden 5,15 Dollar, der amerikanische Mindestlohn, abgezogen. Mütter müssen an dem Programm zwölf Wochen nach der Geburt teilnehmen. Jeder, der sechzig Monate lang Gelder bezogen hat, ist lebenslänglich von jeder weiteren Unterstützung ausgeschlossen. Kritiker mahnen, daß sich hinter dieser Programmgestaltung Zeitbomben verbergen: nicht nur das zukünftige Elend jener, die ihre fünf Jahre Unterstützung verkonsumiert haben, sondern etwa auch die Spätfolgen der nichtentsprechenden Unterbringung von Kleinkindern während jener Zeit, in der die Mütter ihre Sozialchecks erarbeiten. (57)

In zwei Generationen hat sich durch eine Umwertung der Wohlfahrtsmaßnahmen im Bewußtsein der Bürger die Bedeutung von *welfare* völlig verändert. Was einst Wohlstand und Wohilverhalten, Gesundheit und Motivation bedeutet hat, ist zum Übelstand geworden, zu Armut und schlechter Gesundheitslage, zu einer „Kultur der Armut“ - und in der Tat gibt es Wohnviertel, in denen ein größerer Teil der Bevölkerung in der dritten Generation auf *welfare* lebt. Man verbindet damit Slums, uneheliche Mütter und vernachlässigte Kinder, Depression und Verbrechen. Einst hat *welfare* Hilfe zu einem guten Leben bedeutet, heute bedeutet es die widerwillige Finanzierung von Lasterhaftigkeit. (58)

Eine symbolische Politik, die auf Einschließung und Ausschließung, auf die Konstruktion von „uns“ und „ihnen“ zielt, auf die Trennung von *deserving* und *undeserving poor*, unterstützt die Demontage des Wohlfahrtsstaates (59). Denn an dem moralischen Niedergang der *undeserving poor* will man nicht auch noch dadurch schuld sein, daß man die moralisch gefährdeten Individuen, etwa durch eine luxuriöse Ausstattung der „Armutsfalle“, zum Nichtstun verführt. Die Trennung der Kategorien zwischen den *deserving* und den *nondeserving*, so richtig sie in der Sache auch sein mag, erschüttert die Fähigkeit zur Empathie. Sie schafft innerlich Distanz zur Armut. Auch das meint heute *govern from the center* - ein Zentrum, das eher von Wall Street als von Main Street definiert wird. (60)

11. Die überforderten Gemeinschaften

Die konservative Argumentation weiß ein Remedium für die Überforderung des Wohlfahrtsstaates. Statt eines verbürokratisierten Sozialsystems sollen Freiwilligkeit und Wohltätigkeit regieren. Notwendige Hilfeleistungen sollen von den lokalen *communities* kommen, selbst staatliche Gelder werden zielgerichteter über bedürftigennahe lokale Assoziationen vergeben. Dagegen, daß diese Gemeinschaften dort Erfolg haben könnten, wo der Staat versagt, spricht allerdings einiges.

Erstens: Die Gemeinschaften welken auch in den USA dahin (61). Das hat nicht nur damit zu tun, daß sich weniger „gemeinschaftswillige“ Menschen finden. Es schwinden ganz einfach die Möglichkeiten, für Gemeinschaften tätig zu werden: Frauen begeben sich auf den Arbeitsmarkt, und

das bedeutet, daß sie keine Zeit mehr haben, sich in den lokalen Gruppierungen zu engagieren. Die Zufahrt zur Arbeit kostet mehr Zeit, und alle arbeiten länger oder gar in mehreren Jobs. Doppelverdienerfamilien ziehen unter den gegenwärtigen Umständen eher in wohlhabende Vorstädte und geben ihre Kinder in Privatschulen, und die Segregierung der sozialen Gruppen läßt die Kraft der freiwilligen Assoziationen erlahmen. Die dadurch schwindende Attraktivität lokaler Organisationen fügt dem Geschehen seine Eigendynamik hinzu: Lokale Gruppen lösen sich auf.

Zweitens: Was an Organisationen besteht, das professionalisiert sich und organisiert sich auf überlokaler, gar auf nationaler Ebene, so etwa Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen. Die Beziehung dieser (*non-profit*-)Organisationen zu ihrer Klientel erfolgt über *mailing*-Kampagnen, *fund-raising*, Werbespots. Einflüsse bei den politischen Instanzen laufen über den Lobbyismus. Neue Einflußwege für die Gebildeten sind *think-tanks*, *advocacy groups*, *professional organisations*, nicht mehr lokale Gruppen. (62)

Drittens: Das Menschenbild, das im Zuge der Gemeinschaftsbewürdungen unterstellt wird, ist verwirrend. Alle Individuen innerhalb des staatlich-politischen Bereichs sind gierig, selbstsüchtig, unmoralisch und prinzipienlos. Sobald jedoch die Gesellschaft außerhalb der Regierung beschrieben wird, werden die Menschen generell als großzügig, moralisch und altruistisch beschrieben. Ihre Mildtätigkeit würde sofort erwachen, sobald nur die Bürokraten das Feld räumen. Vielleicht liegt die Wahrheit aber in der Mitte: Die Menschen sind nicht so liebenswürdig, daß sie die staatlichen Wohlfahrtseinrichtungen ersetzen könnten, und wenn sie andererseits zur effizienten Übung von Caritas fähig sind, könnten auch politische Instanzen zuweilen Nützliches tun. (63)

12. Selbstvertrauen im Desaster

Amerikaner verfügen über kein anderes Vokabular als das des Zukunftsoptimismus. Sie betrachten sich als die Inkarnation von Stärke und Gesundheit, und in ihrem Land dünkt ihnen die Menschenwürde beheimatet. Es ist ein Land des individuellen Aufstiegs, und die Wahrnehmung der Schwierigkeiten und Krisen der letzten Jahre reichert das tiefverwurzelte Fortschrittsdenken bloß um einen Flair von Heroismus an. Amerikanische Sozialwissenschaftler - so etwa Seymour Martin Lipset (64) - denken über den *American exceptionalism* durchaus nach, und zwar auch über jene Selbstüberschätzung, die von außen oft als Mischung aus Naivität und Brutalität, Selbstgerechtigkeit und Hochmut erscheint. Es gibt auch eine Tradition des Selbstzweifels, die manche räsonnieren läßt über den *Aufstieg und Fall der großen Mächte* - so der Titel des Buches von Paul Kennedy, in dem das Ende des amerikanischen Jahrhunderts angekündigt wird; oder über den *Niedergang des amerikanischen Geistes* - so der Titel des Buches von Alan Bloom, in dem der Verfall des Bildungssystems und der moralische Niedergang der USA dargestellt werden; oder über

den *Clash of Civilizations* - so Huntingtons düstere Prognose für das nächste Jahrhundert. (65)

Es beginnt sich auch eine grundsätzlichere Kapitalismus-Kritik zu regen: keine systemüberwindende Kritik, die es in den Vereinigten Staaten niemals gegeben hat, sondern eine reformierende Kritik. So fragt Robert Kuttner, ob wir wirklich auf eine Gesellschaft hinsteuern wollen, in der *Everything for sale* ist (66). William Greider schreibt über die „manische Logik des globalen Kapitalismus“. (67) Die *New York Times*, sicher kein systemkritisches Blatt, publiziert eine umfangreiche Serie über *Downsizing*, in der die Opfer des *lean capitalism* ausführlich zu Wort kommen (68). Selbst der Spekulant George Soros entdeckt die „offene Gesellschaft“ Karl Poppers als Gegenmittel gegen jenen überbordenden Kapitalismus, in dem er selbst viel Geld verdient hat (69). Die libertären (70) Auffassungen sind also nicht unbestritten; es gibt eine durchaus scharfe „liberale“ Kritik des libertären Denkens, meist in intellektuellen Zeitschriften. Da findet man dann auch scharfe Zitate wie etwa das folgende: „Libertarianismus ... ist weniger ein philosophischer Vorschlag als eine politische und kulturelle Einladung. Er lädt uns ein, uns unseren schlimmsten Möglichkeiten hinzugeben und sie zu kultivieren: Ekel und Verzweiflung gegenüber der Regierung, ein Rückzug in Lebensstil-Enklaven und das Aufgeben der demokratischen Hoffnung, daß sich die ganze Gesellschaft verbessern ließe. Darüber hinaus rechtfertigt er einen neuen Dogmatismus in seiner zynischen (wenn auch inkonsistenten) Perspektive der menschlichen Motivation und seiner vollkommen konsistenten Stumpfheit gegenüber wirtschaftlichem Zwang.“ (71)

Die Wirklichkeit macht vielen Menschen Angst, weil die bisher gültigen Selbstverständlichkeiten - die integrierende Lebenssicherung - in Frage gestellt werden. Aber vielleicht wird gerade deshalb, als Mechanismus der Realitätsverdrängung, auch der Optimismus übersteigert. Die amerikanische Gesellschaft war von Anfang an physisch und ökonomisch unsicher, in den ersten Ansiedlungen an der Ostküste, in den Gebieten an der westlichen Siedlungsgrenze, für die Einwanderer in den Großstädten. Unsicherheit war immer gegenwärtig, und man mag den vorherrschenden Optimismus als Kompensation für dieses Risikoerleben ansehen. Man muß einander tagtäglich versichern, wie gut man „drauf“ ist, wenn schon ein kompliziertes Magengeschwür den Verlust des Eigenheims bedeuten kann. Man muß einander versichern, wie wundersam die Wissenschaft in die Zukunft führt, wenn man rundum mit zerfallenden Städten konfrontiert ist. Die „großen Leistungen“ - ob im Sport oder bei der Eroberung des Weltraums - und die „großen Helden“ - der erfolgreiche Lehrer in der Innenstadtsschule oder der lebensrettende Feuerwehrmann - überzeugen die Amerikaner davon, daß sich alle Widerstände überwinden lassen, wenn man nur will.

Amerika bleibt im Bewußtsein seiner Bewohner, auch der kritischen und eingewanderten, die „Stadt auf dem Hügel“, das Vorbild für die Welt. *In god we trust* steht auf jedem Dollar. Er wird im *promised land* ausgegeben.

Ulrich Greiner hält in seinem Buch über amerikanische Literaten, dem er den Titel „Gelobtes Land“ gegeben hat, den Film *Independence Day* für eine hervorragende Darstellung des amerikanischen Mythos. Die Botschaft des Films: „Amerika ist dazu berufen, die kranke Welt zu retten. So wie es die Freiheit erst vor den Engländern, dann vor den Deutschen und schließlich vor den Kommunisten gerettet hat. Die Außerirdischen (des Films, M.P.) sind, da auf Erden kein Gegner mehr existiert, gewissermaßen der willkommene Feind. Ihn zu besiegen, übernimmt Amerika die Führung der Welt. Unter seiner Ägide stehen Araber und Israelis ebenso zusammen wie Chinesen und Russen. Die jüdische Intelligenz, der schwarze Heldenmut, die Entscheidungskraft des (immer noch) weißen und männlichen Präsidenten, die mütterliche Sensibilität einer Strip-Tänzerin, der Patriotismus eines Vietnam-Veteranen und der Stoizismus des ländlichen, kleinstädtischen Amerika (nachdem die ungeliebten Monster-Städte zerstört sind) - all das wirkt multiethnisch und multisozial zusammen, um die Unabhängigkeit aufs neue zu erkämpfen.“ (72)

Amerika ist voll von Helden, die alle Schwierigkeiten überwinden. Die Filme, die unsere Kinos überschwemmen, verraten viel vom amerikanischen Selbstverständnis. Tragik ist etwas Europäisches, das *happy end* etwas Amerikanisches. Man mag die optimistische Grundeinstellung naiv nennen, und sie ist es auch häufig. Aber sie hat auch etwas Bewundernswertes an sich. Sie steht jedenfalls im Kontrast zu der Lethargie und Entscheidungsschwäche, die man so häufig in Europa findet; zu der verbreiteten Neigung, immer die anderen schuld sein zu lassen; zu der „Alltagsweisheit“, daß im Grunde ohnehin nichts geht. Diese optimistische, „anpackende“ Grundeinstellung ist es, welche die Vereinigten Staaten nach wie vor als ein „junges Land“ erscheinen läßt, das den alten, weisen, intrigierenden, apathischen, feindseligen und behäbigen europäischen Ländern gegenübersteht. Das heißt nicht, daß der europäische Wohlfahrtsstaat, der es bislang ja auch an Dynamik nicht hat fehlen lassen, nicht eine bewundernswerte Erfindung ist; es heißt aber sehr wohl, daß den Europäern ein Hauch von der amerikanischen Mentalität des Ärmelaufkrepelns ganz gut täte. Auch wenn die „Stadt auf dem Hügel“ neuerdings ein wenig umwölkt erscheint.

Anmerkungen

- (1) Der Aufsatz geht auf Arbeiten zurück, die ich durch das Schumpeter-Stipendium während eines Aufenthaltes an der Harvard University (Boston) durchführen konnte. Er wurde in den Grundzügen beim Kautsky-Kreis in Bad Mitterndorf im Jänner 1998 vorgetragen. Ich danke den Teilnehmerinnen und Teilnehmern dieser Tagung für eine anregende Diskussion.- In der Folge wird aus sprachästhetischen Gründen, nicht aus Nachlässigkeit, auf die männliche und weibliche Verdoppelung entsprechender Begriffe verzichtet; in den entsprechenden Fällen sind natürlich immer beide Geschlechter - etwa „Amerikanerinnen und Amerikaner“, „Siedlerinnen und Siedler“ oder „Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftler“ - gemeint.
- (2) Die Schriften der Heroen der amerikanischen Geschichte sind in unzähligen Ausgaben erhältlich, ich halte mich hier an die Übersetzung, die zu finden ist in Steiner (1996) 187.
- (3) Lipset (1963).

- (4) Bill Clintons Inaugurationsrede ist nachzulesen in <http://www.whitehouse.gov/wh/html/1997-01-20.html>.
- (5) Ozaki (1991).
- (6) Albert (1991).
- (7) Zu weiteren Varianten gehören beispielsweise das japanische Modell, das derzeit einigermaßen angeknackst erscheint, oder die Kapitalismen bestimmter Schwellenländer in unterentwickelten Teilen der Welt.
- (8) Alchian und Demsetz (1972).
- (9) Am deutlichsten treten diese Merkmale in jenen Ländern zutage, die man als korporatistische zu bezeichnen pflegt; aber einen Hauch von Korporatismus in diesem Sinne weisen praktisch alle europäischen Länder auf.
- (10) Lipset (1996), Greene (1993), Shafer (1991).
- (11) Vgl. etwa Sombart (1906).
- (12) Die Verfassung wurde niemals in Frage gestellt, Änderungen wurden durch Neuinterpretationen oder *Amendments* bewerkstelligt. Die amerikanische Verfassung kann man auch nicht ändern, denn sie verkörpert den Pakt zwischen Menschen unterschiedlichster ethnischer Herkunft und unterschiedlichster Glaubens- oder Unglaubensrichtungen.
- (13) Man ist zunächst geneigt, diesen Anspruch als heuchlerisch zurückzuweisen; Großmächte haben Interessen, und ihnen ist kein Zynismus fremd. Aber nach dem Schauspiel, das die europäischen Länder bei der Bewältigung des Bürgerkriegs am Balkan geboten haben, fühlt man sich bei solchen Äußerungen zur Zurückhaltung gedrängt. Es wäre falsch, wenn man moralische Impulse, die in der amerikanischen Öffentlichkeit eine große Rolle spielen, als eigenständige Wirkkräfte außer acht lassen wollte.
- (14) Vgl. etwa als Einführung Boaz (1997) oder Murray (1997).
- (15) Krugman (1995) 21.
- (16) Dabei verbessern Durchschnittszahlen die Optik noch, denn die steigende Ungleichheit (besonders die Besserstellung der obersten Einkommen) hebt den durchschnittlichen Wert, während der Median sinkt.
- (17) Vgl. dazu Prisching (1997). Zu Clinton selbst vgl. etwa Allen (1992), Aigner (1993), Follath (1993), Renshon (1995), Campbell (1996), Denton (1996), Maraniss (1995), Moris (1996).
- (18) Osborne und Daebler (1992).
- (19) Skocpol (1996) betont, daß der Health Security Act eine geschickte Kombination von Marktkräften und Regulierungen darstellen sollte; er scheiterte nicht zuletzt daran, daß er zu subtil konstruiert war. Rothman (1997) führt die Einstellung der Mittelschicht auf ihre historischen Erfahrungen mit den vorhandenen Gesundheitsprogrammen zurück; sie hatte Angst, daß das neue, umfassende Programm ihren Zugang zu den medizinischen Einrichtungen verschlechtern und höhere Kosten mit sich bringen würde.
- (20) Levy/ Mumane (1992); Gottschalk (1997).
- (21) Rassische Ungleichheiten haben sich bis 1975 angenähert, seitdem ist die Lücke konstant geblieben.
- (22) In bezug auf die Haushaltseinkommen sind die USA das einzige Land, das eine größere Ungleichheit bei den Familieneinkommen aufweist als bei den individuellen Arbeitseinkommen; ein Teil der Erklärung ist darin zu finden, daß in anderen Ländern (zum Beispiel in Großbritannien und Kanada) stärker durch Steuern und Transfers gegengesteuert wird.
- (23) Wenn die unteren Einkommen instabiler sind, drücken die Zeiträume ohne Einkommen die Durchschnittswerte; da die oberen Einkommen auch durchgehend bezogen werden, kann das Verhältnis zwischen oben und unten weiter auseinandergezerrt werden.
- (24) Die Arbeitslosenrate beträgt Mitte 1997 4,8%; bei den Weißen 4,2%, bei den Schwarzen 9,4%, bei den Hispanics 7,9%. Bei den Teenage Workers ist sie 16,4%, bei den Black Teenage Workers 28,6%. Part time for economic reasons wird auf 4 Millionen geschätzt, discouraged workers auf 311.000. Das Median-Familien-Einkommen be-

- trug 1989 (in 1995 \$) 42.049, im Jahr 1995 40.611. Der durchschnittliche Stundenverdienst in der Produktion ist im Juli 1997 12,23 \$. Für Männer haben sich diese Stundenverdienste von 1979-89 um 9,1% verringert, von 1989-96 um weitere 7,2%; für Frauen lauten die Zahlen +5,7% und -1,5%. Unterhalb der Armutsschwelle leben 1995 13,8% (36,4 Millionen), bei Kindern 20,8% (14,7 Millionen). Die Daten stammen vom Economic Policy Institute (<http://epinet.org/epdata/m.html>).
- (25) Mobilitätsstudien sind zu dem überraschenden Ergebnis gekommen, daß die USA keine höhere Mobilität aufweisen als alle anderen OECD-Länder. Die Studien finden auch keine Steigerung der Mobilität über die letzten 20 Jahre.
- (26) Handler/ Hasenfeld (1997).
- (27) Schor (1993).
- (28) Economic Policy Institute (1997).
- (29) Vgl. die Übersicht von Gottschalk/ Smeeding (1997)
- (30) Atkinson (1997). Der durchschnittliche Steuersatz auf Arbeit stieg EU-weit zwischen 1980 und 1994 von 34,7% auf 40,5%, während er für Kapital von 44,1% auf 35,2% fiel.
- (31) Altvater/ Mahnkopf (1996).
- (32) Hirst/ Thompson (1996).
- (33) Krugman (1995).
- (34) Wenn Globalisierungsthese und Technikthese richtig sind, werden damit natürlich auch die institutionellen Gegebenheiten in den europäischen Ländern entlastet; dann sind es nicht ihre sklerotischen Strukturen, welche die Beschäftigungsprobleme mit sich bringen, sondern einfach ein ungenügendes Wachstum, das nicht genug Arbeitsplätze für alle bereitstellt - also makroökonomische statt mikroökonomischer Probleme. Allerdings könnte man argumentieren, daß eben unter den Bedingungen der Globalisierung die alten Regelungen beschäftigungsfeindlich werden.
- (35) Die Gründe für diese Entwicklungen sind miteinander verbunden und lassen sich weder theoretisch noch empirisch klar voneinander trennen. So mag natürlich der abnehmende Organisationsgrad der Gewerkschaften durch die Globalisierung beschleunigt werden, aber dennoch eine eigenwirksame Komponente bei der schlechten Lohnentwicklung sein. S. auch Danziger und Gottschalk (1993 und 1995).
- (36) Gordon (1996).
- (37) Galbraith (1992).
- (38) Becker (1997).
- (39) Da die unqualifizierten Arbeitskräfte in den USA „billig“ sind, leistet man sich allerdings zuweilen den „Luxus“ ihrer Beschäftigung, man beschäftigt beispielsweise die Portiers in besseren Apartmenthäusern; man würde widerstrebend auf sie verzichten, wenn sie nach dem europäischen Lohnniveau zu bezahlen wären. Man hat möglicherweise auch Platz für unqualifizierte und nicht qualifizierbare Arbeitnehmer, die nun einmal nicht mehr als 60% einer Normalleistung erbringen können und deshalb in Europa, wo man sie für 100% bezahlen muß, aus dem Rennen sind.
- (40) Murphy/ Topel (1997). Die schlechteren Arbeitsmarktkonditionen drücken sich also sowohl in höherer Arbeitslosigkeit als auch in einer geringeren Erwerbsquote aus. Da in der hier zitierten Untersuchung Personen mit einer bereits absolvierten Erwerbstätigkeit zwischen einem und 30 Jahren einbezogen wurden, sind Effekte wie längere Bildungswege oder frühere Pensionierung nicht wirksam. Dennoch (und bei etwa gleichen Arbeitslosenraten) ist *nonemployment* 1994 um 3,5% höher als 1974. „Our analysis implies that the changes in labor-market fundamentals have raised the natural rate of joblessness over time.“ Less skilled workers „have simply left the labor force.“ (299)
- (41) Rifkin (1997).
- (42) Vgl. zur Kriminalität Bennett/ Dilulio/ Walters (1996); Hagan/ Peterson (1995).
- (43) Krugman (1995) 13.
- (44) Krugman (1995) 20. Dies ist immerhin ehrlich, angesichts einer Fülle großartiger ökonomischer Theorien, die binnen weniger Jahre widerlegt worden sind. Krugmans wirtschaftspolitische Schlußfolgerung: „So what are we going to do about productivity

- growth in the United States? Nothing.- Well, not exactly nothing. There are various things the government can do that might accelerate productivity growth without great political risks, from encouraging higher educational standards to supporting a few industry research consortia. These things will be tried, and some of them may even work a little. But the basic political consensus at present is that a low rate of productivity growth is something America can live with. We can hope that something will turn up, and that productivity growth will accelerate of its own accord." (22)
- (45) Von 1984 bis 1994 sind die nominellen Medianeinkommen um 46,6% gestiegen, die Preise um 42,6%. Aber die medizinischen Ausgaben haben um 136,9% zugenommen und die Ausgaben für ein privates College um 95%, für ein öffentliches um 81,7%.
- (46) Eine Einschränkung ist zu machen. Die zusätzlichen Leistungen, etwa Beiträge der Arbeitgeber zur Krankenversicherung und zu den Pensionsprogrammen, sind in den Achtzigern stark gewachsen, und auch diese drücken sich in den Löhnen nicht aus. Eine neue Untersuchung, die diese benefits berücksichtigt, hat allerdings kaum Auswirkungen gefunden, denn das Umsichgreifen fester Pensionspläne hat gleichzeitige Kürzungen bei den Leistungen mit sich gebracht. Vgl. dazu Bosworth und Perry (1994).
- (47) Vgl. die Schilderungen der Präsidentschaft von Woodward (1994) und Drew (1994).
- (48) The New York Times (1996).
- (49) Tanzi/ Schuknecht (1997).
- (50) Vgl. dazu und in der Folge Musgrave (1997). Musgrave vermerkt auch als Kritik der public choice-Theoretiker: „Voting outcomes may lead to deficient as well as excessive budgets, bureaucrats (why not civil servants?) may be public-spirited as well as selfish, and political leadership may be constructive as well as destructive.“ Und er fügt hinzu: „Downsizing as the ultimate policy goal makes no sense.“ (1997) 156.
- (51) Vgl. Eisner (1997). Manche warnen natürlich vor dem Zurückstutzen der Staatsausgaben: erstens, weil die letzten sechs Rezessionen alle von ebensolchen Maßnahmen eingeleitet wurden, zweitens, weil man sich - besonders durch politische Festlegungen oder gar durch gesetzliche Festlegungen - jeder konjunkturpolitischen Manövrier-masse beuge.
- (52) Steuerliche Maßnahmen der letzten Jahre sind in größerem Umfang den oberen Einkommensschichten zugute gekommen. Für die Steuerreform 1997 wurde geschätzt, daß etwa die Hälfte des Steuerverzichts den oberen 5 Prozent der Amerikaner zukommen, das oberste Fünftel bekommt mehr als 75 Prozent der Begünstigungen. Das Durchschnittseinkommen wird um etwa 200 \$ im Jahr entlastet, das oberste Prozent der Einkommen um mehr als 16.000 \$; Reich (1997).
- (53) Musgrave (1997) 158.
- (54) Zu Clintons Persönlichkeit siehe den Roman von Anonymus (1996) und die psychologische Interpretation von Renshon (1996).
- (55) Vgl. dazu Skocpol (1995).
- (56) Vgl. etwa Gingrich (1995); Moore (1995); und die Schilderung von Drew (1996).
- (57) Time (8. Dezember 1997) 37.
- (58) Gordon (1994). In der amerikanischen Definition ist *welfare* zu einer Bezeichnung für bestimmte, eher mit Aversion betrachtete soziale Programme geworden, während die anderen Programme, die „ordentlichen Bürgern“ zugute kommen, als *social insurance* bezeichnet werden. Letztere decken jene Risiken von Arbeitnehmern und ihren Familien ab, die mit Pension, Krankheit, Behinderung oder Arbeitslosigkeit zu tun haben. Was man in dieser Weise bekommt, hat man (durch Beiträge) vorher „verdient“. *Welfare* hingegen ist die stigmatisierte Hilfe für die Armen, sie ist insbesondere mit dem Hilfsprogramm für ledige Mütter (*Aid to Families with Dependent Children*) identifiziert worden.
- (59) Peterson (1997); Pierson (1995).
- (60) Meyerson (1997).
- (61) Putnam (1995a und 1995b).
- (62) Die klassische „Kultur der Öffentlichkeit“ ist verlorengegangen: jene Öffentlichkeit, die

daraus entstanden ist, daß die Menschen vor ihren Häusern, in der Nachbarschaft und in den Parks zusammengekommen sind. Jene Gemeinschaften, welche die Statistiken immer noch üppig aussehen lassen, sind keine face-to-face-Gruppen mehr.

- (63) Die Konservativen halten nicht nur in Anbetracht funktionierender Gemeinschaften den Ratschlag bereit, diesen die Wohlfahrtsaktivitäten zu überlassen; sie machen im Hinblick auf erodierende Gemeinschaften den Wohlfahrtsstaat als Schuldigen ausfindig, weil er durch seine allgegenwärtige Versorgung die *communities* überflüssig gemacht hat. In dieser Sicht ist es nicht der blühende, unregulierte Kapitalismus, der die *communities* geschädigt hat, sondern es ist das Netz von Transfergeldern, das die Gemeinschaften hat obsolet werden lassen. Aber beide Argumente sind nur schwer zur gleichen Zeit einsetzbar. Einerseits: Der Wohlfahrtsstaat sei verzichtbar, weil die blühenden Gemeinschaften seine Aufgaben viel effizienter erbringen können. Andererseits: Der Wohlfahrtsstaat müsse abgebaut werden, weil an der Zerstörung der Gemeinschaften seine devastierende Wirkung auf private Aktivitäten ablesbar sei.
- (64) Lipset (1996).
- (65) Kennedy (1987); Bloom (1987); Huntington (1996).
- (66) Kuttner (1997).
- (67) Greider (1997).
- (68) The New York Times (1996).
- (69) Soros (1997).
- (70) Es ist auf die übliche Sprachverwirrung hinzuweisen: „Liberale“ politische Auffassungen sind im amerikanischen Sprachgebrauch interventionistisch, progressiv und sozialdemokratisch, genau gegen jenen Wirtschaftsliberalismus gerichtet, der in Europa als „liberal“ bezeichnet wird. Deshalb bürgert es sich zunehmend ein, den radikalen Wirtschaftsliberalismus - etwa in der Nachfolge von Friedrich von Hayek und Ludwig von Mises und im Milieu der gegenwärtigen Neo-Austrians - als „libertär“ zu bezeichnen.
- (71) „Libertarianism ... is less a philosophical proposal than a political and cultural invitation. It invites us to indulge and cultivate our worst possibilities: disgust and despair at government, a retreat into lifestyle enclaves, and a surrender of the democratic hope of collectively improving all of society. Moreover, it sanctions a new dogmatism in its cynical (if inconsistent) view of human motivation and its perfectly consistent obtuseness to economic coercion.“ Purdy (1997).
- (72) Greiner (1997) 20.

Literatur

- Aigner, Wolfgang, Bill Clinton. Ein Portrait (München 1993).
- Albert, Michel, Capitalism Contre Capitalism (Paris 1991); dt: Kapitalismus contra Kapitalismus (Frankfurt a.M. 1992).
- Alchian, Armen; Demsetz, Harold, Production, Information Costs, and Economic Organization, in: The American Economic Review 62 (1972) 777-795.
- Allen, Charles F., Bill Clinton. Eine Biographie (Frankfurt a.M. 1992).
- Altwater, Elmar; Mahnkopf, Birgit, Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft (Münster 1996).
- Anonymus, Primary Colors. A Novel of Politics (New York 1996).
- Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Alternativen zur globalen Hegemonie des Neoliberalismus (Wien 1997).
- Atkinson, Glen, Capital and Labor in the Emerging Global Economy, in: Journal of Economic Issues 31 (1997) 385-391.
- Becker, Gary S., Der trügerische Wohlfahrtsstaat, in: Standard (27. März 1997).
- Bennett, William J; Dilulio Jr.; John J.; Walters John P., Body Count: Moral Poverty and How to Win America's War Against Crime and Drugs (New York 1996).
- Berger, Peter L. (Hrsg.), Die Grenzen der Gemeinschaft. Konflikt und Vermittlung in pluralistischen Gesellschaften (Gütersloh 1997).

- Bloom, Allan, *Der Niedergang des amerikanischen Geistes. Ein Plädoyer für die Erneuerung der westlichen Kultur* (Hamburg 1988), amerik. *The Closing of the American Mind. How Higher Education Has Failed Democracy and Impoverished the Souls of Today's Students* (New York 1987).
- Boaz, David, *Libertarianism. A Primer* (New York 1997).
- Bosworth, Barry; Perry, George L. *Productivity and Real Wages, Is There a Puzzle?* In: *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (1994), 317-335.
- Campbell, Colin (Hrsg.), *The Clinton Presidency. First Appraisals* (Chatham, NJ 1996).
- Danziger, Sheldon; Gottschalk, Peter, *Uneven Tides. Rising Inequality in America* (New York 1993).
- Danziger, Sheldon; Gottschalk, Peter, *America Unequal* (Cambridge 1995).
- Denton, Robert E. (Hrsg.), *The Clinton Presidency. Images, Issues, and Communication Strategies* (Westport, Conn. 1996).
- Dionne, E. J. Jr., *They Only Look Dead. Why Progressives Will Dominate the Next Political Era* (New York et al. 1996).
- Drew, Elizabeth, *On the Edge. The Clinton Presidency* (New York 1994).
- Drew, Elizabeth, *Showdown. The Struggle Between the Gingrich Congress and the Clinton White House* (New York et al. 1996).
- Economic Policy Institute, *Nonstandard Work, Substandard Jobs. Flexible Work Arrangements in the U.S.* (<http://epinet.org/97labex1.html>).
- Eisner, Robert, *The Great Deficit Scare. The Federal Budget, Trade, and Social Security* (New York 1997).
- Follath, Erich (Hrsg.), *Bill Clinton. Vom Vorbild zum Verlierer?* (München 1993).
- Galbraith, John Kenneth, *The Culture of Contentment* (New York 1992).
- Gingrich, Newt, *To Renew America* (New York 1995).
- Gordon, David M., *Fat and Mean. The Corporate Squeeze of Working Americans and the Myth of Managerial „Downsizing“* (New York 1996).
- Gordon, Linda, *Pitied But Not Entitled. Single Mothers and the History of Welfare* (New York 1994).
- Gottschalk, Peter, *Inequality, Income Growth, and Mobility, The Basic Facts*, in: *Journal of Economic Perspectives* 11 (1997) 21-40.
- Gottschalk, Peter; M. Smeeding, Timothy, *Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality*, *Journal of Economic Literature* 35 (1997) 633-687.
- Greene, Jack P., *The Intellectual Construction of America. Exceptionalism and Identity from 1492 to 1800* (Chapel Hill, NC 1993).
- Greider, William, *One World, Ready or Not. The Manic Logic of Global Capitalism* (New York 1997).
- Greiner, Ulrich, *Gelobtes Land. Amerikanische Schriftsteller über Amerika* (Reinbek b.H. 1997).
- Groenewegen, John, *Institutions of Capitalisms, American, European, and Japanese Systems Compared*, in: *Journal of Economic Issues* 31 (1997) 333-347.
- Hagan, John; Peterson, Ruth D. (Hrsg.), *Crime and Inequality* (Stanford 1995).
- Handler, Joel F.; Hasenfeld, Yeheskel, *We the Poor People. Work, Poverty and Welfare* (New York 1997).
- Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.), *Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft*, 2 Bde (Frankfurt a.M. 1997).
- Himmelfarb, Gertrude, *The De-Moralization of Society. From Victorian Virtues to Modern Values* (New York 1994).
- Hirst, Paul; Thompson, Grahame, *Globalization in Question. The International Economy and the Possibility of Governance* (Cambridge 1996).
- Huntington, Samuel P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York 1996).
- Kennedy, Paul, *Aufstieg und Fall der großen Mächte. Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000* (Frankfurt a.M. 1991); amerik. *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York 1987).

- Krugman, Paul, *The Age of Diminished Expectations. U.S. Economic Policy in the 1990s* (Cambridge, London 1990, 1995).
- Kuttner, Robert, *Everything for Sale. The Virtues and Limits of Markets* (New York 1997).
- Levy, Frank; Murnane, Richard J., *U.S. Earnings Level and Earnings Inequality. A Review of Recent Trends and Proposed Explanations*, in: *Journal of Economic Literature* 30 (1992) 1333-1381.
- Lipset, Seymour Martin, *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword* (New York 1996).
- Lipset, Seymour Martin, *The First New Nation. The United States in Historical and Comparative Perspective* (New York 1963).
- Maraniss, David, *First in His Class. A Biography of Bill Clinton* (New York 1995).
- Meyerson, Harold, *Dead Center*, in: *American Prospect* 1 (1997) 60-67.
- Mitchell, Daniel (Für die Heritage Foundation), *The Flat Tax. Freedom, Fairness, Jobs, and Growth* (Washington, DC 1996).
- Moore, Stephen (For the House Republicans), *Restoring the Dream* (New York 1995).
- Morris, Roger, *Die Clintons. Eine amerikanische Karriere* (Hamburg 1996).
- Murphy, Kevin M.; Topel, Robert, *Unemployment and Nonemployment*, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings* 87 (1997) 295-300.
- Murray, Charles, *Losing Ground. American Social Policy 1950-1980* (New York 1984, 2nd ed. 1994).
- Murray, Charles, *What It Means to Be a Libertarian. A Personal Interpretation* (New York 1997).
- Musgrave, Richard A., *Reconsidering the Fiscal Role of Government*, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings* 87 (1997) 156-159.
- Osborne, David; Daebler, Ted, *Reinventing Government* (New York 1992).
- Ozaki, Robert, *Human Capitalism. The Japanese Enterprise System as World System* (New York, Tokio 1991).
- Peterson, Janice, 'Ending Welfare....'. *The Symbolic Importance of Welfare Policy in America*, in: *Journal of Economic Issues* 31 (1997) 425-431.
- Pierson, Paul, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment* (Cambridge, New York 1995).
- Prisching, Manfred, *Die Vereinigten Staaten in der Ära Clinton*, in: *Europäische Rundschau* 25 (1997) 97-111.
- Purdy, Jedediah S., *The Libertarian Conceit*, in: *American Prospect* 6 (1997) 87-92.
- Putnam, Robert D., *Tuning In, Tuning Out, The Strange Disappearance of Social Capital in America*, in: *PS. Political Science and Politics* 28 (1995) 664-683.
- Putnam, Robert D., *The Strange Disappearance of Civic America*, in: *The American Prospect* 24 (1995) 34-48.
- Reich, Robert, *The Missing Options*, in: *American Prospect* 6 (1997) 6-8.
- Renshon, Stanley N. (Hrsg.), *The Clinton Presidency. Campaigning, Governing and the Psychology of Leadership* (Boulder, Col. 1995).
- Renshon, Stanley A., *High Hopes. The Clinton Presidency and the Politics of Ambition* (New York 1996).
- Rifkin, Jeremy, *The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era* (New York 1995).
- Rifkin, Jeremy, *Teures Sozialnetz Gefängnis* (Interview), in: *Standard* (18. April 1997).
- Rothman, David J., *Beginnings Count. The Technological Imperative in American Health Care* (Oxford 1997).
- Schor, Juliet B., *The Overworked American. The Unexpected Decline of Leisure* (New York 1993).
- Servan-Schreiber, Jean-Jacques, *Le Défi Américain* (Paris 1967); dt. *Die amerikanische Herausforderung* (Hamburg 1969).
- Shafer, Byron E. (Hrsg.), *Present Discontents. American Politics in the Very Late Twentieth Century* (Chatham, NJ 1997).
- Shafer, Byron E. (Hrsg.), *Is America Different? A New Look at American Exceptionalism* (Oxford u.a. 1991).

