

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial
Globalisierung

Michael Mesch
Ursachen der
Beschäftigungsentwicklung
im Dienstleistungssektor

Josef Krammer
Österreichs EU-Beitritt
und die Agrarpolitik

Paul Pisjak, Alois Schrems
Universaldienstkonzept
für die Telekommunikation

Vladimir Pankov
Rußlands Übergang zur
Marktwirtschaft
Eine Zwischenbilanz

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

23. Jahrgang (1997), Heft 1

Inhalt

Editorial	
Globalisierung	1
Michael Mesch	
Die Ursachen der Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor ..	11
Josef Krammer	
Änderungen der Agrar- und Regionalpolitik Österreichs durch den EU-Beitritt und deren Auswirkungen	55
Paul Pisjak, Alois Schrems	
Elemente und Ansatzpunkte einer neuen Universaldienstkonzeption für den Telekommunikationssektor in Österreich	77
Vladimir Pankov	
Rußlands Übergang zur Marktwirtschaft. Eine Zwischenbilanz des ersten Jahrfünfts	93
Bücher	
Anton Pelinka, Christian Smekal (Hrsg.), Kammern auf dem Prüfstand. Vergleichende Analysen institutioneller Funktionsbedingungen (Klaus-Dieter Mulley)	117
Hans Reithofer, Sozialpolitik in Österreich. Probleme, Lösungen, Argumente. Eine praxisorientierte Darstellung (Felix Butschek)	123
Arne Heise, Arbeit für alle - Vision oder Illusion? Zu den Bestimmungsgründen der Beschäftigungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland während der letzten beiden Dekaden (Josef Woldrich)	125
Dietmar Pilz, Reinhard Platzer, Wilfried Stadler (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Finanzwirtschaft (Josef Schmee)	131
Klaus E. Herkenroth, Konzernierungsprozesse im Schnittpunkt von Konzernrecht und Übernahmerecht (Gerhard Pleschitschnig)	136

Derek H. Aldcroft, Steven Morewood, Economic Change in Eastern Europe since 1918 (Felix Butschek)	149
Ludolf Herbst, Das nationalsozialistische Deutschland 1933-1945 (Martin Mailberg)	152
Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien	155
Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“	156

Unsere Autoren:

Josef KRAMMER ist Leiter der Bundesanstalt für Bergbauernfragen in Wien.

Michael MESCH ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Vladimir PANKOV ist Gastprofessor für die Ökonomie der Reformländer am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien und beurlaubter Abteilungsleiter am Institut für Außenwirtschaftsbeziehungen beim Wirtschaftsministerium Rußlands in Moskau.

Paul PISJAK ist Mitarbeiter des Instituts für Technikfolgenabschätzung an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften in Wien.

Alois SCHREMS ist Mitarbeiter der Abteilung Umwelt und Verkehr der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Editorial

Globalisierung

Die derzeitige öffentliche Debatte erweckt häufig den Eindruck, die Globalisierung sei die Ursache für fast alle wirtschaftlichen Probleme und liefere die Begründung für weitreichende Maßnahmen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet. Viele Kommentatoren und politische Handlungsträger machen die Weltmärkte für Probleme verantwortlich, die durchaus heimische Ursprünge haben. Unter dem Schlagwort Globalisierung werden nicht nur Hypothesen formuliert und Sachverhalte zusammengefaßt, sondern nicht zuletzt auch Ängste artikuliert.

Um ein wenig Ordnung in die Überlegungen zur Globalisierung zu bringen, werden im folgenden drei Bereiche unterschieden, in denen der Begriff verwendet wird. Es geht dabei in allen drei Bereichen um die zukünftige Entwicklung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und die ökonomischen wie politischen Folgen derselben.

Die öffentliche Diskussion

Der beinahe schon inflationären Verwendung des Begriffs Globalisierung in politischen Statements und der medialen Berichterstattung kommt das Verdienst zu, die Öffentlichkeit auf eine neue Qualität internationaler Verflechtungen und damit des politischen und wirtschaftlichen Handelns hingewiesen zu haben. Problematisch ist, daß diese Debatte weitgehend in Schwarz-Weiß gehalten ist. Den globalen Dorfidyllen mit maximaler Wahl- und sonstiger Freiheit bei den Optimisten stehen globale Slums mit riesigen Arbeitslosenheeren bei den Pessimisten gegenüber. Beide Seiten untermauern ihre Version mit Beispielen und Erzählungen, die, um Krugman (1990) zu zitieren, „usually fun, rarely well informed and never serious“ sind.

Um herauszufinden, was hinter dem Schlagwort Globalisierung steht und welche Konsequenzen daraus folgen, ist jedoch eine etwas entspanntere, auf rationalen Überlegungen aufbauende Herangehensweise notwendig. Diese gibt es durchaus in den beiden anderen Anwendungsbereichen des Globalisierungsbegriffs.

Die polit-ökonomische und soziologisch inspirierte Globalisierungsdebatte

Globalisierung bezeichnet dabei einen Transformationsprozeß gesellschaftlicher Funktionszusammenhänge. Dabei verändern

sich die Auswirkungen von sozialem, politischem und wirtschaftlichem Handeln. Bewährte Institutionen und Mechanismen werden von verschiedenen Seiten in Frage gestellt bzw. überhaupt unwirksam, und neue Regelungsmechanismen entstehen.

Das Hauptaugenmerk beim Thema Globalisierung liegt dabei auf der Veränderung der internationalen Interdependenzen und auf deren Folgen auf nationaler und regionaler Ebene. Wie üblich gibt es natürlich auch zu dieser Frage mehrere sozialwissenschaftliche Schulen beziehungsweise Denkrichtungen.

Hier sei nur der Regulationsansatz erwähnt. Diese Theorie-richtung geht vorwiegend auf französische Autoren zurück und hat erst mit Verzögerung Eingang in internationale Diskussionen gefunden. Ein Grund für die Verzögerung dürfte die spärliche Verwendung des Englischen, der *lingua franca* der Ökonomie, sein.

Aufbauend auf Marx, jedoch ohne einem dogmatischen Determinismus geschichtlicher Entwicklung zu frönen (wie er übrigens auch in Teilen nichtmarxistischen Entwicklungspolitik vorhanden ist), wird hier versucht, die Bedingungen zu analysieren, die eine stabile gesellschaftliche Produktionsweise ermöglichen. Analytisch wird dabei zwischen dem Akkumulationsregime und der Regulationsweise unterschieden. Zur Illustration der Sinnhaftigkeit dieser Betrachtungsweise seien zunächst die beiden Begriffe erläutert.

Das Akkumulationsregime beschreibt eine kohärente Aufteilung des Nettoprodukts auf Akkumulation, also den Aufbau von Produktionskapital, und Konsum. So ist etwa in einer ländlichen Subsistenzwirtschaft die Aufteilung durch den Nahrungsbedarf einerseits und den Saatgutbedarf andererseits gegeben. Eine Akkumulation im Sinne eines expansiven Aufbaus von Produktionsmitteln findet nicht statt. Im fordistischen Regime (im wesentlichen die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, wobei sein Endpunkt noch Gegenstand der Debatte ist) ist das Akkumulationsregime gekennzeichnet von einer zunehmenden Arbeitsproduktivität, verbunden mit einer zunehmenden Kapitalausstattung pro Arbeiter und einer Ausweitung des Massenkonsums. Analytisch sinnvoll ist dieser Begriff, da offensichtlich nicht jegliche beliebige Kombination von Produktionsweisen und Konsum längerfristig stabil sein kann. Massenkonsum in einer Subsistenzwirtschaft ist vermutlich nur ein Jahr lang möglich, dann ist das Saatgut aufgegessen. Massenproduktion kann nur dann aufrechterhalten werden, wenn es ausreichend Abnehmer gibt.

Ein Akkumulationsregime wird stabilisiert durch implizite wie explizite Regeln, Gesetze und Institutionen, die unter dem Begriff des Regulationsregimes zusammengefaßt werden. Im

Fordismus zeichnete sich die Regulierung durch die Absicherung eines steigenden Massenkonsums aus. Keynesianische Stabilisierungspolitik, starke Gewerkschaften und der Wohlfahrtsstaat sind Elemente dieses Regulationsregimes.

Obwohl ein Akkumulationsregime seine Regulationsform nicht eindeutig bestimmt, ist dennoch nicht jede Regulationsform mit jedem Akkumulationsregime kombinierbar. Als einfaches Beispiel kann die momentane österreichische Debatte zur Berufsausbildung gelten: Ohne gesicherte Berufsausbildung (Regulation) wird es kein qualitätszentriertes Wachstum (Akkumulation) geben können. Und ohne ausreichende Nachfrage nach qualifizierten ArbeiterInnen (Akkumulation) wird die beste Berufsausbildung (Regulation) nicht helfen.

Die Globalisierung kann nun als eine Krise im bisherigen Akkumulations-Regulations-System gesehen werden. Und es können sinnvollerweise Fragen gestellt werden nach den spezifischen historischen Entwicklungen der momentanen gesellschaftlichen Situation, nach den Brüchen im fordistischen Konsens von Massenproduktion und Massenkonsum und nach möglichen neuen Formen der Regulation sowie der Institutionen und Mechanismen, die ein mögliches neues Regulationsregime tragen.

Die herrschende Volkswirtschaftslehre

Ein dritter Bereich, in dem über Globalisierung diskutiert wird, ist die Volkswirtschaftslehre. Hier wird unter Globalisierung oder Internationalisierung im wesentlichen die grenzüberschreitende Verflechtung von Märkten verstanden. Nicht besonders überraschend wird daher von der Internationalisierung der Güter und Dienstleistungsmärkte (im wesentlichen das Gebiet der Außenhandelstheorie), der Finanzmärkte sowie der Arbeitsmärkte gesprochen. In jüngerer Zeit ist auch das Thema der trans- bzw multinationalen Konzerne wieder mehr in den Mittelpunkt des Interesses gerückt.

Erkenntnisse der Debatte

Nach dieser Darlegung der Bereiche, die sich mit Globalisierungsproblemen befassen, ist natürlich die Frage angebracht, welche Schlußfolgerungen in den einzelnen Bereichen gezogen werden. Auf den ersten Blick tragen sie nicht sehr viel bei, oder besser, nichts sehr Konkretes. Während im polit-ökonomisch bzw. -soziologischen Bereich zumindest Einigkeit besteht,

daß eine Transformation im Gange ist, reichen die Meinungen bei den Ökonomen von einer Leugnung der Novität der Entwicklung bis hin zum Glauben, die Entwicklung verlief mehr oder weniger naturgesetzlich. Dennoch lassen sich aus der noch offenen Debatte einige Erkenntnisse ziehen.

Im Fall der polit-ökonomischen Debatte folgt aus der Struktur der Erklärung, daß ein neues Akkumulations-Regulationsregime nur entstehen bzw. sich etablieren kann, wenn es in sich logisch konsistent ist. Eine Fortschreibung einer bestimmten Entwicklung im Bereich der Akkumulationssphäre ohne gleichzeitiger Anpassung der politischen und quasi-politischen Regulierungen führt daher notwendigerweise zu unrichtigen Prognosen. Es stellt sich, und dies wird in dieser Debatte klar, die Frage nach der politischen Form des neuen Regulationsmechanismus. Da diese nicht eindeutig determiniert ist, eröffnen sich durchaus politische Handlungsmöglichkeiten.

Aus der ökonomischen Debatte können ebenfalls einige wertvolle Hinweise gewonnen werden. So ist es selbst in den sehr freihandelsorientierten Standardtheorien, wie z.B. dem Faktorproportionenmodell, eindeutig, daß Freihandel zwar zu Wohlstandssteigerung beiträgt, jedoch gleichzeitig durch Verteilungseffekte auch einige der Beteiligten schlechter stellt. Freihandel ist nur dann paretoverbessernd (stellt also keinen Beteiligten schlechter), wenn er von einer entsprechenden Umverteilungspolitik begleitet wird. Es ist daher erstaunlich, daß auch von Wissenschaftlern argumentiert wird, Freihandel sei wohlfahrtssteigernd und Umverteilungspolitik müsse aufgegeben werden, um im Freihandel überleben zu können. Da der oben angeführte Zusammenhang Standardlehrbüchern der Handelstheorie zu entnehmen ist, läßt sich diese Argumentation wohl nur durch eine ideologisch verursachte Sehschwäche erklären.

Eine Schlußfolgerung für Österreich aus allen drei Bereichen zu ziehen, ist ebenso trivial wie bedeutend. Eine wesentliche politische Aufgabe ist die Verstärkung der europäischen Politik. In der medialen Diskussion scheint diese Forderung allerdings nicht auf logischen Begründungen zu beruhen, sondern eher aus einem Mangel an anderen Argumenten zu folgen. In der polit-ökonomischen Diskussion folgt der Ruf nach Maßnahmen auf EU-Ebene aus der Tatsache, daß eine Regulierung eines transnationalen Akkumulationsregimes nur durch transnationale politische Institutionen erfolgen kann. In der ökonomischen Debatte ergibt sich die obige Schlußfolgerung aus der schlichten Tatsache, daß Europa eine wesentlich geschlosseneren Wirtschaft darstellt als die jeweiligen Einzelstaaten und daher die Nutzung von Skaleneffekten bei gleichzeitigem Vermeiden von destruktivi-

ven Unterbietungswettläufen nur durch koordinierte Rahmenbedingungen möglich ist.

In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll zu fragen, welche konkreten Auswirkungen die weltwirtschaftliche Vernetzung auf die bisher verfolgten Ziele der Wirtschaftspolitik hat.

Globalisierung und Ökologie

Ökologische Zielsetzungen, die ja erst seit jüngerer Zeit in das magische Vieleck der Wirtschaftspolitik Eingang gefunden haben, werden durch die internationale Vernetzung mehrfach beeinflusst.

Eine offensichtliche Beeinträchtigung findet durch die Schwerpunktsetzung in der öffentlichen Debatte statt. Die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit hat die Erhaltung der Umwelt aus den Schlagzeilen und aus den politischen Reden verdrängt. Ökologische Zielsetzungen laufen Gefahr, aufgrund von Globalisierungsängsten vernachlässigt zu werden. So kann sich der Versuch, internationale Konkurrenzpositionen zu verteidigen, durchaus in Öko-Dumping niederschlagen.

Die Gefahr, daß mit der Verbreitung bestehender westlicher Lebensstandards die Belastungsfähigkeit der Ökosphäre überschritten wird, ist nicht von der Hand zu weisen. Ein Blick auf den Pro-Kopf-Verbrauch von Energie in den Industrie- und Entwicklungsländern läßt diese vielmehr plausibel erscheinen. Und die entstehenden Verkehrsströme belasten zusätzlich die Umwelt.

Aus der Sicht der klassischen Außenhandelstheorie stellen billigere Emissionsmöglichkeiten einfach einen komparativen Vorteil für umweltbelastende Industrien in den betreffenden Ländern dar. Die Wohlfahrtseffekte lassen sich in diesen Modellen nicht vernünftig analysieren, da negative externe Effekte und damit ein Großteil der Umweltbelastungen üblicherweise per Annahme ausgeschlossen werden.

Vorteile für ökologische Zielsetzungen können sich in diesem Modell ergeben, sofern die Energiepreise durch die verstärkte Inanspruchnahme steigen und der Druck zu effizienter Nutzung zunimmt. Eine Möglichkeit, wie sich die unmittelbaren Handelsgewinne positiv auf die Ökologie auswirken könnten, wäre die Entstehung relativer Kostenvorteile durch umweltgerechtere Produktionsbedingungen, wenn also z.B. Freilandanlagen statt beheizter Glashäuser verwendet werden.

Wesentlicher erscheint aber der politische Effekt. Infolge der Konkurrenzängste entstehen Ansätze zur internationalen Koordination von Umweltschutznormen. Dabei mag es sich zwar auch um versteckten Protektionismus handeln, der allerdings ökonomisch

misch und ökologisch sinnvoll im Sinne einer Internalisierung externer Kosten wäre. Analoges gilt auch für internationale Verkehrsabgaben.

Globalisierung und Leistungsbilanzausgleich

Ob der Leistungsbilanzausgleich mit stärkerer internationaler Verflechtung einfacher oder schwieriger geworden ist, läßt sich schwer sagen, da durch den Abbau von Zollschränken sowohl Exporte als auch Importe erleichtert werden. Die wesentliche

Frage ist, wie schnell die Außenhandelsalden auf Differenzen in den Wachstumsraten der beteiligten Ökonomien reagieren. Als erste Annäherung läßt sich vermuten, daß die zunehmende internationale Vernetzung zu einem schnelleren Wirksamwerden von Handelsbilanzrestriktionen geführt hat. Dies kann positiv sein, wie die Sonderkonjunktur der deutschen Wiedervereinigung gezeigt hat, oder negativ, wie im Falle der derzeitigen Konjunkturkrise in Europa.