- Skocpol, Theda, *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective* (Princeton, NJ 1995).
- Skocpol, Theda, *Boomerang. Clinton's Health Security Effort and the Turn against Government in U.S. Politics* (New York, London 1996).
- Sombart, Werner, *Warum gibt es in den Vereinigten Staaten keinen Sozialismus?* (Tübingen 1906).
- Soros, George, *The Capitalist Threat*, in: *The Atlantic Monthly* 279/2 (1997) 45-58.
- Steiner, George, *Die Archive von Eden*, in: ders., *Der Garten des Archimedes. Essays* (München 1997) 187-245.
- Tanzi, Vito; Schuknecht, Ludger, *Reconsidering the Fiscal Role of Government. The International Perspective*, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings* 87 (1997), 164-168.
- Teufel, Erwin (Hrsg.), *Was hält die moderne Gesellschaft zusammen?* (Frankfurt a.M. 1996).
- The New York Times*, *The Downsizing of America* (New York 1996).
- Weatherford, M. Stephen; McDonnell, Lorraine M., *Clinton and the Economy. The Paradox of Policy Success and Political Mishap*, in: *Political Science Quarterly* 111 (1996).
- Woodward, Bob, *The Agenda. Inside the Clinton White House* (New York 1994).

Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien

Band 1:

Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren

Hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, Wien 1993,
188 Seiten, öS 298,-.

Mit Beiträgen von P. Sturm, H. Seidel, H. Frisch, G. Tichy, G. Zalm,
G. Dahlström, S. Borner, A. Wörgötter, W. Franz, P. Rosner,
M. Prisching, W. Meißner, G. Chaloupek.

Band 2:

Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates

Hrsg. Von Günther Chaloupek und Bruno Rossmann, Wien 1994,
114 Seiten, öS 198,-.

Mit Beiträgen von P. Flora, F. Butschek, E. Tálos, G. Neyer, J. Le
Grand, E. Weissel, Ch. Badelt, H. Reithofer, G. Chaloupek,
B. Rossmann.

Band 3:

Faktorproduktivität im internationalen Vergleich

Wien 1995, 117 Seiten, öS 198,-.

Mit Beiträgen von F. Hahn, W. Gerstenberger, W. Molle, F. J. Meyer
zu Schlochtern.

Bestellung bei: Verlag ORAC, 1014 Wien, Graben 17,
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-142

Die Importsubstitution als Entwicklungsstrategie in Lateinamerika – Das Fallbeispiel Mexiko

Andreas Heinrich

1. Einleitung

Dieser Aufsatz beschäftigt sich mit der Importsubstitution als Entwicklungsstrategie zur Industrialisierung weniger entwickelter Volkswirtschaften.

In der entwicklungspolitischen Diskussion werden üblicherweise zwei Entwicklungsstrategien einander gegenübergestellt: Bei der Strategie der Exportförderung sollten sich Entwicklungsländer bevorzugt auf jene Sektoren der Volkswirtschaft konzentrieren, die über eine Erhöhung der Exporterlöse die notwendigen Deviseneinnahmen für eine Industrialisierung beschaffen können. Nach der Strategie der Importsubstitution sollten Entwicklungsländer durch eine Förderung jener Sektoren Devisenengpässe vermeiden, die bisherige Importe durch heimische Erzeugnisse zu ersetzen vermögen. Die Importsubstitution beinhaltet die Induzierung von Lerneffekten, die über die bloße Imitation der Industrieländern hinausgeht, um einen eigenen Weg der Entwicklung zu finden und als gleichberechtigter Partner im Welthandel zu agieren. (1)

2. Die Theorie der Importsubstitution

Die Importsubstitution sieht die inländische Produktion bisher importierter Güter für den heimischen Markt vor. Sie liegt dann vor, wenn die Inlandserzeugung bisher importierter Güter dazu führt, daß der Anteil dieser Importgüter am Gesamtangebot sinkt. Es kommt zu einer Verschiebung der Angebotsstruktur, da inländische Produzenten Marktanteile gewinnen. (2) Die Importsubstitution verfolgt dabei das Ziel der Initiierung möglichst nachhaltiger direkter Entwicklungseffekte über die Entwicklung

der heimischen verarbeitenden Industrie, verbunden mit einer möglichst weitgehenden Entlastung der Zahlungsbilanz, um über eine verbesserte Devisenposition den Entwicklungsprozeß zu beschleunigen. Exportindustrien dienen in dieser Entwicklungsstrategie nur als ausgleichende Sektoren zur Beseitigung potentieller Marktungleichgewichte und zur Finanzierung des für den geplanten Entwicklungsprozeß erforderlichen Importvolumens. (3)

Es erfolgt daher eine Konzentration auf Wirtschaftszweige mit einer hohen Importabhängigkeit, um neben direkten Entwicklungseffekten auch eine Importsubstitution und damit eine Devisenersparnis zu erzielen. Der komplementäre Warenhandel bleibt von dieser Entwicklungsstrategie weitgehend unberührt. (4)

Dieser binnenmarktorientierten Strategie werden augenscheinliche Vorteile unterstellt:

- 1.) Die bisherigen Importe zeigen Unternehmern und wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern lohnende Investitionsmöglichkeiten im Binnenmarkt auf. Exportentscheidungen gestalten sich dagegen schwieriger und risikoreicher, da in der Frühphase der industriellen Entwicklung dynamische Unternehmer fehlen, zudem die Übersicht über die Auslandsmärkte schwer zu erlangen ist und mit dem Protektionismus der potentiellen Abnehmerländer gerechnet werden muß.
- 2.) Es existiert bereits ein vom Ausland erschlossener Binnenmarkt.
- 3.) Die Substitution von Importen läßt eine ausgeglichene Außenhandelsbilanz erwarten als Exportgeschäfte.

Bei einer Importsubstitution breiten Umfangs verzichtet die Volkswirtschaft auf die Realisierung jener Wohlfahrtsgewinne, die sich aus der Überbrückung internationaler Preisdifferenzen durch den substitutiven Warenaustausch erzielen lassen. Statt dieser komparativen Kostenvorteile erhofft man sich langfristig wirkungsvollere Entwicklungs- und Wachstumsvorteile. (5)

Die Einführung der Strategie der Importsubstitution wird dabei idealtypisch in drei Phasen unterteilt: In der Frühphase der Importsubstitution lassen sich die stärksten Wachstumsimpulse im Bereich der Konsum- und Massenbedarfsgüter erzielen, sofern die Binnenmärkte der jeweiligen Güter groß genug sind, um eine Kostendegression durch Skaleneffekte in befriedigendem Umfang zu ermöglichen. (6) In der Anfangsphase der Entwicklung bietet auch der Agrarsektor einen erfolgversprechenden Ansatz für die Substitution von Importen. Gerade in Ländern ohne eine für die Grundversorgung ausreichende Landwirtschaftsproduktion zieht der Import von Grundnahrungsmitteln beträchtliche Devisenbeträge ab, die dann zum Aufbau der Industrie fehlen. „In vielen Fällen läßt sich eine Expansion der landwirtschaftlichen Gütererzeugung mit relativ geringen Investitionen im betroffenen Entwicklungsland erreichen.“ (7) Gleichzeitig bietet sich eine Importsubstitution bei relativ einfachen Produkten an, für die bereits eine höhere Binnennachfrage besteht. Diese Produkte sollten arbeitsintensive und nicht völlig unbekannte Herstellungsverfahren aufwei-

sen. Es sollte ein Rückgriff auf vorhandene handwerkliche Fertigungsmethoden erfolgen und ein entsprechendes industrielles Produktionsverständnis aufgebaut werden. Als Produkte würden sich hier Nahrungsmittel, Haushaltswaren, Stoffe und Garne sowie Schuhe anbieten. (8)

Das zweite Stadium sollte die Herstellung einfacher Produktionsmittel, wie zum Beispiel Zement, Kunstdünger und Petrolprodukte, sowie weniger häufig nachgefragter Konsumgüter kurzlebiger Art umfassen. In diesem Stadium erweist sich die reine Substitution von Importen als nicht mehr ausreichend. „Einige Unternehmen können ihre aufgrund des Betriebsgrößenkriteriums kostengünstig herstellbare Produktmenge nur absetzen, wenn im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung neue Betriebe errichtet werden, die selbst zusätzliche Nachfrage entfalten und durch die Schaffung zusätzlicher Einkommen dafür sorgen, daß der private Verbrauch steigt.“ (9)

Das dritte Stadium der Importsubstitution ist durch eine größere industrielle Interdependenz gekennzeichnet. Die einzelnen Branchen produzieren nicht länger unabhängig nebeneinander, sondern ihr Wachstum wird durch die Herausbildung des Zulieferbereichs immer mehr voneinander abhängig. In dieser Phase erfolgt die Erzeugung höherwertiger Produktionsmittel und langlebiger Konsumgüter. (10)

2.1 Instrumente der Protektion

Um die Importe einer Volkswirtschaft herabzusetzen und die heimische Industrie vor ausländischer Konkurrenz zu schützen, stehen vielfältige Mittel der Protektion des Binnenmarktes zur Verfügung. Durch Importzölle, Importstrafen und vielfältig divergierende Wechselkurse kann eine Verteuerung der Importe erreicht werden. Direkte Maßnahmen zur Erschwerung von Importen über Importquoten, Importlizenzen und restriktive Devisenkontrollen können ebenso angewandt werden, wie indirekte Maßnahmen einer besonderen Besteuerung von Importgewinnen und einer auflagegebundenen Kreditpolitik.

Die durch einen Importzoll oder Zolläquivalente und andere Einfuhrschränken bewirkte Protektion wird unterschieden in eine nominale und eine effektive Protektionsrate. Die nominale Protektionsrate beschreibt den Prozentsatz, um den der Inlandspreis den Weltmarktpreis übersteigt. Die effektive Protektionsrate gibt die durch den Protektionismus bewirkte Veränderung der Wertschöpfung je produzierter Einheit gegenüber dem Freihandelszustand an. „Diese Veränderung wird davon bestimmt, inwieweit einerseits das Enderzeugnis und andererseits die in das Enderzeugnis eingehenden Rohstoffe und Zwischenprodukte von Zöllen und Zolläquivalenten betroffen werden. Nominalzölle auf importierte Endprodukte und mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen wirken wie eine Subventionierung der jeweiligen heimischen Produzenten, während entsprechende Maßnahmen auf die Einfuhr von Rohstoffen und Zwischenprodukten eine indirekte Besteuerung der inländischen Produktion gleichkommen.“ (11)

Den protektionistische Maßnahmen der Importsubstitution liegt die Annahme zugrunde, daß sich eine kostengünstige inländische Industrieproduktion erst nach einer zu schützenden Lernphase erzielen lasse. Der Schutzzoll fungiere daher als „Erziehungszoll“. Das Ansammeln von Erfahrungen im Produktionsprozeß induziere technischen Fortschritt, welcher die Stückkosten senke. Der anfängliche Kostennachteil müsse später überkompensiert werden. Der Zoll hat seinen Zweck dann erfüllt, wenn der Anpassungsprozeß an das Weltniveau beendet ist. Damit der Erziehungscharakter des Zolls nicht verloren geht, muß er nach Erlangung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit wieder abgebaut werden. Ansonsten besteht die Gefahr, daß die Wettbewerbsfähigkeit wieder verspielt wird. Mit innenpolitischen Widerständen beim Abbau der Schutzzölle ist zu rechnen. (12)

2.2 Wechselbeziehungen zwischen Importsubstitution und Exportförderung

Die Importsubstitution stellt nach Ansicht ihrer Verfechter eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Exportförderungs politik dar. Sie ist aber keine Alternative zur Exportförderung. (13) Zwei Gründe sprechen dafür, daß eine exportorientierte Industrialisierung ohne vorherige Importsubstitution in der Regel nicht den gewünschten Erfolg erzielt:

- 1.) Der Export industrieller Güter, abgesehen von Verfügbarkeitsmonopolen über Rohstoffe und agrarische Produkte, setzt in der Regel voraus, daß die betreffenden Güter auch im Inland einen Markt haben (Linder-Hypothese). Dies liegt darin begründet, daß die Bedürfnisse des Auslandsmarktes schwer einzuschätzen und zu befriedigen sind; die Produkte müssen den Bedürfnissen in Art und Qualität entsprechen. Unternehmen müssen sich erst auf dem Binnenmarkt konsolidiert und Erfahrungen gesammelt haben, um Fehlschläge verkraften zu können bzw. zu vermeiden.
- 2.) Neue Produkte werden in Entwicklungsländern in der Regel erst hergestellt, wenn sie vorher schon importiert worden sind, weil industrialisierte Länder als Entwicklungsführer fungieren. (14)

Der zeitliche Zusammenhang zwischen Importsubstitution und Exportförderung kann als dynamischer Schumpeter'scher Effekt interpretiert werden. (15) Zunächst besitzen die Industrieländer das Verfügungsmonopol über die Industrieerzeugnisse, die die Entwicklungsländer importieren. Das Verfügungsmonopol wird durch dynamischen Wettbewerb abgebaut, wobei die Monopolgewinne als Anreiz für den Imitationsprozeß dienen.

Je mehr Länder die Verfügbarkeit eines Produktes erlangen, desto geringer wird der Monopolgewinn und desto größer die Vorteilhaftigkeit und der Anreiz zur Spezialisierung. Bei der Verfügbarkeit über natürliche Ressourcen handelt es sich häufig um langfristige Zeitmonopole, aber meist nur mit geringen Monopolgewinnen. Bei Industriegütern verhält es sich umgekehrt. Hohe Gewinne werden schnell abgeschöpft, weshalb dynami-

sche Ergänzungen notwendig sind. Die Produktion neuer Güter führt in der Regel zu Kapazitäten, die die Aufnahmefähigkeiten des Binnenmarktes übersteigen. Ein Export dieser Güter stellt damit die Ausfuhr von Überschußkapazitäten dar, die erst bei einer gesicherten Absatzposition am Weltmarkt voll ausgelastet werden können. Im Zuge des Imitationsprozesses und der Importsubstitution werden Erfahrungen gesammelt, um später Zeitmonopole zu errichten und diese mit Hilfe exportfördernder Maßnahmen ausbauen zu können. Die Importsubstitution bietet somit in der Regel eine notwendige Vorbereitung zur Einnahme einer Exportposition. (16)

„Daraus resultiert die Forderung, im Importsubstitutionsprozeß vor allem solche Industrien aufzubauen, denen auf lange Sicht die Chance eingeräumt werden kann, gegenüber den ausländischen Konkurrenten komparative Kostenvorteile erlangen zu können.“ (17) Die Binnenmärkte müssen deshalb ein Produktionsvolumen zulassen, das zur Entstehung komparativer Kostenvorteile beiträgt. Je kleiner der Binnenmarkt, desto beengter sind die Möglichkeiten einer effektiven Importsubstitution. Um so eher müssen die betreffenden Unternehmer versuchen, in dynamisch expandierende Auslandsmärkte hineinzustoßen. In Entwicklungsländern mit einem, gemessen an Bevölkerungszahl und Pro-Kopf-Einkommen, großen Inlandsmarkt kann es eine längere binnenmarktorientierte Industrialisierungsphase geben, bevor der Übergang zur Exportausweitung, entwicklungspolitisch geboten erscheint. In großen Binnenmärkten, wie zum Beispiel in Brasilien und Mexiko, sind zudem die Voraussetzungen für die Schaffung optimaler Betriebsgrößen günstiger. (18)

2.3 Begründung einer allseitigen Importsubstitution in der Frühphase der Industrialisierung

In der Frühphase der Industrialisierung empfiehlt sich eine allseitige Importsubstitution, da es nur schwer zu entscheiden ist, bei welchen Gütern sich komparative Kostenvorteile erzielen lassen. Eine Reihenfolge der Förderung läßt sich nicht präzise ermitteln. Komparative Kostenvorteile lassen sich bei einzelnen Industrien häufig nur gewinnen, wenn die Industrialisierung auf breiter Basis vorangetrieben wird. So können horizontale und vertikale externe Effekte im Produktionsbereich erlangt werden. Die Nachfrage durch andere Branchen führt zu sinkenden Kostenkurven.

Die Reaktionen bisheriger Lieferländer der nun substituierten Güter müssen berücksichtigt werden. In vielen Fällen kommt es zum Protektionismus der bisherigen Lieferländer. Mögliche Handelsgewinne können so nicht realisiert werden, es bleiben nur die Wachstumsgewinne. Protektionismus nimmt in den Einfuhrländer ebenfalls bei Konjunkturrückgängen zu. Exportländer werden in einer solchen Situation nur zur Abdeckung von Versorgungsengpässen herangezogen.

Die Empfehlung einer allseitigen Importsubstitution gilt nur für die Frühphase der Industrialisierung. „Sie trifft nicht für die Zeit zu, in der die Län-

der vor der Alternative stehen, ihre Importsubstitution zu erweitern oder jene Industrien zu fördern, deren Erzeugnisse inzwischen für den Export reif geworden sind.“ Mit dem Übergang zur verstärkten Exportwirtschaft sind zu diesem Zeitpunkt auch weitere Wachstumsgewinne zu erwarten, da die Konkurrenz zu dauernden technischen und organisatorischen Fortschritten zwingt. (19)

2.4 Kritische Würdigung

In bezug auf die Beschäftigungswirkung weist die Importsubstitution die Tendenz auf, meist eine stärkere Kapitalisierung des Produktionsapparats zu bewirken beziehungsweise arbeitsextensivere Produktionsverfahren anzuwenden als die Exportförderung. Entwicklungsländer haben Kostenvorteile bei kapitalintensiver Produktion. Bei einer Freihandelsituation würde sich hier ein großer Importüberschuß einstellen. Bei der Importsubstitution erfolgte die bewußte Förderung der Substitution kapitalintensiver Produkte. Dies führt zu einer tendenziellen Kapitalintensivierung der internen Produktionsstruktur. Eine geringe Beschäftigungswirkung wird in Erwartung schneller Entwicklungsfortschritte hingenommen. Die Anhänger der Importsubstitution erwarten, daß die Lerneffekte sowie die beschäftigungsunabhängigen Verknüpfungseffekte bei dieser Strategie stärker ausfallen, als bei der Exportförderung. Diese Annahmen bedürfen jeweils einer Prüfung im Einzelfall.

Auch bei den Deviseneffekten ist eine Einzelfallprüfung erforderlich. Ein pauschaler Verweis auf Devisenersparnisse, die als größer und sicherer eingestuft werden als die entgangenen Deviseneinnahmen durch Exporte, ist unzulässig. Eine Devisenersparnis kann auch völlig ausbleiben. Dies beruht auf der historischen Erfahrung, daß in dem Maße, wie die Industrialisierung von einfachen Verbrauchsgütern auf technisch höherwertige Konsumgüter, auf Produktionsmittel und Investitionsgüter übergreift, der Bedarf an komplementären Erzeugnissen aus dem Ausland überproportional ansteigt. „Eine sinnvoll verstandene Importsubstitutionspolitik mußte sich auf solche Produkte beschränken, deren inländische Produktion sowohl positive Wachstumseffekte als auch eine Nettodevisenersparnis zur Folge hat. [...] Unter diesem Blickwinkel wird bei einer richtig verstandenen Importsubstitutionspolitik auch das Problem der interindustriellen Verflechtung berücksichtigt: Die Chancen für eine Nettodevisenersparnis sind um so größer, je mehr inländische Vorprodukte bei der Durchführung der Produktion verwendet werden können.“ Gegen diese Forderung wurde in der Praxis oft verstoßen. Ein akuter Devisenmangel zwang daher oftmals zum Abbruch der begonnenen wirtschaftlichen Entwicklungsanstrengungen. Die Importsubstitution hat zudem oft eine starke Vernachlässigung des Exportbereichs zur Folge, selbst wenn dieser als ausgleichender Sektor hätte fungieren können. Dies schwächte die Devisenposition zusätzlich. Für die Vernachlässigung des Exportbereichs lassen sich mehrere Gründe anführen:

- 1.) Ungünstige Wettbewerbsbedingungen.
- 2.) Eine zugunsten der Importsubstitution vorgenommene Verschiebung der Preisrelationen zum Nachteil des Primärgüterbereichs dämpfte die Investitionsbereitschaft in diesem Bereich. Die Konsequenz war der Verzicht auf Maßnahmen zur Erhöhung der Faktorproduktivität in den traditionellen Exportgüterindustrien, um den Rückgang der terms of trade auszugleichen.
- 3.) Die Angst vor einer Weltmarktabhängigkeit auch im Industriesektor. Daher wurden die Exportmöglichkeiten künstlich erschwert und die Strategie der Importsubstitution gewählt. (20)

„In der Tat erfordert die Exportorientierung eine wesentlich höhere Anpassungsflexibilität der Industrie auf externe Schocks als eine Politik der Importsubstitution.“ Weltmarktorientierte Länder sind im stärkeren Maße von externen Schocks betroffen; sie sind mit diesen Störungen aber auch wesentlich besser fertig geworden, was auch in bezug auf die Auslandsverschuldung zutrifft. Sie konnten auf mittlere Sicht ihr Wachstum nachhaltig beschleunigen, da die Weltmarktorientierung ein stärkeres Effizienzbewußtsein zur Folge hat.

Eine Importsubstitution ist auf Dauer schädlich. Diese Entwicklungsstrategie sollte nur auf sektoraler, nicht auf nationaler Ebene und zeitlich begrenzt angewandt werden. Dann mag sie zum Aufbau international wettbewerbsfähiger Industrien beitragen, ohne Gefahr zu laufen, daß sich dauerhafte ineffiziente Wirtschaftsstrukturen einstellen. (21)

3. Entwicklung der Importsubstitution in Lateinamerika (22)

Die Importsubstitution zielte in Lateinamerika auf eine Änderung der traditionellen Rolle des Kontinents als Rohstofflieferant. Die Auswirkungen des Ersten Weltkrieges brachten den Strom der industriellen Fertigwaren abrupt zum Stoppen. Dies lieferte in Lateinamerika den Anstoß zum Umdenken. Hinzu kamen schwankende Rohstoffpreise, eine sinkende Nachfrage in den Industrieländern sowie die zunehmende Konkurrenz anderer sich entwickelnder Länder. Die Weltwirtschaftskrise 1929/30 bewirkte eine allgemeine Abkehr vom Freihandel und eine Rückkehr zum Protektionismus. Einige Staaten Lateinamerikas hielten diese Entwicklung für vorübergehend und betrieben weiterhin ein exportorientierte Wirtschaftspolitik. Andere, vor allem die Flächenstaaten, die ihre ökonomische Verletzbarkeit immer deutlicher erkannten, änderten ihren wirtschaftspolitischen Kurs. Dieser Kurswechsel fiel zusammen mit dem Aufkommen des Populismus in Lateinamerika und diente zur ökonomischen Rechtfertigung populistischer Politik, die eine Belebung des Binnenmarktes, eine Förderung der nationalen Industrie sowie eine Abschirmung von äußeren Einflüssen anstrebte. (23)

Die theoretische Grundlegung der lateinamerikanischen Wirtschaftsentwicklung erfolgte durch die CEPAL und ihren ersten Exekutivsekretär Raul Prebisch, der die Theorie der peripheren Wirtschaft aufstellte. (24) Die klassische Außenhandelstheorie und ihr Grundkonzept der komparativen

Kosten wurden der Kritik unterzogen. Die übliche Wirtschaftsanalyse sei auf Entwicklungsländer nicht anwendbar. Der Theorie zur Folge können Industrie- und Entwicklungsländer funktional als Zentrum und Peripherie betrachtet werden, wobei die Entwicklungsländer als Rohstofflieferanten fungieren und Industriegüter importieren. Kennzeichnend seien die unterschiedlichen Preis- und Einkommenselastizitäten der Nachfrage nach Primärgütern und Industrieprodukten und die unterschiedliche Verteilung von Produktionsfortschritten zwischen Zentrum und Peripherie. Die terms of trade würden sich nach dieser Theorie für die Entwicklungsländer verschlechtern (Prebisch-Singer-These). Der Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sei daher nicht für beide Seiten von gleichem Nutzen, nur die dynamischen Länder des Zentrums profitierten davon. (25)

Die durch diese Theorie für Lateinamerika diagnostizierte Stagnation sollte durch ein Bündel struktureller Veränderungen, wie zum Beispiel Agrarreformen, Diversifikation der Produktionsstrukturen, Förderung der Industrialisierung und des Exports sowie Steigerung des Beschäftigungsniveaus, und durch die Ausweitung des lateinamerikanischen Marktes mittels Förderung der Integration überwunden werden. (26) Wachstum sollte mit einem mehr oder weniger dirigistisch herbeigeführten Strukturwandel initiiert werden. Die Austauschbeziehungen mit den Industrieländern blieben auch weiterhin wichtig, nur sollten diese im beiderseitigen Interesse wesentliche und über die bisher gegebenen Beziehungen hinausgehende Beiträge für den wirtschaftlichen Fortschritt der Entwicklungsländer leisten. „In Hinblick auf den Binnenmarkt wies die CEPAL der Industrialisierung durch Importsubstitution eine entscheidende Rolle zu und lieferte damit [...] die Rechtfertigung für die entsprechenden Praktiken der betreffenden lateinamerikanischen Staaten seit den dreißiger Jahren.“ (27)

Die Industrialisierung Lateinamerikas, die spätestens seit den fünfziger Jahren im Mittelpunkt der verfolgten Entwicklungsstrategien stand, wies drei grundlegende Merkmale auf:

- 1.) Die anfängliche Produktion nicht dauerhafter Konsumgüter wurde auf die Produktion dauerhafter Konsum- und Kapitalgüter umgestellt. Die Umstellung der Produktion erfolgte in den einzelnen Ländern mit unterschiedlicher Intensität. Vor allem Brasilien und Mexiko gelang es, ihre Industriestruktur zu diversifizieren und Industriegüter zu exportieren.
- 2.) Innerhalb des lateinamerikanischen Kontinents vollzog sich eine tiefgreifende ökonomische Differenzierung. Während sich die großen Flächenstaaten Argentinien, Brasilien und Mexiko auch Auslandsmärkte erschlossen, verharteten die anderen Staaten bei der Befriedigung der nationalen Nachfrage. Die Industrieanlagen wurden allerdings überall über Auslandskredite finanziert. Zudem mußten ständig Kapitalgüter, Zwischenprodukte und Ersatzteile importiert werden, wobei die Einfuhrkosten häufig die Devisenerlöse der einzelnen Volkswirtschaften überstiegen.
- 3.) Die Umstellung der Produktions- und Industriestruktur ist dem Einfluß multinationaler Unternehmen zuzuschreiben, die sich in den jeweiligen Ländern in großer Zahl ansiedelten. (28)

4. Das Fallbeispiel Mexiko

Ende des 19. Jahrhunderts wurde in Mexiko eine Politik der Exportförderung auf der Basis der heimischen Rohstoffe betrieben. Die auf Grund der Importausfälle während des Ersten Weltkrieges vorgenommenen Importsubstitutionen waren spontan und nicht richtungsweisend. Die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Vorkriegs- und Vorrevolutionsphase wurde weiterverfolgt. „Der so in Gang gekommene rasche Industrialisierungsprozeß erlitt zu Beginn der dreißiger Jahre jedoch einen drastischen Rückschlag, als das Land infolge seiner engen wirtschaftlichen Bindung an die Vereinigten Staaten auch mit aller Schärfe von der Weltwirtschaftskrise betroffen wurde.“ Zwar setzte bereits 1934 eine Erholung ein, wirtschaftspolitisch ging Mexiko aber auf Grund dieser Erfahrungen zu einer vorrangigen Binnenorientierung über. Hinzu kam der fast völlige Zusammenbruch des Exportmarktes für Rohstoffe. Investitionen flossen nun verstärkt in die heimische Industrie, wobei sich die unausgelasteten Kapazitäten als Vorteil erwiesen. 1938 wurde die Erdölindustrie nationalisiert, um Mexiko eine billige sowie unabhängige Energiebasis zu verschaffen und ausländische Direktinvestitionen vom Rohstoff- in den Industriesektor umzuleiten. Der Industrialisierungsschwerpunkt lag zunächst im Konsumgüterbereich. Er wurde aber zunehmend auf andere Industriezweige ausgedehnt und ermöglichte den Export von Industriegütern. Der Zweite Weltkrieg lieferte durch die einsetzende Güterverknappung auf dem Weltmarkt den entscheidenden Anstoß für eine Importsubstitution. Gleichzeitig schuf er günstige Bedingungen durch den Zustrom von Auslandskapital, das aus Kriegsgebieten abgezogen wurde, und durch die geschwächte Leistungskraft der etablierten Industrieländer. (29)

Als Mittel für ein schnelles Wirtschaftswachstum sollten eine protektionistische Handelspolitik, eine Investitionen begünstigende Steuerpolitik, die Förderung der Ersparnisbildung und direkte staatliche Investitionen zur Verbesserung der Infrastruktur, sowie der Energie- und Wasserversorgung dienen. Dabei wurde die Landwirtschaft vernachlässigt. Landreformprogramme, Mindestlöhne und Arbeitsschutzrechte sollten die soziale und politische Stabilität erhalten.

Die seit den vierziger Jahren als Entwicklungsstrategie verfolgte Importsubstitution verwendete neben Subventionen vor allem Zölle sowie eine allgemeine Importlizenzpflicht als wichtigste Instrumente. „Beide dienten dazu, den Import gezielt auf den Bedarf der sich entwickelnden Industrie auszurichten und den Absatz mexikanischer Produkte auf dem Inlandsmarkt zu sichern.“ Zölle hatten bereits in den dreißiger Jahren Bedeutung als Instrument der Importbeschränkung und zur Behebung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten erlangt. Mexikos Zollpolitik basierte auf folgenden Grundsätzen:

- 1.) Niedrige Zollsätze auf Rohstoffe, Maschinen und Ausrüstungen für die Produktion solcher Güter, die nicht im Inland hergestellt werden konnten, sowie für lebenswichtige Konsumgüter.

2.) Hohe Zollsätze auf Luxusgüter.

3.) Der Zoll durfte nicht zu Preisdifferenzen zwischen in- und ausländischen Erzeugnissen führen, die zum Schmuggel animierten. (30)

Das Lizenzsystem entwickelte sich aber zum wichtigsten Instrument der Importsubstitution. „In der Regel wurde eine Lizenz erteilt, wenn es kein inländisches Substitutionsgut gab oder dieses nicht in ausreichender Menge zur Verfügung stand. Später wurde festgelegt, daß der Preis des geeigneten Inlandsproduktes nicht mehr als 15 % über dem Weltmarktpreis liegen durfte, wenn eine Einfuhrgenehmigung versagt werden sollte.“ Die Steuerpolitik erwies sich als weiteres wichtiges Instrument der Entwicklungspolitik zur Begünstigung gewünschter Branchen und Betriebe. Durch vertragliche Regelungen sollten die Unternehmen in Mexiko zum Einsatz heimischer Produkte angeregt werden. Die Verwendung heimischer Inputs wurde zur Voraussetzung staatlicher Förderung. (31)

Auslandskapital, die Niederlassung ausländischer Unternehmen sowie die Übernahme ausländischer Technologie waren für Mexiko von großer Bedeutung. Der Kapitalverkehr unterlag nur in bestimmten Basisindustrien gewissen Beschränkungen. Ausländische Unternehmen erhielten so die Kontrolle vor allem im Bergbau und in einigen Branchen des verarbeitenden Gewerbes und somit über Schlüsselindustrien. Dadurch erlangten sie auch Einfluß auf das Ausmaß und die Struktur der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung Mexikos. (32)

Die Handelsbilanzdefizite seit dem Zweiten Weltkrieg erzwangen eine Politik der Exportförderung, mit der auch zugleich die nötigen Importkapazitäten für die weitere Industrialisierung geschaffen werden sollten. In den vierziger und fünfziger Jahren wurden einzelne fiskalische Erleichterungen für die Exportwirtschaft eingeführt, aber erst in den sechziger Jahren schuf die mexikanische Regierung ein umfassendes System von steuerlichen Vergünstigungen und Hilfen für den Außenhandel. Bis zu diesem Zeitpunkt existierten mehr Restriktionen in Form von Lizenzen und Quoten als Maßnahmen zur Förderung von Exporten in Mexiko.

Die Exportförderung ist seit den siebziger Jahren „vor allem darauf abgestellt, die Ausfuhrbereitschaft der Industrie durch Stärkung der Konkurrenzposition für mexikanische Fertigwaren zu heben und mit einem diversifizierten Angebot den Handel mit den traditionellen Abnehmerländern zu steigern und neue Absatzmärkte zu erschließen.“ Für seinen Industrialisierungsgrad exportierte Mexiko aber zu wenig Industriegüter, was für Länder mit Importsubstitutionsstrategien wegen der fehlenden Konkurrenzfähigkeit typisch war. (33)

Zwischen 1950 und 1970 verzeichnete Mexiko eine dynamische Wirtschaftsentwicklung. In diesem Zeitraum wuchs das Bruttosozialprodukt jährlich im Durchschnitt um 6,4 %. Die Bevölkerung nahm zwar um 3,2 % zu, trotzdem stieg das Pro-Kopf-Einkommen jährlich um 3 % an. Der Wert des Bruttoinlandsproduktes betrug 1970 pro Kopf 670 US-Dollar. Mexiko blieb aber auch weiterhin von einer traditionell sehr ungleichen Einkommensverteilung geprägt. (34)

Das Wirtschaftswachstum wurde zu einem erheblichen Teil durch die Entwicklung eines modernen Agrarsektors getragen (35), so daß der Import von Nahrungsmitteln drastisch vermindert werden konnte. Die Industrialisierungspolitik zeigte ebenfalls Erfolge. „Die protektionistische Politik regte private Investitionen an und führte auch zu einem erheblichen Zustrom an ausländischem Investitionskapital.“ Davon profitierte die Be- und Verarbeitung von Nahrungsmitteln sowie die Erzeugung von Gütern des Massenbedarfs. Diese Entwicklung setzte sich dann auch im Bereich der dauerhaften Konsumgüter, Zwischenprodukte und Investitionsgüter fort. Daneben blieben ein traditioneller Handwerksbereich und eine kleinbäuerliche Landwirtschaft erhalten.

Die Entwicklung der Industrialisierung stellte nicht auf eine Gruppe bestimmter Branchen ab, sondern mit der Expansion wurde zugleich eine zunehmende Diversifizierung der Industrieproduktion angestrebt. Jede Branche bemühte sich um einen möglichst hohen Selbstversorgungsgrad. Durch den Protektionismus entstanden Industrien, die nicht marktkonform bezüglich ihrer Betriebsgrößenstruktur waren, viele unproduktive Kleinbetriebe blieben künstlich erhalten. „Während der verarbeitenden Industrie die Versorgung des einheimischen Marktes mit einfachen Konsum- und Industriegütern gelang, geriet die Importsubstitution bei komplexeren Investitionsgütern ins Stocken.“ (36)

Staatliche Interventionen führten auch zu Verzerrungen in der Beschäftigungsstruktur. Mindestlöhne und andere lohnpolitische Eingriffe sowie gleichzeitige staatliche Vergünstigungen entsprechend der Höhe des investierten Kapitals ließen nur unzulängliche Beschäftigungseffekte zu. Die in Mexiko vorherrschenden Knappheitsverhältnisse wurden umgekehrt, die Kapitalintensität der Industrieproduktion stieg. Ausländische Fertigungsmethoden verstärkten diesen Effekt ebenso wie das Fehlen von ausgebildetem Fachpersonal. (37)

„Zu Beginn der 70er Jahre zeigte der öffentliche Sektor ein wachsendes Finanzierungsdefizit. Dies wurde weitgehend durch Darlehensaufnahme im Ausland finanziert.“ Die Außenhandelspolitik Mexikos war nicht konsequent genug, um die staatlichen Ausgaben zu finanzieren. Die Entscheidung für eine Auslandsverschuldung konnte nicht von kurzer Dauer sein, da eine Reform des Steuersystems scheiterte und die Ausgaben nicht eingeschränkt wurden. Der Ausfall des Staates als dynamischer Sektor der Wirtschaftsentwicklung führte zu einem Anstieg von Inflation und Verschuldung. Kapitalflucht ins Ausland war die Folge. (38)

Das 1976 begonnene Stabilitätsprogramm mit dem Internationalen Währungsfond (IWF) wurde nicht konsequent durchgeführt und 1978 ganz eingestellt. Nachdem sich die entdeckten und erschlossenen Erdölvorkommen als ertragreich erwiesen, verdreifachte sich zwischen 1977 und 1982 der öffentliche Konsum, die öffentlichen Investitionen vervierfachten sich. Dieser Ausgabenanstieg wurde auf Grund der erwarteten Einnahmen aus Erdölexporten als unproblematisch angesehen. Die mexikanische Regierung hatte dabei eine unrealistische Vorstellung von den

Vorkommen und den Erlösen. Der Boom wurde zu einem erheblichen Teil durch einen Ressourcentransfer aus dem Ausland finanziert. Es kam zu einer Konjunkturüberhitzung. Im Angesicht der akuten Verschuldungskrise wurden die Importrestriktionen erheblich verschärft. (39)

1981 nahm die Auslandsverschuldung drastisch zu. Die kurzfristigen Schulden erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 127 %, die langfristigen Schulden stiegen hingegen nur um 28,4 %. „Unter diesen Umständen war die Entwicklung auf dem Welterdölmarkt für die wirtschaftliche Situation Mexikos von besonders entscheidender Bedeutung.“ Die Weltmarktpreise und die Absatzmengen entsprachen aber schon damals nicht mehr den Erwartungen. 1981/82 kam es zum Einbruch der Erdölpreise, worauf Mexiko im August 1982 seine Zahlungsunfähigkeit erklärte und sich im November gezwungen sah, ein Hilfsabkommen mit dem IWF abzuschließen. (40)

Der IWF führte das außenwirtschaftliche Ungleichgewicht Mexikos vornehmlich auf interne Ursachen zurück (41) und forderte deshalb eine Reduzierung des Haushaltsdefizits, die Beschränkung der öffentlichen Auslandsverschuldung, eine Deregulierung der Wirtschaft, die Erhöhung der Staatseinnahmen sowie die Bekämpfung der Inflation. Der Einbruch des Wirtschaftswachstums sollte durch ein Programm zur Unterstützung heimischer Unternehmen und zur Belebung der Binnennachfrage aufgefangen werden, wodurch die Strategie der Importsubstitution erneut aktuell wurde.

Die Verschuldungskrise führte zu einem Rückzug ausländischer Geschäftsbanken aus ganz Lateinamerika und damit zu einer dramatischen Verringerung externen Kapitals. Die Kapitalknappheit wurde durch den Rückgang ausländischer Direktinvestitionen sowie vor allem durch den Nettoressourcentransfer auf Grund des Schuldendienstes weiter verschärft. Zwischen 1982 und 1990 wurden jährlich 2,5 % des aggregierten Bruttosozialproduktes Lateinamerikas oder umgerechnet jährlich 18 Milliarden US-Dollar in die Industrieländer transferiert. Der (per Saldo) Kapitalexport zwang Mexiko zu einer Exportsteigerung im Güterbereich. Die so erzielten Handelsbilanzüberschüsse waren aber hauptsächlich durch die Drosselung der Importe auf Grund der Kontraktion des Binnenmarktes bedingt. (42)

Mexiko verfolgte in der Verschuldungsfrage eine Politik der „optimalen Anpassung an die Gläubigerwünsche“ und kam vergleichsweise schnell zu Umschuldungsvereinbarungen und zu neuen Auslandskrediten, die zu einer wirtschaftlichen Erholung beitrugen. 1989 kam es zu einer Einigung mit den kommerziellen Gläubigerbanken über den Abbau der Auslandsverschuldung um rund 10 % sowie über substantielle Erleichterungen des Schuldendienstes.

Durch das Abkommen mit dem IWF setzte 1982 eine neoliberale Kehrtwende in der Wirtschaftspolitik Mexikos ein. Neben einer breit angelegten Privatisierungswelle, die allerdings nicht zu einer Entflechtung der vormals staatlichen Unternehmenskonglomerate beitrug, einer rigorosen Stabili-

tätspolitik, die zu dramatischen Reallohnkürzungen führte, wurde auf Druck des IWF und der USA die Außenöffnung der mexikanischen Wirtschaft vorangetrieben. Zwischen 1982 und 1989 wurde das Zollsysteem erheblich vereinfacht, die Zollkategorien reduziert und die Durchschnittszölle um mehr als 50 % gesenkt sowie die Mengenbeschränkungen aufgehoben. Diese Bemühungen wurden Mitte der achtziger Jahre durch den Beitritt Mexikos zum General Agreement on Traffics and Trade (GATT) verstärkt. (43)

Die Abschwächung des Zustroms von Auslandskapital und die pessimistische Einschätzung der Möglichkeiten, die Handelsbeziehungen zu Europa ausbauen zu können, sowie die Sorge, von den sich bildenden Handelsblöcken in Nordamerika und Europa ausgeschlossen zu werden, veranlaßten Mexiko 1990 die USA um Verhandlungen über ein North American Free Trade Agreement (NAFTA) zu ersuchen. Der Zusammenbruch des Ostblocks ließ die Attraktivität des mexikanischen Marktes sinken. Die NAFTA wurde daher von Mexiko als Chance zur Modernisierung der Wirtschaft, zur Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit und zur Absicherung der neoliberalen Transformation angesehen. Allerdings dürften nur mexikanische Großunternehmen dem Wettbewerbsdruck standhalten können. Seine komparativen Kostenvorteile wird Mexiko ebenfalls nicht ausspielen können, da das Abkommen keine Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt vorsieht. Ausgenommen sind nur hochqualifizierte Arbeitskräfte. (44)

Die Liberalisierung der Wirtschaftspolitik in Mexiko verlief aber, neben den sozialen Verwerfungen und Folgekosten, auch in anderen Bereichen nicht problemlos. Durch große Kapitalimporte Anfang der neunziger Jahre kam es in Mexiko zur Überbewertung der heimischen Währung. Auf Dauer ließ das die internationale Wettbewerbsfähigkeit und das Exportwachstum sinken. Private Ersparnisse konnten den inflationären Druck nicht neutralisieren. Eine laxe Geld- und Fiskalpolitik hatte zur Folge, daß Kapitalzuflüsse aus dem Ausland zur Finanzierung der heimischen Konsumausgaben verwendet wurden. Dies führte zu einer wachsenden Abhängigkeit von kurzfristigen Kapitalzuflüssen. Die den kurzfristigen politischen Entscheidungen unterworfenen Fiskalpolitik verursachte dann im Dezember 1994 die sogenannte Peso-Krise, eine drastische Abwertung der mexikanischen Währung. (45)

5. Abschließende Betrachtungen

Die einseitige Konzentration auf den Binnenmarkt und die Diskriminierung der Landwirtschaft und der Exportwirtschaft führten in Lateinamerika dazu, daß der Anschluß an den Weltmarkt verpaßt wurde und sich weitere Wettbewerbsverluste einstellten. Auf Grund der technologischen Schwäche und des niedrigen Produktivitätsniveaus verstärkte sich die Importabhängigkeit vor allem bei Zwischenprodukten und Kapitalgütern. Die Finanzierung dieser Importe erfolgte nicht über Exporterlöse, sondern

über eine Verschuldung im Ausland. Der Import moderner Technologien folgte falschen Knappheitsrelationen, erhöhte den Kapitalbedarf und initiierte keine ausreichenden Beschäftigungseffekte, die dem starken Bevölkerungswachstum in Lateinamerika gerecht geworden wären. (46)

Die extrem ungleiche Einkommensverteilung in Lateinamerika verhinderte das Entstehen einer breiten Binnennachfrage. So blieb die Binnenmarktstrategie auf die Bedürfnisse der oberen, quantitativ kleinen Bevölkerungsschichten in den einzelnen Ländern beschränkt.

Die natürliche oder verteilungspolitische Enge des Binnenmarktes schränkte die Wachstumschancen stark ein, was *rent seeking* begünstigte. Der Staat wurde dabei als Distributionsagent angesehen. Zudem ließen ausländische Direktinvestitionen sowie die staatliche Betätigung in Form von Staatsbetrieben und unkontinuierliche Überregulierung die Entfaltungsmöglichkeiten der nationalen Privatindustrie schrumpfen und erstickten die Eigeninitiative. Dies ging ebenso wie die Außenabschottung und die Subventionen zu Lasten der Effizienz, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. (47)

Als Reaktion auf die zunehmenden wirtschaftlichen Probleme setzte sich in Lateinamerika seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre eine Importliberalisierung und ein neues wirtschaftspolitisches Konzept durch, die selektive Weltmarktintegration. Bei den meisten lateinamerikanischen Ländern bedeutete das eine ressourcenorientierte Spezialisierung, eine exportorientierte Be- und Verarbeitung heimischer Rohstoffe. Eine verstärkte Beteiligung am Welthandel birgt Wachstumschancen und ist die Voraussetzung für die Erlangung der Wettbewerbsfähigkeit. „Kostenführerschaft in einem Segment des Weltmarktes läßt sich im allgemeinen nur erzielen, wenn eine Kombination von Standortvorteilen, Lohnkostenvorteilen, volumenbedingter Kostendegression und modernen Produktionsanlagen zustandekommt.“ Meist ist nur eine selektive Eingliederung in den Weltmarkt möglich, da es dauerhaft nicht gelingt, den größten Teil der Produktion zu exportieren, unter anderem auf Grund des Protektionismus der Industrieländer. (48) Diese wenden sogenannte Anti-Dumping-Maßnahmen an und schützen ihre Märkte vor Erzeugnissen aus Ländern mit niedrigen Sozialstandards (Sozial-Dumping). Traditionelle Anwender protektionistischer Maßnahmen sind die USA, die EU, Australien und Kanada, die ihre Maßnahmen mit dem angeblich ruinösen Verhalten der Exportländer begründen. Seit Ende der achtziger Jahre greifen aber auch Entwicklungsländer zu Anti-Dumping-Maßnahmen, unter ihnen Mexiko. (49) Wegen dieses Protektionismus erlangt der Binnenmarkt wieder größere Bedeutung, um Arbeitslosigkeit zu verhindern. Wenn eine Weltmarktspezialisierung in Nischen überhaupt möglich ist, sind zumindest die daraus resultierenden nachhaltigen Entwicklungseffekte anzuzweifeln. (50)

Anmerkungen

(1) Hemmer (1988) 509f, Bruton (1989) 1602, 1609.

(2) Hemmer (1988) 527f, Müller-Ohlsen (1974) 114, Hoffmann (1970) 110ff.

- (3) Bruton (1989) 1613, Balassa (1971) XV.
- (4) Komplementärer Handel umfaßt die gegenseitige Belieferung mit Produkten, die jeweils in den Partnerländern nur beschränkt verfügbar sind.
- (5) „Komparative Kostenvorteile der Entwicklungsländer werden in erster Linie bei den Produkten zu beobachten sein, (a) die soweit standardisiert sind, daß im wesentlichen Kosten- und Preisvorteile die Kaufentscheidung beeinflussen; (b) deren Produktionsverfahren einfach genug sind, um nicht gravierende Produktivitätsnachteile gegenüber Industrieländern entstehen zu lassen [...]; (c) und deren Herstellung in hohem Maße den Einsatz solcher Produktionsfaktoren zuläßt, die in Entwicklungsländern zu relativ niedrigen Preisen verfügbar sind [...]“ Henrichsmeyer, Gans, Evers (1988) 277, Hemmer (1988) 529.
- (6) Skaleneffekte oder economies of scale treten ein, wenn eine Produktionsausweitung zu einer Steigerung der Produktivität der eingesetzten Produktionsfaktoren und damit zu einem Absinken der Kosten je Produkteinheit führt.
- (7) Hemmer (1988) 531.
- (8) Balassa (1981) 6.
- (9) Hemmer (1988) 531.
- (10) Ebd.
- (11) Ebd. 538, Balassa (1971) 4, 10, Zitat in Müller-Ohlsen (1974) 27.
- (12) Bruton (1989) 1605. Bei der Aufrechterhaltung der Protektion und engen Märkten mit wenigen Anbietern besteht in einzelnen Branchen zusätzlich die Gefahr der Monopolbildung. Ein weiteres Problem der Schutzzölle liegt darin, daß sie grundsätzlich einen Anreiz zum Schmuggel bieten; Balassa (1971) 79.
- (13) Ahmad (1978) 91, Stecker (1976) 136.
- (14) Die Linder-Hypothese führt nach empirischen Tests nicht immer zu befriedigenden Ergebnissen, wenn die betreffenden Länder bereits ein relativ hohes Entwicklungsniveau erreicht haben, wie beispielsweise westliche Industrieländer. Für die Frühphase der Industrialisierung von Entwicklungsländern ist sie aber durchaus anwendbar. Hemmer (1988) 532f, Hoffmann (1970) 44ff.
- (15) Joseph Schumpeter (1883-1950) entwickelte 1912 eine Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Die wirtschaftliche Entwicklung erklärte er durch innerwirtschaftliche diskontinuierliche Veränderungen, besonders durch das Auftreten dynamischer Unternehmer, die durch Innovationen den Konjunkturaufschwung herbeiführen.
- (16) Eine Ausnahme bildet die Produktspezialisierung innerhalb multinationaler Unternehmen, die vertikal integriert sind. Bei einer Verlagerung der arbeitsintensiven Herstellung in Entwicklungsländer werden die dort erzeugten Produkte dann in das Ursprungsland oder in Drittländer exportiert (Lohnveredelung). Hemmer (1988) 536.
- (17) Ebd.
- (18) Bruton (1989) 1606.
- (19) Hemmer (1988) 537f, Zitat 538.
- (20) Bruton (1989) 1612f, Hemmer (1988) 542-544, Zitat 544.
- (21) Hemmer (1988) 545f.
- (22) Die folgenden Ausführungen beziehen sich hauptsächlich auf Argentinien, Brasilien und Mexiko, die sogenannten Großen Drei. Der Anteil des verarbeitenden Gewerbes am Bruttosozialprodukt lag in diesen Ländern bei 25 % oder mehr, ihre Binnenmärkte galten als groß, und es gelang den Produzenten aus diesen Ländern, andere latein-amerikanische Märkte zu durchdringen.
- (23) Mansilla (1983) 229, 231, vgl. auch Müller-Ohlsen (1974) 9ff.
- (24) Die CEPAL, englisch ECLA, ist die 1948 gegründete und für Lateinamerika zuständige UN-Wirtschaftskommission. Seit Mitte der achtziger Jahre wurde ihr Zuständigkeitsbereich auch auf die Karibik ausgedehnt. Zu ihren Aufgaben zählt die wissenschaftliche Analyse der Entwicklungsprobleme und -prozesse in Lateinamerika, über die sie jährlich Berichte abfaßt, sowie die Planung, Beratung und Integrationsförderung der einzelnen Staaten.
- (25) Eine Verschlechterung der terms of trade für die Entwicklungsländer läßt sich empirisch nicht nachweisen. Bruton (1989) 1615.

- (26) Wolff (1983) 224f., König (1983) 210.
- (27) Vgl. dazu auch Wolff (1983), König (1983) 207ff, Zitat 210.
- (28) Waldmann (1990) 31f.
- (29) Müller-Ohlsen (1974) 8ff, 14, 18, 99, Zitate 10f, Ahmad (1978) 21f.
- (30) Erst seit 1955 war der Schutz der heimischen Industrie das Hauptziel der Bemühungen, und die Steuererhebung sowie der Zahlungsbilanzausgleich traten in den Hintergrund. Harff (1988) 114f, Zitat 119, Müller-Ohlsen (1974) 18f, Balassa (1971) 179f.
- (31) Harff (1988) 118f, 121f, Zitat 119, Balassa (1971) 181, Müller-Ohlsen (1974) 44f.
- (32) Zudem mußten zum Beispiel 1968 ungefähr 16% der Exporteinnahmen Mexikos für Zahlungsverpflichtungen auf Grund der Inanspruchnahme ausländischer Technologie aufgewendet werden. Müller-Ohlsen (1974) 71ff, 79, Bruton (1989) 1631.
- (33) Instrumente der Exportförderung waren die Befreiung von Ausfuhrzöllen und Exportsteuern, die Ermäßigung und Rückvergütung von allgemeinen Steuern und Abgaben, Finanzierungshilfen sowie Subventionen für Textilien und einige Agrargüter. Müller-Ohlsen (1974) 61ff, 68, 152, Zitat 62, Harff (1988) 124, Balassa (1971) 184.
- (34) Müller-Ohlsen (1974) 91.
- (35) Der moderne und technisierte Agrarsektor existierte neben der traditionellen kleinbäuerlichen Landwirtschaft und profitierte stark von den staatlichen Bewässerungsprogrammen. Harff (1988) 125.
- (36) Ebd., Zitat in Nohlen, Lauth (1992) 176, Müller-Ohlsen (1974) 99, 102, 105.
- (37) Die kapitalintensiven Produktionsmethoden führten zu einer Importzunahme bei Maschinen und Fahrzeugen, chemischen Erzeugnissen und sonstigen Industriegütern. Müller-Ohlsen (1974) 128, 130f, 143.
- (38) Harff (1988) 129f, Zitat 126.
- (39) Bis 1973 mußte noch Erdöl importiert werden, danach schlugen sich die Erdölvorkommen in der Exportstruktur nieder. Der Anteil des Erdölexports am gesamten mexikanischen Export stieg zwischen 1976 und 1982 von 16,8 % auf 73,6 % an. Nohlen, Lauth (1992) 183f, Harff (1988) 131, 133.
- (40) Harff (1988) 135ff, Zitat 136, Nohlen, Lauth (1992) 176, Sangmeister (1993) 29.
- (41) Die Schuldenkrise kann „nicht wirklich direkt auf die negativen Auswirkungen der beiden Ölshocks in den erdölimportierenden Ländern oder allgemeiner auf die negative Entwicklung der Terms of Trade zurückgeführt werden. Viele Länder litten natürlich unter den negativen Effekten und bekamen Probleme, aber es gab keinen direkten Zusammenhang zwischen dem Umfang der Schocks und den nachfolgenden Problemen.“ Zudem war Mexiko nicht auf Erdölimporte angewiesen. Rajapatirana (1995) 46.
- (42) Anfang der achtziger Jahre belief sich der Nettoressourcentransfer Mexikos ins Ausland auf über 7% des Bruttoinlandsproduktes. Rajapatirana (1995) 47, Harff (1988) 139f, 143, 145, Sangmeister (1993) 30ff.
- (43) Zitat Sangmeister (1993) 34, Harff (1988) 143, Linde (1995) 3, Nicolas (1994) 40, Nohlen, Lauth (1992) 190.
- (44) Nicolas (1994) 40f, Fliess (1992) 19, Low, Nash (1994) 60.
- (45) Burki, Edwards (1995) 8f, Dadush, Brahmabhatt (1995) 3ff, vgl. auch Sachs, Tornell, Velasco (1996).
- (46) König (1983) 210, Waldmann (1990) 32, Eßer (1993) 9, Nicolas (1993) 38.
- (47) Eßer (1993) 9f, Fliess (1992) 16, Nicolas (1993) 38, Waldmann (1990) 32.
- (48) Sangmeister (1991) 14f, Eßer (1993) 12.
- (49) Leidy (1995) 25f, Low, Nash (1994) 59.
- (50) Eßer (1993) 12, Schütz-Buenaventura (1993) 13.

Literatur

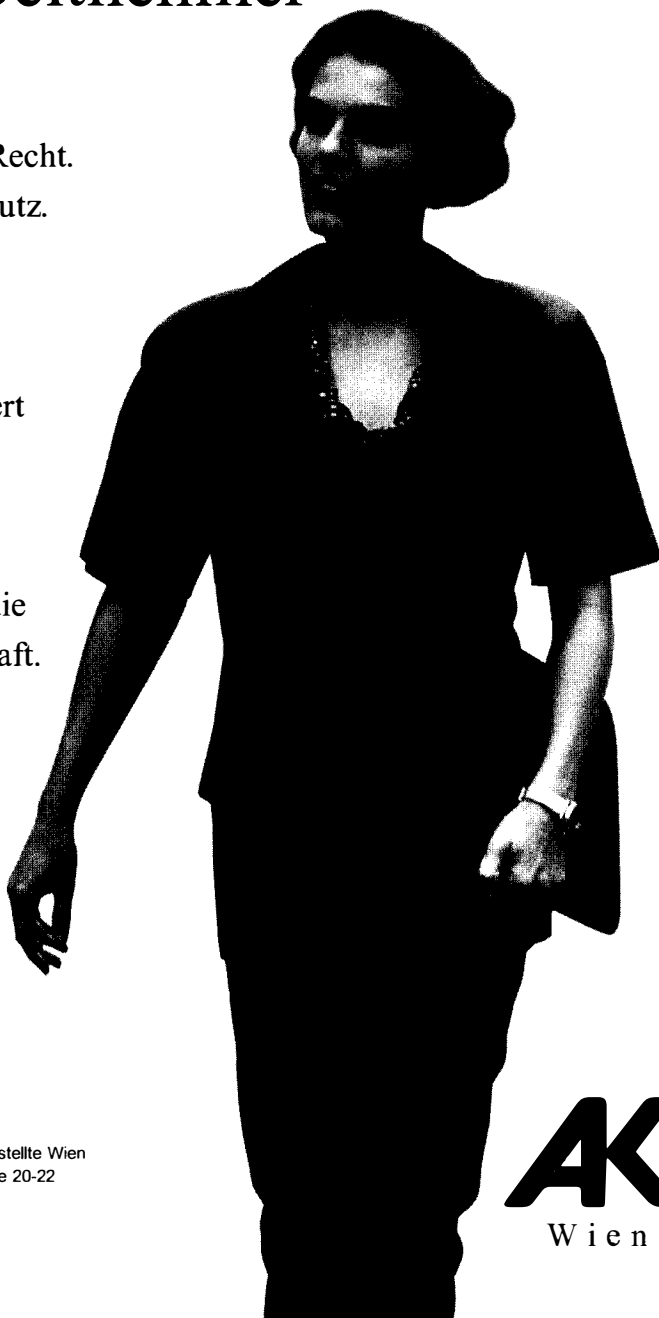
- Ahmad, Jaleel, Import substitution, trade and development (Greenwich 1978).
 Balassa, Bela, The structure of protection in developing countries (Baltimore 1971).
 Balassa, Bela, The process of industrial development and alternative development strategies (Princeton 1981).

- Bruton, Henry, Import substitution, in: Chenery, H.; Srinivasan, T. N. (eds.), *Handbook of development economics*. Vol. 2 (Amsterdam 1989) 1601-1644.
- Burki, Shahid Javed; Edwards, Sebastian, Konsolidierung der Reformen in Lateinamerika und der Karibik, in: *Finanzierung und Entwicklung* 1 (1995) 6-9.
- Dadush, Uri; Brahmabhatt, Milan, Die Antizipation sich umkehrender Kapitalströme, in: *Finanzierung und Entwicklung* 4 (1995) 3-5.
- Eßer, Klaus, Lateinamerika - Industrialisierung ohne Vision, in: *blätter des iz3w* 187 (1993) 9-12.
- Fliess, Barbara A., Wirtschaftliche Probleme und Chancen für Lateinamerika, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28 (1992) 14-22.
- Harff, Paul, Mexiko. Wirtschaftsstruktur und Entwicklungspolitik (Bremen 1988).
- Hemmer, Hans-Rimbert, *Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer. Eine Einführung* (2. Auflage, München 1988).
- Henrichsmeyer, Wilhelm; Gans, Oskar; Evers, Ingo, *Einführung in die Volkswirtschaftslehre* (8. Auflage, Stuttgart 1988).
- Hoffmann, Lutz, Importsubstitution und wirtschaftliches Wachstum in Entwicklungsländern unter besonderer Berücksichtigung von Argentinien, Brasilien, Chile und Kolumbien (Tübingen 1970).
- König, Wolfgang, Zum Verhältnis von Theorie, Strategie und Praxis der wirtschaftlichen Entwicklung Lateinamerikas. In: Buisson, Inge; Mols, Manfred (Hrsg.), *Entwicklungsstrategien in Lateinamerika in Vergangenheit und Gegenwart* (Paderborn 1983) 207-215.
- Leidy, Michael, Antidumping. Unfairer Handel oder unlauteres Rechtsmittel? in: *Finanzierung und Entwicklung* 1 (1995) 25-27.
- Linde, Armando S., Lateinamerika und die Karibik in den neunziger Jahren, in: *Finanzierung und Entwicklung* 1 (1995) 2-5.
- Low Patrick; Nash, John, Der schwierige Weg: Zu einem freien Welthandel, in: *Finanzierung und Entwicklung* 3 (1994) 58-61.
- Mansilla, Hugo C. F., Eine vorläufige Einschätzung des lateinamerikanischen Reformismus, in: Buisson, Inge; Mols, Manfred (Hrsg.), *Entwicklungsstrategien in Lateinamerika in Vergangenheit und Gegenwart* (Paderborn 1983) 227-243.
- Müller-Ohlsen, Lotte, Importsubstitution und Exportdiversifizierung im Industrialisierungsprozeß Mexikos. Strategien, Ergebnisse, Perspektiven (Tübingen 1974).
- Nicolas, Alrich, Nuevo Cepalismo. Eine Alternative zur Dominanz neoliberaler Programme in Lateinamerika, in: *blätter des iz3w* 189 (1993) 38-40.
- Nicolas, Alrich, NAFTA als Modell? Salinas Strategie einer Absicherung der neoliberalen Transformation, in: *blätter des iz3w* 198 (1994) 38-41.
- Nohlen, Dieter; Lauth, Hans-Joachim, Mexiko, in: Nohlen, Dieter; Nuscheler, Franz (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*. Bd. 3 (3. Auflage, Bonn 1992) 169-202.
- Rajapatirana, Sarath, Wirtschaftskrisen und Anpassung, in: *Finanzierung und Entwicklung* 1 (1995) 46-49.
- Sachs, Jeffrey; Tornell, Aaron; Velasco, Andres, The collapse of the Mexican peso: what have we learned?, in: *Economic Policy* 22 (1996) 13-63.
- Sangmeister, Hartmut, Reformpolitik in Lateinamerika. Chancen und Risiken des wirtschaftlichen Paradigmenwechsels, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 39 (1991) 3-17.
- Sangmeister, Hartmut, Wirtschaftsreformen in Lateinamerika, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 12-13 (1993) 29-39.
- Schütz-Buenaventura, Ilse, Binnenmarktorientierung als Holzweg? Zur Kritik einer Lateinamerikaanalyse, in: *blätter des iz3w* 187 (1993) 13-14.
- Stecker, Bernd, Erfolgsbedingungen der Importsubstitution und der Exportdiversifizierung im Industrialisierungsprozeß. Die Erfahrungen in Chile, Mexiko und Südkorea (Tübingen 1976).
- Waldmann, Peter, Industrie und Außenhandel, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Lateinamerika. Geschichte, Wirtschaft, Gesellschaft* (Bonn 1990) 31-39.
- Wolff, Manfred Wilhelmy von, CEPAL und die entwicklungspolitische Debatte in Lateinamerika, in: Buisson, Inge; Mols, Manfred (Hrsg.), *Entwicklungsstrategien in Lateinamerika in Vergangenheit und Gegenwart* (Paderborn 1983) 217-225.

Aktiv für Sie

Eine starke Interessenvertretung für alle Arbeitnehmer

- Die AK schafft Recht.
- Die AK gibt Schutz.
- Die AK bildet.
- Die AK sichert
das soziale Netz.
- Die AK verhindert
Preistreiberei.
- Die AK schützt
die Umwelt.
- Die AK sichert die
Sozialpartnerschaft.



Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien
1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22
Tel.: 501 65-0

AK
Wien

BÜCHER

Ursachen und Folgen des Strukturwandels zugunsten des tertiären Sektors

Rezension von: Henning Klodt, Rainer Maurer, Axel Schimmelpfennig,
Tertiärisierung in der deutschen
Wirtschaft, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck),
Tübingen 1997, 271 Seiten, öS 715,-;
Hermann Schnabl (Hrsg.), Innovation
und Arbeit, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck),
Tübingen 1997, 271 Seiten, öS 934,-;
Jörg Flecker (Hrsg.), Jenseits der
Sachzwanglogik. Arbeitspolitik zwischen
Anpassungsdruck und
Gestaltungschancen, Edition Sigma,
Berlin 1997, 271 Seiten, öS 263,-; Walter
Fremuth (Hrsg.), Wirtschaft und
öffentliches Interesse. Neue Wege aus
einem alten Konflikt, Verlag MANZ,
Wien 1998, 188 Seiten, öS 560,-.

Die in diesem Beitrag besprochenen vier Bücher befassen sich aus ganz verschiedenen Perspektiven und in unterschiedlicher Intensität mit den Entwicklungen im Dienstleistungssektor insgesamt oder in Teilbereichen desselben.

In den letzten Jahrzehnten stieg in allen hochentwickelten Volkswirtschaften der Anteil des Dienstleistungssektors an der nominellen Wertschöpfung, verteuerten sich die Dienstleistungen relativ zu den Sachgütern und nahm die Beschäftigung im tertiären Sektor erheblich zu, so daß sich dessen Anteil an der Gesamtbeschäftigung deutlich erhöhte.

Mit dem Band 'Tertiärisierung in der deutschen Wirtschaft' legen drei Wirtschaftsforscher vom Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, H. Klodt, R. Maurer und A. Schimmelpfennig, eine breit angelegte Untersuchung des Strukturwandels zugunsten des Dienstleistungssektors in Westdeutschland vor. Die darin präsentierten Daten reichen zum Teil bis in die sechziger Jahre zurück.

1. Einleitung

Die hohe Arbeitslosigkeit ist gegenwärtig das schwerwiegendste wirtschafts- und sozialpolitische Problem in Europa. Deren Bekämpfung erfordert die ausreichende Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Diese werden vorwiegend im Dienstleistungssektor liegen.

Damit wird das Augenmerk verstärkt auf den Strukturwandel zugunsten des tertiären Sektors und die Ursachen desselben gelenkt. Chancen und Hindernisse für Beschäftigungszuwächse in den Dienstleistungsbranchen rücken in den Mittelpunkt der beschäftigungspolitischen Diskussion.

2. Wertschöpfung

Der Anteil des Dienstleistungssektors an der nominellen Wertschöpfung erhöhte sich in Westdeutschland von 53,7% im Jahre 1980 auf 64,5% 1994. Trotz der überdurchschnittlichen Anteilsgewinne des tertiären Sektors in den vergangenen Jahren weisen Westdeutschland und einige andere europäische Länder - darunter auch Österreich - demnach einen Tertiärisierungsgrad auf, der geringer ist, als es aufgrund ihres Pro-Kopf-Einkommens zu erwarten wäre.

Zu konstanten Preisen nahm der Anteil des Dienstleistungssektors an der

Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche in Westdeutschland zwischen 1982 und 1994 mit jahresdurchschnittlich rund 0,7 Prozentpunkten nur geringfügig schwächer zu als in laufenden Preisen.

Mit Recht weisen die Autoren im Zusammenhang mit internationalen Vergleichen der sektoralen Anteile darauf hin, daß eine Begründung dafür, weshalb Länder mit ähnlichem gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsniveau gleiche Tertiärisierungsgrade aufweisen sollten, fehlt. „So wie sich Länder in der industriellen Arbeitsteilung auf unterschiedliche Branchen spezialisieren, mag es auch unterschiedliche komparative Vor- und Nachteile zwischen Ländern bei der Dienstleistungsproduktion geben.“ (S. 16).

3. Veränderung der Arbeitsproduktivität

Die Faktoren, welche die Richtung und das Ausmaß der Verschiebungen in der sektoralen und branchenmäßigen Beschäftigungsstruktur bestimmen, sind vor allem die unterschiedlichen Änderungsraten der Produktivität und der Wandel in der Nachfragestruktur der privaten Haushalte sowie der Unternehmungen.

Was den Fortschritt der Arbeitsproduktivität betrifft, so war dieser in den meisten OECD-Ländern in der Sachgüterproduktion deutlich stärker als im Dienstleistungssektor. Die westdeutsche Wirtschaft nahm hier eine Sonderstellung ein, denn die Arbeitsproduktivität (=Bruttowertschöpfung zu konstanten Preisen je Erwerbstätigen) stieg dort im Zeitraum 1982 bis 1994 im Dienstleistungssektor mit 1,86% p.a. gleich schnell wie im Verarbeitenden Gewerbe (1,85%).

Ein wesentlicher Erklärungsfaktor für diese Parallelität des Produktivitätsfortschritts ist darin zu sehen, daß die Kapitalintensität in der Industrie seit Mitte

der achtziger Jahre nicht mehr rascher steigt als im tertiären Sektor: Im Verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands erhöhte sich die Kapitalintensität (=Bruttoanlagevermögen in Preisen von 1991 je Erwerbstätigen) zwischen 1975 und 1994 um jahresdurchschnittliche 2,33%, im tertiären Sektor um 2,21%.

Auch in diesem Zusammenhang ist die starke Heterogenität des Dienstleistungssektors zu berücksichtigen. Die Innovationen in den Informations- und Kommunikationstechniken (IKT) ermöglichen insbesondere im Bereich der sog. 'ungebundenen' Dienstleistungen, deren Erbringung keinen unmittelbaren persönlichen Kontakt zwischen Produzenten und Konsumenten erfordert, einen sehr raschen Produktivitätsfortschritt. Bei den sog. 'gebundenen' Dienstleistungen hingegen, welche die gleichzeitige Anwesenheit von Produzenten und Konsumenten an einem Ort voraussetzen, sind die Möglichkeiten zur Anhebung der Arbeitsproduktivität stark beschränkt.

Das Ausmaß des Produktivitätsfortschritts im Gesamtsektor hängt somit vor allem davon ab, welches Gewicht die gebundenen und die ungebundenen Dienstleistungen haben und wie sich diese Anteile verschieben. Das vergleichsweise hohe Produktivitätswachstum im tertiären Sektor Westdeutschlands erklärt sich aus den besonders starken Anteilsverschiebungen zugunsten der ungebundenen Dienstleistungen.

4. Konsumnachfrage

Das Konsumverhalten der privaten Haushalte leistete einen - in Relation zur intermediären Nachfragekomponente (siehe unten) - kleinen Beitrag zur Tertiärisierung der westdeutschen Wirtschaft.

Der Anteil der Dienstleistungen (ohne Handel und Wohnungsvermie-

tung) an den Käufen der privaten Haushalte stieg zu laufenden Preisen kräftig, nämlich von 19,2% im Jahre 1970 auf 28,5% 1995, zu konstanten Preisen (von 1991) deutlich abgeschwächt, nämlich von 17,4% im Jahre 1980 auf 19,0% 1995 (S. 40). Daraus kann geschlossen werden, daß sich die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Dienstleistungen für die Gesamtheit der privaten Haushalte über eins liegt.

Gundlach (1) ermittelte, daß dafür nicht eine einkommenselastische Dienstleistungsnachfrage homogener Haushaltsgruppen ausschlaggebend ist, sondern vor allem Veränderungen in der Struktur der privaten Haushalte: Im Zeitablauf gewannen jene Haushalte (solche mit erwerbstätigen Frauen, Einpersonenhaushalte u.a.) an Gewicht, die überproportional Dienstleistungen nachfragen.

5. Vorleistungsnachfrage

Zwar ist auch bei der Endnachfrage eine gewisse Strukturverlagerung zu verzeichnen, aber insgesamt kann der sektorale Strukturwandel zugunsten des tertiären Sektors in Westdeutschland „nahezu vollständig auf Veränderungen in der Vorleistungsnachfrage zurückgeführt werden.“ (S. 46) Zur Zunahme der Vorleistungsnachfrage nach Dienstleistungen trug der sekundäre Sektor rund ein Drittel und der tertiäre Sektor rund zwei Drittel bei. Die Intensivierung der Arbeitsteilung innerhalb des Dienstleistungssektors war somit der wichtigste Grund für die Tertiärisierung der Gesamtnachfrage. (2)

Der Anstieg der Nachfrage nach Dienstleistungen von seiten der Unternehmungen spiegelt vor allem eine erhöhte Dienstleistungsintensität der Produktion in der gesamten Volkswirtschaft wider (Innovationshypothese) und ging nur zu einem geringen Teil auf die Auslagerung ehemals selbsterstellter Dien-

ste aus dem industriellen Sektor (Externalisierungshypothese) zurück.

Wäre das Auslagerungsmotiv die Ursache für den sektoralen Strukturwandel, so müßte der Anteil der tertiären Tätigkeiten in der Industrie zurückgehen. Dies war jedoch im Produzierenden Gewerbe Westdeutschlands nicht der Fall (3); ihr Anteil erhöhte sich im Gegenteil von 41,7% im Durchschnitt der Jahre 1984-89 auf 44,5% 1990-95 (S. 177).

6. Tertiärisierung der Beschäftigung

Der Anteil des Dienstleistungssektors an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen nahm in Westdeutschland laut Statistischem Bundesamt von 48,2% im Jahre 1976 auf 61,0% 1995 zu.

Die höchsten Zuwachsraten der Beschäftigung verzeichneten zwischen 1970 und 1992 der Bereich der 'anderen Dienstleistungen' (das sind v.a. Wirtschaftsdienste), das Kredit- und Versicherungsgewerbe, die Öffentlichen Dienste und der Bereich Handel, Hotel- und Gaststättengewerbe. Die geringste prozentuelle Zunahme im westdeutschen Dienstleistungssektor hatte der Bereich Verkehr und Kommunikation (S. 15).

An dieser Stelle ist auf ein Manko des besprochenen Bandes hinzuweisen, das angesichts der sonst dargebotenen Fülle an Daten besonders überrascht: Das Buch enthält keine einzige Tabelle über die Beschäftigtenstände in den einzelnen Branchen des westdeutschen Dienstleistungssektors im Beobachtungszeitraum, ganz zu schweigen von einer weiteren Differenzierung nach Selbständigen/Unselbständigen, Geschlecht, Arbeiter-/Angestelltenstatus, Vollzeit-/Teilzeit-/geringfügig Beschäftigten usw.