Der Zusammenhang zwischen der Globalisierung, verstanden als stärkere Interdependenz von einzelnen nationalen Faktor- und Gütermärkten, und der Leistungsbilanz könnte folgendermaßen beschrieben werden: Während bei flexiblen Wechselkursen und relativ autonomen Ökonomien die Leistungsbilanz über Ab- und Aufwertungen eine Tendenz zum Ausgleich aufweist, wird dies bei stärker vernetzten Ökonomien schwieriger. Obwohl der Wechselkursmechanismus nach wie vor funktioniert, steigt das von Wechselkursunsicherheit betroffene Transaktionsvolumen in Größenordnungen, die einen entscheidenden Einfluß auf die nationale Volkswirtschaft haben. Wird nun versucht, die Wechselkursschwankungen durch die nationale Geldpolitik zu reduzieren, so fällt der Druck, Inflations- und Wachstumsdifferenzen auszugleichen, zurück auf die nationalen Institutionen, die nunmehr bei höherem nominellen Wachstum über restriktive Zinspolitik Abwertungen vermeiden müssen.

Im Zusammenhang mit Leistungsbilanzfragen muß noch kurz auf eine häufige Fehlinterpretation von Leistungsbilanzüberschüssen in der medialen Globalisierungsdebatte hingewiesen werden. Ein Land kann aufgrund schlichter Saldenmechanik nicht gleichzeitig Nettozuflüsse an Kapital und Außenhandelsüberschüsse aufweisen, denn damit würde es zu einem Anhäufen von Fremdwährungsreserven in der Notenbank dieses Landes kommen und vermutlich zu einem veritablen Aufwertungsdruck auf die Währung dieses Landes. Um es vereinfacht zu formulieren, um in einem Land zu investieren, müssen die ausländischen Investoren die notwendigen Mittel in heimischer Währung irgendwo verdienen können, ebenso wie die auslän-

dischen Kunden, die inländische Produkte kaufen, heimische Währung irgendwo verdienen müssen. Dieser Gleichgewichtsaspekt des internationalen Handels wird allzu häufig übersehen.

Globalisierung und Wachstum

Die Wachstumseffekte, die durch zunehmende internationale Verflechtung entstehen, sind genauso umstritten wie vielfältig. Aus nachfrageseitiger Sicht ist zu bedenken, daß zwar einerseits die Exporte einen wesentlichen Anteil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage darstellen, gleichzeitig aber auch die Importe einen Gutteil des gesamtwirtschaftlichen Angebots ausmachen. Als dynamischer Effekt, der unter Umständen wachstumsfördernd wirkt, ist der erhöhte Innovationsdruck für Unternehmen zu nennen.

Aus angebotsseitiger Sicht, und das ist die zentrale Aussage von Ricardo, ist es natürlich vernünftig, wenn jedes Land die Produkte herstellt, welche es am effizientesten, also mit dem geringsten Aufwand im Verhältnis zu anderen Gütern, herstellen kann, wobei die Betonung auf „im Vergleich zu anderen Gütern“ liegt. Bei komparativen Kostenvorteilen geht es ausschließlich um unterschiedliche relative Kosten. Dies ist der Kern des komparativen Vorteilsarguments.

Führen wir Geld in das Modell ein, ist dies einfacher zu sehen: Sollte ein Land zu herrschenden Wechselkursen alle Güter billiger herstellen können, so würde dies zu Außenhandelsüberschüssen und in der Folge zu Aufwertungen führen, und zwar solange, bis zumindest ein Gut im anderen Land billiger herzustellen ist.

Ein weiterer positiver angebotsseitiger Wachstumseffekt könnte durch die bessere Ausnutzung von Skaleneffekten bei einer Ausweitung der Marktgebiete zustande kommen.

Globalisierung und Preisstabilität

Ein Ziel der Wirtschaftspolitik, das in der gegenwärtigen Situation durch die verstärkte internationale Verflechtung sicherlich leichter erreicht werden kann, ist jenes der Preisstabilität.

Die zunehmende Konkurrenz auf den Gütermärkten dürfte positive Auswirkungen auf die Preisstabilität haben. Weiters führt auch der in allen wichtigen Partnerländern verstärkte Druck auf den Arbeitsmarkt zu inflationsdämpfenden Effekten. Im günstigsten Fall könnte die zunehmende Konkurrenz die durch Unternehmen erzielbaren Aufschläge dämpfen und somit zu einer Abschwächung des Inflations-Arbeitslosigkeits-Dilemmas führen.

Eine negative Auswirkung der Globalisierung könnte der Import von Inflation sein, wodurch die inländischen Preise nicht mehr im selben Ausmaß von den nationalen Arbeitsmarktinstitutionen kontrollierbar sind.

Globalisierung und Beschäftigung

Ein wesentlicher und genauso umstrittener Zusammenhang ist jener zwischen der Globalisierung einerseits und der Beschäftigungsentwicklung sowie der Entwicklung der Arbeitslosigkeit andererseits.

Während die apokalyptische mediale Debatte keinen Zweifel daran läßt, daß die Globalisierung zu massiver Arbeitslosigkeit führt, gibt es weder in der ökonomischen Theorie noch in den beobachtbaren Daten besondere Anzeichen dafür. Der Anteil der österreichischen Importe aus den häufig als Bedrohung gesehenen dynamischen asiatischen Volkswirtschaften bewegt sich mit etwa 3% der Gesamtimporte in einer Größenordnung, die derartig gravierende Schlußfolgerungen nicht zuläßt. Was die internationalen Direktinvestitionen betrifft, so wird häufig übersehen, daß die österreichischen Direktinvestitionen im Ausland selbst bei ihrem bisherigen Höchststand im Jahr 1993 nicht über 1,2% des BIP gestiegen sind und damit nur etwa ein Zwanzigstel der Gesamtinvestitionen ausmachten. Zieht man davon die ausländischen Investitionen in Österreich ab, so bleibt überhaupt nur mehr ein verschwindender Anteil übrig. In den Jahren 1994 und 1995 war der Saldo der Direktinvestition wieder weitgehend ausgeglichen.

Mit diesen Argumenten soll nicht behauptet werden, daß es keinen Zusammenhang zwischen der internationalen Verflechtung und der Beschäftigungsentwicklung gibt, sondern daß noch mehr empirische und theoretische Arbeiten erforderlich sind, um Aussagen machen zu können.

Globalisierung und Einkommensverteilung

Als letztes der klassischen wirtschaftspolitischen Ziele soll die gleichmäßige Einkommensverteilung betrachtet werden.

Unmittelbar dürfte die symbolische bzw. psychologische Wirkung der derzeitigen Globalisierungs- bzw. Standortdebatte den am stärksten destabilisierenden Einfluß auf die österreichische Gesellschaft ausüben. Für Deutschland stellt eine Standortstudie des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung fest, daß die Klagen der Unternehmer über zu hohe Arbeitskosten zu einem großen Teil interessenpolitisch motiviert sind. Für Österreich dürfte ähnliches gelten.

Die Drohung der Unternehmerseite, ins Ausland zu verlagern, führt zu einer Machtverschiebung zugunsten des Kapitals. Aber die derzeitige Tendenz, die kooperative Lohnfindung zu unterlaufen, könnte sich letztlich für die Unternehmerseite als nachteilig erweisen, da damit ein wesentlicher Standortvorteil österreichischer Unternehmungen, der soziale Frieden, verlorenzugehen droht.

Aus theoretischer Sicht finden sich ebenfalls Argumente dafür, daß eine Verstärkung der Außenhandelsbeziehungen nur dann zu einer allgemeinen Wohlstandssteigerung beiträgt, wenn durch die Politik eine Umverteilung von den Globalisierungsgewinnern zu den Globalisierungsverlierern stattfindet. Gerade die derzeit im Zuge der Standortdebatte immer wieder geäußerten Forderungen nach Abbau von sozialstaatlichen Einrichtungen sind damit geeignet, die Gewinne aus dem verstärktem Außenhandel nur einem Teil der Bevölkerung zugute kommen zu lassen.

Als historisches Beispiel dafür, daß Globalisierung bei entsprechendem politischen Willen keineswegs zwangsläufig zu einer ungleichen Verteilung von Einkommen führt, kann die jüngere Geschichte gelten. Seit dem Zweiten Weltkrieg sind parallel zur verstärkten internationalen Integration auch die Institutionen des Sozialstaates und der Demokratie ausgebaut worden.

Schlußbemerkungen

Eine allgemeiner Aspekt der stärkeren Vernetzung darf natürlich nicht übersehen werden: der verminderte Einfluß der nationalen - insbesondere der europäischen - Regierungen. Diese Einschränkung ist insofern notwendig, als in einer vergleichsweise geschlosseneren Volkswirtschaft wie z.B. den USA, die zudem über flexible Wechselkurse in der Lage ist, die binnenwirtschaftliche Entwicklung von der internationalen Entwicklung weitgehend abzukoppeln, die nationalen Handlungsspielräume durchaus intakt sind. In Europa hingegen finden wir eine intensive wirtschaftliche Vernetzung bei einer nach wie vor ungenügenden politischen Integration. Das Beispiel der französischen Expansionspolitik zu Beginn der achtziger Jahre belegt dies hinreichend.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Globalisierung der Wirtschaft in ihren Wirkungen auf die meisten Zielbereiche der Wirtschaftspolitik ambivalent ist.

Es wäre jedoch vermessen zu behaupten, die derzeitige Beunruhigung in den meisten europäischen Staaten angesichts der sozialen Entwicklung sei nur eine Fehlinterpretation der Entwicklungen. Ebenso gefährlich ist es allerdings, mit der Globali-

sierung „den üblichen Verdächtigen“ (d.h. das Ausland) für alles verantwortlich zu machen und nicht zuzugeben, daß die seit Beginn der achtziger Jahre in den führenden Wirtschaftsnationen Europas und in den USA betriebene neoliberale Wirtschaftspolitik gescheitert ist.

Ausgehend von den ursprünglichen Ausführungen sollte man aus der ökonomischen Debatte lernen, daß die Feststellung einer zeitlichen Koinzidenz von Phänomenen nicht ausreicht, um die tatsächlichen Auswirkungen der Globalisierung zu beurteilen. Aus der polit-ökonomischen Debatte ergibt sich die vordringliche Frage, welches konsistente Schema politischer Regulierung vorstellbar ist und welche Maßnahmen zu setzen sind, um vielleicht zu einer neuen, sowohl ökologisch wie sozial stabilen Form internationalen Wirtschaftens zu kommen.

Die Ursachen der Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor

Michael Mesch

1. Einleitung

In Zeiten stagnierender gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungszahlen wendet sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit, der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger und der Wirtschaftsforscher verstärkt dem Dienstleistungssektor zu, war es doch in Österreich dieser, der bis in die frühen neunziger Jahre die Beschäftigungsrückgänge in der Land- und Forstwirtschaft und in der Sachgüterproduktion mehr als kompensierte.

Das absolute und relative Wachstum der Beschäftigung im Dienstleistungssektor (der all jene Betriebe umfaßt, deren Hauptzweck nicht in der Herstellung von land- und forstwirtschaftlichen Produkten und Sachgütern besteht) ist ein Phänomen, das in den letzten Jahrzehnten in allen hochentwickelten Volkswirtschaften festzustellen war. Gemäß den *Labour Force Statistics* der OECD erhöhte sich in den europäischen OECD-Ländern der Anteil des tertiären Sektors an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen von 45% im Jahre 1973 auf 61% 1994. In vier dieser Staaten (Großbritannien, Niederlande, Schweden, Norwegen) lag die entsprechende Quote 1994 bereits über der 70%-Marke. Und in den Vereinigten Staaten ebenso wie in Kanada betrug der betreffende Anteil im Jahr 1995 73%.

In Österreich stieg die Zahl der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor von 986.000 im Jahre 1951 auf 2,16 Mio. im Jahre 1991, der entsprechende Anteil erhöhte sich in diesem Zeitraum von 29,8% auf 58,6% (Tabelle 1). Auch innerhalb des tertiären Sektors traten nicht unerhebliche

Anteilsverschiebungen ein: Von den fünf Teilbereichen desselben verzeichneten die sozialen Dienstleistungen (Gesundheits- und Unterrichtswesen) und die produktionsbezogenen Dienstleistungen (Banken, Versicherungen, Realitätenwesen, Wirtschaftsdienste) zwischen 1971 und 1991 weit überdurchschnittliche Zuwachsraten der Beschäftigung (jeweils in Relation zur Wachstumsrate des tertiären Sektors insgesamt), die konsumorientierten Dienste (Fremdenverkehr, Körperpflege, Unterhaltung, Kultur, Haushaltsdienste) sowie die öffentlichen Dienstleistungen (öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung, Interessenvertretung) leicht unterdurchschnittliche, und die distributiven Dienste (Handel, Verkehr, Nachrichtenübermittlung) deutlich unterdurchschnittliche Wachstumsraten der Beschäftigung.

Im folgenden werden jene Faktoren, welche die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor maßgeblich beeinflussen, im einzelnen diskutiert. Damit soll auch ein Beitrag zur Einschätzung zukünftiger Beschäftigungspotentiale innerhalb des tertiären Sektors geleistet werden. Politische und andere Faktoren (z. B. Umweltschäden, soziale Probleme wie Arbeitslosigkeit, Kriminalität usw.), welche für die Entwicklung des öffentlichen Konsums von Dienstleistungen wichtig sind, bleiben in diesem Artikel allerdings außer Betracht.

2. Bestimmungsfaktoren des Wandels der Beschäftigungsstruktur

Die Faktoren, welche die Richtung und das Ausmaß der Verschiebungen in der sektoralen und branchenmäßigen Beschäftigungsstruktur wesentlich bestimmen, sind die unterschiedlichen Änderungsraten der Produktivität, die Lohnstruktur, die Einkommens- und Preiselastizitäten der Nachfrage der privaten Haushalte nach Sachgütern und Dienstleistungen, die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit, demografische Veränderungen, der Wandel in der Nachfragestruktur der Unternehmungen, das Steuer-, Abgaben- und Transfersystem sowie die branchenspezifischen Regulierungen.

3. Die Produktivitätsentwicklung

3.1 Niveau und Änderungsraten der sektoralen Arbeitsproduktivität

In Österreich übertraf 1989 das Produktivitätsniveau (Beitrag zum BIP je Erwerbstätigen zu Preisen von 1983) in der Sachgüterproduktion jenes im tertiären Sektor um rund zwanzig Prozent (1). Innerhalb des Dienstleistungssektors ist das Produktivitätsniveau höchst unterschiedlich.

Während in den USA und in Japan das intersektorale Niveaufälle zur gleichen Seite geneigt ist wie in Österreich, lag in Deutschland und im

Tabelle 1:

**Berufstätige nach Wirtschaftssektoren in Österreich 1934–1993
(in Tausend)**

Jahr	Land- und Forstwirtschaft		Sachgüterproduktion		Dienstleistungen		Gesamt
	Personen	Anteil an Ges.	Personen	Anteil an Ges.	Personen	Anteil an Ges.	Personen
1934	1223,6	37,13%	1056,5	32,06%	1015,2	30,81%	3295,3
1951	1079,6	32,64%	1242,0	37,55%	985,9	29,81%	3307,5
1961	767,6	23,04%	1378,3	41,37%	1185,7	35,59%	3331,6
1971	460,9	15,01%	1297,0	42,23%	1313,7	42,77%	3071,6
1981	290,5	8,52%	1398,5	40,99%	1722,5	50,49%	3411,5
1991	214,5	5,82%	1312,5	35,62%	2157,4	58,55%	3684,4
1993	249,1	6,75%	1325,9	35,93%	2115,4	57,32%	3690,4

Quellen: 1934 bis 1991 jeweils Volkszählung; 1993 Mikrozensus
Gesamtzahl jeweils ausschließlich Berufstätige ohne Betriebsangabe

Durchschnitt der EU-Länder Anfang der neunziger Jahre die Produktivität im Dienstleistungssektor noch höher als in der Sachgüterproduktion (2).

Diese Niveauunterschiede sind für das gesamtwirtschaftliche Wachstum erheblich. In Ländern wie Österreich, wo das Produktivitätsniveau im tertiären Sektor tiefer liegt als im sekundären, hat eine Beschäftigungsverchiebung vom letzt- zum erstgenannten in dieser Hinsicht im Durchschnitt zwei negative Effekte: erstens eine bloß einmalige Senkung des durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsniveaus, zweitens eine dauerhafte Abnahme der gesamtwirtschaftlichen Zuwachsrates der Arbeitsproduktivität.

In den letzten Jahrzehnten stieg der reale Beitrag zum BIP je Erwerbstätigen im österreichischen Dienstleistungssektor beträchtlich. Im Zeitraum 1976 bis 1989 lag diese Wachstumsrate bei durchschnittlich 1,2% p.a.(3). Damit blieb der Produktivitätsfortschritt im tertiären Sektor allerdings deutlich hinter jenem in der Sachgüterproduktion zurück (2,9% p.a.). Die Differenz der sektoralen Wachstumsraten verringerte sich in den achtziger Jahren gegenüber den sechziger und frühen siebziger Jahren, da die Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts in der Sachgüterproduktion ausgeprägter war als im Dienstleistungssektor.

Internationale Studien bestätigen die Existenz eines signifikanten Gefälles in der durchschnittlichen Zuwachsrates der Arbeitsproduktivität zwischen sekundärem und tertiärem Sektor (4). Bezüglich einer Veränderungstendenz der Differenz dieser sektoralen Wachstumsraten gelangen verschiedene Untersuchungen aber zu gegensätzlichen Ergebnissen (5).

3.2 Probleme der Produktivitätsmessung im Dienstleistungssektor

Gerade im Dienstleistungssektor ist die Produktivitätsmessung mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Wichtig sind folgende Aspekte:

– Definition und Messung des Outputs: In vielen Dienstleistungsbereichen bereitet die Definition des Outputs Kopfzerbrechen, und selbst wenn ersteres gelingt, bleibt das Problem, akzeptable Outputeinheiten festzulegen und geeignete Preisreihen zu schaffen.

Dort, wo schon die Definition des Outputs größte Schwierigkeiten bereitet, d.h. vor allem im Bereich der öffentlichen Dienste i.e.S. (Hoheitsverwaltung etc.), besteht der Ausweg darin, den Output unter Verwendung von Inputdaten zu schätzen. Der nominelle Output dieser öffentlichen Dienste i.e.S. ist gleich den Faktorkosten, er wird durch die Zahl der öffentlich Bediensteten und die Höhe ihrer Löhne und Gehälter sowie auch die Abschreibungen des Fixkapitals bestimmt; Netto- und Brutto-Produktionswert sind gleich hoch.

– Überbewertung des Kapitalstocks: Für die besonders kapitalintensiven Dienstleistungsbranchen, die in hohem Maße von den modernen Informations- und Kommunikationstechniken (IKT) Gebrauch machen, erweist sich die Bemessung der korrekten Nutzungsdauer von Anlageinvestitionen, durch die der Wert des Kapitalstocks maßgeblich bestimmt wird, als problematisch. In vielen Ländern richtet sich die Bemessung der Nutzungsdauer nach steuerrechtlichen und/oder nach bilanzpolitischen Gesichtspunkten. Wenn sich die Nutzungsdauer des Anlagevermögens infolge der immer kürzer werdenden Anwendungszeiträume der IKT-Hardware verringert und diese Veränderungen nicht in die Berechnungen einbezogen werden, resultiert eine Überbewertung des Kapitalstocks. Das wiederum bedeutet, daß cet. par. das Wachstum der totalen Faktorproduktivität unterschätzt wird (6).

– Dienstleistungsqualität und -preise: Änderungen der Dienstleistungsqualität werden von Produktivitätsmaßzahlen gar nicht oder in unzureichendem Maße erfaßt. Die mit der ständig zunehmenden Dienstleistungsqualität verbundene Verbesserung der Preis-Leistungs-Verhältnisse kann mit den konventionellen Preisindizes nicht richtig wiedergegeben werden. Nur selten gelangen Preisindizes zur Anwendung, welche Qualitätsänderungen widerspiegeln (7).

In vielen Marktsegmenten wird der Wettbewerb weniger über Preise, sondern mehr über Qualitätsmerkmale geführt. Anstrengungen, die Qualität und Produktvielfalt zu erhöhen, verringern aber die gemessene Produktivität, da die Maßzahlen zwar die zusätzlichen Inputs, nicht aber den qualitativ verbesserten und vielfältigeren Output erfassen. Die nicht erfaßte Qualitätsdimension gewinnt somit aus mehreren Gründen stets an Bedeutung.

– Dienstleistungsinnovationen: Die modernen IKT ermöglichen nicht nur Qualitätsverbesserungen, sondern auch die Erstellung vollkommen neu-

er Dienstleistungen. Diese Innovationen werden ebensowenig wie qualitative Veränderungen von den Produktivitätsmaßzahlen erfaßt.

– Verschiebung von Produktivitätsfortschritten: Die verbesserte Leistung eines Unternehmens, welches produktionsbezogene Dienste erstellt, findet oft in erster Linie Niederschlag in Produktivitätsfortschritten und erhöhten Erträgen der zukaufenden Unternehmungen. Produktionsbezogene Dienstleister stellen somit eine sehr wichtige Quelle für Produktivitätssteigerungen in sachgüterproduzierenden Unternehmungen dar, selbst wenn die für den herstellenden Dienstleistungsbereich ausgewiesene Produktivität stagniert.

Der Grund dafür, daß sich die verbesserte Dienstleistungsqualität und Produktinnovationen nicht oder nur in geringem Maße in den Preisen und Erträgen der herstellenden Dienstleister widerspiegeln, liegt im zunehmenden Wettbewerbsdruck auf diesen Märkten (8). Der Wert der produktionsbezogenen Dienstleistungen wird daher von den Produktivitätsmaßzahlen für den Dienstleistungssektor systematisch unterschätzt.

– Externe Effekte: Einige Dienstleistungen haben positive externe Effekte. Auch im Falle des langsamen Anstiegs der Produktivität in der Erbringung einer Dienstleistung kann deren indirekter Beitrag zur volkswirtschaftlichen Wohlfahrt von Bedeutung sein. Beispielsweise erzeugen die Leistungen des Bildungswesens, das zum innovationsarmen Dienstleistungsbereich mit geringen Produktivitätsfortschritten zählt, Humankapital, dessen Einsatz die Arbeitsproduktivität in der gesamten Wirtschaft erhöht.

– Resümee zur Problematik der Produktivitätsmaßzahlen: Das vom US-amerikanischen National Research Council zur Erforschung der Auswirkungen der modernen IKT auf den Dienstleistungssektor eingesetzte Komitee gelangt zur Schlußfolgerung, daß die Produktivitätsmaßzahlen viele für die Nutznießer wesentliche Leistungsmerkmale (Qualität, Vielfalt, Innovationen etc.) von Diensten nicht erfassen (9). Vorsicht und Zurückhaltung bei der Anwendung und Interpretation derselben sind somit geboten.

Andererseits reicht die Größenordnung der oben diskutierten Meßfehler bei weitem nicht aus, um die Existenz einer signifikanten Differenz im Produktivitätswachstum zwischen Sachgüterproduktion und Dienstleistungssektor in Zweifel zu ziehen (10).

3.3 Die Heterogenität des Dienstleistungssektors bezüglich des Produktivitätsfortschritts: 'stagnierende' und 'progressive' Aktivitäten

Es wurde bereits oben darauf verwiesen, daß die Veränderungsrate der Produktivität in den einzelnen Bereichen des Dienstleistungssektors

stark unterschiedlich ist. Baumol (11) differenziert je nach tatsächlichem oder potentielltem Verlauf des Produktivitätstrends drei Kategorien der Dienstleistungen, wobei er vor allem die Notwendigkeit des unmittelbaren persönlichen Kontakts zwischen Produzenten und Konsumenten sowie die Möglichkeiten der Standardisierung und der Anwendung technischer Verfahrensinnovationen, insbesondere jene auf der Grundlage der modernen IKT, als Kriterien hervorhebt:

– ‘Stagnierende’ Dienstleistungen: Zu diesen zählen erstens jene, welche die gleichzeitige Anwesenheit von Produzenten und Konsumenten an einem Ort voraussetzen. Ihre Qualität hängt in hohem Maße von der aufgewandten Zeit und häufig auch von der aktiven Mitwirkung der Klienten ab (Ausbildung, Einschulung, Beratung, Therapie). Da Produktion auf Lager nicht möglich ist, müssen vergleichsweise hohe Kapazitätsreserven gehalten werden.

Zweitens gehören zu dieser Kategorie jene Dienstleistungen, bei denen der unmittelbare Kontakt zwar eine untergeordnetere Rolle spielt, aber die Leistungen ebenfalls nicht oder kaum standardisiert werden können und das Ergebnis vornehmlich von der Menge und der Qualität der Arbeitsinputs bestimmt wird, wie im Falle analysierender, forschender, planender und disponierender Tätigkeiten.

Aufgrund der genannten Charakteristika stagniert die Produktivität in diesen Bereichen oder steigt nur geringfügig. Die relativen Kosten dieser Dienstleistungen steigen laufend (Baumolsche Kostenkrankheit).

In die ‘stagnierende’ Kategorie fallen Gesundheits-, Pflege- und Fürsorgeleistungen, Körperpflege, Haushaltsdienste, Theater- und Konzertaufführungen, Unterricht, Grundlagenforschung, Rechts-, Unternehmens- und technische Beratung, Design, Software-Entwicklung, Planung, Werbung, z.T. Reparatur und Wartung.

– ‘Progressive’ Dienstleistungen: Diese zeichnen sich durch einen außergewöhnlichen Produktivitätsfortschritt aus, welcher in erster Linie aus der Möglichkeit resultiert, bei den meisten erforderlichen Aktivitäten die moderne IKT systematisch und umfassend zur Anwendung zu bringen. Das Paradebeispiel für diese Kategorie ist das Kommunikationswesen.

– ‘Asymptotisch stagnierende’ Dienstleistungen: Diese benötigen in fixen Relationen einerseits Inputs, die aus ‘progressiven’ Aktivitäten stammen, andererseits Inputs, die aus ‘stagnierenden’ Aktivitäten stammen. Der Lebenszyklus derartiger Dienstleistungen (z.B. Datenverarbeitung, Radio- und Fernsehsendungen, Produktentwicklung) umfaßt zunächst eine Phase mit raschem Produktivitätsfortschritt und ausgeprägten Kostensenkungen. Doch die temporäre ‘Progressivität’ trägt den Samen der Selbstzerstörung in sich: Da sich die Produktivitätszunahme nur auf einen Teil der erforderlichen Inputs (z.B. Computer-Hardware, Radio- und Fernsehübertragungen) beschränkt, nimmt die Wachstumsrate der Produktivität laufend ab. Der Kostenanteil der Rationalisierung zugänglichen Produktion geht rasch zurück, während der entsprechende Anteil der Leistungen, die dem ‘stagnierenden’ Dienstleistungstyp zuzuordnen

sind, ständig steigt (z.B. Software, Fernseh- und Radioprogrammproduktion). Die Produktivitäts-, Kosten- und Preistrends nähern sich daher asymptotisch jenen der 'stagnierenden' Inputkomponente.

In der Realität sind die Abgrenzungen zwischen diesen Kategorien freilich nicht eindeutig zu ziehen. Die Zuordnung vieler Dienstleistungen kann sich ändern. Auch im Falle 'stagnierender' Aktivitäten bestehen vielfältige Möglichkeiten, die Produktivität anzuheben, wie im folgenden Abschnitt darzulegen sein wird: Technische und organisatorische Innovationen eröffnen vielen Dienstleistungen zumindest temporär den Weg aus der Stagnation der Produktivität. Die Hoffnung, daß die Produktivitätsfortschritte 'stagnierender' Dienstleistungen das Ausmaß von jenen in anderen Wirtschaftsbereichen erreichen, ist allerdings unbegründet (12).

Die Analyse, die obiger Kategorisierung zugrunde liegt, ist sowohl aus der Branchenperspektive als auch gesamtwirtschaftlich von großer Bedeutung, denn sie verweist auf die Notwendigkeit, auch in scheinbar 'progressiven' Dienstleistungsbereichen den technischen und organisatorischen Fortschritt zu forcieren, um mittelfristig nicht der Baumolschen Kostenkrankheit zu verfallen, wie dies bei der idealtypischen 'asymptotisch stagnierenden' Dienstleistung geschieht.

3.4 Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung

Organisatorischer Fortschritt geht im Dienstleistungssektor in der Regel Hand in Hand mit technischem Fortschritt (13). Eine klare Unterscheidung zwischen Prozeß- und Produktinnovationen ist zumeist nicht möglich.

Im folgenden werden die wichtigsten Strategien bzw. Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung kurz dargelegt:

– Arbeitsteilung, Spezialisierung und Professionalisierung: Arbeitsteilung und Spezialisierung erfolgen sowohl betriebsintern als auch durch Externalisierung betrieblicher Funktionen an vor- oder nachgelagerte Unternehmungen. Einen beschränkenden Faktor stellt in beiden Fällen selbstverständlich die Marktgröße dar.

Arbeitsteilung und Standardisierung einzelner Tätigkeiten bilden häufig die Voraussetzung für Mechanisierung und Automatisierung. Der fortwährende Prozeß der Ausgliederung von unproduktiven und kostenintensiven Betriebsfunktionen ist eine wichtige Ursache der stetigen Entstehung neuer, spezialisierter Dienstleistungsunternehmungen.

– Mechanisierung und Automatisierung: Im Falle von Dienstleistungen, die keinen oder nur in geringem Maße unmittelbaren Kontakt zwischen dem Produzenten und dem Kunden erfordern und standardisiert werden können, sind durch technischen Fortschritt (zumindest temporär) Produktivitätssteigerungen in einem ähnlichen Ausmaß wie in der Sachgüterproduktion möglich. Wachsende Märkte erlauben dann auch das Ausschöpfen von Skalenerträgen.

Mechanisierung und Automatisierung bedeuten eine Substitution von Arbeit durch Kapital, die Kapitalintensität je Beschäftigten steigt und liegt in einzelnen Dienstleistungsbereichen über jener des sekundären Sektors.

Aber auch im Falle kontaktintensiver Dienstleistungen sowie jener analytischen, forschenden, planerischen und dispositiven Leistungen, die kaum standardisiert werden können, kommen technische Neuerungen zum Tragen und erhöhen die Produktivität: Einzelne Tätigkeiten sowie Vorleistungen lassen sich mechanisieren oder automatisieren, Innovationen steigern die Wirksamkeit technischer Hilfsmittel (z.B. Medizintechnik im Gesundheitswesen, Küchentechnik im Gastgewerbe, Reinigungstechniken, Datenverarbeitung und Informationstechniken in allen Verwaltungen, in der Forschung, in der Rechts- und Wirtschaftsberatung, für Makler usw.).

– Anwendung der modernen Informations- und Kommunikationstechniken: Die meisten und folgenreichsten technischen (und organisatorischen) Innovationen im Dienstleistungssektor in der jüngeren Vergangenheit und in der Gegenwart beruhen bzw. beruhen auf den modernen IKT. In vielen Fällen ermöglicht deren Anwendung die Aufhebung der Uno-actu-Bedingung der Erstellung (Gleichzeitigkeit von Produktion und Konsum) von Dienstleistungen und eröffnet damit Spielräume für wesentliche, ja teils enorme Produktivitätserhöhungen: Durch die Zwischenschaltung eines Speichermediums wird die gleichzeitige Anwesenheit von Produzenten und Konsumenten am selben Ort überflüssig (Beispiel Theater- und Konzertaufführung vs. Fernsehsendung), die Zahl der Empfänger vervielfacht sich. An die Stelle der Interaktion zwischen Menschen tritt die Interaktion zwischen Mensch und Maschine (z.B. Bankautomat).

Auf die starken und umfassenden Auswirkungen der IKT-Innovationen auf die Produktivität und Qualität der Dienstleistungen wird unten im Abschnitt 3.5 gesondert eingegangen.

Festzuhalten ist an dieser Stelle, daß somit wesentliche Impulse auf die Produktivitätsentwicklung im Dienstleistungssektor ihre Quelle in technischen Innovationen haben, die aus dem sekundären Sektor stammen (in Sachgütern 'verkörperter' technischer Fortschritt).

– Standardisierung von Dienstleistungen: Eine der wichtigsten organisatorischen Strategien zur Produktivitätssteigerung ist die Standardisierung von Produkt- und Qualitätsmerkmalen (u.a. im Gastgewerbe, in der Hotellerie, in Verwaltungsdiensten). Sie ermöglicht verringerte Durchlaufzeiten und die Realisierung von Skalenerträgen. Teils bildet die Standardisierung die Voraussetzung für die Anwendung technischer Innovationen, für Mechanisierung und Automatisierung, teils ist sie Folge technischer Neuerungen.

– Örtliche Konzentration des Angebots und zeitliche Verstetigung der Nachfrage: Da kontaktintensive Dienstleistungen nicht auf Lager gehalten werden können, müssen Produktionskapazitäten in dem Maße

bereitstehen, daß auch Nachfragespitzen abgedeckt werden können. Die sich daraus ergebende geringe durchschnittliche Kapazitätsauslastung senkt das Produktivitätsniveau, Versuche wiederum, die Auslastung ungezielt zu erhöhen, beeinträchtigen in Spitzenzeiten die Leistungsqualität.

Die beiden Intensivierungsstrategien verfolgen den Zweck, die Schwankungen der Dienstleistungsnachfrage zu verringern bzw. diese zeitlich in geeigneter Weise zu konzentrieren, um Leerzeiten zu reduzieren und auf diese Weise die Kapazitätsauslastung zu erhöhen.

Eine zeitliche Steuerung der Nachfrage kann durch Preisstaffelung (niedrigere Preise außerhalb der Spitzenzeiten) und Reservierungssysteme erfolgen. Zusätzliche, komplementäre Leistungsangebote in Perioden geringer Kapazitätsbeanspruchung dienen der Anhebung des durchschnittlichen Auslastungsgrades (z.B. Sommerkurse und Konferenzen an Schulen und Universitäten). In jenen Fällen, in denen Nachfragespitzen unvermeidbar sind, lassen sich Maßnahmen setzen, welche die zusätzlichen Kosten verringern, etwa die Einstellung von Teilzeitarbeitskräften oder die gemeinsame Verwendung von Anlagen (Beispiel Flughafen).