7. Berufsstruktur

Die an der Berufsstruktur gemessene Tertiärisierung (Anteil der in Dienstleistungsberufen tätigen Personen) ist wesentlich weiter vorangeschritten als die an der Erwerbstätigkeitsstruktur gemessene Tertiärisierung: Der Anteil jener Erwerbstätigen, die einen tertiären Beruf ausüben, betrug in Westdeutschland 1976 bereits 58,8% und stieg bis 1995 auf 67,1% (S. 52).

8. Tätigkeitsstruktur

Aus dem Sozio-oekonomischen Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung können Daten über die Verschiebungen in der Tätigkeitsstruktur der Gesamtheit der Erwerbstätigen gewonnen werden. Demgemäß erhöhte sich der Anteil jener Erwerbstätigen, die eine tertiäre Tätigkeit ausüben, in der westdeutschen Wirtschaft von 64,5% im Jahre 1984 auf 73,4% 1995, wobei Teilzeitbeschäftigte mit dem Faktor 0,5 gewichtet wurden (S. 170).

Dieser Tertiärisierungsindikator zeigt im übrigen, daß von einer erheblichen 'Dienstleistungslücke' zwischen den Vereinigten Staaten einerseits und Westdeutschland andererseits nicht (mehr) gesprochen werden kann. Unter korrekter Berücksichtigung der Teilzeitbeschäftigten war der Vorsprung der USA in bezug auf den Anteil tertiärer Tätigkeiten Anfang der neunziger Jahre nur noch sehr gering.

Zum Wandel der intersektoralen Tätigkeitsstruktur in der westdeutschen Wirtschaft hinzu traten beträchtliche Verschiebungen innerhalb des Dienstleistungssektors. Die Zahl der Erwerbstätigen in transport- und handelsbezogenen Tätigkeiten ist seit Ende der achtziger Jahre sogar absolut rückläufig, während die auf produktionsnahe und öffentliche Dienste ausgerichteten Tätigkeiten und vor allem die kommu-

nikationsbezogenen Tätigkeiten besonders rasch expandierten.

9. Qualifikationsstruktur

In allen OECD-Ländern läßt sich ein Trend zur höherer Qualifikation der Beschäftigten feststellen (S. 179). Die Ursachen hierfür liegen vor allem auf der Nachfrageseite: Empirische Studien zeigen, daß die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften schneller gestiegen ist als das entsprechende Angebot.

Die Veränderung der Arbeitsnachfrage läßt sich in einen Brancheneffekt, in einen Berufseffekt und einen Qualifikationseffekt aufgliedern. Eine Untersuchung für Österreich im Zeitraum 1981 bis 1991 zeigt, daß der Wandel der qualifikatorischen Struktur der Beschäftigung nur zu rund einem Fünftel auf Verschiebungen in der Branchenstruktur (Brancheneffekt) und zu etwa einem Zehntel auf Veränderungen der Berufsstruktur innerhalb der einzelnen Wirtschaftsbereiche (Berufseffekt) zurückgeht, aber zu mehr als zwei Drittel auf Veränderungen der Qualifikationsanteile innerhalb der einzelnen Berufsabteilungen (Qualifikationseffekt). (4)

10. Auswirkungen der modernen IKT

Von besonderer Bedeutung für den Dienstleistungssektor ist die Anwendung der modernen Informations- und Kommunikationstechniken. Informationen als wichtigste Inputs in vielen Dienstleistungsbereichen werden immer billiger und leichter verfügbar und daher auch intensiver genutzt. Die sich herausbildenden neuen Produktionsstrukturen sind weiters gekennzeichnet durch hochgradige zwischenbetriebliche, intersektorale und internationale Verflechtung und Vernetzung sowie neue Formen der Unternehmensorganisation. Auf der Grundlage der IKT erfolgen vielfältige Produktinnovationen,

wodurch neue Märkte entstehen. Die Produktdifferenzierung schreitet rasch voran; nachgefragt werden in steigendem Maße Bündel aus Sachgütern und Dienstleistungen, welche Systemlösungen darstellen. Aus diesem Grund wird die traditionelle Abgrenzung zwischen Sachgüterproduktion und Dienstleistungssektor immer unschärfer.

Mit der Ausbreitung vernetzter Produktionsstrukturen verschieben sich auch die Schwerpunkte in der Diskussion um die Regulierung der Dienstleistungsbranchen. Der Aufbau von neuen Kabelnetzen, Funknetzen etc. stellt an die Ordnungspolitik neue Anforderungen. In diesem Zusammenhang geht es vor allem darum, ob und wie der Staat den Übergang zu vernetzten Produktionsstrukturen durch geeignete Regulierungsmaßnahmen unterstützen kann.

Der Übergang zu den neuen, vernetzten Produktionsstrukturen verläuft nämlich selbstverständlich nicht frictionslos. Zum einen benötigt die Diffusion neuer Techniken Zeit: Sie erfolgt schrittweise in dem Maße, wie Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen fällig werden. Zum anderen setzt die Verwendung bestimmter Techniken und damit verbundener Organisationsformen die Einhaltung bestimmter Standards voraus, die sich nur nach und nach etablieren lassen. „Solange die meisten Produzenten noch in hierarchischen Strukturen verharren, kann es beispielsweise für netzorientierte Produzenten schwierig sein, in hinreichendem Maße geeignete Kooperationspartner zu finden ...“ (S. 214)

Der zunehmende Einsatz der modernen IKT steht auch in hohem Maße hinter den im Abschnitt 9 angeführten Branchen-, Berufs- und Qualifikationseffekten auf die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten. Vor allem aus zwei Gründen führt die IKT-Anwendung zu erhöhten Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten in den hochentwickelten Volkswirtschaften:

Erstens ermöglichen die neuen IKT die verstärkte Anwendung modularer Produktionsverfahren. Dies gestattet die Auslagerung jener Module, die eher geringe Qualifikationen erfordern, an Niedriglohnstandorte, während in Hochlohnstandorten wie Deutschland oder Österreich nur die Produktionsmodule mit hohen Qualifikationsanforderungen zurückbleiben. Somit kommt es hierzulande zu einem Rückgang der Nachfrage nach niedrigqualifizierter Arbeit und zu einem Anstieg der Nachfrage nach hochqualifizierter Arbeit. In der Folge sinkt die Komplementaritätsrente, welche geringqualifizierte Arbeitskräfte in Westeuropa bislang erzielen konnten (S. 77)

Zweitens bewirkt der Einsatz automatisierter Produktionsanlagen, die auf den modernen IKT beruhen, eine zunehmende Substitution einfacher Arbeit durch Sachkapital. Für den Dienstleistungssektor bedeutet dies, daß vor allem in den Bereichen Verwaltung, Handel und Transport Arbeitsplätze für Niedrigqualifizierte verlorengehen. Gleichzeitig steigt auch in diesen Bereichen die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften.

Das Problem ist, daß sich die Technik rascher ändert als das Humankapital. Das Grünbuch der EU zur Informationsgesellschaft (5) geht davon aus, daß im Durchschnitt alljährlich zehn Prozent oder etwas mehr aller Arbeitsplätze verschwinden und durch andere Arbeitsplätze in neuen Produktions- bzw. Dienstleistungsbereichen oder in neuen Unternehmungen ersetzt werden, die in der Regel andere, höhere und breitere Qualifikationsanforderungen stellen. Der natürliche Abgang aus bzw. Zugang in die Erwerbstätigkeit beträgt aber jährlich nur zwei bis drei Prozent der Gesamtbeschäftigung. Also selbst unter der Annahme, daß alle Neuzugänge über das erforderliche IKT-spezifische Wissen verfügen, ist der natürliche Umschlag völlig unzurei-

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

Der von Jörg Flecker herausgegebene Sammelband zum Thema Arbeitspolitik enthält zwei Artikel, die sich mit dem Zusammenhang zwischen modernen IKT und Dienstleistungsbeschäftigung befassen.

In einem Kurzbeitrag kommentiert Gerd Schienstock die Diskussion über die möglichen Beschäftigungseffekte der entstehenden Informationsgesellschaft. Die Optimisten, die erwarten, daß letztere einen drastischen Abbau der Arbeitslosigkeit bewirken werde, setzen zum einen auf neue Produkte und Dienstleistungen, zum anderen auf den (längerfristig) kaufkraftsteigernden Effekt von Kostensenkungen aufgrund von Prozeßinnovationen. „Die neuen Informations- und Computertechnologien, so die Argumentation, bilden die Grundlage für einen neuen Wachstumszyklus.“ (S. 201)

Schienstock steht dieser optimistischen Einschätzung skeptisch gegenüber. Die intelligenten Produkte und Dienstleistungen, die einen dauerhaften Massenbedarf auslösen könnten, ließen auf sich warten. Und ob längerfristig Kosteneinsparungen und etwaige Bedarfsausweitungen unter den Bedingungen eines verschärften internationalen Wettbewerbs in Europa zu neuen Arbeitsplätzen führen werden, sei gegenwärtig noch völlig ungewiß.

Handlungsbedarf bestehe jedenfalls, denn: „Konkrete soziale Praktiken des Gebrauchs neuer Informations- und Computertechnologien entscheiden darüber, ob die Informationsgesell-

schaft Beschäftigung entstehen läßt oder abbaut.“ (S. 202)

Thomas Riesenecker-Caba und Christian Stary setzen sich in ihrer Branchenstudie mit den Folgen systemischer Rationalisierung für die Transport- und Lagerarbeit auseinander. Sie gelangen zu der Schlußfolgerung, daß es im Gütertransportwesen zu einer stärkeren Integration von Funktionen und Abläufen bei gleichzeitig zunehmender Spezialisierung der Betriebe und Unternehmenseinheiten kommt. Die Arbeitsfolgen der auf das System der Transportketten abzielenden und damit zwischen- und überbetrieblich ansetzenden Rationalisierung sind differenziert, weil gleiche Funktionstypen an unterschiedlichen Stellen und in den verschiedenen Transportketten unterschiedliche Entwicklungstrends zeigen. (Im übrigen umfaßt dieser inhaltlich eher heterogene Sammelband auch drei ausgezeichnete Beiträge zum Thema Internationalisierung und Wandel von Arbeitsorganisation und Arbeitsbeziehungen.)

11. Der Wandel der österreichischen Beschäftigungsstruktur in den achtziger Jahren

Der von H. Schnabl herausgegebene Sammelband 'Innovation und Arbeit' umfaßt ein Dutzend Beiträge, die sich im weiteren Sinne mit dem Thema technischer Wandel und Beschäftigung befassen. Für an Fragen des Strukturwandels Interessierte sind insbesondere drei Artikel hervorzuheben:

P. Bleses und C. Stahmer beschreiben und analysieren mit amtlichen Ergebnissen der Input-Output-Rechnungen 1960 und 1990 den Strukturwandel des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland. Th. Siebe nimmt unter Vorgabe von plausiblen Rahmendaten eine Projektion möglicher Produktions- und Beschäftigungsentwicklungen in Westdeutschland für den Zeit-

raum 1996 bis 2005 vor. Zu diesem Zweck führt er Simulationsstudien mit einem disaggregierten ökonomischen Modell durch.

Der Beitrag 'Wirtschaftsstruktur, Berufe und Qualifikationen in Österreich' schließlich stammt aus der Feder von Norbert Rainer und Sonja Auracher. Der Artikel beschreibt die Erstellung einer mit der Input-Output-Statistik abgestimmten Wirtschaftszweig- mal Berufs- bzw. Qualifikationsmatrix für Österreich und enthält einige Analysen, die auf diesem Datenmaterial beruhen.

Die Verschiebungen in der österreichischen Beschäftigtenstruktur zwischen 1981 und 1991 waren tatsächlich 'gewaltig' (S.62). Die Gesamtzahl der Erwerbspersonen stieg in diesem Jahrzehnt um acht Prozent. Ausschlaggebend für diesen Zuwachs war die Expansion des Dienstleistungssektors: Während die Erwerbspersonenzahl dort um 25,2% zunahm, verzeichneten der primäre (-26,2%) und der sekundäre Sektor (-6,2%) erhebliche Beschäftigungsrückgänge.

Ein entsprechendes Bild zeigt sich bei den Berufen: Starke Abnahmen bei den Land- und Forstwirtschaftlichen Berufen (-25,8%) sowie bei den Produktionsberufen (-5,0%) steht eine deutliche Expansion bei den Dienstleistungsberufen (19,8%) gegenüber.

Eine Komponentenzersetzung (S. 64) ergibt, daß mehr als die Hälfte des Rückgangs der Produktionsberufe auf den Wirtschaftsstruktureffekt zurückzuführen ist und nur etwas mehr als ein Drittel auf den Berufsstruktureffekt. Noch ausgeprägter ist diese Konstellation bei den Dienstleistungsberufen: Deren Expansion war zu 93% auf das Wachstum des tertiären Sektors zurückzuführen.

Auf den Trend zu höherer Qualifikation der Beschäftigten wurde bereits oben unter Punkt 9 hingewiesen. In Österreich sank in den achtziger Jahren der Anteil jener Erwerbspersonen, die

nur eine Pflichtschule abgeschlossen hatten, um 21,7%. Alle höheren Bildungsebenen weisen sehr hohe Zuwächse auf. So stieg der Anteil der Berufstätigen mit Abschluß einer Hochschule oder hochschulähnlichen Ausbildung von 4,8 auf 7,1%. Dieser Zuwachs wurde zu 92,8% vom Dienstleistungssektor absorbiert.

12. Öffentliche Dienstleistungen

Im Sammelband 'Wirtschaft und öffentliches Interesse' wird der Stellenwert der 'Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse' in Österreich und in der EU von prominenten Autoren sowohl aus rechtlicher als auch aus ökonomischer Perspektive beleuchtet.

Norbert Wimmer sucht in seinem Beitrag '„Service Public“ in Österreich' marktwirtschaftsfeste öffentliche Aufgabenbereiche zu bestimmen. Zu letzteren zählen nach österreichischer Verfassungslage zum einen die 'genuinen Staatsaufgaben', wobei es sich im wesentlichen um die Aktionsbereiche im Rahmen des staatlichen Gewaltmonopols handelt: Gesetzgebung, Rechtsprechung, Polizei, Landesverteidigung, Währungshoheit, Finanzverwaltung. Zum anderen wirkt das Sozialstaatsprinzip als rechtliche und faktische Barriere gegen einen Abbau von Staatsaufgaben. Zusammenfassend hält Wimmer fest, daß die staatsprinzipiellen und verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen zwar einen Kernbereich von öffentlichen Aufgaben als Nukleus der Staatlichkeit schützen, gleichzeitig aber von diesem Standpunkt aus nicht auszumachen sei, wo die Grenzen der Privatisierung konkret verlaufen. Erforderlich sei eine Neudefinition des 'service public' (S. 41).

Das Europarecht schafft mit dem Art. 90 Abs. 2 EGV die wichtigste Enklave im Herrschaftsbereich des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs. Demgemäß kann die Anwendung der Wettbewerbs-

regeln bei der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unter bestimmten Voraussetzungen ausgesetzt werden.

Gabriel Obermann befaßt sich in dem Beitrag 'Öffentliche Aufgaben in ausgewählten Infrastrukturbereichen' im einzelnen mit diesen 'Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse' unter den Postdiensten, den Telekommunikationsdiensten und im Verkehrswesen. Am Beispiel der österreichischen Post werden die öffentlichen Aufgaben des Postdienstes gemäß geltendem Recht und unter Bedachtnahme auf Zukunftsperspektiven abgeleitet.

Abschließend möchte der Rezensent die Hoffnung äußern, daß die ausgezeichneten Beiträge dieses Bandes die - wie im Geleitwort festgehalten - *notwendige* Diskussion über die Rolle des Staates in konstruktiver Weise beeinflussen werden.

Michael Mesch

Anmerkungen

- (1) Gundlach, Erich, Die Dienstleistungsnachfrage als Determinante des wirtschaftlichen Strukturwandels (Tübingen 1993).
- (2) Zur Bedeutung der Vorleistungsnachfrage für den Strukturwandel in Österreich siehe: Kratena, Kurt, Die Tertiärisierung von Inputstruktur, Produktion und Beschäftigung. Eine Input-Output-Analyse für Österreich 1976-94, in: Mesch, Michael (Hrsg.), Neue Arbeitsplätze in Österreich. Die Beschäftigungsentwicklung im österreichischen Dienstleistungssektor (Wien 1998).
- (3) Für Österreich finden Lassnigg, Lorenz; Prenner, Peter, Analyse der Verschiebungen in der österreichischen Beschäftigungsstruktur 1971-91, in: Mesch (1998), ebenfalls keine Belege für die Externalisierungshypothese.
- (4) Quelle siehe Anmerkung 3.
- (5) Commission of the European Communities, Green Paper: Living and Working in the Information Society: People First (=COM (96) 389, Brüssel 1996).

Public Health – Dokument einer Renaissance?

Rezension von: Friedrich Wilhelm Schwartz, Bernhard Badura, Rainer Leidl, Heiner Raspe, Johannes Siegrist, Das Public Health Buch – Gesundheit und Gesundheitswesen, Verlag Urban&Schwarzenberg, München-Wien-Baltimore 1997, 702 Seiten.

1. Eine kurze historische Einordnung

Ernst Gottfried Baldinger schreibt in seinem Vorwort zum Lexikon der k. k. Medizinalgesetze in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts: "Von dem Herrn Sonnenfels (wichtiger Vertreter merkantilistischer Ideen in Österreich, Anmerkung durch den Verfasser E. Theurl) bis auf den elendsten Skribler ist erwiesen, nur alsdann mächtig und unüberwindlich seien die Fürsten, wenn sie die größte Volksmenge gesunder und nervichter Unterthanen beherrschen, welche das Schwert, die Kanone, den Webstuhl, den Pflug - auch nicht zu vergessen die Feder - mit Kraft und mit Muth unter Ihrer Fürsten Degen und Szepter führen und benutzen können." (1) Brösskamp-Stone et al. zitieren in dem hier rezensierten Buch im Kapitel "Gesundheitsförderung und Prävention" den Herausgeber F. W. Schwartz mit den Worten: "Nationale Politik muß von der Überzeugung getragen werden, daß eine gesunde Bevölkerung eine Quelle des Reichtums sowohl für die Individuen wie für die Gemeinschaft darstellt." (S. 148).

Ist das Zufall, Auswahlbias des Rezensenten oder Ausdruck einer der vielen unveränderlichen Universalien und Kategorien, die die Menschheitsge-

schichte bevölkern? Es ist hier nicht der Ort, um die Rolle von Quantität und Qualität des Humankapitals (Gesundheit, Bildung) dogmengeschichtlich ausführlich zu beleuchten und damit die offensichtlich bestehenden Gemeinsamkeiten/Unterschiede zwischen den beiden Zitaten herauszuarbeiten. Eine Interpretation, die mit der Verbindung der beiden Zitate intendiert sein könnte, gilt es allerdings zu zerstreuen, um eine historisch korrekte Einordnung des vorliegenden Buches zu gewährleisten. Es existiert weder in der realhistorischen noch in der dogmenhistorischen Entwicklung ein direkter und friktionsfreier Pfad von der Bevölkerungslehre des Merkantilismus bzw. Kameronismus des 18. und 19. Jahrhunderts zu den Konzeptionen von (*Modern*) *Public Health* am Ausgang dieses Jahrtausends.

Dabei ist unbestritten, daß die Idee von *Public Health* im deutschsprachigen Raum eine lange und herausragende Tradition hat. Sie geht zurück auf die Initiativen der Österreich-Ungarischen Monarchie bzw. der Deutschen Fürsten (des Deutschen Reiches) im 18. und 19. Jahrhundert. Gesellschaftspolitischer bzw. ökonomischer Hintergrund dieser Initiativen waren u.a. die Bevölkerungslehre und Bevölkerungspolitik des Merkantilismus in Verbindung mit einer stark meritorisch-paternalistischen Sicht der Interventionsnotwendigkeit des Staates in private Angelegenheiten im Rahmen eines aufgeklärten Monarchismus. Ein wichtiger Exponent dieser Sichtweise war beispielsweise Johann Peter Frank, der 1779 ein achtbändiges Werk unter dem Titel "System einer vollständigen medizinischen Polizei" veröffentlichte. Es enthielt eine umfassende Konzeption der Volksgesundheitspflege, Gesundheitsförderung, individuellen Gesundheits-erziehung und öffentlichen Gesundheitspflege. Dazu schlug er eine umfassende Gesundheitsexekutive, eben

eine medizinische Polizei vor. "Diese frühe Form der Gesundheitsaufklärung wandte sich nach der französischen Revolution rasch an alle Bürger. Als ‚hygienische Volksbelehrung‘ entwickelte sie sich im 19. Jahrhundert, bereichert durch die Entdeckungen der naturwissenschaftlichen Medizin zu einer missionarischen Weltanschauung, die sich nur noch mit der Umweltschutzbewegung unserer Tage vergleichen läßt. Alfons Fischer spricht von ‚wahren Feldzügen der Gesundheitserziehung‘." (2) Gesundheit wurde schrittweise – in einem keineswegs friktionsfrei verlaufenden Prozeß – ihres privaten und schicksalhaften (gottgegebenen) Charakters entkleidet und als öffentlich-rechtlich relevantes, plan- und steuerbares Anliegen thematisiert. Anfang des 20. Jahrhunderts entstand – aufbauend auf sehr fragilen demokratischen Strukturen – insbesondere in Deutschland noch einmal ein Höhepunkt der *Public Health* - Bewegung, der in erster Linie mit dem Name Alfred Grotjahn zu verbinden ist. Grotjahn strebte die Übertragung des Programms der großen Pioniere Frank, Mai, Neumann, Virchow und Pettenkofer auf die moderne, wissenschaftlich orientierte Medizin an. Er forderte für die Wissenschaft der Volksgesundheitspflege Interdisziplinarität und nannte als Partnerwissenschaften Medizinalstatistik, Demographie, Anthropometrie, Nationalökonomie und Sozialwissenschaften. (3)

Wie vorausschauend das war, ermißt man daran, wenn man die Forschungsansätze von "Modern Public Health" damit vergleicht. Dazu Schwartz in seiner Einführung zum vorliegenden Band: "Public Health-Forschung integriert eine Vielzahl wissenschaftlicher Disziplinen und Methoden und ist charakterisiert durch ihren multidisziplinären Zugang." (S. 4). Als wissenschaftliche Disziplinen werden in der Folge ua. genannt: Epidemiologie, Genetik, Um-

weltmedizin, Sozialwissenschaften, Demographie, Politikwissenschaften, Gesundheitsökonomie, Informatik, Statistik etc.

Die Herrschaft des Nationalsozialismus brachte die große Zäsur in der Volksgesundheitspflege. An die Stelle der humanitären Idee einer sozialen Schicksalsgemeinschaft trat die rassistische Größenidee des arischen Herrenvolkes. Die Verbindung der Rassenideologie mit einem pervertierten Sozialdarwinismus bzw. mit der politischen Ideologie der "Sozialhygiene" hatte nachhaltige Wirkungen auf die Nachkriegsentwicklung des *Public Health* - Gedankens im deutschsprachigen Raum. "Nach dem Verlust ihrer ethischen Fundamente, ihrer internationalen Verbindungen und ihrer akademischen Lehrer war die Volksgesundheitspflege an den deutschen Universitäten untergegangen. Vier Nachkriegsjahrzehnte waren erfüllt von Mängelrügen aller wichtigen Wissenschaftsorganisationen an die Adressen von Epidemiologie, Sozialmedizin und später auch Versorgungs- und Gesundheitssystemforschung. Es war aber nicht pure Nachlässigkeit, wenn der Wiederaufbau nur langsam anließ, denn wer sollte die Fächer in Forschung und Lehre kompetent vertreten, wenn keine Ausbildungsmöglichkeiten im Lande mehr vorhanden waren." (4)

Das vorliegende Buch kann damit auch als Dokument begriffen werden, daß *Public Health* in einer modernen Form als eine Gruppe verschiedener akademischer Disziplinen in Deutschland wiedergeboren wurde.

2. Zum Anliegen, Aufbau und zu wesentlichen Inhalten des Buches

Die Herausgeber definieren in ihrem Vorwort (S. X) das Anliegen und die Zielgruppe des Buches: Das Buch soll die Ausbildungs-, Forschungs- und Entscheidungslücken zwischen biomedizi-

nischer und sozialer Grundlagenforschung, klinischer Medizin und der bislang vernachlässigten nicht-klinischen, bevölkerungs- und systembezogenen Gesundheitsforschung schließen helfen, ohne die heute ein effizientes Gesundheitswesen und eine präventive und leistungsfähige klinische Medizin undenkbar sind. Das Buch ist den Studierenden der *Public Health*-Aufbaustudiengänge, den Studierenden der Medizin und aller gesundheitsbezogenen Fächer an Universitäten und Fachhochschulen, ebenso den im Gesundheitsbereich bereits tätigen Ärzten, den Angehörigen anderer Professionen sowie den Politikern und Entscheidungsträgern im Gesundheitswesen mit der Hoffnung auf eine neue kreative und erfolgreiche Generation von *Public Health*-Experten im deutschsprachigen Raum gewidmet.

Das Buch vereinigt 55 AutorInnen aus dem deutschsprachigen Raum. Mit drei Ausnahmen sind die AutorInnen an Institutionen in Deutschland tätig. Es gliedert sich in insgesamt 8 Kapitel, die ihrerseits wiederum durch 45 Einzelbeiträge in Unterkapitel strukturiert werden. In der einleitenden Einführung wird ein kurzer Überblick über den Begriff und den Stand von *Public Health* sowie über die verschiedenen Herausforderungen für die Gesundheitssysteme in den Industrieländern gegeben. Dieser Einführung schließt sich ein Kapitel "Gesundheit und Krankheit" an. In diesem Kapitel werden einleitend Meßkonzepte von Gesundheit und Krankheit dargestellt bzw. wird ein empirischer Befund zur Situation in Deutschland und in ausgewählten Industrieländern präsentiert. Daran schließen sich Beiträge an, die die Bedeutung einzelnen Determinanten von Gesundheit/Krankheit abzuschätzen versuchen:

- * die genetischen Grundlagen von Gesundheit und Krankheit,
- * den Einfluß von Umwelt, technischem und zivilisatorischem Fortschritt,
- * die Bedeutung von gesellschaftlichen

Strukturen (Erwerbsrolle, Geschlechtsrolle),

- * den Einfluß des individuellen Konsumverhaltens,
- * den Konnex von Alter und Gesundheit.

Abgeschlossen wird dieses Kapitel mit zwei Beiträgen zur Rolle und Bedeutung von Gesundheitsförderung und Prävention.

Das Kapitel "Institutionen, Systeme und Strukturen" widmet sich politisch-institutionellen Aspekten der Gesundheitsversorgung. Ausgehend von den Zielen und Strategien der Gesundheitspolitik werden Institutionen und Strukturen der Gesundheitsförderung und Prävention, der Krankenversorgung und des öffentlichen Gesundheitsdienstes dargestellt. Abgerundet wird dieses Kapitel durch einen Überblick über die Ausgaben für Gesundheit und ihre Finanzierung. Dieses Kapitel orientiert sich in der Darstellung mit wenigen Ausnahmen an der politisch-institutionellen Struktur in Deutschland.

Das Kapitel "Informationen gewinnen und interpretieren" ist der Vermittlung von Analysetechniken im Rahmen von *Public Health* gewidmet. Dabei werden das theoretische Fundament, aber auch konkrete Handlungsanleitungen und nützliche Hinweise bzw. Warnungen vor Fallstricken in der Anwendung für folgende Themenbereiche gegeben:

- * Daten sammeln und auswerten;
- * wissenschaftliche Ergebnisse deuten und nutzen;
- * qualitative und quantitative Methoden der Datengewinnung;
- * ökonomische Evaluation;
- * sozialmedizinische Beratung und Begutachtung;
- * Gesundheitssystemforschung.

Die beiden nächsten Kapitel sind der Vertiefung von *Public Health*-Inhalten unter Praxisgesichtspunkten gewidmet. Dabei werden zwei unterschiedliche Problemzugänge gewählt. Unter dem

Stichwort "Problemzugang Krankheitsbilder" wird einleitend das gerade in den letzten Jahrzehnten prägende und teilweise kontraproduktive Spannungsfeld von *Public Health* und Klinischer Medizin beleuchtet. Darauf aufbauend werden die Epidemiologie, die Versorgungsdefizite und die Folgerungen für die Konzeption von *Public Health* für ausgewählte Krankheitsbilder analysiert: Infektionskrankheiten, Herz- und Kreislauferkrankungen, Ernährungs- und Stoffwechselerkrankungen, bösartige Neubildungen, rheumatische Erkrankungen, psychiatrische Erkrankungen, verhaltensbezogene Erkrankungen (insbesondere: Suchterkrankungen) und Krankheiten des Kauorgans.

Unter dem Stichwort "Problemzugang Bevölkerungsgruppen" wird spezifisch auf die Versorgungssituation und Versorgungserfordernisse ausgewählter Bevölkerungsgruppen eingegangen: Kinder und Jugendliche, Frauen und Männer, Arbeitende und Arbeitslose, Behinderte, Ältere und Alte und Migranten.

Im Kapitel "Was kann Public Health in der Praxis leisten?" werden Fragen von Planung und Management, der Qualitätsforschung und Evaluation sowie des Qualitätsmanagements besprochen. Das abschließende Kapitel setzt sich mit dem Stand der *Public Health*-Ausbildung und Forschung in Deutschland, Österreich und der Schweiz auseinander. Abgeschlossen wird das Buch mit einem Serviceteil, einem Glossar wichtiger Begriffe und einem ausführlichen Sachregister.

3. Eine Einschätzung wichtiger Dimensionen des Buches

Das vorliegende, sehr umfangreiche Buch ist – wie bereits erwähnt – multidisziplinär konzipiert. Eine Rezension kann der Fülle an präsentierten Materialien und methodischen Ansätzen daher nur sehr entfernt gerecht werden.

Die nachfolgenden Aussagen aus der Feder eines Ökonomen weisen daher notgedrungen einen Bias auf. Auch zeigen sich bestimmte Meriten/Schwächen eines Buches nicht beim erstmaligen Lesen, sondern erst bei der vertieften Verwendung in der Ausbildung.

Insgesamt erscheint mir das Buch gelungen zu sein. Es erfüllt das von den Herausgebern formulierte Anforderungsprofil. Formal besticht es durch ein modernes und attraktives Layout. Es ist insgesamt gelungen 55 AutorInnen so aufeinander abzustimmen, daß – mit einigen Ausnahmen – größere Redundanzen bzw. Wiederholungen vermieden werden konnten. Auch die Homogenität in der Darstellung konnte einigermaßen gewahrt werden, wenngleich Originalität, Aktualität, Analyse-niveau und Analysetiefe der Beiträge durchaus unterschiedlich sind.

Äußerst hilfreich sind die Literaturangaben zu den einzelnen Kapiteln, die wesentliche Ergänzungen bzw. weiterführende Hinweise zu den Themenbereichen geben. Sehr aufschlußreich und wertvoll – insbesondere auch für die Lehre – sind die Darstellungen von im allgemeinen nicht leicht zugänglichem empirischem Material (z. B. Tabellen auf S. 36/37 zur Bedeutung bestimmter Erbkrankheiten, Tabelle auf S. 68 zu Krebsrisikofaktoren etc.)

Besonders hilfreich ist auch ein Serviceteil, der Adressen (Post- und Internetadressen) verschiedener Forschungsverbünde, die derzeit angebotenen Aufbaustudienlehrgänge, die diversen Fachgesellschaften bzw. die Zeitschriften und Publikationsreihen für Public Health enthält. Etwas irritierend ist dabei, daß in der Zeitschriftenübersicht das *Journal of Health Economics*, international wohl die führende gesundheitsökonomische Zeitschrift, nicht enthalten ist.

Nur bedingt gelungen ist das Glossar, da es keinem einheitlichen Prinzip folgt. Teilweise werden hier – wie von

einem Glossar erwartet – klare Begriffsumschreibungen gegeben (z. B. S. 637: attributables Risiko), zum Teil werden weiterführende inhaltliche Erklärungen bzw. Wiederholungen aus dem Text ohne klare Definitiorik gebracht. So bleibt der Begriff "*Managed Care*" (S. 645) weitgehend unklar. Eher mißverständlich und verkürzend sind auch die Umschreibungen für Gesundheitsökonomie (S. 642), Finanzierung im Gesundheitssystem (S. 640), gemeindeorientierte Präventionsstrategien (S. 640), Ordnungspolitik im Gesundheitswesen (S. 647), Lebenserwartung (S. 645). Auch ist die Aussage, daß die Kostenentwicklung der GKV im Fokus der ökonomischen Gesundheitspolitik stehe, zweifelhaft. Seit Jahren schreiben Ökonomen, daß die Stabilität des Beitragssatzes eben keine zentrale Zielgröße der Gesundheitspolitik sein soll.

Das Buch ist nur eingeschränkt als Lehrbuch im klassischen Sinne zu bezeichnen. Dagegen spricht schon die Zahl der Autoren. Es ist ein Lesebuch, eine sehr gut aufbereitete Materialsammlung, die in der *Public Health*-Ausbildung anwendungsorientiert aufbereitet und eingesetzt werden kann. Aber auch zur persönlichen Weiterbildung und zu Nachschlagezwecken kann es gut verwendet werden.

Im folgenden sollen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – einige zentrale Aussagenbereiche des Buches herausgestellt und gewürdigt werden. Das Buch geht von folgender Definition von *Public Health* aus: *Public Health* umfaßt demnach alle Maßnahmen und Management-Ansätze, die sich vorwiegend auf ganze Populationen oder größere Subpopulationen beziehen, und zwar organisierbare Ansätze bzw. Systeme der Gesundheitsförderung, der Krankheitsverhütung und der Krankheitsbekämpfung unter Einsatz kulturell und medizinisch angemessener, wirksamer, ethisch und ökonomisch vertretbarer Mittel (S. 3). *Public Health* geht damit

über die Zuständigkeit der öffentlichen Gesundheitsdienste im traditionellen Sinne deutlich hinaus. Letztere befassen sich bevorzugt mit jenen Einflußfaktoren von Gesundheit, die ökonomisch als Kollektivgüter (Nichtrivalität im Konsum, Nichtausschließbarkeit über den Preismechanismus) bezeichnet (ansteckende Krankheiten, Prävention etc.) werden können.

Public Health in dem hier verstandenen (modernen) Sinne setzt dagegen eine Stufe höher an. Sie fragt ökonomisch-technisch gesprochen: Wie schaut die Produktionsfunktion von Gesundheit (salutogenetischer Ansatz) aus, und wie kann sie optimiert werden? Daß diese Produktionsfunktion dabei keine deterministische, lineare, zeitgleiche, genau identifizierbare Beziehung ist, sondern daß es hier um stochastische, nichtlineare, zeitverzögerte und vielfach nur ungenau identifizierbare Zusammenhänge geht, machen die einzelnen Beiträge dieses Sammelbandes sehr anschaulich deutlich. Die Identifizierung der Zusammenhänge ist auch hier – wie bei allen sozioökonomischen Analysefeldern – einer etwaigen Optimierung vorgeschaltet bzw. vorzuschalten. Als besonders interessant ist in diesem Zusammenhang der Beitrag von J. Schmidtke zu "Humangenetik: Sind Gesundheit und Krankheit angeboren?" zu klassifizieren, weil er sowohl sehr interessante Informationen bietet wie auch auf die schwerwiegenden ethischen Probleme der (genetischen) Diagnostik in diesem Zusammenhang eingeht und damit ein sehr aktuellen Thema anspricht.

Der gewählte Ansatz, der in mancher Hinsicht einer "metawissenschaftlichen Verankerung" gleichkommt, bringt eine Versöhnung des supraindividuellen *Public Health*-Ansatzes mit der subindividuellen biomedizinischen bzw. individuellen klinischen Forschung. Daran ist indirekt auch geknüpft, daß die Rolle des Gesundheitswesens für die Ge-

sundheit einer Population (wieder) aufgewertet wird. Wie M. H. Brenner in seinem Geleitwort zum Buch schreibt, wird damit die Sichtweise von T. McKeown, der das Verschwinden der meisten Infektionskrankheiten sowie den dramatischen Anstieg der Lebenserwartung in den letzten 130 Jahren in den Industrieländern fast ausschließlich auf eine prosperierende ökonomische Entwicklung zurückführt, deutlich relativiert. (5)

Differenziert wird auch das Verhältnis und die Bedeutung von gesellschafts- und verhaltensbedingten Krankheitsursachen erörtert. Bestätigt bzw. bestärkt werden jene Untersuchungsergebnisse aus dem Nationalen Gesundheitsdienst Großbritanniens, die besagen, daß die Rolle des Erwerbslebens (z.B. die Berufswahl) für Mortalitäts- und Morbiditätsunterschiede in der Bevölkerung entscheidend ist. Faktoren wie die Verfügbarkeit, Inanspruchnahme und Qualität der medizinischen Leistungen spielen bei der Erklärung dabei eine untergeordnete Rolle. Das Hauptgewicht kommt dabei schichtenspezifischen Lebens- und Arbeitsbedingungen, insbesondere differentiellen gesundheitsbezogenen Lebensstilen und physischen sowie sozioemotionalen Belastungskonfigurationen zu. Bestätigt wird andererseits aber auch, daß die Verhältnisprävention (Maßnahmen der Arbeitsplatzsicherheit, Unfallvorsorge) vielfach einen wesentlich höheren Standard aufzuweisen scheint als die Verhaltensprävention, wenngleich diesbezügliche Aussagen auf Grund der komplexen Wirkungsmodelle schwierig sind. Dieser Eindruck bestätigt sich aber auch in Krankheitskostenstudien.