Supermärkte, Einkaufszentren und -straßen, Vergnügungsparks und Gesundheitszentren sind Beispiele für die Strategie, durch die örtliche Konzentration des Angebots die Nachfrage zu verstetigen.

– Bildung von Großunternehmen: Die in mehreren Dienstleistungsbereichen (u.a. Handel, Banken, Versicherungen, Beratungsdienste, Medienbranche) bestehende Tendenz zu Großunternehmen resultiert aus dem Bestreben, Skaleneffekte zu realisieren und/oder die Vorteile vertikaler Integration auszuschöpfen.

– Nutzung von Verbundeffekten: Unternehmen, welche komplementäre Dienstleistungen (z.B. Finanz- und Versicherungsleistungen, Rechnungswesen und Managementberatung) erstellen, können auf diese Weise Verbundvorteile in der Produktion wahrnehmen, verfolgen gleichzeitig eine sinnvolle Diversifikationsstrategie und bieten ihren Kunden umfassende Problemlösungen an, womit sie deren Nutzen erhöhen.

Neben den oben genannten Skalen- und Integrationseffekten sind Verbundvorteile ein weiterer wesentlicher Grund für die Bildung von Großunternehmen in einigen Dienstleistungsbereichen. Die weltweite Konzentrationstendenz in der Medienbranche belegt dies nachdrücklich.

– Kunden als Koproduzenten: Eine weitere organisatorische Strategie besteht darin, einzelne für die Erstellung einer Dienstleistung erforderliche Tätigkeiten an die Kunden zu übertragen (Beispiele: Selbstbedienung im Handel, in der Gastronomie, in Waschsalons usw.). Diese Externalisierungsform senkt die Arbeitskosten, verringert den Anteil kontaktintensiver Tätigkeiten und schafft somit Spielräume für die Mechanisierung. Ein Teil der Arbeitskostensenkung wird an die Konsumenten weitergegeben.

– Maßnahmen zur Qualitätssicherung und -verbesserung: Die Einführung und regelmäßige Erhebung von Qualitätsmaßzahlen und anderen Leistungsindikatoren dient der Identifikation von Schwachstellen und Engpässen.

In vielen Fällen ist die Mitwirkung der Kunden für die Qualität der Dienstleistung wichtig (z.B. Therapie, Schulung, Beratung). Die Konsumenten bringen Informationen ein, gestalten Leistungen mit, treffen während der Leistungserbringung Aussagen über die Qualität, schlagen neue Anwendungsmöglichkeiten vor, befolgen Anweisungen der Produzenten (14). Derartige Inputs können die Leistungsqualität und -effektivität (z.B. Vermeiden von Fehlbehandlungen) wesentlich verbessern, steigern den Kundennutzen und erhöhen das Wissen des Produzenten.

– Qualifikation der Arbeitskräfte: Investitionen in das Humankapital gewinnen zunehmend an Bedeutung für den Produktivitätsfortschritt in der Herstellung von Dienstleistungen. Dies gilt insbesondere für jene Bereiche, wo die Möglichkeiten zur Standardisierung und Mechanisierung beschränkt sind. Nach Meinung des prominenten Managementberaters Peter Drucker stelle eine Partnerschaft zwischen Management und Angestellten eine notwendige Voraussetzung für nachhaltige Produktivitätsfortschritte dar, denn das Wissen der Angestellten über ihre Tätigkeiten bilde den Ausgangspunkt für die Verbesserung der Leistungseffektivität und -qualität (15). Verringerungen der Personalfuktuation tragen somit dazu bei, den akkumulierten tätigkeitsbezogenen Wissensstand eines Betriebs zu erhalten.

Betriebe, die auf die Erstellung von Dienstleistungen unter Verwendung von schlecht qualifizierten und niedrig entlohten Arbeitskräften setzen, unterliegen kaum Anreizen, in technische und organisatorische Innovationen zu investieren. Ihr einziges Wettbewerbsargument ist der Preis.

– Innovative organisatorische Durchbrüche: Ein Paradebeispiel dafür, wie ein einmaliger organisatorischer Fortschritt die Produktivität einer Dienstleistung wesentlich anhebt, vollkommen neue Märkte erschließt und die Gesamtsituation einer ganzen Branche erheblich ändert, ist der Versandhandel. Wie auch im Falle anderer organisatorischer Innovationen besteht hier ein wesentlicher Effekt in der Aufhebung der Notwendigkeit des unmittelbaren persönlichen Kontakts zwischen Produzenten und Kunden, wodurch sich Rationalisierungsspielräume eröffnen.

Die genannten Möglichkeiten bzw. Strategien der Produktivitätserhöhung schließen einander in der Regel nicht gegenseitig aus, sondern ergänzen und stützen einander in vielen Fällen.

Große Unterschiede in der Produktivität bestimmter Dienstleistungen zwischen verschiedenen Ländern weisen auf die Bedeutung von branchenspezifischen nationalen Regulierungen hin, die für die Wettbewerbsintensität, die Möglichkeit zur Anwendung von Innovationen, die Realisierung von Verbundvorteilen etc. maßgeblich sind. Sie zeigen ferner, daß in den meisten Bereichen Spielräume für weitere Produktivitätsfortschritte

bestehen, demnach Prozesse des Aufholens gegenüber *Best-Practice*-Lösungen durch Diffusion technischer Innovationen, Imitation organisatorischer Fortschritte, Behebung von Ineffizienzen, Anpassung von Regulierungen etc. erfolgversprechend sind.

3.5 Produktivitätseffekte der modernen Informations- und Kommunikationstechniken

Unter dem Begriff 'moderne IKT' werden alle Techniken zusammengefaßt, die auf der Grundlage der Mikro- und Optoelektronik der Aufnahme, Speicherung, Verarbeitung und Übermittlung von Informationen in Form von Sprache, Daten und Bildern dienen. Sie stellen Schlüssel- bzw. Universaltechniken in dem Sinn dar, als sie in allen Wirtschaftsbereichen - in schwächerem oder stärkerem Maße - zur Anwendung gelangen.

Die modernen IKT verändern den Dienstleistungssektor von Grund auf. Folgende - zumindest potentielle - Wirkungsweisen ihrer Anwendung auf dessen Produktivität sind zu unterscheiden:

- Transformation der Produktionsprozesse: Im Verwaltungsbereich erfolgt auf der Grundlage der IKT eine systemische Rationalisierung, d.h. die Standardisierung, EDV-Unterstützung und Automatisierung der Datenerfassung, -sortierung, -dokumentation, -verarbeitung, des Datenabrufs, der Rechnungsvorgänge usw. geschieht nicht punktuell (einzelfunktional), sondern im Hinblick auf das Unternehmensziel (16). Daraus resultieren Kosteneinsparungen (Substitution von Arbeit durch Kapital, Größenvorteile), die Geschwindigkeit des Informationsflusses steigt. Infolge sinkender Transaktionskosten werden aber auch der Informationsumfang und die -qualität tangiert. Ohne die Anwendung der modernen IKT wäre die Reduktion der informationellen Komplexität (technisch-wissenschaftliche, marktspezifische, politisch-wirtschaftliche und juristische Informationen) und die Bewältigung riesiger Transaktionsvolumina gar nicht möglich. Die rechtzeitige Verfügbarkeit von Informationen schlägt sich nicht selten indirekt oder unmittelbar in zusätzlichen Erträgen oder Kosteneinsparungen nieder (Banktransaktionen, Einkaufsmanagement, Buchungen usw.).

Derartige Effekte beschränken sich nicht auf die allgemeine Verwaltung. Expertensysteme (17) unterstützen Analyse, Forschung und Entwicklung, Planung und Entscheidung. Für die Unternehmensleitung bieten IKT aktuellere und detailliertere Angaben über den Ist-Zustand, wodurch bessere Planung sowie raschere, flexiblere und gezielte Reaktionen auf Abweichungen ermöglicht werden.

Die stärksten Wirkungen können durch eine gesamtbetriebliche systemische Rationalisierung erzielt werden, welche die datentechnisch gestützte Verknüpfung und Integration aller betrieblichen Prozesse herbeiführt. Das Ziel ist es, die Produktivität und Flexibilität des Gesamtsy-

stems zu erhöhen. Die Kostensenkungen dieser Integration von Daten und Funktionen ergeben sich aus der Ausweitung des Optimierungsbereichs (Größen- und Verbundvorteile), der damit einhergehenden Vermeidung von Redundanzen sowie verringerten Durchlaufzeiten (18).

Im Rahmen von Großunternehmungen erhöhen die modernen IKT einerseits die Kontrollspanne der Zentrale und eröffnen andererseits gleichzeitig organisatorische Spielräume für die Dezentralisierung von Funktionen und Kompetenzen (z.B. Schaffung von *profit centers*), wodurch weitere Rationalisierungspotentiale erschlossen werden.

- Produktqualität und -innovationen: Die Anwendung der modernen IKT erhöht in vielen Bereichen die Qualität der Dienstleistungen. Die oben angesprochene Daten- und Funktionsintegration reduziert die für Produktentwicklung, Designänderung und Markteinführung notwendigen Zeitspannen, wodurch auf geänderte Marktanforderungen schneller und präziser reagiert werden kann. Die Produktzyklen verkürzen sich. In Branchen wie dem Bank- und Versicherungswesen äußert sich die gesteigerte Produktionsflexibilität im Angebot von maßgeschneiderten Leistungen für die einzelnen Kunden. Durch die Kombination von Hard- und Software lassen sich in vielen Fällen umfassende Systemlösungen bereitstellen.

Weitere Qualitätsdimensionen, die positiv tangiert werden, sind die zeitliche Verfügbarkeit, die Senkung des Zeitaufwands, Annehmlichkeit (Bankomat- und Kreditkarten), Sicherheit, Verlässlichkeit, Genauigkeit und die Verringerung von Fehlerquoten (z.B. technikgestützte medizinische Diagnose).

Auf der Basis der IKT-Anwendung ist nicht nur ein qualitativer Fortschritt möglich, sondern auch die Erstellung vollkommen neuer Dienstleistungen (z.B. Bankleistungen, elektronischer Handel, Informationsdienste und Datenbanken, Teleausbildung). Eine Reihe von Unternehmungen und Dienstleistungsbereichen würde ohne die modernen IKT gar nicht existieren.

- Vernetzungseffekte: Die elektronische Verknüpfung des internen Datenflusses mehrerer Unternehmungen mit den externen Datenströmen zwischen diesen Unternehmungen durchläuft mehrere Stufen. In den frühen Integrationsstufen erfolgt die Automatisierung einzelner oder einer Reihe verwandter Prozeduren und Transaktionsarten.

Wesentliche positive Effekte der Vernetzung treten auf, sobald die Stufe der Prozeßintegration erreicht wird (19). Diese bedeutet, daß alle mit einer bestimmten betrieblichen Funktion verbundenen Prozeduren und Transaktionen der beteiligten Unternehmungen elektronisch integriert werden. Anwendungsbeispiele sind u.a die zwischenbetrieblich integrierte Produktentwicklung, welche die Spezifizierung und Berücksichtigung von Anwenderanforderungen bereits im Zuge des Entwicklungsprozesses gestattet, und die Lagerhaltungsstrategie *Just-in-time* auf der Grundlage von *Electronic Data Interchange* (EDI) (20).

Die Auswirkungen derartiger umfassender Prozeßinnovationen gehen weit über jene der Automatisierung einzelner Transaktionsarten hinaus.

Die zwischenbetriebliche Integration einzelner Funktionen und der entsprechenden Daten ermöglicht die Senkung der externen Transaktionskosten und das Ausschöpfen von Größen- und Verbundvorteilen. Die Produktivität eines PC erhöht sich durch die Vernetzung wesentlich. Zudem ergeben sich Netzwerkeexternalitäten.

In der letzten Stufe der Integration schließlich wird die Vernetzung von Funktionen mehrerer Betriebe dazu benützt, um Prozesse grundlegend zu ändern, zu eliminieren und neue zu schaffen. Durch diese Qualität der Verknüpfung können gänzlich neue Dienstleistungen entstehen (Produktinnovationen) und neue Märkte erschlossen werden.

Im Rahmen derartiger Netzwerke können Arbeitsteilung und Spezialisierung weiter forciert werden; sinkende Transaktionskosten erleichtern Ausgliederungen. Die Chancen von hochspezialisierten Klein- und Mittelbetrieben, sog. 'Infomediaries' (21), steigen.

Mit der Ersetzung einzelbetrieblicher Funktionen durch integrierte zwischenbetriebliche Funktionen verwischen sich die Grenzen zwischen Organisationen zunehmend. Einzelne Funktionen sind nicht mehr strikt der einen oder der anderen der betreffenden Unternehmungen zuzuordnen, sondern bilden einen Teil der neuen, vernetzten Gesamtorganisation (22).

Die Einbeziehung privater Haushalte in elektronische Netze erfolgt derzeit einerseits im Rahmen von Bestell-, Erfassungs- und Informationssystemen (z.B. Reservierungssysteme von Hotels, Buchungssysteme von Fluggesellschaften, elektronische Bankdienstleistungen), andererseits durch die Integration von Teleheimarbeitskräften in *Wide Area Networks* von Unternehmungen. Der elektronische Einzelhandel steckt noch in der Experimentierphase, Probleme um den Konsumentenschutz, um Standards, um elektronisches Geld etc. sind dort zu lösen.

Die Vernetzung hat positive externe Effekte, wenn der individuelle Nutzen, den ein zusätzlicher Teilnehmer an einem Netzwerk ziehen kann, kleiner ist als der soziale Nutzen, den er mit seinem Beitritt stiftet (23). Der Preis, den der Beitretende zu entrichten hat, spiegelt nur dessen Nutzen wider, nicht aber die zusätzlichen Vorteile für alle anderen Teilnehmer. Dies wirft selbstverständlich Regulierungsprobleme auf (24). Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive sind die zusätzlichen Wachstumspotentiale und Standortvorteile wichtig, die aus der Existenz von positiven Netzwerkeexternalitäten resultieren (25).

- Spillover-Effekte (26): Von Spillover-Effekten wird gesprochen, wenn Produzenten aus Innovationen anderer Unternehmungen Nutzen ziehen, ohne dafür einen entsprechenden finanziellen Beitrag leisten zu müssen. Derartige Externalitäten sind von Branche zu Branche verschieden, je nach den Vorwärts- und Rückwärtskoppelungen, den betreffenden Techniken und deren Anwendungsbedingungen. Insbesondere von Universaltechniken wie den modernen IKT gehen wesentliche Spillover-Effekte aus. Empirische Studien bestätigen die Hypothese, daß die zunehmende Kodifikation von Wissen in der IKT-Ära die Anwendbarkeit von in einer be-

stimmten Branche bzw. in einem bestimmten Unternehmen entwickeltem Wissen für andere Branchen bzw. Unternehmungen erhöht.

Im Falle horizontaler Spillover-Effekte sind Unternehmungen auf der gleichen Produktionsstufe wie der Innovator, häufig in der gleichen Branche, die Nutznießer. Die in einer Firma entwickelten Ideen können von Forschern und Produktentwicklern in konkurrierenden Unternehmungen oder anderen Branchen kostenlos übernommen oder imitiert werden, ohne daß dies in einem Zusammenhang mit geschäftlichen Transaktionen zwischen den Beteiligten steht (*pure knowledge spillovers*).

Im Falle vertikaler Spillover-Effekte beeinflussen Innovationen in vorgelagerten Produktionsstufen die Produktivität von belieferten Unternehmungen. Ein Produzent, der Kapitalgüter oder Zwischenprodukte zukauf, zahlt entweder nicht den vollen Wert dieser Inputs, und/oder mit einer derartigen Transaktion ist ein Wissenstransfer verbunden, der sich nicht im Preis niederschlägt (*rent spillovers*).

Empirische Untersuchungen zeigen erstens, daß die bedeutendsten Spillover-Effekte im Zusammenhang mit dem Zukauf von IKT-Investitionsgütern zum Zwecke der Vernetzung auftreten. Dies ist nicht weiter verwunderlich, denn wie erwähnt basiert eine Vielzahl von zusammenhängenden und oft komplementären Produkt- und Verfahrensinnovationen auf der Anwendung der modernen IKT. Zweitens weisen sie nach, daß zwischen diesen Spillover-Effekten und der Zuwachsrates der Produktivität ein positiver und signifikanter statistischer Zusammenhang besteht.

- Erschließung neuer Märkte: Da sich mittels der modernen IKT Daten speichern und übermitteln lassen, werden jene Dienstleistungen, deren Output aus Informationen besteht, zu handelbaren Produkten. Die Speicher- und Übermittlungskosten sind in Relation zu den Produktionskosten niedrig und weisen eine relativ fallende Tendenz auf. Die Tatsache, daß derartige Dienstleistungen zu geringen Kosten und mit großer Verlässlichkeit an jeden Ort der Welt geliefert werden können, verändert die räumliche Marktgröße drastisch. Vormalig lokale oder regionale Dienstleistungsmärkte sind heute nationalen, internationalen oder globalen Umfangs. Damit steigen in diesen Dienstleistungsbereichen die Möglichkeiten, Arbeitsteilung und Spezialisierung voranzutreiben, Skaleneffekte zu realisieren usw.

Aber auch für jene Dienstleistungsunternehmen, deren Output nicht oder nur teilweise aus Informationen besteht, sinken die Transaktionskosten (Kosten der Beschaffung von Informationen, Koordinations- und Überwachungskosten etc.), der über bislang unerschlossene Märkte vorhandene Informationsstock wächst und ist rascher verfügbar. Mit anderen Worten, die Markttransparenz steigt, Zutrittsbarrieren werden abgebaut. Fallende Transaktionskosten ermöglichen es transnationalen Dienstleistungskonzernen in den betreffenden Branchen, ihren Aktionsradius durch Direktinvestitionen, Übernahmen, Franchising-Abkommen usw. auszudehnen.

Aus der Diskussion der Wirkungszusammenhänge zwischen IKT-Anwendung und Produktivitätsentwicklung im Dienstleistungssektor wird jedenfalls auch die wachsende Bedeutung von immateriellen Investitionen für letztere deutlich: Software, dienstleistungsbezogene Forschung und Entwicklung, Patente, Lizenzen, Markenzeichen, Ausbildung.

Festgehalten werden muß an dieser Stelle ferner Zweierlei: Erstens kann die obige Darlegung keinen Anspruch auf eine vollständige Erfassung der Wirkungszusammenhänge erheben. Die technische Entwicklung ist äußerst rasch, viele Auswirkungen der modernen IKT sind zum jetzigen Zeitpunkt noch vollkommen unbekannt. Wir wissen einfach nicht, was wir nicht wissen! (27)

Zweitens stellen viele der genannten Wirkungszusammenhänge heute vorwiegend Potentiale des Produktivitätsfortschritts dar, die bislang nicht oder nur unvollständig realisiert werden konnten. Die Gründe hierfür sollen im folgenden diskutiert werden.

3.6 Das 'Produktivitätsparadox'

Unter diesem Begriff ist zu verstehen, daß eine Beschleunigung des technischen Fortschritts infolge der Diffusion der modernen IKT im Dienstleistungssektor mit einem Verharren der Wachstumsrate der totalen Faktorproduktivität bzw. der Arbeitsproduktivität auf niedrigem Niveau oder gar einer Verlangsamung dieses Wachstums ebendort einhergeht (28).

Der Anteil des Dienstleistungssektor an den gesamtwirtschaftlichen IKT-Investitionen liegt in vielen Ländern über den entsprechenden Wertschöpfungs- und Beschäftigungsanteilen (29). Trotz dieser massiven Investitionen in IKT-Hard- und Software ist der gemessene Produktivitätsfortschritt selbst in vielen potentiell 'progressiven' Dienstleistungsbereichen gering. Auf der Branchenebene ist die Korrelation zwischen IKT-Investitionen einerseits und Produktivitätsmaßzahlen und Ertragsraten andererseits sehr schwach. Derartige Beobachtungen werden auch auf der Mikroebene gemacht: In vielen Unternehmungen hat die Anwendung der modernen IKT direkte und positive Auswirkungen auf die Effektivität und Qualität der Leistungen, die finanziellen Effekte (Ertragsrate des eingesetzten Kapitals) aber sind nicht durchwegs positiv.

Für die Erklärung des Produktivitätsparadoxons liegen mehrere Hypothesen vor (30). Häufig wird in diesem Zusammenhang auf die oben diskutierten Messungsprobleme verwiesen. Deren Größenordnung ist allerdings für eine Erklärung des Produktivitätsparadoxons bei weitem zu gering. Eine signifikante Diskrepanz zwischen dem in den IKT-Investitionsgütern verkörperten technischen Fortschritt und Produktivitätsmaßzahlen bleibt bestehen, selbst nach Berücksichtigung der Meßprobleme und der ebenfalls oben festgehaltenen Verschiebung von Produktivitätseffekten aus dem Dienstleistungssektor in andere Wirtschaftsbereiche.

Die folgenden Erklärungshypothesen schließen einander nicht aus, sondern sind komplementär:

- Bedeutung anderer Produktionsfaktoren: IKT-Investitionen und der in ihnen verkörperte technische Fortschritt sind längst nicht die einzigen Faktoren, welche die Produktivität von Dienstleistungen beeinflussen. Es ist mithin nicht auszuschließen, daß Schwächen in anderen Bereichen die durchaus positiven Produktivitätseffekte der IKT-Anwendung ganz oder überwiegend aufheben. Zu geringe Investitionen und unzulängliche technische Entwicklungen im Bereich der Nicht-IKT-Kapitalgüter, fehlende Qualifikationen der Arbeitskräfte, ineffiziente Regulierungen u.a. können derartige Problemfelder sein.

- Software-, Qualifikations- und Organisationsprobleme im Zusammenhang mit der IKT-Anwendung (31): Das Fehlen einheitlicher Standards, Unzulänglichkeiten der Software, ineffiziente rechtliche und technische Normen, unzureichende IKT-spezifische Kenntnisse der Beschäftigten, mangelnde Akzeptanz von seiten der Anwender, gravierende organisatorische Anpassungsschwierigkeiten und Schwächen der Telekommunikationsinfrastruktur (z.B. langsame Diffusion der Breitbandkommunikation) bilden entscheidende Ursachen für das Ausbleiben der erwarteten Produktivitätseffekte. Insbesondere mangelnde Qualifikation ist ein Engpaßfaktor. Sie verzögert nicht nur die Diffusion einer auf Daten- und Funktionsintegration zielenden Strategie, sondern ist ebenfalls ein Grund für Fehler und Kosten, die bei Unternehmungen entstehen, wie z.B. Konzeptions-, Realisations- und Anwendungsfehler.

- Experimentalcharakter von technisch-organisatorischen Innovationen: Die Einführung neuer Hard- und Software, neue Anwendungen und damit verbundene Organisationskonzepte besitzen experimentellen Charakter. Ein gewisser Teil derartiger Experimente geht schief, und Lerneffekte kommen nur mit Verzögerung zum Tragen.

- Managementfehler: Die ineffektive Verwendung von IKT resultiert nicht nur aus den ungleichgewichtigen Fortschritten im Hardware- und Software-Bereich, Mängeln des Humankapitals und dem Experimentalcharakter von organisatorischen Innovationen, sondern einfach auch aus Mißmanagement. Von solchem ist beispielsweise zu sprechen, wenn verfügbare und imitierbare *Best-Practice*-Lösungen nicht übernommen oder fehlerhaft durchgeführt werden, da die Planung unzureichend war usw. Wesentliche Fehler bestehen weiters darin, die Verwender der neuen Hard- und Software nicht ausreichend zu schulen, nicht in die Gestaltung organisatorischer Anpassungen einzubeziehen und die Erfahrungen der Anwender zu vernachlässigen.

- Überinvestitionen: Der Anwendungsbereich der modernen IKT expandiert sehr rasch. Durch intensivierte Wettbewerb, im Kampf um die Erhaltung oder Vergrößerung von Marktanteilen, sind Unternehmungen dazu gezwungen, in neue Hard- und Software zu investieren und die Anwendung nach der Methode von Versuch und Irrtum vorzunehmen, bevor noch die erwarteten Nutzen und Erträge aus den in der Vergan-

genheit installierten IKT-Komponenten weitgehend realisiert sind. Während solcherart die Fixkosten steigen, übt die verschärfte Konkurrenzsituation nicht selten Druck auf die durchschnittlich erzielten Verkaufspreise und prozentuellen Gewinnmargen aus.

Die angeführten partiellen und zueinander komplementären Hypothesen zur Erklärung des Produktivitätsparadoxons lassen sich zwei umfassenderen Ansätzen einordnen:

- Die Verzögerungshypothese und die Hypothese des Paradigmenwechsels: Die Verzögerungshypothese besagt, daß der technische Fortschritt in den modernen IKT als ein Potential anzusehen ist, daß sich erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung in Produktivitätskennziffern niederschlägt (32). Diese Verzögerung ist eine Folge davon, daß die Realisierung der potentiellen positiven Effekte einer Universaltechnik tiefgreifende organisatorische und institutionelle Anpassungen erfordert, welche viel Zeit und Ressourcen in Anspruch nehmen. Es handelt sich dabei um nichts weniger als einen von den IKT induzierten Wechsel des technisch-ökonomischen Paradigmas (33).

Neue Computer und andere Hardware-Komponenten wurden zunächst in bestehende organisatorische Strukturen eingefügt. Mit der ab den achtziger Jahren beschleunigten Diffusion der Informationstechniken, der zunehmenden Spannweite der möglichen Anwendungen und der Konvergenz mit den Kommunikationstechniken erweisen sich die geerbten organisatorischen und institutionellen Rahmenbedingungen oft als ungeeignet für die Realisierung der Potentiale der neuen Universaltechniken, als Hindernis für die Produktivitätssteigerung. Die erforderliche Anpassung ist ein komplexer, zeitintensiver Prozeß des Experimentierens und Lernens, der notwendigerweise zahlreiche Schritte des Versuchs und Irrtums beinhaltet. Vonnöten sind Änderungen der inner- und zwischenbetrieblichen Organisation (Vernetzung), der Managementtechniken, die Anpassung der Arbeitsbeziehungen und der institutionellen Regelungen.

In den Unternehmungen ist die Vermittlung zusätzlicher Kenntnisse (sowohl funktionale, z.B. Bedienungswissen, als auch extrafunktionale) erforderlich, denn diese sind ausschlaggebend für die Qualität der Beziehungen zwischen Menschen sowie des Zusammenwirkens von Anwendern und Software. Diese neuen Qualifikationen werden jedoch nur allmählich erworben. Die Qualität des Humankapitals ändert sich somit wesentlich langsamer als die des Sachkapitals.

Systemtheoretische Überlegungen weisen in die gleiche Richtung wie die obigen (34): Mit der zunehmenden zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung und Vernetzung im Gefolge der IKT-Installierungen wächst die Komplexität des Wirtschaftssystems, denn jedes zusätzliche Element in einem System kann dessen Komplexität eklatant steigern. Um diese Komplexität zu bewältigen, ist das arbeitsteilige System, also die innerbetriebliche und zwischenbetriebliche Organisation, neu zu strukturieren (Struktur als Verminderung von Unordnung) und zu optimieren.

3.7 Produktivitätsfortschritt und Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor

Zwischen der Produktivitäts- und der Beschäftigungsentwicklung besteht kein direkter und eindeutiger Zusammenhang. Vielmehr sind die beiden Entwicklungen über verschiedene ökonomische Prozesse miteinander verbunden. Diese Transmissionsbeziehungen laufen sowohl über Güter- als auch über Faktormärkte. Von Bedeutung sind vor allem folgende Zusammenhänge:

Technischer Fortschritt in Form von Prozeßinnovationen ändert die relative Produktivität von Arbeit und Kapital im Produktionsprozeß und damit das optimale Einsatzverhältnis zwischen den Produktionsfaktoren. Die Veränderung der optimalen Faktorkombination hat zur Folge, daß gewinnmaximierende Unternehmungen jenen Faktor, dessen Produktivität stärker steigt, auf Kosten des anderen verstärkt einsetzen.

Hat der technische Fortschritt durch Prozeßinnovationen einen arbeitsparenden *Bias*, wovon im Dienstleistungssektor auszugehen ist, so bedeutet dies, daß sich die Nachfrage nach dem Faktor Arbeit zugunsten der Nachfrage nach dem Faktor Kapital senkt (beschäftigungsmindernder Rationalisierungseffekt). Die Anpassung der Produktionsprozesse und -strukturen an veränderte optimale Faktoreinsatzverhältnisse benötigt allerdings Zeit; kurzfristig sind die Substitutionsmöglichkeiten aus produktionstechnischen, organisatorischen und eventuell auch arbeitsrechtlichen Gründen sehr stark eingeschränkt.

Neben diesem direkten Wirkungskanal sind mehrere indirekte Effekte zu beachten:

Sofern der Wettbewerb nicht eingeschränkt ist, findet eine von Prozeßinnovationen ausgehende Erhöhung der totalen Faktorproduktivität in Preissenkungen Niederschlag. Unter der Annahme von entsprechenden Preis- und Einkommenselastizitäten führt dies zu steigendem Output, wovon positive Impulse auf die Arbeitskräftenachfrage ausgehen, die dem Rationalisierungseffekt entgegenwirken.

Zieht die Produktivitätserhöhung Lohnsteigerungen nach sich, welche auf die Produktpreise überwältzt werden, so dämpft dies zunächst die Absatzsteigerung und die Arbeitskräftenachfrage. In die gleiche Richtung wirkt die Veränderung des Faktorpreisverhältnisses, sofern diese eine Substitution von Arbeit durch Kapital auslöst. Auf der anderen Seite stimuliert die Kaufkrafterhöhung die Nachfrage nach anderen Dienstleistungen.

Im Unterschied zu Prozeßinnovationen schaffen Produktinnovationen unmittelbar neue Märkte und neue Beschäftigungsmöglichkeiten. Das Ausmaß dieser Beschäftigungseffekte hängt von der Arbeitsintensität der neuen Dienstleistung, dem Produktivitätsfortschritt bei der Erstellung derselben, den Verdrängungseffekten und den Einkommenselastizitäten ab.

Außer diesen Zusammenhängen wäre noch eine Vielzahl weiterer Wirkungskanäle und Rückkoppelungseffekte zu berücksichtigen. So ver-

bessern Prozeß- und insbesondere Produktinnovationen die internationale Wettbewerbsfähigkeit von handelbaren Dienstleistungen.

Und Faktorpreisänderungen, welche den kostensenkenden Effekt von Prozeßinnovationen vorwegnehmen, also im gegebenen Fall relative Lohnsenkungen, vermindern den Anreiz für die Unternehmungen, technische Neuerungen vorzunehmen. Das Wachstum der totalen Faktorproduktivität könnte sich daher verlangsamen. Ökonometrische Untersuchungen für die BRD im Rahmen der Meta-Studie zeigen allerdings, daß die Geschwindigkeit des technischen Fortschritts durch Veränderungen der relativen Faktorpreise nur am Rande berührt wird (35).

Die Vielfalt der Wirkungsmechanismen zwischen Produktivitätsfortschritt und Beschäftigungsentwicklung läßt jedenfalls eindeutige Aussagen über Richtung und Ausmaß der Netto-Beschäftigungseffekte nicht zu.

Welche empirischen Ergebnisse liegen im Hinblick auf die Beschäftigungsentwicklung von 'stagnierenden' bzw. 'progressiven' Dienstleistungen vor?

Baumols Hypothesen in bezug auf die Kostenkrankheit und die Beschäftigungsexpansion in Dienstleistungsbereichen mit stagnierender Produktivität werden empirisch bestätigt (bzw. präziser: lassen sich nicht falsifizieren) (36): Die relativen Preise 'stagnierender' Dienstleistungen steigen etwa im gleichen Ausmaß wie ihr Rückstand in der Wachstumsrate der Produktivität. Während der reale Outputanteil dieser Dienstleistungen am BIP ziemlich unverändert bleibt, nimmt ihr nomineller Anteil erheblich zu. Ihr Beschäftigtenanteil steigt erwartungsgemäß stark.

Auf die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen davon, daß stagnierende (und auch asymptotisch stagnierende) Dienstleistungen einen zunehmenden Teil der Beschäftigung absorbieren, wurde oben bereits kurz hingewiesen: Selbst bei unveränderten Produktivitätswachstumsraten in den einzelnen Branchen drücken derartige Verschiebungen in der Beschäftigungsstruktur die durchschnittliche gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate der Produktivität, das Wachstumspotential der Volkswirtschaft vermindert sich, gleichzeitig nimmt die Höhe der 'Beschäftigungsschwelle' ab (37).

Auch in vielen Dienstleistungsbereichen mit deutlichem Produktivitätsfortschritt steigt die Beschäftigung, im Durchschnitt aber wesentlich weniger stark als im stagnierenden Bereich. Produktivitätssteigerung und Beschäftigungsentwicklung korrelieren in den betreffenden progressiven Dienstleistungsbranchen positiv, da erstere relative oder absolute Preissenkungen auslöst. Aufgrund hoher Preis- und Einkommenselastizitäten nehmen Absatz und Beschäftigung zu. Die daraus resultierenden zusätzlichen Einkommen verstärken abermals - und häufig überproportional - die Nachfrage nach diesen Diensten. Insgesamt überwiegen in diesen Fällen die Beschäftigungseffekte der Ausweitung der Dienstleistungsnachfrage gegenüber den Rationalisierungseffekten.