Gewisse Vorbehalte möchte der Rezensent gegenüber dem Kapitel "Institutionen, Systeme und Strukturen" anbringen. In diesem Kapitel werden im wesentlichen in Deutschland bestehende Strukturen der Gesundheitspolitik und der Gesundheitsversorgung darge-

stellt. Im weiteren wird ein sehr informativer Überblick über die Finanzierungsstrukturen (Finanzierungsträger, Ausgabenstrukturen) gegeben. Auch die Darstellung der institutionellen Strukturen in Deutschland ist informativ und systematisch. Die Vorbehalte folgenden Punkten gelten in diesem Kapitel:

* Der Abschnitt über die Gesundheitspolitik ist durch eine sehr optimistische Sicht über die Formulierbarkeit von Zielen bzw. Strategien der Gesundheitspolitik durch politische Entscheidungsmechanismen geprägt. Die Erwartung der konsistenten Formulierbarkeit und Umsetzung einer solchen Politik ist spätestens seit der Veröffentlichung des Arrow'schen Unmöglichkeitstheorems deutlich gesunken. Zudem wurden in den letzten dreißig Jahren im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie Erkenntnisse über das Verhalten von Politikern, Verbänden und Interessengruppen entwickelt, die in hohem Ausmaß auch das Entscheidungsverhalten im Gesundheitswesen erklären können und die bei der institutionellen Gestaltung zu berücksichtigen sind. Diese Literatur hat auch zu einer Neuformulierung eines (reduzierten) Stellenwerts von Zielen (Leitbildern) in der Politik geführt. Insgesamt würde die stärkere Berücksichtigung von Ansätzen der Neuen Politischen Ökonomie ein Umdenken von der starken Ergebnisorientierung des Buches zu einer stärkeren Verfahrensorientierung nahelegen.

* Meines Erachtens wäre es sinnvoll gewesen, die beiden Kapitel "Ziele und Strategien der Gesundheitspolitik" und "Denken in Zusammenhängen: Gesundheitssystemforschung" stärker miteinander zu verbinden. Dadurch wäre es möglich gewesen, verschiedene Grundmodelle der Steuerung im Gesundheitswesen (Marktmodell, Sozialversicherungsmodell)

klarer herauszuarbeiten und die Vorteile/Nachteile, die mit den einzelnen Modelltypen verbunden sind, klarer zu formulieren. Störend ist in diesem Zusammenhang auch, daß die einzelnen Modelle ziemlich undifferenziert angewendet werden und die wichtige Unterscheidung zwischen der Risikoabsicherungsfunktion und der Leistungsbereitstellungsfunktion im Gesundheitswesen nicht durchgängig eingehalten wird. Diese Unterscheidung wird (erst) von Leidl im Rahmen der Finanzierungsdiskussion eingeführt.

* Diese Unterscheidung hätte es auch ermöglicht, differenzierter auf die wichtige normative Frage der Steuerungsalternativen (Markt, Staat, private Non-Profit-Institutionen, Selbstversorgung etc.) in der Leistungsbereitstellung und in der Risikoabsicherung einzugehen. Diese gesellschaftspolitische Grundfrage wird (leider) im Buch nur am Rande beleuchtet, wenngleich implizit eine hohe Affinität zu staatsnahen Lösungen herausgelesen werden kann. Eine klarere Herausarbeitung der Optimalitätskriterien in der Institutionenwahl (privat/öffentlich, zentral/dezentral) hätte auch Vorteile in der Evaluation real existierender Systeme (z.B. Honorierungssysteme von Ärzten, Krankenhäusern) gebracht.

Von hoher sachlicher Kompetenz, Ausgewogenheit und anwendungsbezogener Relevanz ist das Kapitel "Informationen gewinnen und interpretieren" geprägt. Dies gilt insbesondere auch für das Kapitel, das in die ökonomische Evaluation einführt. In sehr anschaulicher Form werden hier unterschiedliche Arten der ökonomischen Evaluation und deren Vor- und Nachteile gegenübergestellt.

Differenzierter sind dagegen wiederum die Ausführungen zum Kapitel "Was kann Public Health in der Praxis leisten? Problemzugang System und

Institutionen" zu sehen. Hier werden Aussagen zu Planung und Management, zur Qualitätsförderung und Evaluation und zum Qualitätsmanagement gemacht. Die Ausführungen in diesem Kapitel sind teilweise heterogen und bleiben stellenweise auf allgemeinem betriebswirtschaftlichen Niveau ohne einen entsprechenden Anwendungsbezug. Die Aufbereitung und Einschätzung von *Managed Care* spiegelt m. E. den Stand der Diskussion nur eingeschränkt wider. Eine klarere Unterscheidung von Grundkonzeption, erwarteten Auswirkungen und empirischen Erfahrungen bzw. Übertragungsmöglichkeiten auf Gesundheitssysteme vom Sozialversicherungstyp wäre hier ohne Zweifel hilfreich gewesen. Aber möglicherweise spiegelt die Art der Darstellung in diesem Kapitel auch den Umstand wider, daß es sich hier um neue Instrumente handelt, bei denen die betriebswirtschaftliche Rhetorik noch die Enttäuschungen der Erfahrung (Praxis) verdeckt, insgesamt aber doch ein großes Maß an Skepsis von seiten der sozialwissenschaftlich dominierten *Public Health*-Vertreter zum Ausdruck kommt.

4. Lehren für Österreich

Sieht man einmal von der überwiegenden Orientierung an deutschen Institutionen und Gegebenheiten der Gesundheitspolitik- und Gesundheitsversorgung ab, so kann das Buch auch dem österreichischen Leser sehr empfohlen werden.

Darüber hinausgehend stellt sich aber die Frage, ob bzw. welche spezifischen und konkreten Lehren aus diesem Buch für die Gesundheitspolitik in Österreich gezogen werden sollen bzw. gezogen werden können. Ohne ins Detail zu gehen, sollen zumindest zwei Ansatzpunkte kurz diskutiert werden: die Verbesserung der Ausbildungs- und Forschungsstrukturen in *Public Health*

und die Umstrukturierung der Öffentlichen Gesundheitsverwaltung unter der stärkeren Berücksichtigung des *Public Health*-Gedankens.

Die Feststellung von Schwartz in diesem Buch: "Public Health gehört in Deutschland – anders als in den angelsächsischen Ländern – zu den noch jungen wissenschaftlichen Arbeitsgebieten..." (S. 3), gilt in noch viel stärkerem Maße für Österreich. In Deutschland sind seit 1989 neun Postgraduierten-Studiengänge aus *Public Health* mit einer derzeitigen jährlichen Ausbildungskapazität von 300 Studienplätzen installiert worden. In einer 1996 durchgeführten Befragung zum Stand und zu den Perspektiven von *Public Health* in Österreich wurde die Meinung von Entscheidungsträgern im Gesundheitswesen erhoben. Insgesamt schätzten 57% der Befragten den Stand der österreichischen *Public Health*-Forschung "schlechter" oder "viel schlechter" als in den führenden Ländern ein. Aus der Sicht der Befragten existiert ein besonders großer Forschungsbedarf auf den Gebieten der Epidemiologie und Gesundheitsberichterstattung, Gesundheitsförderung und Prävention sowie Gesundheitssystemforschung. (6)

Innerhalb der postgraduellen Ausbildung werden zwar Weiterbildungskurse in einzelnen Aspekten von *Public Health* von den Universitäten auf Basis von Universitätslehrgängen angeboten, der Ausbildungsbedarf an Postgraduierten im *Public Health*-Bereich wird dadurch bei weitem nicht abgedeckt. Insgesamt sind die Ausbildungsmöglichkeiten im Bereich *Public Health* aus der Sicht internationaler Standards als höchst unbefriedigend zu bezeichnen. Interessenten sind auf ein diesbezügliches Studium im Ausland verwiesen.

Seit einiger Zeit wird von Vertretern der Sozialmedizin die Idee einer "Austrian School of Public Health" ventiliert. Im Jahre 1997 wurde ein Projekt für eine *Public Health*-Ausbildung in Öster-

reich von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitet. Ziel dieses Ausbildungsprogramms sollte es sein, Experten mit Schlüssenqualifikationen im Bereich *Public Health* auszubilden, die dann in einer geänderten Konzeption von *Public Health* innerhalb des Öffentlichen Gesundheitsdienstes eingesetzt werden sollten. Als ein erster Schritt wurde von der Österreichischen Gesellschaft für Gesundheitswissenschaften und *Public Health* ein Fünffjahresprojekt der Planung, Durchführung und Evaluierung einer Österreichischen *School of Public Health* vorgeschlagen. Die Ausbildung sollte auf einem interdisziplinären Konzept auf einer postgradualen Basis beruhen. Sie soll sich an internationalen Standards orientieren und mit dem *Master of Public Health* abgeschlossen werden. (7)

Die Gesamtkosten dieses Projektes werden derzeit mit 37,5 Mill. öS angegeben. Rund 25% davon soll über Studiengebühren finanziert werden, die restlichen 75% sollen durch ein Gründerkonsortium, bestehend aus dem Bund, den Ländern und den Sozialversicherungsträgern, aufgebracht werden. Die Voraussetzungen für den Start dieses Projektes sind eine entsprechende politische Willenserklärung sowie die Unterstützung und Finanzierung durch die relevanten Stellen. Es ist im Moment völlig unklar, ob, wann und in welcher *Dimensionierung* dieses Projekt tatsächlich in die Implementierungsphase gehen wird.

Hand in Hand mit einer unzureichenden Ausbildungssituation in *Public Health* geht die untergeordnete Stellung von *Public Health* in der Gesundheitspolitik. Der institutionelle Anknüpfungspunkt des *Public Health*-Gedankens sind im wesentlichen die Einrichtungen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes. Dieser Öffentliche Gesundheitsdienst wird vielfach als dritte Säule des Gesundheitssystems neben der ambulanten und stationären Versorgung gesehen.

Im Rahmen der Tätigkeit des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (der Sanitätsbehörden) dominieren derzeit in Österreich die bundes- und landesgesetzlich geregelten hoheitlichen Funktionen und Aufgaben. Bei stagnieren der personeller Kapazität bilden die in erster Linie im Rahmen der Leistungsverwaltung (Privatwirtschaftsverwaltung) angesiedelten Aufgaben der Gesundheitsförderung eher den Charakter eines "Puffers", der bei personellen und budgetmäßigen Engpässen primär von Kürzungen in diesem Bereich bedroht sind. Dazu kommt, daß die hoheitlich organisierten Strukturen im Rahmen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes für eine Gesundheitsförderung, die sich "moderner Motivationsmethoden, Organisations- und Marketingmethoden" bedient, nur bedingt geeignet ist. Die verstärkte Implementierung des *Public Health*-Gedankens als Informations- und Steuerungsebene im Gesundheitswesen auf der Metaebene – wie sie in diesem Buch vorgestellt wird – würde eine tiefgreifende institutionelle Neuorientierung in der österreichischen Gesundheitspolitik erforderlich machen.

Engelbert Theurl

Anmerkungen

- (1) Zitiert nach: Sablik, K., Die Finanzierung des Allgemeinen Krankenhauses durch Kaiser Joseph II., in: H. Wyklicky, M. Skopec, (Hrsg.), 200 Jahre Allgemeines Krankenhaus in Wien (Wien 1984) 23.
- (2) Häfner, H., Public Health in Geschichte und Gegenwart, in: Zeitschrift für Gesundheitswissenschaft 4 (1996) 309.
- (3) Vgl. ebd. 313 und Fischer, A., Geschichte des deutschen Gesundheitswesens, Bd. 1 und 2 (Hildesheim 1965); Labisch, A., Homo Hygienicus – Gesundheit und Medizin in der Neuzeit (Frankfurt-New York 1992).
- (4) Vgl. Häfner (1996) 314f.
- (5) Vgl. McKeown, T., Die Bedeutung der Medizin. Traum, Trugschluß oder Nemesis? (Frankfurt 1982).
- (6) Vgl. den Beitrag von Noack über Public Health in Österreich und der Schweiz in diesem Buch, S. 600 f.
- (7) Vgl. dazu ausführlich Österreichische Gesellschaft für Gesundheitswissenschaften und Public Health, Projektvorschlag Österreichische School of Public Health (Graz 1997).

Versuche zur Schnittstelle der Systeme Technik und Gesellschaft

Rezension von: Gunther Tichy (Hrsg.),
Technikfolgenabschätzung in Österreich
- Entscheidungshilfe in einer komplexen
Welt. Beispiele aus der Praxis, Verlag der
österreichischen Akademie der
Wissenschaften, Wien 1996, 378 Seiten,
öS 690,-.

Gunther Tichy als Herausgeber stellt in diesem Sammelband neben grundsätzlichen Beiträgen zur Technikfolgenabschätzung anhand konkreter Fallbeispiele einige wichtige Arbeiten der Forschungsstelle für Technikbewertung (FTB) und des Nachfolgers, dem Institut für Technikfolgen-Abschätzung (ITA), beide an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, vor. Der Sammelband wendet sich laut Überblicksartikel an Meinungsbildner, Politikberater im engeren Sinne und Entscheidungsträger.

Liest man den ersten Beitrag des vorliegenden Buches, so drängen sich unwillkürlich Eindrücke von den Diskussionen des vergangenen Sommers und Herbstes rund um die Veränderungen im Bereich des Pensionsrechts auf: Wie damals Politikberatung von einzelnen Wissenschaftlern praktiziert wurde, so kann das Politikberatungskonzept einer wissenschaftlichen Technikfolgenabschätzung jedenfalls (hoffentlich) nicht gemeint sein. Überhaupt ist in höchstem Maße auffällig, daß sich die Konzeptionierung einer institutionalisierten Technikfolgenabschätzung als Politikberatung - im offensichtlichen Gegensatz zu anderen Fachbereichen - sehr eingehend mit den konkreten Aufgaben und Herangehensweisen be-

schäftigt hat oder noch beschäftigt. So beschreibt Tichy in seinem Überblick die Motivation des US-Parlaments zur Gründung des Office of Technology Assessment (der ersten institutionalisierten TA-Einrichtung) folgendermaßen:

Die Abgeordneten wollten demnach „in zusammengefaßter, verständlicher Form erfahren,

- welche Fragen wissenschaftlich geklärt sind und welche nicht;
- bei welchen Fragen unterschiedliche Experten unterschiedliche Meinungen vertreten;
- welche Fragen politisch entschieden werden müssen, da Experten zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, oder eine Entscheidung zwischen Werten getroffen werden muß;
- welche Folgen etwaige Entscheidungen in technologischer, umweltpolitischer, gesellschaftlicher usw. Hinsicht hätten“.

In der Folge hält Tichy fest, daß TA demnach notwendigerweise auf einem interdisziplinären Konzept aufbauen muß. TA muß sich auch immer ihrer erkenntnistheoretischen und praktischen Grenzen bewußt sein, da etwa die vollständige „Imagination potentieller Probleme“ (und auch technischer Entwicklungslinien!) unmöglich ist. Dennoch darf TA diesen Anspruch auf umfassende Analyse aber nicht aufgeben. Vor diesem Hintergrund sind also mögliche künftige Entwicklungen und Alternativen der Technikwahl darzustellen und die Auswirkungen im Lichte gesellschaftlicher Zielsetzungen bewertbar zu machen. An dieser Stelle hält Tichy nochmals und zu Recht fest: „bewertbar gemacht, nicht bewertet“ (S. 25). TA soll nämlich (aufgrund der in der Regel implizierten Wertvorstellungen in technologischen Fragestellungen) nicht Entscheidungen treffen, sondern helfen, diese quasi durch eine analytische Vorleistung, fundierter zu gestalten. Da aber bereits die Beschreibung von technischen Sachverhalten und mehr

noch die Analyse ihrer Konsequenzen äußerst wertsensibel ist, ist die Offenlegung der gewählten Methode und notwendigerweise getroffenen Werturteile umso notwendiger.

Mit diesem Anspruch trägt TA auch seinen Teil zu einer mündigen Gesellschaft bei. Denn als impliziten Prozeß hat es die Abschätzung von Folgen neuer Technologien ja immer gegeben - und sei es nur insofern, als die Entscheidungssträger „alles laufen lassen“. Eine Institutionalisierung macht diesen Entscheidungsfindungsprozeß allerdings bewußter und transparenter - in diesem Sinne auch ein demokratiepolitischer Fortschritt.

Walter Peissl und Helge Torgersen stellen sich in ihrem gemeinsamen Beitrag konsequenterweise daher die Aufgabe, Eckpfeiler einer optimalen Institutionalisierung von TA zu finden. Denn „als Instrument der Politikberatung ist es für die Wirksamkeit von TA in einer Gesellschaft von elementarer Bedeutung, wie die TA-Institutionen im politischen System verankert sind“ (S. 30). Dies ist eine umso schwierigere Problemlage, als TA ja um eine möglichst umfassende und detaillierte Darstellung bemüht sein muß, aber auch in einer der nächsten Stufen zu einer möglichst politiknahen (und daher bereits quantitativ auf wenige Seiten beschränkten) Übersetzung der Resultate kommen muß.

Die vorgestellten TA-Institutionen zeigen den sehr stark an den Parlamenten orientierten Zugang in Form von - vor allem in Europa - politiknahen TA-Sekretariaten.

Ausgangsmodell und - wie die Autoren schreiben - „Mekka“ der TA-betreibenden Wissenschaftler war das bereits erwähnte Office of Technology Assessment (OTA), das 1972 gegründet und dem Kongreß unterstellt wurde. Heute arbeiten beim OTA 200 Wissenschaftler mit einem Budget von über 20 Mio \$. Bis heute erfreut sich das OTA

einer außerordentlichen internationalen Anerkennung, aber auch, nicht zuletzt aufgrund der Ausgewogenheit seiner Berichte, einer wirksamen Kooperation mit dem Kongreß.

Erst Mitte der achtziger Jahre fand in Europa die Gründung erster mit ähnlichen Aufgabenstellungen betrauter Institutionen statt - wobei diese teilweise nach völlig anderen Konzepten vorgehen, jedenfalls aber bedeutend kleiner und finanzschwächer sind. Diese werden in der Folge kurz dargestellt. So führt das 1986 gegründete und von einem Ministerium finanzierte niederländische Institut (bis 1994: NOTA - Netherlands Organization for Technology Assessment, seit 1994: Rathenau Instituut) keine Eigenforschung durch, sondern vergibt in der Regel Untersuchungsaufträge und erarbeitet in der Folge Optionen und Empfehlungen.

Das ebenfalls 1986 gegründete dänische Institut hingegen besteht aus einem vom Parlament aus allen gesellschaftlich relevanten Organisationen ernannten Rat und einem vom Parlament finanzierten Sekretariat. Konzeptionell liegt bei der Arbeit der Schwerpunkt auf der Unterstützung eines Diskussionsprozesses unter breiter Öffentlichkeitsbeteiligung. Als international bekanntestes dänisches Instrument werden dabei die sogenannten „Consensus-Konferenzen“ vorgestellt (S. 39), für welche auch ein ähnlicher, von der Gewerkschaft unterstützter Vorschlag für Österreich vorliegt: Eine bestimmte Technologie wird anhand von Zeugen (den Experten) und von Richtern (den Laien) abgehandelt, wobei die Laien ein breites Meinungsspektrum der Bevölkerung abdecken sollen und die Experten genötigt sind, sich einer allgemein verständlichen Sprache zu bedienen. Als Abschluß der öffentlichen Veranstaltung wird ein Bericht von den Laien erstellt, der oftmals einen wesentlichen Input für die technologiepolitische Diskussion darstellt.

Als weitere institutionalisierte Lösungen werden das „Technikfolgenabschätzungsbüro Deutscher Bundestag“ - TAB, das „Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques“ - OPECST in Frankreich, das „Parliamentary Office of Science and Technology“ - POST in Großbritannien und das „Scientific and Technological Options Assessment Programme“ - STOA der EU näher vorgestellt. Alle Einrichtungen (außer dem OTA) haben zwischen fünf und zwanzig Mitarbeiter und ein Budget von 10 - 30 Mio öS (POST nur 4 Mio öS). In weiteren europäischen Ländern ist die Diskussion bzw. der Aufbau von TA unterschiedlich weit fortgeschritten.

Die Darstellung und Beurteilung der TA-Institutionen wird von den Autoren weitgehend hinsichtlich der Nähe zu den Parlamenten vorgenommen - konsequenterweise wird daher laufend von PTA - „Parlamentarisches Technology Assessment“ gesprochen. Dies wirkt insofern irritierend, als ja von Tichy und auch von Peissl/Torgersen die Hauptaufgabe von TA in der Politikberatung gesehen wird - spricht: in der Verbesserung von Entscheidungen. Die Erfüllung dieser Funktion hängt natürlich im erheblichen Ausmaß davon ab, wie sehr die TA-Institution Zugang zu den jeweiligen bestimmenden politischen Entscheidungsträgern bekommt - was nicht in allen Fällen unbedingt in erster Linie das Parlament sein muß, wie auch Peissl/Torgersen konstatieren. Dies ergibt sich schon aufgrund der Quantitäten: Tichy spricht von 20% der Gesetze, die zumindest implizit Technologiebewertung vornehmen - ganz zu schweigen von der großen Menge an Verordnungen, welche das Parlament gar nicht passieren. Eine Überprüfung, inwieweit das im Grundsatz als primär angesehene Ziel der Technologieberatung in den verschiedenen nationalen Ausprägungsformen erreicht werden konnte, wäre äußerst interessant, fehlt

aber weitgehend. Aufschlußreicher wird hingegen die ebenfalls wichtige Fragestellung behandelt, inwieweit die auch demokratiepolitische Rolle erfüllt wird, interessierte Bürger in die technologiepolitische Diskussion einzubeziehen bzw. bei bestimmten Technologien das Interesse des Parlaments an derartigen Fragestellungen zu erhöhen.

Im zweiten Teil des Beitrages werden die TA-Aktivitäten in Österreich dargestellt, die ebenfalls bis zur Mitte der achtziger Jahre zurückgehen und letztlich auch zur Gründung des ITA an der Akademie der Wissenschaften geführt haben. Wie Peissl/Torgersen schreiben, stellt die derzeitige Lösung zwar eine weitgehende inhaltliche Unabhängigkeit sicher, bringt aber andererseits eine chronische Mittelknappheit und eine mangelnde Nähe zu politischen Entscheidungsträgern mit sich. Dies hat sich durch die weitgehend positiven Erfahrungen im Zuge einer in Österreich erstmals an einem konkreten Beispiel (Gentechnik) eingesetzten Enquete-Kommission des Parlaments (die vom ITA betreut wurde) kaum verändert. Wie die Autoren richtig bemerken, hat daran auch die Etablierung eines Rats für Technologieentwicklung unter Vorsitz des Wissenschaftsministers mit rund 40 Mitgliedern aus Ministerien, Parlament, Ländern, Verbänden usw. nichts geändert.

Unabhängig von der in diesem Zusammenhang auftretenden Frage der Arbeitsfähigkeit von Gremien stellt sich das grundsätzliche Problem der Nachfrage. In den meisten Fällen ist eine sinnvolle unabhängige Beratung ja nur dann möglich, wenn die zu Beratenden auch tatsächlich beraten werden wollen. Fehlt dieses Moment, dann werden nur in Ausnahmesituationen (etwa eine politisch akut werdende Frage) dynamische Entwicklungen in diese Richtung möglich.

Die Autoren legen für die Entwicklung von TA in Österreich einen sehr zu

unterstützenden Katalog von quantitativ-inhaltlichen Vorschlägen vor. Die Frage der stärkeren institutionellen Verankerung wird mit dem Satz eingeleitet: „Soll nun am Parlament Technikfolgen-Abschätzung nachhaltig betrieben werden, wäre“. Genau an dieser Stelle wäre die Frage zu beantworten gewesen, ob - angesichts der quantitativen Ressourcen des österreichischen Parlaments und der faktischen Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative - ein parlamentarischer Ansatz die effektivste Institutionalisierung von TA als Entscheidungsverbesserer darstellen kann.

Im zweiten (quantitativ weit umfangreicheren) Teil des Bandes wird anhand von auch den interessierten Laien verständlichen Beiträgen, eine Reihe von Untersuchungsergebnissen des Instituts aus den letzten Jahren vorgestellt. Die Palette deckt dabei weitgehend die „großen“ Schwerpunkte des Institutes ab: Telekommunikationstechnologie, Umwelttechnologie, Biotechnologie sowie Medizintechnologie. Im Rahmen einer kurzen Buchvorstellung wäre es meiner Meinung nach unseriös, zu jedem der elf technologiebezogenen Fachbeiträge eine Zusammenfassung und Bewertung zu versuchen - sind sie doch selbst Zusammenfassungen umfassender Studien. Ich möchte mich daher an dieser Stelle damit begnügen, den Leser auf die einzelnen behandelten Themen hinzuweisen und zu einer jedenfalls lohnenden Lektüre der jeweils interessierenden Beiträge einzuladen.

Helge Torgersen befaßt sich mit den Möglichkeiten eines verantwortungsvollen Umganges mit den Chancen und Risiken der Gentechnik: ein Thema, das seit Jahren auch die öffentlichen Diskussionen, jüngst auch in Österreich, mitdominiert.

Torgersen wagt sich mit der Gentechnik an ein heikles Thema. Die vorhandene Ablehnung bzw. Skepsis gegen-

über der Gentechnik stellt möglicherweise lediglich die Kristallisation einer in breiten Bevölkerungskreisen vorhandenen allgemeinen diffusen Technikkritik dar. Ein gesellschaftlicher Zustand, der bei einem kleineren Teil der Bevölkerung zu einer ausgeprägten Polarisierung zwischen Skeptikern und Euphorikern führt, bei einem größeren Teil aber wohl durch eine Mischung von Faszination und Resignation (ob der als unbeeinflussbar empfundenen Schnelligkeit und Richtung der Entwicklung), gekennzeichnet ist. Dieser Zustand drückt sich mittelfristig kaum in der Ablehnung bereits breit eingeführter Produkte aus - bei diesen konkreten Manifestationen und den ihnen zugrundeliegenden neuen Technologien stößt man meist auf breite Zustimmung bzw. akzeptierte Verwendung -, sondern vielmehr durch eine tiefsitzende Skepsis gegenüber Neuerungen und Veränderungen. Das Schwerpunktthema Telekommunikation wird in der Folge auf drei verschiedenen Ebenen durch Beiträge von Johann Cas („Ökonomische Effekte der Telekommunikation: Auswirkungen auf Wachstum, Wirtschaftsstruktur und Wettbewerbsfähigkeit“), Johann Cas und Paul Pisjak („integrierte Breitbandnetze - eine Technologie sucht ihren Markt“) sowie Walter Peissl und Paul Pisjak („Kartenspiele im Zahlungsverkehr - und wie sind die Regeln? Probleme des kartengestützten Zahlungsverkehrs in Österreich“) behandelt.

Beim Themenblock Umwelt steht die Technologiefolgenabschätzung einer breiten öffentlichen Unterstützung gegenüber, wobei die tatsächlichen Konsequenzen der verschiedenen Konzepte in weiten Bereichen nicht strukturiert untersucht wurden. Michael Nentwich und Christian Rakos („Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Politiken, Plänen und Programmen: ein strategisches Instrument der Umweltvorsorge“), Sebastian Alber und Markus Miki-

("Nachwachsende Rohstoffe - Chance für eine grüne Zukunft?") und Christian Rakos ("NFF Nebenstrom-Feinstölfilter. Technikbewertung einer Abfallvermeidungstechnologie") geben Beispiele auf verschiedenen Konkretisierungsstufen.

Der Bereich Medizin- und Sozialtechnologie wird von Claudia Wild ("Medical Technology Assessment: Die sozialen Folgen der Technisierung der Medizin"), Walter Kriedl und Helge Torgersen ("Medical Technology Assessment in Österreich. Auf der Suche nach Ansatzpunkten"), Walter Peissl und Claudia Wild ("Patienten-Karten: Eine Technikfolgen-Abschätzung einer Anwendung der Informationstechnologie im Gesundheitsbereich") und Claudia Wild ("Gerontechnologien: Autonomie im Alter mit Hilfe der Technologie") behandelt.

Die Artikel dieses Buches stellen in ihren jeweiligen Fachbereichen exzellente Beiträge zur Diskussion dar. Sie sind daher für die von den entsprechenden Fragestellungen betroffenen Entscheidungsträger und interessierten Gruppen/Personen eine unbedingt empfehlenswerte Lektüre. Die Stärke der Einzelbeiträge ist gleichzeitig wohl die Schwäche des Bandes als verkaufsfähiges Buch: Es gibt keine große Lesergruppe, die an allen vorgelegten Themen gleich stark interessiert ist. Diese gewissermaßen als Sammelband herausgegebene Arbeitsdokumentation (und das ist das Schicksal vieler ähnlicher Werke) fordert daher geradezu zum Kopieren einzelner Teile heraus.

Roland Lang

Gerechtigkeit aus soziologischer Perspektive

Rezension von: Hans-Peter Müller,
Bernd Wegener (Hrsg.), Soziale
Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit,
Leske und Budrich, Opladen 1995,
335 Seiten, öS 321,-.

Dieser Tagungsband bietet Lesern, die nicht mit soziologischer Literatur vertraut sind, zunächst eine Überraschung: Soziologie hat sich bisher nur wenig mit Gerechtigkeit und Ungerechtigkeit von Gesellschaften und sozialen Strukturen beschäftigt. Es geht also um wissenschaftliches Neuland. Die Ursache dafür ist, daß Gerechtigkeitsvorstellungen normative Ideen sind und daher von Ungleichheit nicht ohne weiteres auf Ungerechtigkeit geschlossen werden kann. Zwar nimmt die soziologische Ungleichheitsforschung ihren Impetus oft von Vermutungen der damit verbundenen Ungerechtigkeit, wie im Vorwort betont wird, aber ein direkter Zusammenhang kann nicht ohne weiteres hergestellt werden.

Ein zentraler Aspekt fast aller Beiträge in diesem Buch ist daher die Frage, was die Soziologie, insbesondere die quantitativ-empirisch arbeitende Soziologie, zur Diskussion von Gerechtigkeit beitragen kann. Im Einleitungsbeitrag der Herausgeber wird diese Frage anhand der Gegenüberstellung der Gerechtigkeitstheorien von Rawls und denen der Kommunitaristen, allen voran der von Michael Walzer, diskutiert. Rawls ging, vor allem in seiner frühen Theorie, von abstrakt gedachten Individuen aus, und stellte die Frage, wie eine gerechte Gesellschaft beschaffen sein müßte, die von diesen Individuen als solche akzeptiert werden könnte. Es

war die Frage nach einer universalistischen Theorie der Gerechtigkeit, also unabhängig von jeder konkreten Gesellschaft. Von kommunitaristischen Kritikern wurde darauf hingewiesen, daß dieser Ausgangspunkt unzulässig sei. Individuen müssen nämlich immer als Teilnehmer einer bestimmten Gesellschaft gedacht werden. Daher können deren Gerechtigkeitsvorstellungen nicht unabhängig von dieser Gesellschaft gedacht werden.

Für die Soziologie hat diese Diskussion große Bedeutung, und kaum einer der Beiträge in diesem Band bezieht sich nicht darauf. Wenn es nämlich keine universelle Gerechtigkeitsvorstellung geben kann, dann sind empirisch gegebene Gerechtigkeitsvorstellungen nicht bloß Meinungen von Personen über gesellschaftliche Verhältnisse, sondern sie sind selbst ein Element der Struktur der Gesellschaft. Die Schwierigkeit ist, daß Soziologen auch mit dem marxistischen Konzept des „falschen Bewußtseins“ arbeiten, daher die von Personen geäußerten Vorstellungen von den möglicherweise ungerechten Strukturen geprägt sind. Auf diese Vorstellung und die Schwierigkeiten, die sich daraus für soziologische Forschung zur Gerechtigkeit ergeben, wird in einigen Beiträgen hingewiesen.

Die Problematik dieser Forschung wird an den empirischen Beiträgen in diesem Buch deutlich. Es werden Einstellungen zu Fragen, die üblicherweise mit Gerechtigkeitsproblemen in Zusammenhang gebracht werden, erhoben und mit gesellschaftlichen Strukturen und anderen Aspekten gesellschaftlich relevanter Ideologien in Beziehung gesetzt. Es werden zwei vergleichende Studien über die USA und BRD referiert, wobei sich eine mit Vergleichen zwischen einigen OECD-Ländern beschäftigt, während die andere Einstellungsunterschiede zwischen der alten BRD und den neuen Bundesländern behandelt.

Die dabei gewonnenen Ergebnisse sind nicht uninteressant, aber fraglich ist, ob sie die von den jeweiligen Autoren aufgestellten Behauptungen stützen. So können die Unterschiede in den Einstellungen zu sozialstaatlichem Einkommensausgleich zwischen der BRD und der USA nicht einfach als Überwiegen des Individualismus in den USA und des Etatismus in der BRD gedeutet werden, nur weil Einkommensungleichheit wegen unterschiedlicher Leistung in den USA stärkere Zustimmung erfährt als in der BRD. Man könnte das schließlich auch so deuten, daß man in den USA Gleichheit mehr mit Chancengleichheit, in der BRD aber mehr mit Gleichheit der Ergebnisse in Verbindung bringt. Man kann es auch nicht als eine Widerlegung der Walzer'schen Behauptung nehmen - daß nämlich ein politisches Gemeinwesen durch weitgehend einheitliche Gerechtigkeitsvorstellungen geprägt sein muß -, wenn es erhebliche Unterschiede in bezug auf Gerechtigkeitsvorstellungen zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland gibt. Walzer meint doch wirklich politische Einheiten und nicht vor kurzem zusammengeklebte Staaten.

Aber auch für die normativen Fragen sind die in dieser Konferenz behandelten Themen von großer Bedeutung. Dies wird deutlich in dem Beitrag von Beate Rössler „Geschlechterverhältnis und Gerechtigkeit“. Es wird die Forderung vertreten, daß es für Frauen nicht gleiche Rechte, sondern gleichwertige Rechte geben soll. Das setzt aber akzeptierte soziologische Erkenntnisse über nach Geschlecht unterschiedliche Möglichkeiten und Aufgaben in der Gesellschaft voraus. Ich glaube nicht, daß es so eine Erkenntnis jemals geben wird. Schließlich ist es für die sich ändernde Stellung von Frauen in der Ge-

sellschaft wesentlich, daß es heute keine allgemein akzeptierte „Erkenntnis“ über die Rolle der Frauen in der Gesellschaft gibt. Aber man kann die von Beate Rössler aufgeworfene Frage nicht einfach beiseite schieben. Viele Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes zum Prinzip der Gleichheit sind in erster Linie Festlegungen von Gleichwertigkeiten.

Daß wesentlich mehr Arbeit auf diesem Gebiet notwendig ist, und zwar sowohl theoretische als auch empirische, um zu wirklich gehaltvollen Aussagen zu kommen, wird vor allem dann deutlich, wenn der Zusammenhang zwischen anderen gesellschaftlichen Vorstellungen und denen von Gerechtigkeit untersucht wird. In einigen Arbeiten wird der Zusammenhang mit religiösen Traditionen hergestellt. Das ist sicher naheliegend, insbesondere seit den Arbeiten von Max Weber. Aber die Behauptung eines Zusammenhangs zwischen Calvinismus und eher leistungsorientierte Gerechtigkeitsvorstellungen ist für meinen Geschmack etwas zu voreilig. Bemerkenswerterweise werden in einem Aufsatz etatistische Vorstellungen mit dem Katholizismus in Verbindung gebracht, in einem anderen aber mit lutherisch-protestantischen Ideen. Das muß kein Widerspruch sein, aber die Herausgeber hätten das beachten sollen. Wie passen im übrigen die skandinavischen Länder in diese Einteilung?

Wer von den Beiträgen des Buches eine ausgefeilte, von Empirie gestützte Theorie zur Soziologie von Gerechtigkeit und Ungerechtigkeit erwartet, wird enttäuscht werden. Wer aber sehen will, wie ein neues Gebiet der soziologischen Forschung eröffnet wird, wird diesem Buch viel abgewinnen.

Peter Rosner

Wirtschaftspolitische Weichenstellungen

Rezension von: Karl Socher (Hrsg.),
Wolfgang Schmitz -

Wirtschaftspolitische Weichenstellungen
1963-1973, Verlag Orac, Wien 1996, 160
Seiten, öS 460,-; Günter Bischof, Anton
Pelinka (Hrsg.), Austro-corporatism.
Past, Present, Future; Contemporary
Austrian Studies, Vol.4, Transaction
Publishers, New Brunswick und London
1996, 428 Seiten.

Das erste hier besprochene Buch will, dem Vorwort des Herausgebers zufolge, keine Festschrift sein - eine solche ist bereits zum 60. Geburtstag des früheren Finanzministers und Nationalbankpräsidenten Dr. Wolfgang Schmitz 1983 erschienen. Die in dem Band versammelten Beiträge geben einen Rückblick auf wirtschaftspolitische Weichenstellungen, welche unter maßgeblicher Mitwirkung von Schmitz in den zehn Jahren 1963 (Gründung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen, dessen erster Vorsitzender Schmitz war) bis 1973 (Übergang zur später so genannten „Hartwährungspolitik“ nach dem Zerfall des Systems fester Wechselkurse) erfolgten und Österreichs Wirtschaftspolitik meist nachhaltig prägten.