Von großer Bedeutung für den Netto-Beschäftigungseffekt des technischen Fortschritts ist, ob in dem betreffenden Dienstleistungsbereich Pro-

zeß- oder Produktinnovationen dominieren (38). Produktinnovationen ermöglichen die Schaffung neuer Märkte. Ob dieser Prozeß vom Untergang bestehender Betriebe begleitet ist, hängt davon ab, inwieweit die neue Dienstleistung eine bereits vorhandene substituiert oder komplementär und synergetisch ist. Gerade bei den auf den modernen IKT beruhenden Produktinnovationen ist davon auszugehen, daß letzteres zutrifft. (Auch nach der massiven Diffusion der analogen Telefonie nahm die Nachfrage nach Diensten der 'gelben Post' zu!)

Die rasche Diffusion einer Produktinnovation erlaubt Kosten- und Preissenkungen, womit die oben beschriebene Positivspirale in Gang gesetzt wird.

Die Größenordnung des positiven Netto-Beschäftigungseffekts einer Produktinnovation ist somit abhängig vom Grad der Komplementarität der betreffenden Dienstleistung, von den Preis- und Einkommenselastizitäten der Nachfrage, von der Arbeitsintensität der neuen Dienstleistung sowie im Gefolge von den Produktivitätsfortschritten bei deren Erstellung.

In Dienstleistungsbereichen hingegen, in denen Prozeßinnovationen deutlich überwiegen und Produktinnovationen kapital-, aber nicht arbeitsintensiv sind (z.B. Bankdienstleistungen), dominiert der arbeitssparende Effekt.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß erhebliche Beschäftigungschancen nicht nur aufgrund steigender Nachfrage nach Dienstleistungen mit stagnierender oder bloß geringfügig zunehmender Produktivität bestehen. Auch rasche Produktivitätsfortschritte, insbesondere im Zusammenhang mit Produktinnovationen, in preis- und einkommenselastischen Dienstleistungsbereichen ermöglichen beträchtliche Beschäftigungszuwächse. Auf die Bedeutung der modernen IKT für derartige Innovationsschübe wurde oben ausdrücklich hingewiesen. Voraussetzungen für die Realisierung der Beschäftigungspotentiale in progressiven Dienstleistungsbereichen sind Investitionen in spezifisches Humankapital und organisatorische Anpassungen.

Zu den quantitativen treten bedeutsame qualitative Beschäftigungseffekte hinzu, d.h. die Berufs-, Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen im Dienstleistungssektor ändern sich infolge des technischen Fortschritts deutlich (39).

Die größten Verlierer scheinen alle Kategorien von Routinearbeiten und Hilfstätigkeiten zu sein (40). Innerhalb der betrieblichen Belegschaften ist eine Verstärkung von Segmentierungsphänomenen zu erwarten. Auf den externen Arbeitsmärkten wird eine Marginalisierung von geringqualifizierten Arbeitskräften befürchtet.

Gleichzeitig steigt der Anteil von spezifisch qualifizierten Informations- und Beratungskräften; das sind z.B. Personen, die mit dem Generieren, Strukturieren und Management von Information, die durch die Netze fließen, befaßt sind. Neue Berufe bzw. Tätigkeiten wie Netzwerkunternehmer, Spezialisten für grafische Präsentation, Systemmanager usw. entstehen. Zu den wichtigsten beruflichen Gewinnern werden wahrscheinlich Inge-

niere und Hochschulabsolventen mit technisch-wirtschaftlichen, informations- und medienbezogenen Qualifikationen sowie informationsnetzbezogene Kleinunternehmer und *online*-Kundenbetreuer zählen. Zu erwarten sind überdies eine weitere Ausdifferenzierung von Fachqualifikationen, deren stärkere Integration mit Managementrollen, Einbußen bei mittleren Managementfunktionen und Verlagerungen bei Sekretariatsaufgaben.

4. Lohnstruktur und Lohnnebenkosten

Die Baumolsche Kostenkrankheit (41) der innovationsarmen Dienstleistungen, d.h. der anhaltende und substantielle Anstieg der relativen Preise derselben, resultiert außer aus den beschränkten Möglichkeiten, die Produktivität zu erhöhen, aus der Lohnentwicklung und der Höhe der Lohnnebenkosten in diesen Bereichen.

Lohnverhandlungs- und/oder Marktmechanismen sorgen dafür, daß die Löhne und Gehälter im Bereich der innovationsarmen, 'stagnierenden' Dienstleistungen im gleichen Maße steigen wie jene in der Sachgüterproduktion und in innovationsintensiven Dienstleistungsbereichen oder diese Lohnsteigerungsraten nur relativ wenig hinter jenen in den letztgenannten Branchen zurückbleiben.

In den meisten europäischen Ländern ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad im öffentlichen Sektor überdurchschnittlich hoch. Die Stärke dieser Gewerkschaften sicherte den Beschäftigten im staatlichen Gesundheits- und Bildungswesen sowie in der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahrzehnten Lohn- und Gehaltserhöhungen mehr oder weniger im Gleichklang mit der Lohndynamik in den innovationsintensiven Wirtschaftssektoren. Und in den entsprechenden Bereichen des privaten Dienstleistungssektors waren es Marktzusammenhänge, die eine völlige Abkoppelung der Lohnentwicklung verhinderten: Zumindest um qualifizierte Arbeitskräfte konkurrieren sie mit anderen Unternehmungen inner- und außerhalb der Branche. In keinem der innovationsarmen Dienstleistungsbereiche bestand somit eine der Produktivitätsschere gegenüber den innovationsintensiven Branchen entsprechende Lohnschere.

Das Ergebnis dieser Lohnentwicklungen in den zurückliegenden Jahrzehnten ist in den westeuropäischen Ländern eine branchenbezogene Lohnstruktur, welche zwar nach wie vor (auch nach Bereinigung um Qualifikations-, Geschlechts- und andere verzerrende Effekte) von erheblichen Differentialen gekennzeichnet wird. Das Ausmaß dieser branchenmäßigen Lohnunterschiede ist jedoch im historischen Maßstab und im Vergleich zu jenem in den Vereinigten Staaten gering.

Außer von unterschiedlichen Produktivitätstrends und Lohnstruktureffekten wird die Entwicklung der relativen Preise der arbeitsintensiven und innovationsarmen Dienstleistungen von der Höhe und Veränderung

der Steuern und Abgaben auf den Produktionsfaktor Arbeit bestimmt. Der Bruttopreis einer Dienstleistung ergibt sich aus Nettolohn, Gemeinkosten und Unternehmergewinn sowie aus national unterschiedlichen Steuern und Sozialabgaben auf Lohneinkommen, Gewinne, Wertschöpfung und Verbrauch. Da den Arbeitsinputs im Falle innovationsarmer Dienstleistungen das bei weitem größte Gewicht in der Produktionsfunktion zukommt, sind die Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit die bedeutsamsten, und die übrigen bleiben hier außer Betracht.

Infolge der (relativ) geringen Lohnunterschiede und der hohen Abgabenbelastung des Faktors Arbeit liegt der Brutto-Stundenlohn der Produzenten von Reparatur-, Pflege- und anderen Dienstleistungen in der Regel (weit) über dem Netto-Stundenlohn der potentiellen Konsumenten (42). Dies begünstigt die Substitution dieser Leistungen durch die Kombination aus langlebigen Industriegütern und Eigenarbeit des Konsumenten, fördert das Wachstum der Schattenwirtschaft in diesen Bereichen und führte in einigen Fällen zum weitgehenden Verschwinden von Dienstleistungen.

Beträgt die Relation zwischen Bruttopreis und Nettolohn je Stunde beispielsweise 3 : 1, so ist Eigenarbeit für den potentiellen Konsumenten attraktiv, solange nicht die Produktivität kommerzieller Dienstleistungen seine eigene um mehr als das Dreifache übersteigt. Insofern beeinflusst die auf Dienstleistungsarbeit liegende Abgabenbelastung die Mindestproduktivitätsschwelle, welche kommerzielle Dienstleister überschreiten müssen, um auf dem Markt nachgefragt zu werden. Der negative Effekt auf die Zahl der offiziell registrierten Arbeitsplätze ist somit bei jenen Dienstleistungen am stärksten, die kein spezielles Qualifikationsniveau voraussetzen und infolgedessen in Substitutionskonkurrenz zur Eigenleistung, Nachbarschaftshilfe und Schwarzarbeit stehen.

In den Vereinigten Staaten bilden die starke Einkommensstreuung und geringere Abgaben auf den Produktionsfaktor Arbeit die Voraussetzungen für die Beschäftigungsexpansion im Bereich innovationsarmer Dienstleistungen ohne qualifikatorische Anforderungen. Die branchenbezogenen Lohnunterschiede waren bereits in den sechziger Jahren erheblich höher als in Westeuropa und vergrößern sich seit den siebziger Jahren kontinuierlich.

Bei hoher Lohndifferenzierung und niedriger Abgabenquote können sich die betreffenden Dienstleistungen trotz ihrer geringen Produktivität am Markt behaupten; die Nachfrage nach Haushalts-, Reparatur-, Reinigungsdiensten etc. reagiert preiselastisch. Steigt zudem die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, so kommt zusätzlich die hohe Einkommenselastizität zum Tragen.

Empirische Untersuchungen auf der Basis von internationalen Querschnittsdaten bestätigen den Zusammenhang zwischen Lohnstruktur und Nachfrage nach innovationsarmen Dienstleistungen: Die realen Ausgaben für Haushalts-, Unterhaltungs- und andere freizeitbezogene Dienst-

leistungen sind in Ländern mit stärkeren Einkommensunterschieden *cet. par.* höher (43).

Ein Lohnstruktureffekt wirkt dabei sowohl über die Angebots- als auch über die Nachfrageseite: Einer kaufkräftigen Nachfrage der einkommensstarken Haushalte steht ein billiges Angebot an Dienstleistungsarbeit seitens der ärmeren Haushalte gegenüber.

Mit der in den Vereinigten Staaten zu beobachtenden, auf hohen Einkommensunterschieden und geringeren Lohnnebenkosten beruhenden Beschäftigungsexpansion im Bereich innovationsarmer Dienstleistungen sind freilich auch gravierende Nachteile verbunden. Niedrige lohnbezogene Abgaben gehen einher mit einem niedrigen Niveau an Sozialleistungen. Der Produktivitätszuwachs wird vermindert, was Konsequenzen für die Einkommensentwicklung hat. Teile der Arbeitnehmerschaft bleiben mit ihrem Einkommen unter der Armutsgrenze, was im Widerspruch zu verteilungspolitischen Zielsetzungen steht und gravierende, überaus teure soziale Folgekosten nach sich zieht. Im Falle qualifizierter Tätigkeiten bringt die Entkoppelung der Lohnentwicklung Anreizprobleme mit sich, und zwar im Hinblick auf die Rekrutierung von Arbeitskräften mit ausreichender Qualifikation und die Motivation derselben, was wiederum Auswirkungen auf die Leistungsqualität hat.

5. Die Struktur der Konsumgüternachfrage der privaten Haushalte

Die Zusammensetzung der privaten Konsumgüternachfrage wird vornehmlich bestimmt durch das verfügbare Realeinkommen der privaten Haushalte, die relativen Güterpreise und deren Entwicklung, sozio-demografische Faktoren (Erwerbstätigkeit der Frauen, Haushaltsgröße, Kinderzahl je Haushalt, Altersstruktur der Bevölkerung), das Bildungsniveau, die verfügbare Freizeit und die sich wandelnden Konsumpräferenzen.

5.1 Einkommens- und Preiselastizitäten der Dienstleistungsnachfrage der privaten Haushalte

- Die Einkommenselastizität der aggregierten Nachfrage nach Dienstleistungen: Die einflußreiche Dreisektorenhypothese von Fourastié sieht den Wandel der Produktions- und Beschäftigungsstruktur zugunsten des Dienstleistungssektors bestimmt zum einen durch den schwächeren Produktivitätsfortschritt in letzterem, zum anderen durch den 'unstillbaren Hunger der Konsumenten nach Tertiärem'.

Zur Diskussion steht, ob tatsächlich die reale Nachfrage nach (bzw. die realen Ausgaben der Haushalte für) Dienstleistungen bei steigendem real verfügbarem Einkommen (bzw. bei steigenden realen Konsumausgaben

der Haushalte) überproportional zunimmt. Die Verwendung von konstanten Preisen eliminiert verzerrende Einflüsse, die sich durch unter- bzw. überdurchschnittliche Preisänderungen oder verschiedenen große Werte für die Preiselastizität der Nachfrage ergeben können.

Lange Zeit galt ein Wert von 1,05 als Konsensziffer für die aggregierte (durchschnittliche) Einkommenselastizität der Nachfrage nach Dienstleistungen (44). Doch jüngere empirische Untersuchungen ziehen die Hypothese einer leicht einkommenselastischen Dienstleistungsnachfrage in Zweifel:

Gundlach (45) ermittelt aufgrund von Daten aus der BR Deutschland für homogene Haushalte eine relativ robuste Evidenz für eine ausgaben-unelastische Dienstleistungsnachfrage.

Hammes, Rosa und Grubel (46) nehmen ökonometrische Schätzungen der Elastizität der realen Pro-Kopf-Ausgaben für Dienstleistungen im Hinblick auf Änderungen der realen Pro-Kopf-Gesamtausgaben der Haushalte auf der Grundlage von entsprechenden Zeitreihen aus den USA, Kanada und Frankreich vor. Regressionen, die nur Ausgaben- und Preisvariablen enthalten, führen zu Werten zwischen 1,1 und 1,44. Autokorrelation verweist jedoch auf das Fehlen zumindest einer weiteren erklärenden Variablen. Die zusätzliche Berücksichtigung der Erwerbstätigkeitsrate der Frauen senkt die geschätzten Werte erheblich; für alle drei Länder ergibt sich eine signifikant ausgabenunelastische Dienstleistungsnachfrage der privaten Haushalte (USA: 0,64; Kanada: 0,35; Frankreich: 0,95).

Hammes und Grubel (47) bestätigen auf der Basis von noch längeren Datenreihen aus den Vereinigten Staaten die unelastische Reaktion der realen Pro-Kopf-Nachfrage von Haushalten nach marktmäßigen Dienstleistungen in bezug auf Änderungen des (laufenden und verzögerten) realen Pro-Kopf-Einkommens. Der von ihnen geschätzte Wert beträgt 0,66.

Die Dreisektorenhypothese überschätzt somit die Einkommenselastizität der Nachfrage der privaten Haushalte nach Dienstleistungen (48). Deren zahlenmäßiger Wert wird offensichtlich durch die Verfügbarkeit von effektiven, qualitativ akzeptablen und preislich günstigeren Substituten in Gestalt von industriell hergestellten Sachgütern (vor allem im Bereich der Haushalts- und Unterhaltungsdienste) unter 1 gedrückt.

Ein weiteres wichtiges Ergebnis des Überblicks ist die Tatsache, daß Schätzungen der Einkommenselastizität der Dienstleistungsnachfrage empfindlich sind im Hinblick auf die Modellspezifikation. Die Aufnahme von zusätzlichen erklärenden Variablen wie der Frauenerwerbstätigkeit und anderer sozio-demografischer Faktoren ändert die geschätzten Werte - wie oben angemerkt - teils erheblich. Die Auslassung von relevanten Variablen verzerrt die Schätzwerte der aggregierten Einkommenselastizität nach oben.

- Die Preiselastizität der aggregierten Nachfrage nach Dienstleistungen: Die Nachfrage der privaten Haushalte nach Dienstleistungen ist preisempfindlich, aber im Aggregat preisunelastisch: Während Inman eine

Konsensziffer von -0,6 angibt, schätzen jüngere Studien Werte, die noch bedeutend näher bei 0 liegen.

Hammes, Rosa und Grubel ermitteln für die Vereinigten Staaten und für Kanada Werte der Preiselastizität der Pro-Kopf-Ausgaben privater Haushalte für Dienstleistungen insgesamt, die nicht signifikant von 0 verschieden sind, und einen Wert von -0,34 für Frankreich. Monduccis entsprechende Schätzung für Italien beträgt -0,45 (49).

Der überdurchschnittliche Preisanstieg der Dienstleistungen beschränkt mithin die Nachfrage nach ebendiesen, der Preiseffekt wirkt dem Einkommenseffekt entgegen.

- Der Anteil der aggregierten realen Dienstleistungsausgaben an den gesamten realen Konsumausgaben der privaten Haushalte: In Österreich stieg der zu konstanten Preisen von 1983 gemessene Anteil von dienstleistungsintensiven Aufwandsarten am Gesamtkonsum von 47,6% (1976) auf 51,8% (1989) (50). Hammes, Rosa und Grubel stellen für die Vereinigten Staaten und für Frankreich einen deutlich zunehmenden Anteil der Dienstleistungsausgaben an den realen konsumtiven Gesamtausgaben der privaten Haushalte fest, während in Kanada der entsprechende Anteil relativ unverändert blieb.