Hans Seidel gibt in seinem Aufsatz über den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen eine Charakteristik dieser Einrichtung der wissenschaftlichen Politikberatung, wobei er das Augenmerk vor allem auf die ersten zehn Jahre richtet. Wenn bei der Gründung des Beirats angesichts von häufiger zutage tretenden Entscheidungsschwächen der damaligen Großen Koalitionsregierung mancherorts die Erwartung be-

standen hatte, daß die Experten die Wirtschaftspolitik selbst in die Hand nehmen würden, so stellte sich dies schon nach kurzer Zeit als überzogen heraus. Die hauptsächliche Bedeutung der Gutachten und Empfehlungen des Beirats sieht Seidel darin, daß Österreich damit wieder Anschluß fand an die internationale Entwicklung einer Fundierung der Wirtschaftspolitik auf Erkenntnissen der modernen Prognosetechnik und der damals auf dem Höhepunkt ihres Ansehens stehenden Makroökonomie. In einer Krisensituation sieht Seidel den Beirat 1973, als er angesichts einer Inflationsrate von 10 Prozent seine Stimme nicht erhob. Seidel schreibt dies nicht nur politischen Beschränkungen zu, sondern auch einer bescheidener werdenden Einschätzung der Leistungsfähigkeit wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung. So betrachtet war die seither beobachtbare selektive Vorgangsweise bei der Bestimmung der Themen von Beiratsstudien mit Augenmerk auf die Möglichkeiten der Erarbeitung eines Sozialpartnerekonsenses durchaus folgerichtig, wobei auch einige schwere politische „Brocken“ in Studien behandelt wurden (z.B. Arbeitszeitpolitik, EU-Beitritt, Pensionsversicherung).

Eines der meistgehandhabten Instrumente der modernen Makroökonomie, die mittelfristige Prognose des Staatsbudgets, wurde von Schmitz als Finanzminister 1965 in Österreich eingeführt. Mit ihrer wechsellvollen Geschichte, die zwischen „Vorschau“ und „Programm“ schwankt, beschäftigt sich der Beitrag Manfred Gantners. Zunächst wurden „Budgetvorschauen“ über einen Zeitraum von vier Jahren vom Finanzministerium, später in etwa zweijährigem Abstand fünfjährige Vorschauen vom Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen erstellt. Die Bezeichnung „Vorschau“ sollte deutlich zu verstehen geben, daß es sich bei diesen Rechnungen um bedingte Prognosen handelt,

die die Entwicklung aufgrund des jeweiligen status quo („Rechtslage“, wenn auch nicht im ganz strengen Sinne) für die nächsten Jahre aufzeigen. Die politische Gefährlichkeit von solcherart errechneten steigenden Defiziten, die sich fast immer ergaben, mußte der Finanzminister Schmitz bereits selbst erleben. Wenn die späteren Finanzminister auf die disziplinierende Wirkung eines auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgeschätzten Budgetrahmens (Gantner spricht im Anschluß an Schmitz von einem „Ernährungseffekt“) nicht verzichten wollten, hatten sie aufgrund der politischen Ambivalenz des Instruments immer wieder ihre Schwierigkeiten damit, woran auch der Umstand, daß die Vorschau nach 1986 wieder vom Ministerium erstellt wurde, nichts änderte. Im Gegenteil, Gantner sieht die „Zwitterstellung“ des Ministeriums als problematisch an: „So ist es als Prognoseersteller sowohl ‘außenstehender On-looker’ als auch wesentlicher Akteur bei allen Entscheidungen.“ (S. 25)

Die nicht zuletzt auf den Beirat bzw. seine budgetpolitische Arbeitsgruppe zurückgehende Umwandlung der Vorschau in ein normatives „Budgetprogramm“ durch die Novelle 1994 zum Bundeshaushaltsgesetz ist in dieser Sicht folgerichtig. Dieses Budgetprogramm muß zu Beginn jeder Legislaturperiode erstellt werden und ist jährlich durch einen Bericht zu ergänzen. Die erste Erprobung des Instruments in Form des Budgetprogramms 1995-1998 bewertet Gantner, dessen Beitrag vor dem Scheitern der damaligen Regierung abgeschlossen wurde, durchaus skeptisch - und wie sich bald zeigen sollte, mit Recht. Gantner zieht aus der Evaluierung den Schluß, daß grundlegende budgetpolitische Leitlinien und insbesondere Ausgabenprioritäten im Regierungsübereinkommen festgelegt werden müßten, wenn ein einigermaßen solides und aussagekräftiges Bud-

getprogramm erstellt werden soll. Aus heutiger Sicht läßt sich wohl sagen, daß diesbezüglich das zweite, 1996 erstellte Budgetprogramm einen gewissen Fortschritt brachte, ohne daß damit die Zweifel, ob das Instrument einmal den finanzwissenschaftlichen Qualitätskriterien wird genügen können, ausgeräumt wurden.

Der Band enthält weiters einen Beitrag von Horst Knapp zur Frage der konjunkturellen Ausrichtung der Budgetpolitik 1964 bis 1968. Es ist heute schwer, die Rückgänge der BIP-Wachstumsraten 1965 und 1967 als Abschwungsphasen zu betrachten. Wenn man dies tut, so war das Budget des Jahres 1965 prozyklisch, jenes von 1967 ausgeprägt antizyklisch. Später hat sich Schmitz in seinem Buch über die antizyklische Konjunkturpolitik (1976) von der Möglichkeit einer solchen Instrumentalisierung des Budgets distanziert.

Karl Socher beschäftigt sich in seinem Beitrag mit der Entstehungsgeschichte der später als „Hartwährungspolitik“ bezeichneten währungspolitischen Orientierung der Oesterreichischen Nationalbank. Als Notenbankpräsident stand Schmitz 1969, als die DM gegenüber dem US-Dollar aufwertete, auf der Seite der Sozialpartner, so daß der Generalrat der Nationalbank sich gegen die Meinung des damaligen Finanzministers Koren gegen ein Mitziehen mit der DM entschied. Angesichts zunehmender Spannungen im internationalen Währungssystem plädierte Schmitz für eine Flexibilisierung der Wechselkursbildung zur Bewältigung der notwendigen Anpassungen. Bei der DM-Aufwertung 1971 zog der Schilling bereits mit. Die Bindung an einen aus mehreren Währungen zusammengesetzten Indikator erwies sich bald als unpraktikabel. Bei gegebener Struktur des Außenhandels bot die Bindung an die DM ein Höchstmaß an Währungsstabilität, die freilich immer

wieder durch Abwertungen anderer Währungen erschüttert wurde. - Weitere Beiträge beschäftigen sich mit der Geschichte der Familienbesteuerung (Christian Smekal/Rupert Sausgruber), mit den 1966 beschlossenen Kapitalmarkt- und Wachstumsgesetzen (Franz Helbich) und mit dem Katastrophenfonds (Dietmar Pilz).

Der abschließende Beitrag des Buches stammt von Wolfgang Schmitz selbst. Die Überwindung des von ihm in Anlehnung an Milton Friedman und Armin Gutowski so bezeichneten „Tyrannei des Status Quo“, daß Interessen der Wahrung partikulärer Besitzstände so oft als notwendig erkannte Veränderungen verhindern, sei die eigentliche Aufgabe der wissenschaftlichen Politikberatung. Von der Politikberatung müßten die sorgfältig durchdachten Konzepte kommen, welche „die Interessen möglichst vieler an grundlegenden Reformanliegen erkennen lassen.“ (S. 104) Hier sieht Schmitz auch die Bedeutung der österreichischen Sozialpartnerschaft und insbesondere des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen.

Mit Entwicklung und Zukunft der Sozialpartnerschaft in Österreich beschäftigt sich der erste Teil von Band 4 der von Günter Bischof und Anton Pelinka herausgegebenen *Contemporary Austrian Studies*. Andrei Markovits geht in seinem Beitrag der Frage nach, worin das starke Interesse im Bereich der Politikwissenschaft für neokorporatistische Systeme wie Österreich und Schweden war. Es handelte sich dabei wesentlich um ein politisch motiviertes Interesse von Autoren, die sich als linke Politökonomen verstanden. Österreich und Schweden mit ihrer außenpolitischen Neutralität und mit ihren Institutionensystemen, welche den Arbeitnehmern verhältnismäßig großen Einfluß auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik ermöglichten, wurden als Modelle angesehen, welche für die von den Politökonomen befürworteten Systemreformen

am ehesten Ansatzpunkte boten. Dieses Interesse war häufig auch mit fundamentaler Kritik gepaart: „Corporatism ... was nothing less than a structural arrangement to stymie working-class power on behalf of capitalist interests.“ (S. 18) Die große Veränderung in Richtung zum europäischen Durchschnitt, also das Ende des Sonderweges sieht Markovits verursacht durch den Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa, der das Ende der großen Polarisierung auch im Westen mit sich brachte. Die stärkere Differenzierung der österreichischen Parteienlandschaft konnte nicht ohne Folgen für Funktion und Struktur der Sozialpartnerschaft bleiben.

Diese Entwicklung ist zwar nicht die einzige Ursache der Veränderung - die gestiegene Arbeitslosigkeit erscheint hier mindestens ebenso bedeutsam -, sie wird aber sicher langfristig ein wesentlicher Faktor bleiben. Wie Hans Seidel in seinem Beitrag über den Austro-Keynesianismus zeigt, begann die Reorientierung der makroökonomischen Politik in Österreich und in Europa schon zu Beginn der achtziger Jahre, also geraume Zeit vor dem Ende des Kommunismus.

Zwei österreichische Beiträge (Talos/Kittel und Karlhofer) beschäftigen sich mit der Entwicklung der Sozialpartnerschaft in Österreich nach 1945 und mit den jüngsten Veränderungen. Der amerikanische Politikwissenschaftler Randall Kindley geht einer in der Literatur bisher vernachlässigten oder bestenfalls oberflächlich gestreiften Frage nach: inwieweit es sich bei der österreichischen Sozialpartnerschaft um ein „bipartites“ oder um ein „tripartites“ (unter Einschluß der Regierung) System handelt. Seine Schlußfolgerungen sind bemerkenswert: gescheiterte Versuche in der Zwischenkriegszeit und vor 1957, dem Gründungsjahr der Paritätischen Kommission, „were more tripartist, non-autonomous and more narrow in scope,

and ... the success of the 1957 regime was due to its more bipartist, autonomous and encompassing orientation." (S. 59) Die Ursache für das Scheitern von Anläufen sieht Kindley in mehreren Fällen in der Instabilität des Partei- und Regierungssystems. Auch das Scheitern des schwedischen Modells führt Kindley in diesem Zusammenhang an: „Reliance on the state to shore up institutional weaknesses among producer groups soon runs awry. It burdens the state with more extensive expenditures, and relatedly, it fashions an incentive for bargainers not to settle in hopes of bidding more from the state." (S. 75)

Vier Beiträge beschäftigen sich mit dem Verbändewesen und mit dem Ent-

stehen korporatistischer Strukturen in der Tschechischen Republik, in der Slowakei, in Ungarn und in Slowenien. Grob enttäuscht werden jedoch jene Leser, die von den Beiträgen zumindest ein näheres Eingehen auf die in der Überschrift zu diesem Abschnitt gestellte Frage erwarten, ob Österreich ein Modell für seine östlichen Nachbarländer sein kann. Deskriptive Darstellungen dieser Art mögen als Konferenzbeiträge ihren informativen Wert haben, jedoch hätte man sie wenigstens nicht unter der anspruchsvolleren Fragestellung veröffentlichen sollen.

Günther Chaloupek

Zur Außenwirtschaftspolitik der EU

Rezension von: Moritz Röttinger,
Claudia Weyringer (Hrsg.), Handbuch
der europäischen Integration, 2. Auflage,
MANZ Verlag, Wien 1996, 1154 Seiten,
öS 2.180,-.

Die vom MANZ Verlag herausgegebenen Handbücher, deren Beiträge sich fast durchwegs durch hohe Qualität auszeichnen, sind mittlerweile für Ökonomen, Sozialwissenschaftler, Politologen, Historiker und Juristen in Österreich zu unentbehrlichen Arbeitsmitteln geworden.

1991 erschien die erste Auflage des 'Handbuchs der europäischen Integration'. (Eine Besprechung erfolgte im Heft 4 (1992) dieser Zeitschrift.) Die vorliegende zweite Auflage enthält neben aktualisierten Beiträgen aus der ursprünglichen Version auch zwei neue Beiträge, auf die sich diese Rezension konzentriert.

Der Artikel 'Die Beziehungen der EG zu den osteuropäischen Staaten' von Peter Kalbe und Ingrid Bachmann beginnt mit einem historischen Rückblick über die Zeit vor der Wende und skizziert die Entwicklungen der Beziehungen zwischen der EG und den einzelnen mittel- und osteuropäischen Ländern sowie den neuen unabhängigen Staaten.

Solange der EG ein Block von Staatshandelsländern gegenüberstand, beschränkte sich die Außenwirtschaftspolitik der EG auf den einseitigen Schutz des Gemeinsamen Marktes vor Störungen aus Staatshandelsländern, zu dem vereinzelt bilaterale und sektoriell begrenzte Absprachen - über Stahl, Textilien und Agrarerzeugnisse - hinzu-

traten. Heute stehen die Beziehungen zu den östlichen Nachbarn der EU im Zeichen der Partnerschaft und der Zusammenarbeit bei deren Annäherung an und Eingliederung in ein umfassendes pan-europäisches Sicherheits- und Währungssystem auf allen Ebenen europäischer und internationaler Zusammenarbeit. Abgestützt werden diese Beziehungen durch eine Reihe von Abkommen.

Bei allen landesbezogenen Eigenheiten, die das bilaterale Verhältnis kennzeichnen, werden die Schwerpunkte dieser gemeinsamen Außenwirtschaftspolitik durch eine Reihe von Interessensgebieten vorgegeben, die allen östlichen Partnerländern gemeinsam sind: der gegenseitige Marktzutritt und die entsprechende Öffnung des Gemeinsamen Marktes, Finanz- und Zahlungsbilanzhilfen, Investitionsförderungen sowie technische Hilfe und Zusammenarbeit bei der Schaffung der notwendigen institutionellen, rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Zukunft.

Andererseits bestehen Unterschiede in Zielrichtung und Intensität dieser Bemühungen zwischen den Ländern Mittel- und Osteuropas und den neuen unabhängigen Staaten. Für die ersteren strebt die bestätigte Strategie „strukturierter Beziehungen“ und multi- wie bilateraler Zusammenarbeit den späteren Beitritt der durch sog. Europa-Abkommen assoziierten Partnerländer Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Bulgarien und Rumänien an, doch bildet sie darüber hinaus auch Grundlage und Vorbild für die Gestaltung der Beziehungen zu den anderen Ländern Mittel- und Osteuropas. Nach ausdrücklicher Weisung des Essener Gipfels werden auch mit den baltischen Republiken und Slowenien derartige Assoziierungsabkommen abgeschlossen.

Mit den neuen unabhängigen Staaten wird demgegenüber ein beiderseits

gedeihliches und gut nachbarschaftliches, aber weniger weitgehendes Verhältnis angestrebt, als dessen Krönung nicht der Beitritt, sondern allenfalls eine Freihandelszone und ein ausgedehnter gemeinsamer Wirtschaftsraum ins Auge gefaßt wird. Grundlage und Rahmen dieser gegenseitigen Beziehungen bilden die Verträge über Partnerschaft und Zusammenarbeit.

Mit ihrem PHARE-Programm leistet die EU den weltweit bedeutendsten Beitrag zur Reform von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in diesen Ländern. Es wurde nicht als kommerzielles Förderprogramm zugunsten der heimischen Wirtschaft in der Union konzipiert; es ist vielmehr ein entscheidender Bestandteil gemeinschaftlicher Außenwirtschaftspolitik. PHARE ist das grundlegende Finanzinstrument zur Umsetzung der Europa-Abkommen und der in ihnen begründeten Politik strukturierter Beziehungen mit dem Ziel, die Partnerländer auf den Beitritt vorzubereiten. Das Schwergewicht der PHARE-Hilfe liegt in der Bereitstellung technischer Hilfe, von Know-how, aber auch und vor allem in der beruflichen Aus- und Fortbildung.

Auf dem Essener Gipfel wurden neue Ziel vorgegeben: Vorzugsweise sollte PHARE zur Vorbereitung des Beitritts verwendet werden. Das bedeutet, daß technische Hilfe über den bisherigen Wirkungskreis hinaus vor allem zur Angleichung der nationalen Gesetzgebung an das Gemeinschaftsrecht geleistet wird und der wirtschaftliche Reformprozeß vermehrt durch Investitionen und Stärkung der Infrastrukturen vorangetrieben werden soll.

Das TACIS Programm der EU (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) bildet das Pendant zu PHARE zugunsten der neuen unabhängigen Staaten und der Mongolei. Diesen Staaten wird ebenfalls Know-how und technische Hilfe zur Verfügung gestellt, um den Übergang

zur Marktwirtschaft zu erleichtern und den Aufbau demokratisch und rechtsstaatlich verfaßter Staats- und Gesellschaftsformen zu fördern.

Ein weiterer neuer Beitrag in der vorliegenden zweiten Auflage, verfaßt von Bernhard Jansen, befaßt sich mit dem Thema EG und WTO (GATT).

Zum Abschluß der Uruguay-Runde im April 1994 in Marrakesch wurde die Schlußakte unterzeichnet, der das Abkommen zur Gründung der WTO nebst Anlagen beigelegt ist. Das Vertragswerk ist Anfang 1995 für ursprünglich 81 Mitglieder in Kraft getreten; heute sind es über 125.

Die Hauptaufgabe des WTO-Abkommens ist es die im Anhang enthaltenen multilateralen Handelsabkommen zu verwalten und deren Zielsetzungen zu fördern. Das GATT 94 beruht, ebenso wie das GATT 47, auf dem Grundgedanken, daß die Liberalisierung des Welthandels zu einer Verbesserung der Ausnutzung der Weltressourcen durch erhöhten internationalen Wettbewerb und eine günstigere Arbeitsteilung zwischen den beteiligten Volkswirtschaften führt.

Im Rahmen des GATT wurde vereinbart, den für die einzelnen Mitgliedstaaten differenzierten Außenschutz durch ein möglichst transparentes Instrument, nämlich durch Einfuhrzölle, zu erreichen. Weitere Liberalisierungsschritte können dann durch die Verringerung der Zolltarife erreicht werden. Andere Handelsbarrieren müssen die GATT-Vertragsparteien daher beseitigen, soweit sie sich auf den Außenhandel auswirken können. Darüber hinaus verpflichtet das GATT die Vertragsparteien, sich gegenseitig die Meistbegünstigung zu gewähren, um so im internationalen Wettbewerb jeder Vertragspartei die gleichen Ausgangsbedingungen einzuräumen.

Eine weitere Grundregel des GATT liegt in der strikten Beachtung der Tarifbindungen, die die einzelnen Vertrags-

parteien in ihren individuellen Konzessionen zugestanden haben. Die in den Konzessionslisten enthaltenen Zolltarife dürfen grundsätzlich nicht überschritten werden. Von dieser Regel gibt es eine verhandlungstechnisch schlaue Ausnahme: Vertragsparteien, die sie in Anspruch nehmen wollen, können ihre Konzessionslisten zwar ändern, müssen aber dafür bezahlen. Für die Erhöhung gebundener Zolltarife müssen sie als Kompensation Tarifsenkungen bei anderen Produkten gewähren.

Eine allein den Entwicklungsländern zugute kommende Sonderregelung sieht vor, daß diese bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten Handelsbeschränkungen vorsehen können, die anderenfalls mit dem GATT unvereinbar wären.

Das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen gehört zu den wichtigsten Neuerungen, die durch die Uruguay-Runde in das WTO-Abkommen aufgenommen wurde. Angesichts der ständig wachsenden Bedeutung der Dienstleistungen in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, insbesondere der industrialisierten Staaten, ist der Abschluß des GATS als ein großer Fortschritt bei der Liberalisierung des Welthandels zu werten. Das GATS ist ein Rahmenabkommen, das selbst keine konkreten Einzelverpflichtungen enthält. Diese Einzelverpflichtungen ergeben sich vielmehr erst aus den Konzessionslisten für die einzelnen Dienstleistungsbereiche, in denen Marktzugang bzw. Inländerbehandlung für ausländische Dienstleistungserbringer zugesagt werden kann.

Eine weitere ganz neue Dimension hat das TRIPS (Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte geistigen Eigentums) in die WTO eingebracht. Der Sinn des TRIPS-Abkommens besteht darin, alle WTO-Mitgliedstaaten zur Beachtung eines Mindestschutzes auf dem Gebiet des geistigen Eigentums zu verpflichten. Es bleibt den Mitgliedern unbenommen, einen weiterge-

henden Schutz zu gewähren. Das TRIPS bezieht sich u.a. auf folgende Bereiche: Urheberrechte, Patente, Geschmacksmuster.

Eine wesentliche Stärke in der WTO bildet das sehr gut ausgebaute Streitbeilegungsverfahren. Es bietet auch schwächeren Mitgliedstaaten, deren Rechte durch stärkere Handelspartner beeinträchtigt sind, Mittel und Wege zur Durchsetzung ihrer Interessen. Ob allerdings solche WTO-Mitglieder zur Anwendung von Handelssanktionen bereit und in der Lage sind, wird erst die Praxis zeigen.

Die Rolle der Gemeinschaft in der WTO ist sowohl für das äußere Erscheinungsbild der Gemeinschaft als auch für ihren inneren Zusammenhalt von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Unter den internationalen Organisationen ist die WTO diejenige, die die größte Überschneidung mit dem Kernbereich der Gemeinschaftstätigkeit aufweist. Die Gemeinschaft muß daher in der WTO eine wichtige Rolle spielen, wenn sie Wert auf eine Einbindung in den internationalen Kontext legt. Angesichts des vielbeschworenen Bedeutungszuwachses des Welthandels kann an der Notwendigkeit hierfür kein Zweifel bestehen.

Die Bedeutung Europas als wichtiger Handelspartner (neben den USA und Japan) ist nur auf Gemeinschaftsebene, nicht auf nationaler Ebene zu verteidigen.

Der EUGH hat in mehreren Urteilen entschieden, daß die Gemeinschaft im GATT Rechtsnachfolgerin ihrer Mitglieder geworden ist und in die GATT-Rechte und -Pflichten der Mitglieder aufgrund der Kompetenzübertragungen im Außenhandelsrecht eingetreten ist. In der Praxis ist die Gemeinschaft im GATT wie eine Vertragspartei behandelt worden. Die Kommission ist grundsätzlich Sprecherin der Gemeinschaft und wird nur in Ausnahmefällen und nach Vereinbarung mit ihr durch

Mitgliedstaaten zur Stärkung der Gemeinschaftsposition unterstützt.

Es handelt sich hier um die deutlichste Demonstration dessen, was die Gemeinschaft erreichen kann, wenn sie geschlossen auftritt. Insoweit ist die Rolle der Gemeinschaft in der WTO gleichzeitig Kitt für ihren inneren Zusammenhalt, da es keinen Zweifel geben kann, daß einzelne Mitgliedstaaten nicht in der Lage wären, in den Verhandlungen mit anderen WTO-Mitgliedern ähnliche Ergebnisse zu ihrem Vorteil zu erzielen, wie die Gemeinschaft

das vermag. Die Gemeinschaft ist somit der Garant für eine Fortführung der wesentlichen Rolle, die Europa im Rahmen der Uruguay-Runde spielen kann.

Abschließend sei festgestellt, daß die Europäische Gemeinschaft ein einzigartiges Gebilde ist und bleibt, dessen innerer Zusammenhalt nicht ohne weiteres auf Dauer gewährleistet ist und das daher immer wieder eine gewisse Selbstbestätigung benötigt, um die Legitimation für ihren Fortbestand aufrechtzuerhalten.

Éva Dessewffy

Das Kapital geht dorthin, wo...

Rezension von: Peter J. Buckley, Jean-Louis Mucchielli (Hrsg.), *Multinational Firms and International Relocation*, Edward Elgar, Cheltenham 1997, 272 Seiten, £ 55,-.

Wenn von der Globalisierung gesprochen wird, meint die *Mainstream*-Debatte fast ausschließlich die Globalisierung der Finanzmärkte, wobei implizit davon ausgegangen wird, daß sich die Globalisierung des Realkapitals, oder genauer: der Unternehmen, über Handel und Direktinvestitionen ähnlich vollzieht. Dabei werden jedoch u.a. die folgenden - falschen - Argumentationen entworfen. Erstens haben die Globalisierung der Finanzmärkte und die Transnationalisierung der Unternehmen unterschiedliche quantitative Ausmaße erreicht, was das involvierte Kapital betrifft. So erreichen etwa die weltweiten Direktinvestitionsbestände mit 8,5 % (1991) nur einen Anteil am BIP, welcher sich kaum von jenem von 1913 (9 %) unterscheidet. Die Direktinvestitionsflüsse hatten ein Wachstum von der Basis 100 (1972) auf 1.780 (1995), während die Finanzmärkte auf 4.226 "explodierten". Zweitens hat sich die Qualität der Internationalisierung der Unternehmen, also der transnationalen Konzerne, bedeutend verändert, so daß sie heute anders zu beurteilen ist. Die aktuellen Konzernstrukturen und Spezialisierungsmuster der Tochtergesellschaften vertiefen die internationale Arbeitsteilung in einem zuvor nicht erreichten Ausmaß. Drittens gibt es nur wenige wirklich global agierende Unternehmen, so daß wohl eher von einer Regionalisierung zu sprechen ist.

Diese und andere Argumente legen nahe, daß die Motivation, die Ausge-

staltung und die Effekte der Internationalisierung des Realkapitals sich - anders als die Diskussion unterstellt - von jenen der Globalisierung der Finanzmärkte wesentlich unterscheiden. Die Mechanismen etwa, welche strukturelle Anpassungsprozesse auf den Arbeitsmärkten auslösen, sind im ersten Fall viel direkter, wenn auch wahrscheinlich quantitativ unbedeutender, als im letzten. Einem Aspekt dieser Anpassungsprozesse ist das hier besprochene Buch gewidmet, das sich mit Aspekten der Verlagerung beschäftigt.

Etwas genauer betrachtet, handelt es sich um Beiträge höchst unterschiedlicher Art, die nun im folgenden kurz skizziert werden. Danach greife ich zwei Beiträge heraus, nämlich den von Mucchielli und Saucier zu theoretischen und politischen Aspekten der Verlagerung in Niedriglohnländer und jenen von Hatzichronoglou zu den Auswirkungen ausländischer Direktinvestitionen auf die heimischen Produktion in OECD-Ländern.

Die Autoren (Autorinnen sind im International Business-Bereich nach wie vor stark unterrepräsentiert) haben durchwegs einen universitären Hintergrund und/oder sind in Wirtschaftsforschung bzw. Politikberatung tätig. Alle haben einen empirischen Zugang zur Problematik der Verlagerungen gewählt. Ich möchte noch darauf hinweisen, daß der Begriff der Verlagerung eng mit dem Begriff der Restrukturierung der Unternehmen insgesamt verbunden ist und somit weit über die reine Produktionsverlagerung hinausgeht. Jede Art geographischer Restrukturierung von Unternehmen ist somit hier über "Verlagerung" definiert, was wiederum den Einbezug horizontaler und vertikaler Integration impliziert.

Der Beitrag von Mucchielli und Saucier ist der Strukturierung der Thematik gewidmet. Sie stellen den statischen und den evolutionären Ansatz einander gegenüber und interpretieren Verlage-

rungen als "Schumpeter'sche Innovation". Eine aktive Innovationspolitik, welche auch Verlagerungen einbezieht, sei daher wachstums- und beschäftigungsfördernd.

Im Kapitel "Multinationale Unternehmensstrategien und ihr Einfluß auf Standortentscheidungen" beschäftigt sich Buckley mit der Entscheidung von Firmen über die optimale Form der Auslandsmarktbearbeitung. Er verwendet dazu nach wie vor das mit Casson in den achtziger Jahren entwickelte Modell unterschiedlicher Fixkosten und variabler Kosten von Export, vertraglicher Investitionsform oder direkter Auslandsproduktion.

Im Zentrum des Kapitels von Buiques und Jacquemin mit dem Titel "Niedriglohnländer und der Handel der EU" stehen jene Branchen, die durch Niedriglohnkonkurrenz (Importe aus dem Ausland) besonders gefährdet sind. Die Autoren schlagen Strategien vor, wie die Restrukturierung solcher Branchen mittels der EU-Strukturpolitik beschleunigt und somit auch deren Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden kann. Wie in anderen Beiträgen auch, kommt dem Aspekt der regionalen Integration und der Tatsache, daß die Ziele multinationaler Unternehmen und jene der regionalen Integrationsblöcke weitgehend kongruent sind, besonderer Stellenwert zu.

Balcet analysiert vor allem die Motive und Entwicklungslinien der Restrukturierung italienischer Unternehmen in der Arbeitsteilung mit den zentral- und osteuropäischen Ländern. Die Konsequenzen von Verlagerungen und ihrer Veränderungen werden sehr komplex, so daß sich komplementäre und substitutive Effekte überlagern, der Nettoeffekt also nur empirisch ermittelt werden kann. Die Beurteilung der Direktinvestitionen als Instrument des Technologietransfers, sowohl herein als auch hinaus, läßt Parallelen und Unterschiede zu Österreich erkennen. Die von Balcet

eingeleitete regionale Fokussierung wird auch im Kapitel von Graham fortgesetzt, der die Substitutions- und Komplementaritätshypothese zwischen Außenhandel und Direktinvestitionen anhand der amerikanischen Daten überprüft. Er findet auf aggregiertem Niveau die letztere bestätigt und schließt daraus auf per Saldo positive Beschäftigungseffekte.

Sazanami und Ching stellen schließlich die Internationalisierung Japans und regionale Verschiebungen innerhalb der Triade dar. Eine einfache Regression von Standortfaktoren auf das japanische Direktinvestitionsniveau in den einzelnen Handelsblöcken der Triade läßt erwartungsgemäß unterschiedliche Motive (u.a. markt- und kostenorientierte) erkennen.

Die unterschiedlichen Beschäftigungseffekte, welche aufgrund der Verschiedenheit der Typen der Direktinvestitionen zu erwarten sind, klassifiziert schließlich Hatzichronoglou (siehe unten). Hier wird insbesondere deutlich, wieviele offene Fragen nach wie vor bestehen. U.a. sind alle indirekten Beschäftigungseffekte ausgeklammert, wobei andere Untersuchungen aber zeigen, daß diese quantitativ bedeutsam sein können.

Eine Branchenstudie der Automobilindustrie wird von Ozawa dargestellt. Dieser Autor, der aus Japan stammt und in den USA lehrt, beschäftigt sich laufend mit den Wirkungen, die von aktiven und passiven Direktinvestitionen auf die Restrukturierung von Ursprungs- und Gastländern ausgehen. Ozawa erläutert, warum die japanische Autoindustrie "*Lean Production*" eingeführt hat und welche kompetitiven Vorteile dadurch gegenüber den dominanten Anbietern entstanden sind. Die Internationalisierung der Branche wurde wesentlich durch die Umstellung der Produktionsweise ermöglicht. Insbesondere seine Sicht der Gestaltungspotentiale einer steuernden Industriepoli-

tik zur Steigerung der Marktdurchdringung im Ausland kann zwar nicht aus dem konkret historisch-politischen Kontext Japan isoliert werden, bietet jedoch zahlreiche Denkanstöße auch für andere Länder.

Die Rolle von multinationalen Unternehmen als Innovatoren und Akteure der Technologiediffusion wird schließlich explizit von Harianto und Safarian mit Bezugnahme auf die südostasiatischen Erfahrungen aufgegriffen. Der Beitrag der Technologie zur wirtschaftlichen Entwicklung ist unbestritten. Eine der Kernfragen ist dabei die Gestaltung des wirtschaftspolitischen Umfeldes, insbesondere inwieweit "Importsubstitution" zu "exportgeleitetem Wachstum" transformiert wird, wenn Länder ein höheres Entwicklungsniveau erreichen. Vielfältige Vergleiche zeigen, daß diese Strategie einer der Erfolgsfaktoren Asiens gegenüber Lateinamerika war.

Einen empirischen Test des Marktaustritts japanischer Unternehmen präsentiert Yamawaki. Als wichtigstes Ergebnis hält er fest, daß es einen Zusammenhang zwischen der Markteintrittsstrategie und der Wahrscheinlichkeit, aus dem Markt wieder auszutreten, gibt. Akquisitionen zum Zweck der Diversifikation und *Joint-ventures* seien besonders "austrittsgefährdet". Gerade in den neuen und unsicheren Märkten der post-kommunistischen Staaten tritt Rückzug vom Markt zwar relativ häufig auf, ist aber noch so gut wie gar nicht untersucht.

Im folgenden gehe ich auf die Beiträge von Mucchielli und Saucier sowie jenen von Hatzichronoglou näher ein, weil sie mir besonders interessant erscheinen.

"Relocation" wird von Mucchielli und Saucier zunächst einmal als Produktionsverlagerung definiert, sogleich aber um Formen des *Subcontracting*, *OPT* ("outward processing trade", Lohnveredelung) und sogar Handel erweitert.

Als überragendes Motiv für Verlagerungen werden dankenswerterweise einmal nicht die absoluten Lohnkosten gesehen (1), sondern der Markteintritt. (Ich möchte dazu anmerken, daß dies vor allem Direktinvestitionen zwischen gleich entwickelten Ländern betrifft. Allerdings geben Unternehmen auch beispielsweise bezüglich ihrer Investitionen in Transformationländern meist das Marktmotiv an, obwohl die Handelsstruktur dieser Unternehmen - ein hoher Anteil des Re-exports - auf eine Effizienz- und Kostenorientierung hindeuten.) Verlagerung kann aber auch eine Clusterung von Aktivitäten in Form strategischer Allianzen unter Technologieführern sein.

Gleichzeitig wird Verlagerungen der richtige Stellenwert zugewiesen. Nicht Verlagerungen per se, sondern "the accelerated development of new industrializing areas and the correlative shift in comparative advantage of developed countries" (S. 20) ist die Hauptursache des Strukturwandels. Deshalb wird auch die ricardianische Gleichgewichtstheoretische Erklärung von Verlagerungen verworfen und als Schumpeter'sche Innovation interpretiert. Nach ersterer würden Unterschiede in den Faktorausstattungen und damit in den relativen Faktorkosten eine Reallokation der Ressourcen und damit eine Angleichung der relativen Preise bedeuten bzw. müßten als Ungleichgewicht aufgrund von Marktimperfectionen interpretiert werden.

In der Schumpeter'schen Erklärung würde eine Verlagerung - wie eine technologische Innovation auch - Monopolgewinne erlauben. "These two paradigms have common characteristics. They both rest on hypotheses of profit maximization under various constraints linked to market imperfections. They both explain the phenomenon of relocation and some of their predictions are compatible with observable reality. Yet on the speed of adjustment, on the tran-

sition effects and even more on the long-term consequences of worldwide economic integration, they give different explanations." (S. 23)

Das Faktorpreisausgleichstheorem wird dreifach kritisiert: Erstens sind Gleichgewichtszustände - für die allein Aussagen getroffen werden können - unrealistisch, und zweitens können kurzfristige Wirkungen der "*transition*" nicht beschrieben werden, und drittens zeigen sich empirisch keine Preisanpassungen (2). Auch das "*specific-factors-model*" wird kritisiert, da die durch eine Verlagerung ausgelöste Veränderung des komparativen Vorteils nur durch Preissenkungen des spezifischen Faktors (im Klartext: Lohnsenkungen des Faktors Arbeit) bzw. protektionistische Maßnahmen des Ursprungslandes verhindert werden kann. Eine derartige Politik ist jedoch unrealistisch, und die Autoren sind - wohl richtigerweise - der Meinung, daß Lohnsenkungen allein das aus dem Verlagerungsproblem entstehende Beschäftigungsproblem nicht lösen. Als Erklärung bieten sie die Schumpeter'sche Argumentation, daß der Preisausgleich durch den Aufwertungsdruck der Währung im Aufholprozeß eines Landes (Beispiel: Japan) hergestellt wird. "This is not the result of factor reallocation but rather of technological catch-up which equalized labour productivity." (S. 30) Dies bedeutet, daß ein Innovationsprozeß (verstanden als Technologieschaffung, -adaption und -diffusion, Anm. C.B.) die Veränderung des komparativen Vorteils kompensieren kann, während Lohnsenkungen etwa in zu hohem Ausmaß erfolgen müßten oder eine branchenweise Lohnsenkung nicht möglich ist.

Die Gegenüberstellung dieser beiden theoretischen Ansätze bietet wichtige Erkenntnisse gerade auch für die österreichische Debatte über Verlagerungen nach Osteuropa: Erstens sind die Lohnunterschiede zum Teil durch Produktivitätsunterschiede gerechtfertigt. Zwei-

tens würde der Verlust eines komparativen Vorteils wohl nur hinausgezögert und Beschäftigungsverluste nur zeitverzögert eintreten. Drittens deutet die theoretische Argumentation darauf hin, daß eine aktive Innovationspolitik, also die Beschleunigung des Strukturwandels, positive Nettoeffekte von Verlagerungen erzeugen würden. Diese hätte zwei Vorteile, nämlich eine intersektorale Verschiebung der Ressourcen statt einer internationalen und eine Steigerung der Attraktivität des inländischen Standorts. Sie darf jedoch nicht als Allheilmittel angesehen werden und andere Industriepolitik ersetzen - eine Tendenz, die in vielen OECD-Ländern zu beobachten ist. Denn erstens ist ungewiß, ob sie den quantitativen Ausgleich schafft, und zweitens ist Arbeit eben ein spezifischer Faktor, der trotz technologischer Entwicklungen wenig intersektoral mobil ist. Diese Debatte wird leider im folgenden Teil des Buches nicht wieder aufgenommen.