Aus den Elastizitätsschätzungen der letztgenannten Untersuchung geht hervor, daß für die Zunahme (bzw. im Falle Kanadas: die Konstanz) des Dienstleistungsanteils an den gesamten realen Konsumausgaben der Haushalte nicht die Einkommens- und Preiselastizitäten, sondern die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit ausschlaggebend war (siehe unten Abschnitt 5.2.).

Die Dreisektorenhypothese liefert somit keine brauchbare Grundlage für die Erklärung des Wandels der Produktions- und Beschäftigungsstruktur in Richtung auf den tertiären Sektor (51). Sie überschätzt die Höhe und Bedeutung der Einkommenselastizität der Dienstleistungsnachfrage der privaten Haushalte, unterschätzt die entsprechende Preiselastizität und vernachlässigt wesentliche Einflußfaktoren wie den Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit und die Zunahme der Nachfrage von Unternehmen nach intermediären Dienstleistungen.

- Die Einkommens- und Preiselastizitäten der Nachfrage in einzelnen Dienstleistungsbereichen: Die Heterogenität des Dienstleistungssektors spiegelt sich auch in der starken Streuung der Einkommenselastizitäten der Nachfrage privater Haushalte nach verschiedenen Dienstleistungsgruppen wider. Empirische Untersuchungen weisen Engel-Koeffizienten zwischen 0,5 und 3 aus. Die Schätzung der aggregierten (durchschnittlichen) Einkommenselastizität allein ist jedenfalls nicht ausreichend, da irreführend, und Bedarf der Ergänzung durch Schätzungen für Teilbereiche.

Die rezente, auf internationalen Querschnittsdaten aufbauende Studie von Falvey und Gemmel ermittelt für einige wichtige Dienstleistungsgruppen eine im Verhältnis zur Zunahme der realen Pro-Kopf-Einkommen überdurchschnittliche Steigerung der realen Pro-Kopf-Ausgaben: Ein-

kommenselastizität der Ausgaben für Gesundheitsdienste (Ausgaben für Ärzte, Spitalsaufenthalt) 1,6; für Erholung (Kultur, Unterhaltung, Sport, andere erholungsbezogene Ausgaben) 1,4; für Kommunikation (Post, Telekommunikation) 1,3. Für andere bedeutende Dienstleistungskategorien sind die entsprechenden Engel-Koeffizienten nicht signifikant von 1 verschieden, so im Falle der Ausgaben für Personenverkehr (öffentlicher Nahverkehr, Bus, Bahn, Luftverkehr) und für Bildung.

Auch die Preiselastizitäten der Nachfrage nach verschiedenen Dienstleistungskategorien streuen nicht unerheblich. Gemäß Falvey und Gemmel sind die Ausgaben für Kommunikationsdienste (-1,5 bis -1,6), für Personenverkehr (-1,1 bis -1,2) und für Erholung (-1 bis -1,2) preiselastisch, jene für Gesundheitsdienste (-0,8) und für Bildung (-0,6) aber preisunelastisch.

Die Substitutionseffekte infolge von Änderungen der relativen Preise sind für die Verschiebungen der Produktion und der Beschäftigung zwischen den und innerhalb der Sektoren vor allem dann bedeutsam, wenn die Substitution nicht innerhalb einer Produktkategorie stattfindet, sondern zwischen verschiedenen Dienstleistungskategorien oder zwischen Dienstleistungen und Sachgütern. Beispielsweise bewirken die überproportionale Verteuerung personen- und haushaltsbezogener Konsumentendienste und die steigende Produktivität von Eigenleistungen der privaten Haushalte (aufgrund des in den Haushaltsgeräten verkörperten arbeitssparenden technischen Fortschritts) die Substitution des Zukaufs der genannten Dienste durch technisch gestützte Eigenleistungen.

An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, daß Elastizitätsschätzungen empfindlich sind hinsichtlich der Modellspezifikation. Beispielsweise senkt laut Falvey und Gemmel die Einbeziehung einer Urbanisierungsvariable die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Kommunikationsdiensten auf 0,97. Und noch eine im Hinblick auf die Interpretation der Schätzergebnisse zur Vorsicht mahnende Bemerkung erscheint angebracht: Eine Gegenüberstellung der ökonometrischen Schätzungen der Einkommens- und Preiselastizitäten zeigt Ergebnisunterschiede in einer Größenordnung, die nicht durch Unterschiede in der Meßtechnik erklärt werden können (52).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das Einkommenswachstum in den meisten Ländern keinen wesentlichen Beitrag zur Zunahme des Beschäftigungsanteils des Dienstleistungssektors insgesamt leistet. Für die Beschäftigungsverschiebungen innerhalb des tertiären Sektors jedoch ist die konstatierte Streuung der Einkommenselastizitäten der Nachfrage nach verschiedenen Dienstleistungskategorien wichtig.

5.2 Erwerbstätigkeit der Frauen

Mit zunehmender Erwerbsbeteiligung der Frauen sinkt die für Eigenleistungen im Haushalt verfügbare Zeit, während das real verfügbare Ein-

kommen der Haushalte steigt. Vormalig selbst erstellte Leistungen werden über den Markt bezogen. Vor allem die Nachfrage nach Kinder- und Altenbetreuung, Krankenpflege, aber auch nach Reinigung, Raum- und Gartenpflege sowie gastronomischen Leistungen steigt. Bei ersteren handelt es sich um personenbezogene Dienstleistungen, die unmittelbaren Kontakt voraussetzen und daher besonders zeitintensiv sind. Die Eigenleistung letzterer läßt sich durch den Einsatz von Haushaltsgeräten rationalisieren, was die Tendenz zum Außenbezug abschwächt.

Die im letzten Abschnitt bereits mehrfach erwähnten ökonometrischen Untersuchungen bestätigen statistisch signifikant den vermuteten positiven Zusammenhang zwischen der Frauenerwerbsquote und den realen Pro-Kopf-Ausgaben privater Haushalte für marktmäßige Dienstleistungen. Hammes und Grubel ermitteln für die Vereinigten Staaten einen entsprechenden Elastizitätskoeffizienten von 0,75. Rund die Hälfte des Anstiegs der realen Pro-Kopf-Nachfrage privater Haushalte nach marktmäßigen Dienstleistungen im Beobachtungszeitraum geht demnach auf die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit zurück.

Grubel und Walker schätzen für Kanada die betreffende Elastizität auf 0,7 (53). 63% des Zuwachses der realen Pro-Kopf-Dienstleistungsnachfrage der Haushalte sind demgemäß auf die Monetisierung der vormaligen Eigenleistungen zurückzuführen. Die entsprechende Elastizität für Frankreich beträgt laut Hammes, Rosa und Grubel 0,98, die Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Frauen erklärt in diesem Fall 19% des Ausgabenanstiegs.

Die Erhöhung der Frauenerwerbsquote leistet somit einen signifikanten und in der Größenordnung erheblichen Beitrag zur Zunahme bzw. Aufrechterhaltung des Dienstleistungsanteils an den realen Konsumausgaben der privaten Haushalte.

Die zunehmende Erwerbsneigung der Frauen hat nicht nur einen Zuwachs der Nachfrage nach sozialen und haushalts- sowie personenbezogenen Konsumentendiensten zur Folge, sondern gleichzeitig auch einen wesentlichen angebotsseitigen Effekt: Die Zahl der Frauen, die sich um Teilzeit- und Vollzeitarbeitsplätze im Dienstleistungssektor bewirbt, steigt stark.

5.3 Altersstruktur der Bevölkerung und Haushaltsgröße

Die Zunahme der durchschnittlichen Lebenserwartung der Bevölkerung in den hochentwickelten Industriestaaten erhöht die Nachfrage nach Pflege-, Gesundheits- und auch Haushaltsdiensten. Die ökonometrische Untersuchung von Falvey und Gemmel bestätigt diese Hypothese für einen Teilbereich: Zwischen der Dependenzquote (Relation der Zahl der Kinder und Alten zur Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter) und den realen Pro-Kopf-Ausgaben für Gesundheitsdienste besteht ein signifikant positiver Zusammenhang.

In die gleiche Richtung wie die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit und die steigende Lebenserwartung wirkt die Abnahme der Haushaltsgröße, wobei letztere teilweise eine Folge der erstgenannten Veränderungen ist. Mit sinkender durchschnittlicher Personenzahl je Haushalt werden vermehrt Haushalts-, Reinigungs-, Pflege-, Kinderbetreuungs- und andere Dienste nachgefragt.

Dies ist zum einen damit zu erklären, daß kleine Haushalte mangels ausreichender Rentabilität der damit verbundenen Investitionen in der Regel schlechter mit technischen Haushaltsgeräten ausgestattet sind als große. Infolgedessen ist dort der zeitliche Aufwand für die Selbsterstellung relativ größer, was dem Marktbezug der betreffenden Dienste förderlich ist. Zum zweiten sinken mit rückläufiger Zahl der Haushaltsmitglieder die Eigenleistungen innerhalb der Hausgemeinschaft überproportional.

5.4 Freizeit, Bildungsgrad und Lebensstil

Unterhaltungs-, persönliche (Körperpflege, Kuraufenthalte), kulturelle, gastronomische und touristische Dienstleistungen erfordern in den meisten Fällen die gleichzeitige Anwesenheit von Produzenten und Konsumenten. Letztere müssen daher neben entsprechenden finanziellen Ressourcen über ausreichende Zeitreserven verfügen.

Der Zeitfaktor stellt dabei freilich insofern keine unüberwindbare Schranke dar, als eine Intensivierung des Konsums - und damit eine wertmäßige Steigerung des Outputs - durch eine Verschiebung der Nachfrage zu höherwertigen Diensten auch im Rahmen der gegebenen zeitlichen Beschränkung möglich ist.

Mit abnehmender zeitlicher Arbeitsbelastung (Verkürzung der Wochenarbeitszeit, Urlaubsverlängerung) steigt die individuell verfügbare Zeit. Unter der Annahme, daß entsprechende finanzielle Spielräume ausschöpfbar sind (etwa durch Senkung der Sparquote), können Konsumenten dieses zusätzliche zeitliche Potential dazu benützen, um entweder in verstärktem Maß die eingangs genannten Dienstleistungen zu kaufen und zu konsumieren oder die Eigenleistungen in diesen Bereichen zu erhöhen. Dabei ist die erstgenannte Konsumententscheidung, also die vermehrte Nachfrage nach unterhaltungs- und erholungsorientierten Diensten, aufgrund der Notwendigkeit der gleichzeitigen Anwesenheit von Produzenten und Konsumenten überaus beschäftigungswirksam.

Wie die zusätzliche Freizeit zwischen Außenbezug und Selbsterstellung von Dienstleistungen aufgeteilt wird, hängt zunächst von den jeweiligen persönlichen Konsumpräferenzen und dann davon ab, ob die Selbsterstellung der gewünschten Dienstleistung prinzipiell in Frage kommt. Trifft letzteres zu, so sind für die Entscheidung zwischen Zukauf und Eigenleistung - wie oben im Abschnitt 4 bereits dargelegt - die Einkommens- (Brutto-Stundenlohn des Produzenten zu Netto-Stundenlohn des Konsumenten) und Produktivitätsrelationen ausschlaggebend.

Die Verfügbarkeit immer effektiverer Haushaltsgeräte verringert den Zeitaufwand und verbessert die Qualität von Eigenleistungen, steigert also die relative Produktivität letzterer. Zudem verteuern sich die Dienstleistungen laufend in Relation zu den Sachgütern. Beides begünstigt die Eigenleistungen und dämpft den positiven Effekt vermehrter Freizeit auf die Dienstleistungsnachfrage.

Das zunehmende durchschnittliche Bildungsniveau der Bevölkerung hat neben dem angebotsseitigen auch einen nachfrageseitigen Effekt insofern, als damit eine steigende Nachfrage nach kulturellen Angeboten, qualitativ höherwertigen Unterhaltungs- und touristischen (z.B. Städtetourismus) Leistungen einhergeht.

Die beobachtbare Differenzierung der Lebensstile spiegelt sich in erster Linie in der Differenzierung der Nachfrage innerhalb einzelner Dienstleistungskategorien wider (z.B. unterhaltungs- und erholungsbezogene Dienste). Positionaler Konsum, d.h. jener zum Zwecke gesellschaftlicher Unterscheidung und Abgrenzung, und kompensatorischer Konsum, der dem Nachholen und Gleichziehen gilt, sind heutzutage nicht weniger als zu Veblens Lebzeiten relevante Verhaltensmuster. Unter den Statussymbolen nimmt die Bedeutung des 'auffallenden' Dienstleistungskonsums zu.

6. Die Nachfragestruktur der Unternehmungen

Neben der privaten und der öffentlichen Konsumnachfrage ist die Nachfrage der Unternehmungen die dritte große Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nach Dienstleistungen. Unternehmungen benötigen vielfältige Dienste als Vorleistungen ('intermediäre Dienste') für die Herstellung von Sachgütern und Dienstleistungen.

Dienstleistungsbereiche, deren Produktion in den meisten Industrieländern zu mehr als der Hälfte als Vorleistungen verwendet wird, sind: Großhandel und Lagerung; im Verkehrswesen: Straßenverkehr, Schifffahrt und Luftverkehr; Nachrichtenübermittlung; Geld- und Kreditwesen; Privatversicherung; Rechts- und Wirtschaftsdienste; Hauswartung (Vorleistungen des Realitätenwesens).

6.1 Überproportionales Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nach intermediären Dienstleistungen

Empirische Studien (54) belegen, daß die intermediäre Komponente in der jüngeren Vergangenheit den größten Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum der Dienstleistungsnachfrage in den Industriestaaten leistete. Die Vorleistungsnachfrage der Unternehmungen verschiebt sich tendenziell von Sachgütorvorleistungen zu intermediären Dienstleistun-

gen. Infolgedessen ist in vielen Ländern mittlerweile der Anteil der Intermediärnachfrage an der Gesamtnachfrage nach Dienstleistungen höher als jener der privaten Haushalte.

In der BR Deutschland stammten 1965 noch 77,3% aller gesamtwirtschaftlichen Vorleistungen aus dem primären und sekundären Sektor und nur 22,7% aus dem tertiären. 1988 lieferten primärer und sekundärer Sektor 56,4%, der Dienstleistungssektor bereits 43,6% aller Vorleistungen.

Eine Zerlegung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in der BRD nach Sektoren (primärer und sekundärer / tertiärer) und nach Verwendungsarten (privater Verbrauch, öffentlicher Verbrauch, Investitionen, Exporte, Vorleistungen) ergibt, daß 1965 auf den privaten Verbrauch noch 42,4%, auf die Vorleistungsnachfrage nach Dienstleistungen aber nur 35,1% der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nach Dienstleistungen entfielen. Im Zeitraum 1965-88 wies die Nachfrage nach Vorleistungen aus dem tertiären Sektor mit nominell durchschnittlich 9,4% p.a. die höchste Wachstumsrate aller solcherart differenzierten Nachfragekomponenten auf. Dementsprechend erhöhte sich der Anteil der intermediären Dienstleistungsnachfrage an der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nach Dienstleistungen (zu laufenden Preisen) auf 43,7% im Jahre 1988, womit diese Dienstleistungsnachfragekomponente den privaten Verbrauch (30,1%) und den Staatsverbrauch (20,9%) an Dienstleistungen gewichtsmäßig bereits weit übertraf (55).

Eine Untersuchung von Grubel (56) zeigt, daß die intermediäre Nachfrage nach Dienstleistungen in Kanada zwischen 1961 und 1991 real (zu Preisen von 1986) wesentlich stärker stieg als die Dienstleistungsnachfrage der privaten Haushalte und jene des Staates. Der Anteil der intermediären Dienstleistungen am BIP erhöhte sich im genannten Zeitraum zu konstanten Preisen von 1986 von rund 22% auf 26%. Aufgrund der überdurchschnittlichen Produktivitätssteigerung blieb ihre Quote am BIP zu laufenden Preisen im wesentlichen konstant.

6.2 Die Vorleistungsnachfrage sachgüterproduzierender Unternehmungen nach Dienstleistungen

Die Struktur der Vorleistungen für den sachgüterproduzierenden Sektor verändert sich zugunsten der Dienstleistungen. In der BR Deutschland stieg der Anteil der intermediären Dienstleistungen an der gesamten Vorleistungsnachfrage des primären und sekundären Sektors (zu laufenden Preisen) von 14,7% im Jahre 1965 auf 27,1% 1988 (57).

Haß (58) untersucht die Veränderung des Dienstleistungsanteils an den Vorleistungen für das Verarbeitende Gewerbe der BRD im Zeitraum von 1986 bis 1990 und gelangt zu dem Ergebnis, daß dieser in allen Branchen mit Ausnahme der Chemischen Industrie und der Gießereien zunahm. 'Besonders ausgeprägt war diese Tendenz bei den Investitions-

güterherstellern aus dem Maschinenbau, der Datenverarbeitung und der Elektrotechnik. Aber auch Branchen wie das Ernährungsgewerbe, die Textil- und die Bekleidungsindustrie haben den Dienstleistungsanteil an ihren Vorleistungen beträchtlich gesteigert.'