Einen konzeptuell-empirischen Zugang wählt Hatzichronoglou für sein Kapitel über die Beschäftigungswirkungen passiver Direktinvestitionen (Kapitel 8). Hauptsächlich werden die *Performance*, das Wachstum, die Exporte etc. von heimischen Unternehmen und von Tochterunternehmen ausländischer Multis verglichen. Unterschiedliche Trends in der Beschäftigungsentwicklung, der Produktivität etc. sollen Aufschluß über die Auswirkungen passiver Direktinvestitionen geben. Eine kritische Evaluation der Unterschiede, die sich z. T. automatisch aus den unterschiedlichen Unternehmensstrukturen ergeben, unterbleibt jedoch. Der Schlußfolgerung, nämlich, daß "such investment is very important to host country economies because it brings tangible and intangible assets which make it possible to mobilize those countries own resources - in particular manpower" (S. 158) scheint gerade aus österreichischer Sicht relevant, wo oft

gegen ausländische Direktinvestitionen argumentiert wird. Besonders interessant ist das konzeptuelle Schema, welches Direktinvestitionsströme und deren Beschäftigungswirkungen vereinfacht darstellt. Demnach ergeben sich positive Beschäftigungswirkungen aus "greenfield investments", Take-overs und Erweiterungsinvestitionen bzw. einer Reduktion von Unternehmensverkäufen, Liquidationen und Rationalisierungsinvestitionen.

Abgesehen davon, daß ausländische Übernahmen nur dann einen positiven Beschäftigungseffekt haben, wenn die Alternative einer inländischen Übernahme nicht gegeben ist, genügt ein solches Schema durchaus, um - die notwendigen Daten vorausgesetzt - als Grundlage für wirtschaftspolitische Vorschläge zu dienen. Wie wenig über solche Fragen aus empirischen Studien abzuleiten ist, zeigen die Darstellungen aus der "OECD Subsidiaries Database". Im Vergleich zum allgemeinen Strukturwandel, von welchem Verlagerungen ein Nebeneffekt sind, nehmen sich die Beschäftigungswirkungen bescheiden, wenn auch nicht vernachlässigbar, aus.

Der wirtschaftspolitisch entscheidenden Frage, welchen Kosten und Nutzen Verlagerungen denn haben, widmet sich ausschließlich in bekannt ehrlicher Weise John Dunning. Seine Einschätzung, daß sich an der Antwort der Ökonomen in den letzten dreißig Jahren nicht viel geändert hat ("it all depends", S. 238) ist zwar für einen Wirtschaftspolitiker frustrierend, zeigt aber, daß sinnvolle und relevante Antworten - wie übrigens das Buch insgesamt deutlich macht - nicht leicht zu finden sind. "Wenn sich irgendetwas während der letzten 30 Jahre geändert hat, waren es nicht die Fragen, oder etwa die Antworten, die die Ökonomen interessierten, sondern vielmehr die Charakteristika der Multinationalen Unternehmen und das globale wirtschaftliche und po-

litische Umfeld, in welchem sie agieren". (S. 238) (Übers. C.B.)

Meine abschließende Beurteilung bezieht sich vor allem auf den Aspekt der Notwendigkeit und der Beurteilung des Buches für die herrschende wirtschaftspolitische Debatte. Die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen der Autoren per se, aber auch die unterschiedlichen Ebenen der Verlagerungen (mikro- und makroökonomische), machen deutlich, daß jede wirtschaftspolitische Maßnahme - wie auch in anderen Bereichen der Strukturpolitik - allokative und distributive Konsequenzen hat, die den Widerstand einzelner Gruppen hervorrufen können.

Einer der wesentlichsten Aspekte gerade für die österreichische Diskussion bezüglich der Verlagerungen österreichischer Firmen nach Osteuropa sind meiner Meinung nach die Kosten von Verlagerungen. Im Gegensatz zu Portfolioinvestitionen sind Direktinvestitionen langfristig orientiert, um den Investitionsertrag zu maximieren, und Unternehmensverlagerungen verursachen daher hohe Kosten. Der Mythos, der von Unternehmern wie etwa Claus Raidl gepflegt wird ("Das Kapital geht dorthin, wo es sich am besten verzinst"), entbehrt jeder theoretischen (Stichwort: Transaktionskosten) und empirischen (vgl. oben die geringe Bedeutung der Direktinvestitionen) Grundlage.

Das Manko dieses Buches liegt darin, daß es die Konsequenzen für bzw. Strategien des Faktors Arbeit, der die Hauptlast der Verlagerung trägt, nicht explizit berücksichtigt (3). Das Buch hat eine "Schlagseite" zugunsten der Unternehmensstrategie und der Wettbewerbsfähigkeit. Ein Kapitel, das den Zusammenhang zwischen der Entwicklung korporatistischer Systeme und Verlagerungen herstellt, wäre nützlich gewesen. Dies hätte möglicherweise zu interessanten Vorschlägen für die nationale Industriepolitik bzw. internationale

Strategien von Gewerkschaften gegenüber Verlagerungen geführt und das herrschende Ideenvakuum vermindert. Noch ein abschließender Hinweis: Die einzelnen Kapitel lassen sich auch sehr gut getrennt lesen, da sie eine Sammlung von Vorträgen einer Konferenz darstellen und keiner einheitlichen Linie folgen.

Christian Bellak

Anmerkungen

- (1) Sonst müßte die gesamte Weltproduktion in Madagaskar liegen...
- (2) Unterschiede in den Faktorpreisen sind natürlich teilweise durch Produktivitätsunterschiede bzw. unterschiedliches Humankapital erklärbar.
- (3) Dies ist u. a. mit dem Übergewicht der Autoren aus dem anglo-amerikanischen Raum zu erklären (aber nicht zu rechtfertigen), in deren Forschungstradition die Gewerkschaften keine große Rolle spielen.

„Small is beautiful“

Rezension von: Hermann Simon, Die heimlichen Gewinner. Die Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer, Campus Verlag, Frankfurt/Main 1996, 237 Seiten, öS 577,-.

Ob die heimlichen Gewinner wirklich so unbekannt und hinter einem Nebel von Unauffälligkeit und Verschwiegenheit verborgen ihren Erfolgskurs fahren, wage ich - insbesondere aus österreichischer Sicht - zu bezweifeln! Bei der Größenstruktur der österreichischen Unternehmen im internationalen Vergleich liegt es auf der Hand, daß die, die weltweit erfolgreich sind, kleine und mittlere Unternehmen sind. Und diese Erkenntnis ist in der heimischen wirtschaftspolitischen Diskussion ein Gemeinplatz. Daher kann ich das große Aha-Erlebnis mit dem Autor des Buches nicht teilen. Nichtsdestotrotz ist das Buch inhaltlich aufschlußreich. Es wendet sich an die Praktiker des Wirtschaftslebens, wie Unternehmensberater und Großunternehmen, mit der Anforderung, die „Großunternehmen-Syn-drome“ wie zum Beispiel Inflexibilität, Bürokratie, übertriebene Arbeitsteilung oder Kundenferne zu vermeiden.

Der Untersuchung liegt Datenmaterial von rund 500 kleinen und mittleren deutschen Unternehmen, die sich als „*hidden champions*“ auszeichnen, zugrunde. Das Gewinner-Kriterium ist die weltweite Marktführerschaft in einer Marktnische, Jahresumsätze von weniger als 10 Mrd. öS und geringer Bekanntheitsgrad. Ausgewertet wurden veröffentlichte Informationen, Firmeninformationen, eine Fragebogen-Erhebung und persönliche Interviews. Die praktischen

Erfahrungen der Unternehmen sind der Untersuchungsgegenstand.

Die Erfolgsgeschichten der Unternehmen sind systematisch, gegliedert nach den wichtigsten Akteuren, deren Selbstverständnis, Strategien und Vermarktungskonzepten, dargestellt. Die Feststellungen über die Erfolgskomponenten der heimlichen Gewinner werden exemplarisch anhand von zahlreichen Schilderungen aus Firmengeschichten und den Ergebnissen der qualitativen Interviews belegt. Das Buch ist handlich aufgebaut, da die am Ende jedes Kapitels stehende Zusammenfassung die wichtigsten Feststellungen wiedergibt.

Die heimlichen Gewinner der deutschen Wirtschaft zeichnet folgende Gemeinsamkeiten, durch die sie sich auch gleichzeitig von den multinationalen Großunternehmen unterscheiden, per Definition aus: Sie sind kleine und mittelständische Unternehmen, die den Weltmarkt häufig mit Marktanteilen von über 50 Prozent beherrschen und Produkte haben, die oft „unsichtbar“ oder „unauffällig“ sind. Sie beweisen eine bemerkenswerte Überlebensfähigkeit und haben einen beachtlichen Exportanteil. Sie sind überwiegend Familiengesellschaften, die erfolgreich global agieren.

Die Erfolgsunternehmen verfolgen und erreichen das Ziel der Marktführerschaft, wobei Marktführerschaft für sie mehr als nur Marktanteile bedeutet. Sie haben den Anspruch, der Beste auf dem Markt zu sein, da diese Stellung Vorteile hinsichtlich Kosten, Marketing, Kommunikation und Motivation bringt. Unternehmensziel, welches der Unternehmensführer auch vorlebt, ist die Marktführerschaft zu erlangen bzw. zu behalten. Erfolgskonzept bei der Zielverfolgung sind die langfristige Orientierung und Beharrlichkeit sowie Einfachheit und Klarheit bezüglich des Ziels.

Die Erfolgsunternehmen definieren ihre Märkte, die sie gut kennen, eng

und bearbeiten diese Märkte hochspezialisiert. Es werden sowohl die Kundenbedürfnisse als auch die Perspektiven des Produktes und der Technologie berücksichtigt. Die bediente Wertschöpfungskette ist eng, jedoch lang, um Spezialisierungsgrad und Perfektion zu erreichen, die Wettbewerbsvorteile gewährt. Wenn die Unternehmen einen Markt ausgewählt haben, bleiben sie dabei und fühlen sich diesem Markt auf lange Zeit verpflichtet. Neue Abgrenzungen erfolgen ungefähr so selten für Märkte wie für die grundlegenden Technologien. Sie gehen bewußt das Risiko, „alles auf ein Pferd zu setzen“, ein, weil dies gleichzeitig auch Grundlage ihrer Wettbewerbsstärke ist.

Die Internationalisierung entspringt aus verschiedenen Motiven, doch ist sie dann erfolgsversprechend, wenn sie so früh und so schnell wie möglich vollzogen wird. Oft ist das Motiv die Kundenbeziehung, die direkt durch eigene Niederlassungen wahrgenommen und nicht an fremde Firmen delegiert wird. Die Wettbewerbsaspekte sind bei der Internationalisierung genau zu beachten, einerseits sind Frontalzusammenstöße mit starken Konkurrenten zu vermeiden, andererseits können Wettbewerber in ihrer lokalen Festung angegriffen oder in Schach gehalten werden. Auf Zukunftsmärkten ist es wichtig, der erste Anbieter zu sein, da Marktpositionen früh verteilt werden. Fremdsprachenkenntnisse, Reiseerlebnisse und Erfahrungen in anderen Ländern bilden die geistigen Grundlagen für den globalen Erfolg.

Die Kundennähe ist ein Dreh- und Angelpunkt der Strategie der heimlichen Gewinner. In der Unverwechselbarkeit und Unersetzlichkeit der Produkte für die Kunden liegt ein Großteil des unternehmerischen Erfolgs. Die Kundennähe hat meist eine Interaktions-Dimension, die am besten durch ein direktes Verkaufssystem und eine flache Organisation gegenüber den

Kunden sowie hohe Kontaktintensität der Nicht-Verkaufsmitarbeiter erreicht wird. Die Kunden dienen als Informationsquelle, wobei auch das Top-Management die Kontakte pflegt. Verkaufsstrategien, die eindeutig wertorientiert sind, sind erfolgsversprechend. Sie sind geprägt von den Elementen Kundentreue, überlegene Leistung und Service sowie räumliche Nähe.

Die Erfolgsunternehmen operieren meist in oligopolistischen Märkten mit intensivem Wettbewerb. Im allgemeinen sind sie sehr harte Wettbewerber, die eine bewußte und spezialisierte Wettbewerbsstrategie verfolgen und sich ihrer Wettbewerbsvorteile bewußt sind. Ihre Vorteile beruhen eher auf Differenzierung als auf Kostenvorteilen, wobei die Grundlage eine überlegene Kenntnis der Kundenanforderungen ist. Innovation ist eines der Fundamente, auf denen die Marktführerschaft begründet ist. Viele von ihnen verwandelten ihre Pionier-Stellung in eine lang andauernde Überlegenheit.

Abschließend fordert der Autor auf, die „traditionelle Einbahnstraße des Lernens von groß nach klein umzudrehen“ und von den heimlichen Gewinnern zu lernen: Größe sei weniger wichtig als Fokussierung; Großunternehmen, insbesondere solche, die stark diversifiziert sind, sollten ernsthaft überlegen, ob sie sich nicht in unabhängige Firmen zerschlagen, die sich viel besser auf ihre Märkte ausrichten können; zumindest sollten sich die Großunternehmen rigoros von Randgeschäften trennen, die die Managementkapazitäten überproportional beanspruchen. - Ein Plädoyer für „*small is beautiful*“.

Mit zunehmender Beschäftigung mit dieser Spezies „Unternehmen“ stellt der Autor fest, daß das Phänomen der „*hidden champions*“ auch gar nicht typisch deutsch, begründet in einer Tradition von handwerklichem Können und Stolz auf die eigene Arbeit, sei. Er hat solche erfolgreichen Klein- und Mittel-

unternehmen in fast allen Teilen der Welt gefunden und mußte feststellen, daß sie sich über die Ländergrenzen hinweg verblüffend ähnlich sind. - Hier

trifft sich wieder die Wahrnehmung des Autors mit der der Rezensentin!

Elisabeth Beer

Osteuropas Wirtschaft in der Nachkriegszeit

Rezension von: Ivan T. Berend, *Central and Eastern Europe 1944 - 1993. Detour from the Periphery to the Periphery*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, 414 Seiten, £ 45,-.

Kaum jemand dürfte für die Abfassung einer solchen Studie geeigneter sein als Ivan Berend. Der ungarische Wirtschaftshistoriker setzt sich schon seit vielen Jahrzehnten mit diesem Thema auseinander, also bereits zu Zeiten, als es die Forschungsgemeinschaft nur am Rande behandelte. Seine zusammen mit G. Ranky verfaßte Arbeit „*The European Periphery and Industrialization 1780 - 1914*“ (1982) wurde zu einem Standardwerk auch für den Westen.

Berend nahm in der kommunistischen Periode hohe Funktionen in der ungarischen Gesellschaft ein; so bekleidete er die Posten eines Universitätsrektors und eines Präsidenten der Akademie der Wissenschaften. Allerdings zählte er immer zum liberalen, stets Reformen vorantreibenden Flügel der Staatspartei. Konsequenterweise wurde er auch zum Vorsitzenden der Kommission für die Reform der ungarischen Wirtschaft berufen. Heute lehrt er an der University of California, Los Angeles. Berücksichtigt man die Rolle, welche Ungarn für die Auflösung des kommunistischen Systems spielte, dann wird man wohl sagen können, daß Berend zu den Wegbereitern der geistigen Wende im Osten zählte.

Diese persönlichen Elemente prägen auch den Aufbau des Buches. In einem kurzen Einleitungskapitel behandelt er die historische Entwicklung des ostmitteleuropäischen Wirtschaftsraumes, wel-

cher durch ökonomische und soziale Rückständigkeit gekennzeichnet war. Die politische Konstanz dieser Region sieht er darin, daß deren Länder, in Frontstellung gegen den Westen, dessen Niveau zu erreichen trachteten.

Dieser Hypothese wird man nicht zur Gänze folgen können, weil eine solche Frontstellung nur gegenüber den „Unterdrückerstaaten“, der Doppelmonarchie und Deutschland, bestand, in keiner Weise jedoch gegenüber den Westmächten, wie England und Frankreich, welche im Gegenteil während der Zwischenkriegszeit sozusagen als Schutzmächte betrachtet wurden. Dennoch findet sich dieser Gedanke des Autors später in der Beurteilung des kommunistischen Systems wieder.

Die Studie beginnt eigentlich mit der kommunistischen Machtergreifung in Osteuropa. Berend sieht darin eine Konsequenz des Kalten Krieges, in dem er das große historische Drama des gegenseitigen Mißtrauens ausmacht, wiewohl er als eine wesentliche Ursache dafür den Verfolgungswahn Stalins diagnostiziert. Er stellt die rhetorische Frage, was geschehen wäre, hätte sich die Kooperation aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs fortgesetzt.

Hier könnten abermals die Meinungen auseinandergehen. Denn die Sowjetunion wurde ja zunächst tatsächlich in alle Nachkriegsinstitutionen, wie etwa die UNO, integriert. Auf der anderen Seite bleibt offen, wie sich die Zusammenarbeit des Krieges zwischen einer demokratischen Welt und einem System hätte vollziehen können, das nicht nur totalitär war, sondern auch eine - um es vorsichtig auszudrücken - missionarischen Charakter an den Tag legte. Eine Frage, zu welcher Berend im folgenden Kapitel über den kommunistischen Terror selbst die Basis liefert.

In dieser Phase erfolgte in allen ostmitteleuropäischen Staaten die totale Umstellung aller Lebensbereiche auf das sowjetische Modell, auch auf die

vollständig verstaatlichte und geplante Wirtschaft. Diese ermöglichte außerordentlich hohe Investitionsquoten, welche zu einer forcierten Industrialisierung führten, freilich auf Kosten von Qualität und technischer Entwicklung sowie konzentriert auf die Rüstungsindustrie.

Die totale Vernachlässigung des privaten Konsums und der permanente Terror führten schon in den fünfziger Jahren zu den notorischen Aufständen, welche schließlich in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts eine neue Periode des Kommunismus entstehen ließen, jene der „friedlichen Koexistenz“. Darin wurde die Rüstungsproduktion zugunsten der Konsumgüterindustrie und der Landwirtschaft restringiert, und es gelang, den Lebensstandard der Bevölkerung signifikant zu steigern.

Berend sieht diese Phase vergleichsweise positiv. Darin wären jene sozialen und ökonomischen Strukturveränderungen vor sich gegangen, welche die ostmitteleuropäischen Gebiete an das Niveau entwickelter Industriestaaten herangeführt hätten. Infolge der nach wie vor sehr hohen Investitionsquote wären diese Länder viel schneller gewachsen als sämtliche andere Regionen der Welt. Letztere Aussage erscheint allerdings diskussionswürdig, weil sie sich teilweise auf die Daten von Bairoch (1) stützen, welcher das BIP-Wachstum dieser Staaten weit überschätzte. Danach wäre das Pro-Kopf-Einkommen sowohl der DDR als auch der CSSR 1973 um mehr als 10% höher gelegen als das österreichische! (2)

Sei dem wie immer. Diese „Modernisierung“ hätte, nach Meinung des Autors, die westeuropäische Entwicklung des 19. Jahrhunderts nachgeholt. Die in den siebziger Jahren einsetzende neue technische Revolution der Informatik konnte jedoch, auf Grund der dem Planungssystem inhärenten Schwächen, überhaupt nicht mitvollzogen werden. Die auf Importsubstitution gerichtete

Politik der sechziger Jahre vermochte eine Richtungsänderung auf Einbindung in den internationalen Handel nicht zu verwirklichen. Der Versuch, durch massive Importe die technische Stagnation zu überwinden, führte schließlich zu einer massiven Verschuldung - und in manchen Fällen zur Zahlungsunfähigkeit; in allen jedoch zur ökonomischen Stagnation.

Die siebziger Jahre wurden schließlich entscheidend für die Formierung von Oppositionsgruppen in diesen Ländern. Hatten sich, nach Auffassung Berends, in den sechziger Jahren noch viele Intellektuelle mit dem System identifiziert, weil sie den sozialen Wandel vorantreiben wollten, kam es nunmehr zum totalen Bruch, zum Entstehen einer „Zweiten Gesellschaft“.

Da auch die Sowjetunion, die um die Mitte der siebziger Jahre noch ein Drittel aller Staaten kontrolliert hatte, immer schwächer wurde - sie vermochte infolge ihrer ökonomischen Unzulänglichkeit nicht mehr in den Rüstungswettlauf einzutreten - und schließlich unter Gorbatschow selbst die Liberalisierung einleitete, brach das System letztlich unter dem Druck der aktiv gewordenen Bevölkerung zusammen.

Der Wandel wurde in Ost und West emphatisch begrüßt. Hohe Erwartungen entstanden da wie dort, welchen die Realitäten nicht entsprechen konnten. Die hohen Hilfszusagen des Westens wurden nur zu einem Bruchteil realisiert, und die Transformation erwies sich weit schwieriger als erwartet. Berend zitiert alle Argumente, welche den schweren Rückschlag der osteuropäischen Volkswirtschaften erklären wollen und billigt ihnen auch einige Relevanz zu, sieht aber letztlich die Hauptursache in einem ideologischen Faktor. Viele der Wirtschaftspolitiker des neuen Ostens seien „Gläubige“ gewesen. Sie hätten einer „Marktwirtschaft ohne Adjektive“ vertraut. Weder die skandinavischen Systeme, noch die

österreichische „Sozialpartnerschaft“, noch die erfolgreiche Politik der asiatischen „Tigerstaaten“ sei für sie ein Modell gewesen. Dieses naive Herangehen an die Transformationsprobleme, das überdies von den internationalen Organisationen empfohlen wurde, entblößte weite Wirtschaftsbereiche jeglichen Schutzes und zwang ihnen ein Veränderungstempo auf, das weit über die Kapazitäten der Wirtschaftssubjekte hinausging.

Nirgendwo erwies sich der neoklassische Ansatz derart verhängnisvoll wie in der Transformation Osteuropas. Man mag es als tragisch betrachten, daß indessen die Neue Institutionenökonomie nicht nur die Bedeutung der Institutionen und des institutionellen Wandels, der „*governance structure*“, für die Wirtschaftsentwicklung herausgearbeitet hat, sondern immer wieder auf die lange Dauer dieses Wandels, „*path dependence*“, hinweist. Davon scheint kaum etwas in die internationalen Wirtschaftsorganisationen gedrungen zu sein, ebensowenig wie die Erfahrungen der europäischen Transformation nach 1945.

Daher betrachtet Berend die langfristigen Entwicklungsperspektiven der osteuropäischen Volkswirtschaften mit einiger Skepsis. Zwar sei die „kleine Privatisierung“ weitgehend gelungen, aber die Umstrukturierung des Blocks der industriellen Großbetriebe steckt bestenfalls in den Ansätzen. Die historische Erfahrung zeige, daß es diesen Regionen bereits in den Krisen von 1870 und 1930 nicht gelungen sei, ihre

Industriestruktur den neuen Erfordernissen anzupassen, worauf sich deren ökonomische Stagnation zurückführen lasse. Nunmehr könnte sich eine ähnliche Konstellation ergeben.

Auch wenn man nicht unbedingt diesem Argument folgen will und den osteuropäischen Rückstand einfach aus der regional und zeitlich sequentiellen Entwicklung der Industrialisierung ableitet, wie sie Hoffmann und Rostow statuiert haben, besteht sicherlich einiger Grund, die osteuropäische Wirtschaftslage mit Zurückhaltung zu betrachten.

Berends Buch verdient nicht nur vom Inhalt her große Aufmerksamkeit, es ist auch farbig und stellenweise mitreißend geschrieben. (3) Vor allem dort, wo er die politischen Ereignisse in den ostmitteleuropäischen Ländern schildert. Offensichtlich hat viel Autobiographisches den Duktus dieser Studie bestimmt.

Felix Butschek

Anmerkungen

- (1) Bairoch, P., Europe's gross national product 1800-1975, in: The Journal of European Economic History 5 (1976).
- (2) Butschek, F., External Shocks and Long-Term Patterns of Economic Growth in Central and Eastern Europe, in: Good, D.F. (Hrsg.), Economic Transformation in East Central Europe, Legacies from the Past and Policies for the Future (London 1994).
- (3) Leider gibt es vor allem im ersten Teil des Buches zahlreiche Schreibfehler, besonders in deutschsprachigen Begriffen.

Kooperation und Konkurrenz

Alice Teichova, Herbert Matis (Hrsg.),
Österreich und die Tschechoslowakei
1918-1938. Die wirtschaftliche
Neuordnung in Zentraleuropa in der
Zwischenkriegszeit (Studien zur
Wirtschaftsgeschichte und
Wirtschaftspolitik, Bd. 4), Böhlau Verlag,
Wien 1996, 420 Seiten, öS 636,-.

Lange Jahre hat sich die österreichische Zeitgeschichtsforschung vor allem mit den deutsch-österreichischen Beziehungen befaßt. Der Zusammenbruch des Ostblocks wirkte als "externer Schock", mit der Folge, daß diese Deutschlandzentriertheit zugunsten der Beschäftigung mit dem MOE-Raum aufgegeben wurde. Gerade die Etablierung neuer Staaten auf dem ehemaligen Monarchiegebiet mußte dabei eine besondere Faszination auslösen. So ist es nicht verwunderlich, daß es zu einem raschen Anschwellen rezenter Literatur und Forschungsprojekte kam. Der vorliegende Band ist das Ergebnis eines solchen Forschungsprojektes zur wirtschaftlichen Rolle Österreichs in Mitteleuropa in der Zwischenkriegszeit. Der Schwerpunkt der elf, meist von einem tschechoslowakisch-österreichischen Autorenpaar verfaßten Beiträge liegt auf dem Vergleich der Wirtschaftsentwicklung Österreichs und der Tschechoslowakei und den bilateralen Beziehungen.

Zunächst beschreibt Z. Jindra den "wirtschaftlichen Zerfall Österreich-Ungarns" anhand der Berichte des „reichs-deutschen“ (1) Bevollmächtigten in Wien, Ludwig Freiherr von Nordeneck zu Rabenau, aus den Jahren 1916 bis 1918. Es erscheint nicht unproblematisch, den ökonomischen Niedergang der Monarchie allein auf der Basis von

Diplomatenberichten zu beschreiben. In gewisser Weise wird dies von K. Bachinger und V. Lacina ausgeglichen, die sich mit den wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen in Österreich und der Tschechoslowakei befassen und mit dem Stand der Forschung weitestgehend vertraut machen (S. 51 – 90). Allerdings hätte man sich ein Eingehen auf die jüngeren Einkommensberechnungen von David Good (2) gewünscht. Interessant am Beitrag von Bachinger und Lacina ist die Würdigung jener Probleme, die sich etwa für die Tschechoslowakei daraus ergaben, daß sie mit dem ungarischen und dem österreichischen Rechtssystem zwei unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen für die Wirtschaft hatten, welche die Integration des tschechischen und des slowakischen Landesteiles erschweren. Bei der Rechtsvereinheitlichung gingen die Prager Zentralstellen i. d. R. so vor, daß sie die altösterreichischen Rechtsnormen in nur wenig modifizierter Form auf das gesamte Gebiet des neuen Staates ausdehnten.

Die Beiträge von K. Bachinger und V. Lacina und von F. Butschek und V. Prucha (S. 309 – 328) streichen die deutlich unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der beiden industrialisierten Nachfolgestaaten Österreich-Ungarns heraus, die das besondere Interesse am Vergleich Österreichs und der Tschechoslowakei mitbegründet. Letztere behielt während der gesamten zwanziger Jahre gegenüber Österreich einen "Wachstumsvorsprung" (S. 84 ff.). Der Tschechoslowakei gelang diese positive Wirtschaftsentwicklung, obgleich sie die Integration der zurückgebliebenen Slowakei und der entwickelten Industriezonen bewältigen mußte. Die wirtschaftliche Integration der Landesteile traf auf vielfältige Schwierigkeiten, die nicht nur durch den unterschiedlichen Modernisierungsgrad verursacht wurden, sondern auch durch die differierenden, ehemals in der Doppelmo-

narchie nebeneinander bestehenden Normierungen und Institutionen. Dazu gehörten die Rechtssysteme, das Bank- und Versicherungswesen sowie die Infrastruktur. Diese den neuen Anforderungen anzupassen, war von wesentlicher Bedeutung. Folgt man den einzelnen Beiträgen, so kann man für diesen Bereich eine eher positive Bilanz ziehen. Daß die institutionelle und wirtschaftliche Konsolidierung der Tschechoslowakei durchaus pragmatisch angegangen wurde, zeigt Jakubec's Beitrag über "die Regelung der Verkehrsfragen" (S. 91-112).

J. Novotný, J. Šouša und D. Verdonk ziehen einen Vergleich zwischen der Kreditpolitik des Wiener Bankvereins und der Živnostenská banka (S. 235 - 252). Die Kreditpolitik des Bankvereins zielte auf die Weiterführung seiner traditionellen Kreditbeziehungen vor allem zu Ungarn, Rumänien und Jugoslawien, wie wir dies auch von anderen Wiener Banken kennen. (3) Dagegen konzentrierte sich die Živnostenská banka auf das Inlandsgeschäft. Allerdings kommen die Autoren zu dieser Schlußfolgerung allein auf der Basis der Anzahl der gewährten Kredite. Eine abschließende Würdigung des Auslandskreditgeschäfts der beiden Banken kann aber wohl erst nach der Einbeziehung der jeweiligen Kreditvolumina und -konditionen erfolgen. Dies gilt auch für die Bewertung der Kreditverteilung nach Branchen. (4) Auch hier operieren die Autoren nur mit der Zahl vergebener Kredite, über Kredithöhen und -konditionen erfahren wir auch hier nichts. Daß sich "in den Kreditbeziehungen der beiden Banken zu den verschiedenen Industriebranchen ... die jeweiligen wirtschaftlichen Herausforderungen und Strukturprobleme" spiegeln (S. 252), mag richtig sein. Aber um dies tatsächlich beurteilen zu können, müßten wir zunächst noch etwas über die Summen, mit denen gehandelt wurde, und über die jeweilige Konzern-

struktur erfahren. Ohne diese Informationen können die allgemeine wirtschaftliche Lage und Verpflichtungen aus der Konzernstruktur als Einflußfaktoren auf die Kreditpolitik nicht hinreichend gewichtet werden. Ein deutlicher Unterschied im Geschäftsgebaren erschließt sich jedoch aus der dargelegten Deckung des jeweiligen Kreditgeschäfts: Während die Živnostenská banka in den zwei präsentierten Stichjahren eine Kreditdeckung von über 90 Prozent aufweisen konnte, arbeitete der Bankverein mit deutlich geringerer Deckung. Auf ein vergleichbares Geschäftsgebaren bei der Creditanstalt hat 1991 A. Schubert in einer auf hohem analytischem Niveau stehenden Studie über die Ursachen der Creditanstalt-Krise von 1931 hingewiesen.

F. Butschek und V. Prucha ('Einkommensniveau und Wirtschaftsstruktur in der Zwischenkriegszeit') arbeiten die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung in beiden industriellen Nachfolgestaaten der Monarchie und deren Ursachen deutlich heraus: Obgleich die CSR einen wirtschaftlich unterentwickelten Landesteil zu integrieren hatte, konnten gegenüber der Vorkriegszeit deutliche Wohlstandssteigerungen realisiert werden. Dagegen konnte Österreich bis 1937 nicht einmal das Einkommensniveau des Jahres 1913 erreichen. Diese Malaise drückte sich in hohen Arbeitslosenzahlen und rückläufigen Investitions- und Exportquoten aus. Ursächlich für die schlechte Performance war, daß Österreich durch den Ersten Weltkrieg und den Zerfall der Monarchie weitaus stärker als andere europäische Industriestaaten in seinem Produktionsniveau zurückgeworfen worden war. Als wachstumshemmend wirkten sich nach dem Krieg jene von Felix Butschek an anderer Stelle (5) aufgezählten Faktoren aus: vor allem die Fehlentwicklungen im österreichischen Bankensystem, die Wechselkursentwicklung und die deut-

lichen Verschiebungen bei der Verteilung des Volkseinkommens zugunsten der Löhne und des Staates, welche in der Unternehmerschaft zu pessimistischen Zukunftserwartungen und entsprechender Zurückhaltung führten. Dagegen konnte die Tschechoslowakei mit im Vergleich zu Österreich niedrigeren Lohnkosten aufwarten, und die Industrie erlebte seit Beginn der zwanziger Jahre einen Modernisierungsschub. Diese Faktoren begünstigten neben adäquateren Betriebsgrößen die internationale Konkurrenzfähigkeit der Tschechoslowakei, die ihre Exporte in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre um ein Fünftel steigern konnte, während Österreich sich mit 11% begnügen mußte (S. 89).

Von Bedeutung für das Verhältnis der beiden Staaten waren auch die Perspektiven für die Entwicklung der Handelsbeziehungen und Initiativen zur wirtschaftlichen und politischen Reintegration Zentral- und Südosteuropas. A. Resch und Z. Sládek ('Integrations- und Desintegrationstendenzen. Die Handelsbeziehungen 1921 - 1937'; S. 255-308) führen bereits vorliegende Studien zu den tschechoslowakisch-österreichischen Handelsbeziehungen zeitlich bis 1937 fort. (6) Sie bestätigen jene These, daß nach dem Ersten Weltkrieg trotz des Aufbaus nationaler Volkswirtschaften und deutlicher Abgrenzungstendenzen noch ein hohes Maß an ökonomischer Integration bestanden hat, die erst im Gefolge der Weltwirtschaftskrise einen deutlich wahrnehmbaren Einbruch erlebte. Bestätigt wird von den Verfassern auch der schon von Zeitgenossen diagnostizierte starke Rückgang beim Außenhandelsvolumen, was sich ja besonders für die österreichische Wirtschaft negativ auswirkte.

In nationalstaatlichen Kategorien gedacht, mußte sich aus den neuen staatlichen und wirtschaftlichen Strukturen auch ein außenwirtschaftliches Konkur-

renzverhältnis entwickeln. Im Verhältnis zwischen den beiden Ländern stellte sich aber sehr bald ein Pragmatismus ein, der weder Konkurrenz noch Kooperation ausschloß. Die Verquickung dieser beiden Strategien zeigt sich in der tschechoslowakischen Kreditpolitik gegenüber Österreich, die in einem lesenswerten Beitrag von P. Berger, J. Novotný und J. Šouša entfaltet wird (S. 169 - 210). Prag, das sich bei den Kreditaktionen für Österreich stärker engagierte, als es die Größe des Landes erwarten ließ, verfolgte hier v.a. zwei Ziele: ein größeres Gewicht unter den Völkerbundmächten und eine Umkehrung der ökonomischen Kräfteverhältnisse. Der Zugriff des Wiener Finanzkapitals auf die mährische und böhmische Industrie sollte beseitigt, umgekehrt die österreichische Industrie unter eigene Dominanz gebracht werden. Pragmatismus kennzeichnete auch den Aufbau eines eigenen tschechoslowakischen Versicherungswesens. Hier setzte sich eine "pragmatische Auslegung des nationalen Interesses" durch. So wurde den österreichischen Unternehmen soviel Bewegungsfreiheit gelassen, daß sie zu "heimlichen Partnern" beim Aufbau eines eigenen tschechoslowakischen Versicherungswesens avancierten. (M. Marvan und A. Mosser, 'Die Neuordnung der versicherungswirtschaftlichen Beziehungen, 1918 bis 1927', S. 229).

Jančík und Matis stellen mit ihrem profunden Beitrag über "mitteleuropäische Wirtschaftskonzeptionen in der Zwischenkriegszeit" (S. 329-387) die bilateralen Betrachtungen in diesem Buch in einen gesamteuropäischen Kontext. Sie vertreten die These, daß der Gedanke einer Donauföderation in den späten zwanziger Jahren bei den Agrarproduzenten in Mitteleuropa auf Resonanz stieß, nachdem er zuvor von allen Sukzessionsstaaten vehement bekämpft worden war. Das retardierende Element auf dem Weg zu einer

Konsolidierung des MOE-Raumes sei in erster Linie der Unwillen der großen westlichen Industriestaaten gewesen, ihre Märkte für die mit den Weltmarktpreisen nicht konkurrenzfähigen Getreideexportländer Ostmitteleuropas zu öffnen. Dieses Dilemma habe sich die deutsche Politik mit ihrer Expansionsstrategie zunutze gemacht. Der Befund, daß "der komplexe Zusammenhang von Finanzfragen, Verkehrs-, Absatz- und Produktionsproblemen und Zollpolitik mit der Politik der europäischen Großmächte" die Lösung der "mitteleuropäischen Frage" so schwierig gemacht habe (S. 387), ist wohl zutreffend. Aus den Aufsätzen von Jančík und Matis sowie Berger, Novotný, Šouša wird aber auch klar, wie wichtig adäquate internationale Institutionen, wie sie gegen Ende des Zweiten Weltkriegs und danach geschaffen worden sind, für die wirtschaftliche Entwicklung Europas nach 1918 gewesen wären.

Jürgen Nautz

Anmerkungen

- (1) Den Rezensenten wundert die Titulierung „reichsdeutsch“ nicht wenig.
- (2) Erstmals: The Economic Lag of Central and Eastern Europe: Evidence from the Late Nineteenth-Century Habsburg Empire (=Center for Austrian Studies, Working Paper 93-7, Minneapolis 1993).
- (3) Vgl. z.B. Schubert, Aurel, The Credit-Anstalt Crisis of 1931 (Cambridge 1991); Eigner, Peter; Weigel, Andreas, Außer Streit gestellt. Die österreichische Postsparkasse als Modell geldwirtschaftlicher Integration Mitteleuropas 1883-1938 (Wien 1992).
- (4) Interessanterweise rubrizieren in diesem Beitrag auch Transport, Banken und Landwirtschaft als Industriebranchen. Siehe Tabelle 5, S. 243.
- (5) Butschek, Felix, Vom Konflikt zur Konsensorientierung. Die Kammer für Arbeiter und Angestellte und die Wirtschaftspolitik Österreichs 1920-1995 (Wien 1996) 39 ff.
- (6) Der auf S. 255 genannte deutsche Anteil an den österreichisch-ungarischen Exporten von „gegen 30 Prozent“ ist deutlich zu niedrig. Vgl. Tessner, Magnus, Der Außenhandel Österreich-Ungarns von 1867 bis 1913 (Köln 1989), nennt 41,7% (Tabelle 18, S. 94).

Dampflokomotiven, Fliehkraftregler, Tulpenmanie, Katastrophen und Trittbrettfahrer

Rezension von: Gerhard Aschinger,
Börsenkrach und Spekulation. Eine
ökonomische Analyse, Verlag Franz
Vahlen, München 1995, 361 Seiten,
öS 499,-.

"Ende des letzten Jahrhunderts führte die Entwicklung größerer und schnellerer Dampflokomotiven mit besseren Kugellagern zu einer Instabilität des Regelsystems (Fliehkraftregler), wodurch der Bewegungsablauf erheblich gestört wurde. Dieses Phänomen konnte nur durch die Einführung neuer Reibung beseitigt werden." (S. 335f)

Da Finanzmärkte im allgemeinen als Märkte gelten, wo die Bedingungen für einen "perfekten" Markt am ehesten zutreffen, liegt es auf der Hand, daß die Beschäftigung mit dem Markt als Regelmechanismus anhand eben dieser Finanzmärkte eine besondere Herausforderung darstellt. Leider stehen im Zuge der Auseinandersetzung oft Szenarien unheilbringender internationaler Spekulationswellen, welche die Wirtschaftspolitik lähmen, Bildern der besten aller Welten gegenüber, die nur durch staatliche Drangsalierung daran gehindert werden, allen Wohlfahrtssteigerungen zu bringen. Zudem wird die Debatte dann noch in Aufsätzen und Büchern geführt, die entweder in der anekdotischen Evidenz stecken bleiben oder aber in Texten, die anscheinend Unlesbarkeit zu einer akademischen Tugend erhoben haben (eine Marktabstottungsstrategie, die sich im übrigen ökonomisch recht gut erklären läßt).

Das (mitunter krampfhaft anmutende) Verteidigen von Glaubenssätzen findet hingegen in Aschingers Buch ebenso wenig Platz wie "akademische Marktabstottungsstrategien" einerseits oder die Herleitung von Hypothesen aus bloßer anekdotischer Evidenz ohne analytischem Rahmen andererseits, was meist eher in Denk- als in andere Fallen führt. Genau darin liegt die Stärke des Buches, das ohneweiters als "textbook" für "intermediate finance" und als Nachschlagewerk für Spezialisten dienen kann:

Ausgehend von historischen Finanzkrisen wie der Tulpenmanie im Holland des siebzehnten Jahrhunderts, der französischen "Mississippi-Bubble" und der englischen "South-Sea-Bubble" im achtzehnten Jahrhundert bis zu den beiden großen Börsen-Crashes 1929 und 1987 versteht es Aschinger, mit großer Akribie nicht nur die Fakten, sondern auch die dahinterliegenden Zusammenhänge darzulegen.

Er bleibt aber keineswegs dabei stehen, sondern entwickelt einen analytischen Instrumentenkasten, der ausgehend von der Spekulationstheorie nach Kaldor über die "Bubble-Theorie" bis in die modernere Mathematik der Chaostheorie führt. Wenn das Buch eine Schwäche hat, dann jene, daß über einige Strecken der Bezug zwischen den Kapiteln auf den ersten Blick etwas locker ist (vor allem zwischen analytisch/theoretischem und historisch/empirischem Teil), und daß man manchmal das Gefühl hat, manche Themen könnten etwas gestraffter behandelt werden, während die Herleitung einiger nicht trivialer Modelle noch mehr Detailliertheit vertragen hätte. Dies vor allem, weil die Anschaulichkeit der Darstellung (bei den zahlreichen Diagrammen der chaostheoretischen Modelle ist dies wörtlich zu nehmen) zum Nachprogrammieren animiert. Vielleicht wäre es hier geschickter gewesen, einige Teile in einen Anhang zu stellen (so zum Beispiel

die Herleitung der spekulativen Blasen oder des Chaosmodells und die detailreiche Schilderung der Regulierungsstruktur der amerikanischen Finanzmärkte).

Weiters – aber das ist nicht eine Schwäche Aschingers, sondern eine der gesamten Ökonomik – fehlt die Behandlung eines Problems, auf das noch kein Modell eine befriedigende Antwort geben konnte: die zunehmende Asynchronizität zwischen Finanz- und Gütermärkten.

Gewissermaßen als Ouverture für die Theorie spekulativer Blasen und der Chaosmodelle am Finanzmarkt bietet Aschinger eine gelungene Zusammenfassung der theoretischen Literatur zur Spekulation. Die Feststellung Friedmans, Spekulation sei stabilisierend, wenn sie Gewinn brächte, ist dabei nicht nur problematisch, weil sie eine reine ex-post Bedingung darstellt. Auch ohne die Modelle spekulativer Blasen oder der Chaostheorie kann gezeigt werden, daß diese Bedingung weder notwendig noch hinreichend ist.

Kaldor erklärt in seinem Modell der Spekulation vor allem über das Verhältnis von "Spekulanten" und "Nichtspekulanten" am Markt, ob es sich um stabilisierende oder destabilisierende Spekulation handelt. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden ist, daß die Spekulanten in ihrer Erwartungsbildung die Erwartungsbildung der anderen Marktteilnehmer einbeziehen. Andere Ansätze gehen von Gruppen mit unterschiedlicher Risikoaversion (Keynes und Hicks) oder von einem unterschiedlichen Informationsstand der Marktteilnehmer aus.

In dynamischen Modellen und mit der Erweiterung um Derivative läßt sich durch unterschiedlichen Informationsgrad bzw. unterschiedliche Grade der Risikoaversion sowie deren Veränderung über die Zeit (Feldstein) destabilisierende Spekulation zeigen. Die Möglichkeit destabilisierender Spekulation ist somit

auch theoretisch besser erklärbar als deren Ausschluß. Daß die Spekulation im "Normalfall" wichtige (und stabilisierende) Funktionen der Informationsverarbeitung sowie der Risiko- und Fristentransformation erfüllt, bleibt dabei unbestritten.

Die *Bubbles* und *Crashes*, die Aschinger behandelt, lassen sich im wesentlichen in einem Phasenschema in Anlehnung an Kindleberger und Minsky beschreiben, wobei einige der Phasen natürlich auch parallel auftreten können:

- 1.) Zu Beginn wirkt ein exogener Schock auf das System ein (technische Innovationen und der damit verbundene Produktivitätsfortschritt oder ähnliches).
- 2.) Dadurch kann eine Boomphase entstehen, die zunächst noch auf realen Fundamenten beruht (profitablere Investitionsmöglichkeiten).
- 3.) Die Kreditfähigkeit wird angebots- wie nachfrageseitig ausgedehnt und möglicherweise durch die Schaffung neuer Instrumente mit großer Hebelwirkung verstärkt. Gerade im Crash von 1987 läßt sich dieses Phänomen anhand der relativ neuen Instrumente der verschiedenen *Portfolio-Insurance*-Techniken zeigen, welche die spekulative Blase zwar nicht auflöst, aber verstärkt haben.
- 4.) Die Spekulation tritt durch das vermehrte Auftreten von Mitläuferspekulanten in die Phase der Euphorie. Ab diesem Zeitpunkt wird es bereits schwierig, diskretionär einzugreifen, weil die Spekulation zinsunelastisch wird; viele sind sich der fundamentalen Ungleichgewichte bewußt, glauben aber, noch rechtzeitig aussteigen zu können.
- 5.) Im Laufe der Entwicklung einer spekulativen Blase werden irrationale (massenpsychologische) Phänomene immer bedeutsamer. In Phase 4 und 5 ist das erwartete Verhalten der Mitspekulanten wichtiger als die Relation zwischen Fundamentalwert und Marktpreis.

- 6.) Durch das Steigen der Zinssätze, die Abflachung der Preissteigerungen und das Eintreffen unbedeutender Informationen können die Erwartungen kippen.
- 7.) Es bildet sich eine Panik: Die spekulative Blase platzt, und die Preise fallen auf oder unter den Fundamentalwert zurück.

Die Simulationen des Börsenkrachs von 1987 mit (stochastischen) *Bubble*-Modellen und (deterministischen) Katastrophenmodellen sind jenen überlegen, die von effizienten Märkten ausgehen und eine zufallsbestimmte Entwicklung unterstellen (Brown/Wiener-Prozeß), die Preissprünge nur beim Auftreten neuer bedeutender Informationen zuläßt (Wiener/Poisson-Prozeß). Die Chaosmodelle beruhen dabei im wesentlichen auf einer Faltung der Gleichgewichtsfläche (im dreidimensionalen Raum einer Meereswelle nicht unähnlich), was zu Abschnitten mit instabilen Gleichgewichtspfaden führt, die übersprungen werden (=Katastrophe). In seinem Modell macht Aschinger die Veränderung des Indizes von der (positiven oder negativen) Überschußnachfrage der an Fundamentalwerten orientierten Anleger und vom Anteil der Spekulanten an der Gesamtnachfrage abhängig.

In einer detaillierten Chronologie zeigt er schließlich die Rolle der derivativen Instrumente im *Crash* von 1987, nachdem er deren Bedeutung für die effiziente Verwaltung eines Portefeuilles im vorhergehenden Kapitel dargestellt hat. Während die Diversifikation von Portefeuilles per se eine Pareto-Verbesserung darstellt, weil sie das Risiko bei konstanter erwarteter Rendite – bis zum Markt- oder systemischen Risiko – minimiert (oder eine erwartete Rendite bei konstantem Risiko maximiert), sind die *Portfolio-Insurance*-Strategien und die derivativen Instrumente differenzierter zu betrachten. Bei der Versicherung gegen das Marktrisiko

kann es sich immer nur um ein Nullsummenspiel handeln: Dem Gewinn der einen Marktseite muß notwendigerweise ein Verlust der anderen Marktseite gegenüberstehen.

Dieser Umstand unterscheidet die Versicherung auf Finanzmärkten noch nicht von anderen Versicherungsmärkten. Das Risiko des gehaltenen Portefeuilles kann besser mit der Risikoneigung der jeweiligen Marktteilnehmer zur Deckung gebracht werden und ist daher ebenfalls wohlfahrtssteigernd – wenn es nicht destabilisierende Spekulation begünstigen würde. Die hohe Hebelwirkung und die geringen Transaktionen begünstigen das Auftreten destabilisierender Spekulation, weil bei derivativen Instrumenten ein positives *Feedback* (die Reduktion des Basispreises verringert die Nachfrage nach dem Basisprodukt) auftreten kann.

Ein besseres Risikomanagement kann diese Risiken nur zum Teil abdecken – der *Crash* von 1987 ist großteils den Ineffizienzen im Risikomanagement, Kapazitätsproblemen in den Handelssystemen und der mangelnden Koordination zwischen den einzelnen Märkten zuzuschreiben.

Das Restrisiko spekulativer Blasen ist aber nur durch effizientere Regulierung in den Griff zu bekommen. Die an den amerikanischen Märkten eingeführten Handelsunterbrechungen erwiesen sich dabei als wenig geeignet, Überreaktionen in den Griff zu bekommen. Ist eine Spekulationswelle einmal entstanden, kann sie durch Handelsunterbrechungen nicht mehr aufgehalten werden. Zusätzlich wird der Preismechanismus außer Kraft gesetzt, was wiederum zu Ineffizienzen führt.

Die bisher fehlende bzw. nicht effiziente Regulierung der Finanzmärkte führt zu einem Trittbrettfahrerverhalten der Spekulanten: "Die mit einer Finanzkrise verbundenen Liquiditätsprobleme werden durch die Zentralbanken als *'lender of last resort'* entschärft, mögli-

cherweise werden in gewissen Situationen auch die Steuerzahler zur Kasse gebeten, um gesamtwirtschaftliche Schäden begrenzen zu können." (S. 351) Zudem können Zinsschritte, die der Spekulation Einhalt gebieten sollen, oft auch die Realwirtschaft treffen. Sich dessen bewußt, werden Vertreter von Finanzinstitutionen, denen ja eine gewisse Volatilität der Renditen sehr entgegenkommt (einerseits durch asymmetrische *Lags* in der Zinsanpas-

sung, die ihre Zinsmargen verbessern, und andererseits durch häufigere Positionswechsel, die ihre Dienstleistungsspanne erhöhen), nicht müde auf die Ineffizienz und/oder Unmöglichkeit der Regulierung hinzuweisen.

Eine neue "Reibung" ist dennoch dringend angezeigt, welche das Regelsystem der Finanzmärkte wieder verbessert, weil die Fliehkraft ohne Haftung bekanntlich schwerwiegende Folgen haben kann.

Thomas Zotter

Vorteile der Kooperation

Rezension von: Friedhelm Hengsbach,
Abschied von der

Konkurrenzzgesellschaft.

Für eine neue Ethik in Politik, Wirtschaft
und Gesellschaft, Droemer Knaur,
München 1995, 240 Seiten, öS 110,-.

Der Autor kündigt die Struktur seines Buches im Vorwort folgendermaßen an:

Das erste Kapitel beschreibt die Ereignisse rund um die Ölplattform „Brent Spar“. Bemerkenswert empfindet Hengsbach dabei vor allem die Verhaltens- und Kooperationsform der beiden Hauptbeteiligten Greenpeace und Shell. Um zu untersuchen, unter welchen Bedingungen die kooperative Vorgehensweise für alle Beteiligten vorteilhafter ist, befaßt sich das zweite Kapitel mit spieltheoretischen Ansätzen. Im dritten Kapitel werden diese spieltheoretischen Reflexionen auf die Gesellschaft übertragen. Im nächsten Abschnitt entwickelt Hengsbach für Deutschland einen politischen Kooperationsraum, indem er drei Dimensionen definiert: das Verhältnis der Arbeitsleistungen und sozialen Sicherungssysteme, das Verhältnis der Geschlechter und das Naturverhältnis der Gesellschaft und der Wirtschaft. Der Grundsatz der Kooperation wird im letzten Kapitel in folgenden vier Handlungsfeldern getestet: Beschäftigungspakt, Währungsabkommen, Generationenvertrag und Zeitbündnis.

Nachdem das Buch das Ende der Konkurrenzzgesellschaft wenn nicht verkündet, so zumindest in Aussicht stellt, soll dargestellt werden, wie der Autor die Begriffe Kooperation und Konkurrenz verwendet.

Hengsbach findet mehrere Kooperationsansätze, wobei er die Bemühungen, die Polarisierung und Konfrontation zu überwinden, im Bereich der Umweltpolitik als am stärksten ausgeprägt empfindet. In der Automobilindustrie (z.B. Arbeitszeitregelung bei VW) finden sich Beispiele für Kooperationen auf Unternehmensebene, wobei das Zusammenspiel von staatlicher Beschäftigungspolitik, öffentlicher Arbeitsmarktpolitik und betrieblicher Personalpolitik ein Novum darstellt. Hengsbach findet noch Beispiele für Kooperationen auf lokaler und nationaler sowie auf internationaler Ebene. Aber auch die Kooperation der Notenbanken findet Beachtung.

Der Grundsatz der Konkurrenz ruht gemäß dem Autor auf einem ursprünglich originellen Denkstil, der das Individuum, die individuelle Leistung und den marktwirtschaftlichen Wettbewerb in den Mittelpunkt rückt. Diese Revolution des Denkens, die in der Neuzeit begann, führt dazu, daß der Mensch weder Teil einer kosmischen Ordnung, noch Glied einer kirchlichen Hierarchie noch Element einer festgefügtten Gesellschaft ist. Die bürgerlichen Verfassungen erklären die menschliche Person zum Träger von Grundrechten, die jede staatliche Macht binden. In der neoklassischen Wirtschaftstheorie wurde daraufhin versucht, das komplexe Wirtschaftsgeschehen als Resultat souveräner Entscheidungen unzähliger Individuen zu erklären, die wohlinformiert und darauf bedacht sind, unter gegebenen Bedingungen den eigenen Nutzen zu erhöhen. Neben der individuellen Leistung rückt auch der marktwirtschaftliche Wettbewerb in den Mittelpunkt.

Die Beschreibung des „krankhaften Fiebers der Konkurrenzzgesellschaft“ zeigt einige der Mißstände des Individualisierungsschubs, welcher während der achtziger Jahre erfolgte, in den westlichen Industriegesellschaften auf.

So zum Beispiel die individuelle Zuschreibung kollektiver Risiken. Die Wirtschaftswissenschaftler sprechen von „freiwilliger“ oder auch „natürlicher“ Arbeitslosigkeit. In der politischen Diskussion stößt man immer wieder auf Mißbrauchsvorwürfe, sei es in Richtung der Langzeitarbeitslosen, der Sozialhilfeempfänger oder der chronisch Kranken. Individuelle Leistung scheint sich als hervorragender Maßstab gesellschaftlicher Anerkennung durchgesetzt zu haben. Obwohl dieser „Leistungswahn“ egalitär scheint, diskriminiert er jedoch auch. Neben den bereits oben genannten Gruppen vor allem Kinder und alte Leute.

Weiters weist Hengsbach auf die verschiedenen Meß- und Definitionsprobleme der individuellen Leistung hin. Wird doch wirtschaftliche Leistung nicht danach definiert, ob dringende Bedürfnisse befriedigt werden oder außergewöhnliche Anstrengungen erbracht wurden, sondern mehr durch die kaufkräftige Nachfrage und damit durch die Ausgangsverteilung der Kaufkraft. Und dies vor dem Hintergrund, daß individuelle Leistungszurechnung in einem arbeitsteiligen Produktionsprozeß kaum möglich ist. Natürlich werden Scheinlösungen über gewichtete Komponenten (körperliche oder psychische Belastung, Arbeitsumfeld, Arbeitszeit etc.) der gesamten Arbeitsleistung vorgenommen, doch die Frage, wie die vom Markt bewertete Gesamtleistung unter den Leistungsträgern aufgeteilt werden soll, bleibt weiterhin eine Frage des Ermessens, der Gewohnheit sowie der wirtschaftlichen und politischen Macht.

Die Merkmale der Kooperation werden zu Beginn an Hand eines ökonomischen Grundmodells, des Gefangenendilemmas, untersucht. Daraus abgeleitet folgen vertragliche und ethische Kooperationsmodelle.

Der Autor erkennt folgende Bedingungen kooperativen Handelns: Die

Spieler müssen erstens an der Kooperation interessiert sein und Kooperation erwarten. Sie müssen sich zweitens am Grundsatz einer behutsamen Gegenseitigkeit orientieren. Sie müssen drittens einen weiten Zeithorizont gelten lassen. Sie müssen viertens in der Lage und daran interessiert sein, ihre Gegenspieler wiederzuerkennen. Und sie müssen fünftens die Vorteile der Kooperation in einer Kosten-Nutzen-Kalkulation abwägen (S. 60ff).

Um diese Bedingungen sicherstellen zu können, werden vertragliche Kooperationsformen gewählt, da diese freiwilligen kollektiven Vereinbarungen die Spielsituation überschaubar machen und dazu beitragen, daß die Gegenspieler wiedererkannt und deren Handlungen verläßlich werden. Außerdem reichen sie weit in die Zukunft und sind auf dauerhafte Beziehungen angelegt. Im Abschnitt „Ethik der Kooperation“ meint Hengsbach, daß der Ansatz, Kooperation einzig und allein aus einem eingeninteressierten Vorteilskalkül heraus zu erklären, in eine Sackgasse führt. Er konstatiert die Beeinflussung der real existierenden Menschen durch zwei Faktoren, nämlich dem Streben nach Vergnügen und moralische Pflichten. Jede Gruppe der Faktoren gehört zu einer eigenständigen Kategorie und wird nur teilweise von der anderen bestimmt; moralische Handlungen zeichnen sich dadurch aus, daß sie einem Imperativ gehorchen, verallgemeinert werden können, symmetrisch angelegt und internalisiert sind. Die Beziehung zwischen den beiden Gruppen von Faktoren, die das Handeln bestimmen, können gleichsinnig, einander ergänzend, jedoch auch konfliktaltig und widersprüchlich sein (S. 69).

Verläßliche Kooperation folgt zwei Spuren, einer ökonomisch-rationalen Kalkulation und einer moralischen Verpflichtung. Diese Dualität trifft weithin für menschliches Handeln und soziale Systeme zu. Sie folgen den beiden Im-

pulsen, den eigenen Vorteil wahrzunehmen und moralischen Regeln zu entsprechen. Das Kapitel schließt mit den Sätzen: Eine Kooperation, in der einer der Beteiligten ausgenutzt wird oder die zu Lasten Dritter geht, ist ethisch nicht zu rechtfertigen. Wenn eine bestimmte Kooperation nicht im Interesse aller Beteiligten ist, muß nach einer neuen Kooperationsform gesucht werden oder aber ein begrenzter Raum der Konkurrenz eröffnet werden (S. 86).

Um Mißverständnisse zu vermeiden, betont der Autor, daß das Paradigma der Kooperation keinesfalls das Konkurrenzparadigma einfach ablösen solle. Auch wenn die Konkurrenz nicht zur universellen Handlungsnorm erhoben werden kann, gilt doch unbestritten, daß in dem gesellschaftlich zugewiesenen partikulären Handlungsbereichen der Marktwirtschaft eine Kooperation der Anbieter zu Lasten Dritter ausgeschlossen und der Konkurrenzgrundsatz entschieden durchgesetzt werden sollte. Dennoch beruht die Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs darauf, daß dieser einer politischen Regelung unterstellt bleibt. Im folgenden werden zwei Träger einer Kooperation im allgemeinen Interesse vorgestellt und geprüft: Staat und Zivilgesellschaft.

Hengsbach beantwortet die Frage: „Ist der moderne Staat, wie er einer pluralen Gesellschaft entspricht, dieser Aufgabe, allein und souverän eine normative Kooperation herzustellen, gewachsen?“ negativ. Als Begründung führt er an: Die Anziehungskraft der repräsentativen Demokratie auf junge Erwachsene hat in Deutschland (1) abgenommen. Zweitens hat sich die parlamentarische Demokratie der Bundesrepublik (2) in eine Verbändedemokratie deformiert. Drittens ist eine präzise Arbeitsteilung zwischen den Wirtschaftssubjekten, die sich den gesetzlichen Bestimmungen und demzufolge einem rigorosen Wettbewerbsdruck unterwer-

fen, und den politischen Entscheidungsträgern, die für die Rahmenordnung zuständig sind, kaum möglich (S. 92ff).

Mit dem Begriff „Zivilgesellschaft“ wird kein abstraktes Referenzsystem bezeichnet, sondern die Menge freiwilliger nichtstaatlicher und nichtökonomischer Zusammenschlüsse, in denen sich BürgerInnen organisieren, um sich an der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung zu beteiligen, die gesellschaftliche Öffentlichkeit zu beeinflussen und für ihre Interessen und Erfahrungen öffentliche Zustimmung zu finden. Diese neuen sozialen Bewegungen, die seit den siebziger Jahren auftreten, haben sich als Entstehungsorte neuer Formen der Solidarität unter veränderten Bedingungen, als bedeutende Motoren gesellschaftlicher Veränderungen und als markante zivilgesellschaftliche Akteure erwiesen. Soziale Bewegungen können aus einem gemeinsamen Leidensdruck entstehen und eine Solidarität entstehen lassen, die nicht von oben her als Fürsorge der Starken für die Schwachen aufgebaut wird, sondern den kollektiven Widerstand der Benachteiligten trägt (S. 102).

Das Kapitel endet mit der Erkenntnis, daß „eine politisch-normative Kooperation, eine Kooperation im allgemeinen Interesse, ohne das Zusammenspiel kollektiver Akteure in Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft nicht vorstellbar ist“ (S. 107).

Um dieses Zusammenspiel auch gewährleisten zu können, müssen politische Kooperationsräume geschaffen werden. Da die Ziele und Strategien der Akteure von Leitbildern geprägt sind, gilt es gemeinsame Leitbilder, einen Gesellschaftsvertrag, zu entwickeln. Drei politische Dimensionen der zukünftigen Lebens- und Arbeitsnormen bilden das hervorstechende Thema des zu formulierenden Gesellschaftsvertrages: das Leistungs-, das Geschlechter- und das Naturverhältnis (S. 130).

Im fünften Kapitel werden einzelne Handlungsfelder abgesteckt, in denen der Bestand an Spielregeln daraufhin überprüft werden muß, ob diese den zukunftsfähigen Leitbildern des Kooperationsraums entsprechen. Demgemäß müssen auch sie neu ausgehandelt werden. So werden beispielhaft vier politische Kooperationsfelder (Beschäftigungspakt, Generationenvertrag, Zeitbündnis und Währungsabkommen), die ein erhebliches Konfliktpotential enthalten, erkundet (S. 149).

Die vier „Wege aus der Arbeitslosigkeit“ sind unterschiedlich nachvollziehbar. Der erste Weg sieht die steuerliche Entlastung des Faktor Arbeits vor und wird zur Zeit allgemein ernsthaft diskutiert. Ein zweiter Weg setzt bei der präventiven Tarifpolitik an und empfiehlt den Tarifpartnern, speziell den Gewerkschaften, den Tariflohn in einen festen Sockelbestandteil und in einen erfolgsabhängigen Bestandteil zu differenzieren. Weiters wird die Beteiligung der unselbständig Beschäftigten am Produktionsvermögen auf der Grundlage von Tarifverträgen und Tariffonds vorgeschlagen. Der dritte Weg verläuft entlang dem strukturellen Umbau der Industriegesellschaft zur Dienstleistungswirtschaft oder Erlebnisgesellschaft. Als vierten Weg sieht der Autor einen Abbau des Exportfiebers und eine Präferenz des Binnenmarkts (S. 163ff).

Es sind auch vier Gründe, die den Kooperationsbedarf der Notenbanken mit zunehmender Globalisierung steigen läßt. Erstens engt die Internationalisierung der Finanzmärkte den geldpolitischen Handlungsspielraum für natio-

nale Alleingänge ein. Zweitens sind Zentralbanken heute allenfalls dann in der Lage, den Außenwert ihrer Währung dauerhaft gegen spekulative Attacken zu verteidigen, wenn den Marktteilnehmern die Bereitschaft mehrerer Zentralbanken, den Wechselkurs konzentriert zu verteidigen, glaubhaft vermittelt werden kann. Drittens drohen durch die internationalen Verflechtungen Krisenerscheinungen wie Bankenzusammenbrüche und Kursstürze in einem Land viel schneller und häufiger die Finanzinstitutionen und -märkte anderer Länder „anzustecken“. Viertens ist mit der Globalisierung der Finanzmärkte die Gefahr gestiegen, daß Kreditinstitute ihren Hauptsitz in Ländern mit einer schwach ausgebildeten Bankenaufsicht und besonders geringer Regulierungsdichte suchen oder risikante Transaktionen durch komplizierte internationale Filialstrukturen von der Aufsichtsbehörde des Konzernsitzes verbergen (S. 176ff).

In den Abschnitten „Generationenvertrag“ und „Zeitbündnis“ finden sich nicht nur viele interessante Anregungen, Hinweise und auch Datenmaterial, sondern auch einiges an Datenmaterial.

Zum Abschluß sei auf den Preis hingewiesen, denn es ist bemerkenswert, ein ökonomisches Sachbuch zu einem derart günstigen Preis erwerben zu können.

Roland Marcon

Anmerkungen

- (1) Dies gilt wohl für die meisten westlichen Industrienationen.
- (2) Dieser Vorwurf wird auch in anderen Staaten erhoben.

Fritz Klenner †

Am 29. Dezember 1997 ist Fritz Klenner, der dem Redaktionsbeirat dieser Zeitschrift vom Beginn an angehört hat, im 92. Lebensjahr verstorben. Das Besondere seiner Persönlichkeit bestand darin, daß er in mehreren Bereichen des öffentlichen Lebens außerordentlich erfolgreich tätig war: als Publizist und Autor vielbeachteter Bücher und Zeitschriftenartikel, als Funktionär der Gewerkschaftsbewegung in leitender Stellung und als Politiker, schließlich als Vorstandsmitglied der Bank für Arbeit und Wirtschaft. Es kann an dieser Stelle nicht darum gehen, die vielfältige Tätigkeit Fritz Klenners umfassend darzustellen. Zu gedenken ist hier seiner Leistungen auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, dem auch ein Großteil seiner publizistischen Tätigkeit zuzurechnen ist, sowie als Historiker und Theoretiker der Gewerkschaftsbewegung.

1906 in Wien geboren, gehörte Klenner jener Generation an, deren geistig ambitionierte Vertreter sich ein fundierteres und umfassendes Wissen im zweiten Bildungsweg erwarben. Für Klenner, der nach Absolvierung der Unterrealschule und einer kaufmännischen Fortbildungsschule bereits 1921 in die Länderbank als Lehrling eintrat, waren es die Gewerkschaftsschule und die Parteischule der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei, welche diese Bildungsmöglichkeiten eröffneten. Man kann auch annehmen, daß sich bei Fritz Klenner damals schon parallel zur gewerkschaftlichen Tätigkeit, in der er sich früh engagierte, das Interesse an theoretischer Erkenntnis und Weiterverarbeitung von Erfahrungen der praktisch-politischen Tätigkeit entwickelte. Nach Unterbrechungen der gewerkschaftlichen und politischen Tätigkeit durch Ständestaat und Militärdienst im Zweiten Weltkrieg war Fritz Klenner bald nach seiner Rückkehr aus der Kriegsgefangenschaft in der gewerkschaftlichen Publizistik tätig. Er leitete die Verlagsunternehmungen des ÖGB und war insbesondere entscheidend am Aufbau des Europa-Verlages beteiligt, der in den sechziger Jahren als sozialwissenschaftliches Publikationsmedium eine Bedeutung innehatte, für die es seither in Österreich kein zweites Beispiel gibt.

Klenners eigene publizistische Tätigkeit war zunächst gewerkschaftspolitischen Themen gewidmet. Umfang und Breite der Veröffentlichungen Klenners sind umso erstaunlicher und bemerkenswerter, als seine Funktionen im ÖGB, dessen stellvertretender Generalsekretär er von 1956 bis 1959 war, für sich schon ein intensives Tagespensum beinhalteten. Die beiden ersten Bände von "Die österreichischen Gewerkschaften" erschienen 1951 und 1953, zusammen mit dem 1979 erschienenen dritten Band sind sie auch heute noch Standard- und wichtiges Quellenwerk zur österreichischen Gewerkschaftsgeschichte. Von dieser Gewerkschaftsgeschichte gibt es auch mehrere kürzere, einbändige Versionen.

In der Zeit seiner unmittelbar politischen Tätigkeit als Nationalratsabgeordneter der SPÖ (1958 bis 1961) und danach als Vorstandsmitglied und bald darauf Generaldirektor der Bank für Arbeit und Wirtschaft AG (1963 bis 1972) widmete sich Klenner intensiv der Untersuchung von

gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Fragen, zu denen er vielbeachtete Bücher, Buchbeiträge und Zeitschriftenartikel veröffentlichte. Stellvertretend für die große Zahl von Publikationen auf diesem Gebiet seien genannt das Buch mit der wohl stärksten Resonanz, "Das Unbehagen in der Demokratie", erschienen 1956, in mehrere andere Sprachen übersetzt; eine erweiterte Version der dort dargelegten Gedanken "Das große Unbehagen" (1960); sein Aufsatz zur Sozialpartnerschaft in dem Band "Bestandsaufnahme Österreich 1945-1963"; sein Buch zur Frage der Arbeitnehmer-Mitbestimmung "Chance oder Illusion?" (1970). Mit diesen und anderen Publikationen hat Fritz Klenner einen wesentlichen Anteil an denjenigen geistig-theoretischen Strömungen, welche der Gewerkschaftsarbeit und darüber hinaus der politischen Arbeit der Sozialdemokratie eine neue, zeitgemäße Orientierung gaben. In Abkehr von den Vorstellungen einer "Gegenwelt des Sozialismus" plädierte Klenner für eine Wirtschafts- und Sozialpolitik auf der Grundlage der Marktwirtschaft, für deren Mitgestaltung sowohl unter Beachtung ihrer Funktionsprinzipien und Gesetzmäßigkeiten als auch der reformerischen Veränderungsansprüche der wirtschaftlich und politisch partizipierenden Arbeitnehmerschichten.

Ein besonderes Anliegen war Fritz Klenner stets die Pflege einer freien und intellektuell anspruchsvollen Diskussion, für welche die zahlreichen Publikationen des Europa-Verlages aus den von einer geistigen Aufbruchstimmung auf vielen Gebieten geprägten sechziger und siebziger Jahren auch heute noch ein faszinierendes Zeugnis ablegen. Zusammen mit Eduard März, Philipp Rieger, Heinz Kienzl und anderen war Fritz Klenner auch einer der Mitbegründer des Arbeitskreises Dr. Benedikt Kautsky (gegr. 1961). An die Anfangszeiten dieses wirtschaftspolitischen Diskussionsforums erinnert sein 1982 erschienener Aufsatz. Auch die Gründung dieser Zeitschrift - der erste Jahrgang von "Wirtschaft und Gesellschaft" erschien 1975 - wurde von Fritz Klenner unterstützt. Die ersten Bände der Zeitschrift sind im Europa-Verlag erschienen, der zum 70. Geburtstag Klenners die umfangreiche Festschrift "Wirtschaft und Politik" herausbrachte.

Klenner war einer der letzten Repräsentanten eines Typus von Intellektuellen in der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung, welcher sowohl im schriftstellerisch-publizistischen Bereich als auch in der politischen Praxis und in seinem Fall auch noch im wirtschaftlichen Bereich erfolgreich gewirkt und dauerhafte Spuren hinterlassen hat. Mit zunehmender Spezialisierung und Differenzierung der Lebensbereiche und Wissenschaftsdisziplinen gehören solche Biographien der Vergangenheit an.

Günther Chaloupek

Erwähnte Veröffentlichungen von und über Fritz Klenner

Die österreichischen Gewerkschaften. Band I bis III. Wien 1951, 1953, 1979, Verlag der Österreichischen Gewerkschaftsbundes.

Hundert Jahre österreichische Gewerkschaftsbewegung. Entstehung und Entwicklung. Wien 1981, Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.

Das Unbehagen in der Demokratie. Wien 1956, Verlag der Wiener Volksbuchhandlung.

Das große Unbehagen. Wien 1960, Europa-Verlag.

Die Sozialpartner, in: Jacques Hannak (Hrsg.), Bestandsaufnahme Österreich 1945-1963. Wien 1963, Forum-Verlag, S 142-159.

Chance oder Illusion? Zum Problem der betrieblichen wirtschaftlichen Mitbestimmung. Wien 1970, Europa-Verlag.

Benedikt Kautsky und der Arbeitskreis, der seinen Namen trägt, in: Wirtschaft und Gesellschaft 8. Jgg. (1982), S 547-561.

Wirtschaft und Politik. Festschrift für Fritz Klenner, Wien 1976, Europa-Verlag.

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

- Heft 1-51: vergriffen
- Heft 52: Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Oktober 1994
- Heft 53: Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehranfängern; September 1994
- Heft 54: Saisonale Muster von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich; September 1994
- Heft 55: Interessenssysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jänner 1995
- Heft 56: vergriffen
- Heft 57: Anmerkungen zum Verhalten börsenemittierender Unternehmen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht; Juni 1995
- Heft 58: Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung – Empirische und konzeptionelle Probleme; Oktober 1995
- Heft 59: Entwicklung und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft; Dezember 1995
- Heft 60: Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dezember 1995
- Heft 61: Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation unselbstständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996
- Heft 62: 75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer; Juni 1996
- Heft 63: Vermögen, Erben und Erbschaftssteuer in Österreich; Februar 1997
- Heft 64: Das EU-Budget; April 1997
- Heft 65: Internationaler Wettbewerb: Herausforderung für Lohn- und Beschäftigungspolitik; Mai 1997
- Heft 66: Beschäftigungs- und Budgetpolitik: Erfahrungen in Irland, den Niederlanden, Dänemark – und was daraus zu lernen ist; Juni 1997
- Heft 67: Die betrieblichen Kosten der Lehrlingsausbildung; Juni 1997
- Heft 68: Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997