6.3 Die Nachfrage von Unternehmungen des tertiären Sektors nach intermediären Dienstleistungen

Die Tertiärisierung der Produktion über das Wachstum der intermediären Dienstleistungen geht nicht, wie häufig der Eindruck erweckt wird (etwa durch die irreführende Bezeichnung 'industrienähe' Dienstleistungen), überwiegend von der Nachfrage sachgüterproduzierender, sondern von jener der Unternehmungen des tertiären Sektors aus. In der BR Deutschland stieg der Anteil der Nachfrage nach intermediären Dienstleistungen, die aus dem tertiären Sektor stammt, (zu laufenden Preisen) von 51,1% im Jahre 1965 auf 62,0% 1988.

Für die Dienstleistungsproduktion werden Vorleistungen des tertiären Sektors immer wichtiger: Der Anteil der intermediären Dienstleistungen an den gesamten Vorleistungen, welche die Unternehmungen des tertiären Sektors der BRD bezogen, erhöhte sich (zu laufenden Preisen) von 47,9% im Jahre 1965 auf 69,4% 1988 (59).

Betrachtet man aufgrund von österreichischen Daten die sektorale Aufteilung der Vorleistungsnachfrage nach einzelnen Dienstleistungskategorien, so fällt auf, daß intermediäre Transportleistungen sowie ebensolche persönliche und soziale Dienste ganz überwiegend (d.h. zu mehr als 75%) von Unternehmungen des Dienstleistungssektors nachgefragt werden. Jeweils rund zwei Drittel der intermediären Nachfrage nach Nachrichtendiensten sowie nach Realitäten-, Rechts- und Wirtschaftsdiensten entfallen auf den Dienstleistungssektor, etwas geringer ist der entsprechende Anteil bei den intermediären Versicherungsleistungen. Im Falle der Leistungen des Geld- und Kreditwesens verteilt sich die Vorleistungsnachfrage etwa zu gleichen Teilen auf die Sachgüterproduktion und auf den tertiären Sektor. Lediglich bei den intermediären Handelsleistungen liegt der Schwerpunkt der Nachfrage eindeutig (zu 70%) bei den sachgüterproduzierenden Unternehmungen.

6.4 Die Nachfrage nach Wirtschaftsdiensten

Die 'Wirtschaftsdienste' bilden eine Teilmenge der Gesamtmenge der intermediären Dienstleistungen. Auch dieser enger abgegrenzte Bereich, dem in Österreich die Wirtschaftsklasse 'Realitätenwesen, Rechts- und Wirtschaftsdienste' gemäß der Betriebssystematik 1968 entspricht, weist eine große Vielfalt auf.

Die Nachfrage nach Wirtschaftsdiensten steigt in allen Industriestaaten weit schneller als die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, rascher auch als die Nachfrage nach intermediären Diensten insgesamt. Entsprechendes gilt für die Beschäftigung. Die internationalen Querschnittsuntersuchungen von Castells und Aoyama sowie von Elfring zeigen, daß der Anteil der Wirtschaftsdienste an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen in den bedeutendsten Industrieländern ab den sechziger Jahren stark zunahm: in der BR Deutschland von 4,5% (1970) auf 7,3% (1987), in Frankreich von 5,0% (1968) auf 10,0% (1989), in Großbritannien von 5,0% (1970) auf 12,0% (1990), in den USA von 8,2% (1970) auf 14,0% (1991), in Kanada von 6,6% (1971) auf 11,3% (1990) und in Japan von 4,8% (1970) auf 9,6% (1990) (60), in den Niederlanden von 4,2% (1960) auf 6,4% (1985) und in Schweden von 3,5% (1960) auf 6,4% (1985) (61).

Aus der auf der Input-Output-Analyse beruhenden Untersuchung von Tschetter (62) geht hervor, daß nur rund 40% des Outputwachstums der Wirtschaftsdienste in den USA zwischen 1972 und 1986 durch das Wachstum des BIP erklärt werden. Die Auswirkungen der geänderten Zusammensetzung der Endnachfrage (Branchenstruktureffekt) auf diese Produktionszunahme waren sehr gering. 55% des Zuwachses der Produktion in den Wirtschaftsdiensten wurden durch die geänderte Zusammensetzung der Vorleistungsnachfrage der Unternehmungen (Inputstruktureffekt) bestimmt.

Verschiebungen der Inputstruktur der Unternehmungen resultieren aus betriebsinternen technischen und organisatorischen Innovationen, aus Änderungen der relativen Preise der Inputs, aus Veränderungen auf den Absatzmärkten (Internationalisierung, Wandel zu Käufermärkten, verschärfter Wettbewerb) der betreffenden Unternehmungen, welche u.a. Modifikationen der Produktpolitik hervorrufen, aus neuen Regulierungsregimes sowie aus Ein- und Ausgliederungen betrieblicher Funktionen. Diese Faktoren, die zusammengenommen eine Verschiebung der Vorleistungsnachfrage der Unternehmungen zugunsten der Wirtschaftsdienste bewirken, werden im einzelnen unten im Abschnitt 6.6 diskutiert.

6.5 Zur gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Wirtschaftsdienste

- Interdependenzen zwischen Sachgüterproduktion und Wirtschaftsdiensten: Komplementarität und Interdependenz - und nicht Substitutionalität - charakterisieren das Verhältnis zwischen Sachgüterproduktion und Wirtschaftsdiensten. Dieses wechselseitige Abhängigkeitsverhältnis wird immer ausgeprägter, das Netz der Verbindungslinien verdichtet sich. Die Wirtschaftsdienste bilden eine zwar nicht hinreichende, aber zunehmend notwendige Voraussetzung für den Erfolg sachgüterproduzierender Unternehmungen im Preis- und insbesondere im Qualitätswettbewerb (63). Umgekehrt beruht ein qualitativ hoch-

wertiges und kostengünstiges Angebot an Wirtschaftsdiensten in erheblichem Maße auf der Anwendung von produktivitäts- und qualitätssteigernden technischen Innovationen aus der Industrie. Sachgüterproduktion und Wirtschaftsdienste bilden gemeinsam den hochproduktiven, für die internationale Wettbewerbsfähigkeit entscheidenden Kernbereich einer Volkswirtschaft, den 'servo-industriellen Sektor' (64).

Komplementarität - und nicht Substitutionalität - besteht nicht nur zwischen der Sachgüterproduktion insgesamt einerseits und den Wirtschaftsdiensten andererseits, sondern auch zwischen unternehmensinternen Dienstleistungsfunktionen ersterer und zugekauften Wirtschaftsdiensten. Je stärker differenziert die Dienstleistungsfunktionen eines Unternehmens sind, desto besser ist es in der Lage, die von außen benötigten Dienste zu definieren und effektiv anzuwenden (65). Die Verschiebungen in der Beschäftigtenstruktur (Tätigkeits-, Berufsstruktur) der Unternehmungen des sachgüterproduzierenden Sektors zugunsten der Dienstleistungsfunktionen und das Wachstum der Beschäftigung in der Branche Wirtschaftsdienste verstärken einander demzufolge.

Die Aussage, wonach Wirtschaftsdienste für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von großer Bedeutung sind, trifft nicht nur für Unternehmungen der Sachgüterproduktion zu, sondern gilt in hohem und - aufgrund der Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte - über die Zeit steigendem Maße auch für viele Unternehmungen des tertiären Sektors.

- Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit, Intensivierung von Arbeitsteilung und Spezialisierung: Wirtschaftsdienste sind wesentlich für die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit von Unternehmungen, für die Qualität der Produkte, die Erschließung von neuen Märkten, die Bewältigung komplexer inner- und zwischenbetrieblicher Abläufe und die Kostenkontrolle.

Unternehmungen, welche Wirtschaftsdienste zukaufen, statt selbst entsprechende Abteilungen einzurichten, zielen ferner darauf ab, die Vorteile verstärkter Arbeitsteilung zu nutzen. Letztere bestehen darin, daß Unternehmungen, deren Geschäftsziel die Erstellung bestimmter Wirtschaftsdienste ist, die betreffenden Dienstleistungen aufgrund von höherer Kapazitätsauslastung und von Skalenerträgen kostengünstiger und aufgrund der Spezialisierung in höherer Qualität produzieren können. Den Produktivitätsvorteil, den zukaufende Unternehmungen aus der verstärkten Arbeitsteilung ziehen, können sie dazu benützen, um Preissenkungen durchzuführen, welche unter den entsprechenden Voraussetzungen zu erhöhtem Absatz ihrer Produkte führen. Oder Anwender von externen Wirtschaftsdiensten nutzen diese zur Verbesserung der Qualität ihrer Produkte, um im Qualitätswettbewerb die Oberhand zu gewinnen.

Die Vorteile von Arbeitsteilung und Spezialisierung kommen aber nicht nur auf der Anwenderseite zum Tragen. Steigende Nachfrage nach Wirtschaftsdiensten erlaubt innerhalb dieser Branche verstärkte Arbeitsteilung und Spezialisierung sowie die Realisierung von Skalenerträgen.

Diese Verbesserungen der Angebotsbedingungen lösen wiederum zusätzliche Nachfragezuwächse aus. Auf diese Weise entstehen wachstumsstimulierende Effekte, die sich tendenziell selbst verstärken. Durch die relativen Kostensenkungen werden auch kleine und mittlere Unternehmen in die Lage versetzt, spezialisierte Wirtschaftsdienste nachzufragen.

- Immaterielle Investitionen, Zunahme der Umwegproduktion: Viele der Wirtschaftsdienste besitzen ausreichend Kennzeichen (Erhöhung der Produktionskapazität, Wirkung über viele Perioden, Rentabilität), um als 'immaterielle Investitionen' klassifiziert zu werden. Zu letzteren zählen insbesondere Ausgaben für Forschung und Entwicklung, andere Ingenieur- und Planungsleistungen, Patente und Lizenzen, berufliche Ausbildung, Marketing und Werbung (sofern für neue Produkte und Erschließung neuer Märkte bestimmt) sowie Software. In allen Industriestaaten nahm der Anteil dieser immateriellen Investitionen am BIP während der letzten zwei Jahrzehnte sehr stark zu (66).

Wirtschaftsdienste sind besonders intensive Verwender von Human- und Wissenskapital. Sie sind die wichtigsten Kanäle, durch die diese steigenden Kapitalbestände Eingang in die Produktion von Gütern und Dienstleistungen finden.

Investive Dienstleistungen gehören zur 'Umwegproduktion'. Mit diesem Begriff soll der Sachverhalt beschrieben werden, daß ein Teil der verfügbaren Ressourcen nicht direkt zur Erstellung von Gütern zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse Verwendung findet, sondern dazu benützt wird, Sachgüter und Dienstleistungen herzustellen, die ihrerseits eine höhere Effizienz des Produktionsprozesses ermöglichen und damit eine Voraussetzung für die längerfristige Steigerung des Wohlstands sind (67).

Das zumeist herausgestellte Beispiel für die Umwegproduktion ist der Prozeß der Sachkapitalakkumulation in der Form von Maschinen und Produktionsanlagen. Dieser ökonomische Grundgedanke läßt sich jedoch ohne weiteres ausdehnen auf die investiven Wirtschaftsdienste. Ihre Bedeutung liegt vor allem in der Optimierung der wirtschaftlichen Produktionsprozesse durch die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Das rasche Wachstum der Wirtschaftsdienste bringt somit einen zunehmenden Anteil der gesamtwirtschaftlichen Umwegproduktion mit sich.

- Wirtschaftsdienste als Exportprodukte: Wachsende Nachfrage nach Wirtschaftsdiensten besteht nicht nur von seiten inländischer Unternehmen. Aufgrund von Innovationen in den Informations- und Kommunikationstechniken sind Wirtschaftsdienste auch in zunehmendem Maße handelbar und können daher exportiert werden (68). In den meisten Industriestaaten wächst diese Nachfragekomponente sehr rasch.

Auch in diesem Bereich bestehen Interdependenzen zwischen der verarbeitenden Industrie und den Wirtschaftsdiensten: *Consulting*- und *Engineering*-Exporte gelten als 'Speerspitze' für die Ausfuhr von Maschinen und Anlagen.

6.6 Ursachen der überproportional steigenden Nachfrage nach intermediären Dienstleistungen

Der Branchenstruktureffekt, d.h. die Tatsache, daß einige Branchen schrumpften und andere, die sich durch einen hohen Bedarf an intermediären Diensten auszeichnen, an Gewicht gewannen, leistet nur einen geringen Beitrag zur Erklärung des Outputwachstums der intermediären Dienstleistungen, wie auch die oben erwähnte Studie von Tschetter belegt. Wesentlich bedeutsamer sind die Verschiebungen in der Struktur der Inputs der Unternehmungen.

Unter jenen Faktoren, die für den Wandel der Inputstrukturen der Unternehmungen zugunsten von intermediären Dienstleistungen im allgemeinen und Wirtschaftsdiensten im besondern ausschlaggebend sind, lassen sich marktbezogene, technische und institutionelle unterscheiden (69).

- Die wichtigsten marktbezogenen Veränderungen sind die Internationalisierung der Produktion und der Absatzmärkte, der verschärfte Wettbewerb auf vielen Produktmärkten und der Wandel derselben zu Käufermärkten. Jeder dieser drei Faktoren für sich genommen bewirkt unmittelbar einen verstärkten Bedarf an intermediären Diensten, noch wesentlicher für die Verschiebung der Inputstruktur ist aber, daß diese marktlichen Veränderungen die Unternehmungen in den Industrieländern zu Modifikationen ihrer Produktpolitik in Richtung auf Produkte mit hoher Intensität an Forschung, Know-how und Humankapital, somit zu flexibler Spezialisierung und forcierten Produktinnovationen veranlassen.

- Unter den technischen Determinanten ragen die Innovationen im Bereich der Informations-, Kommunikations- und Steuerungstechniken als jene Faktoren heraus, die erhebliche Änderungen der Inputstrukturen der Unternehmungen auslösen und insbesondere die Nachfrage nach spezialisierten Wirtschaftsdiensten stark steigen lassen.

- Aus dem Zusammenwirken von marktbezogenen und technischen Faktoren resultiert auch eine erhöhte Komplexität der inner- und zwischenbetrieblichen Abläufe, was sich ebenfalls zugunsten verstärkter Dienstleistungsnachfrage der Unternehmungen auswirkt.

- Zu den institutionellen Faktoren schließlich zählen wirtschafts-, steuer- und umweltrechtliche Regulierungen.

6.7 Erklären Ausgliederungen das Beschäftigungswachstum in den Wirtschaftsdiensten?

Die Ausgliederungshypothese besagt, daß der Beschäftigungsanstieg in den Wirtschaftsdiensten ausschließlich darauf zurückzuführen sei, daß Unternehmungen aus der Sachgüterproduktion Dienstleistungen, die sie

früher selbst erstellten, nun von außen zukaufen. Einem Beschäftigungszuwachs im Dienstleistungssektor stehe somit ein - infolge der höheren Arbeitsproduktivität in spezialisierten Dienstleistungsunternehmen, welche ja das Motiv für die Auslagerung bilde - etwas stärkerer Beschäftigungsrückgang in den Dienstleistungsabteilungen der Betriebe des sekundären Sektors gegenüber, insgesamt gehe die Beschäftigung leicht zurück.

Wie bereits im Abschnitt 6.4 ausgeführt, läßt sich der Beschäftigungszuwachs in einem bestimmten Tätigkeitsfeld einer Branche in einen Niveau- bzw. Wachstumseffekt, einen Branchenstruktureffekt und einen Tätigkeits- bzw. Inputstruktureffekt (sowie einen Residualeffekt) zerlegen. Ein negativer Tätigkeitsstruktureffekt für Dienstleistungstätigkeiten in Branchen der Sachgüterproduktion kann u.a. auf Ausgliederungen zurückzuführen sein. Auslagerungen sind aber nur ein Faktor unter vielen, welche die Richtung und Größe des Tätigkeitsstruktureffekts bestimmen. Bedeutender für den Wandel der Tätigkeitsstruktur sind technische und organisatorische Innovationen, Änderungen der relativen Inputpreise, Veränderungen auf den Absatzmärkten usw. (siehe oben Abschnitt 6.6).

Ist somit erstens für einen bestimmten Dienstleistungsberuf in der Sachgüterproduktion der Tätigkeitsstruktureffekt negativ und deckt zweitens der Absolutbetrag des Schätzwertes dieser Beschäftigungsveränderung einen Großteil des Beschäftigungszuwachses in den entsprechenden Bereichen des Dienstleistungssektors ab, so könnte dies unter bestimmten Annahmen (negativer Tätigkeitsstruktureffekt ist ausschließlich auf Ausgliederungen zurückzuführen) als Hinweis auf eine erhebliche Bedeutung der Ausgliederungen gedeutet werden.

Tschetter geht diesem Thema im Hinblick auf die Wirtschaftsdienste und die verarbeitende Industrie in den Vereinigten Staaten im Zeitraum 1983 bis 1986 nach (70). Aufgrund seiner Befunde zieht er folgenden Schluß: Selbst unter der Annahme, daß Ausgliederungen vollständig für den negativen Tätigkeitsstruktureffekt bei zwei Gruppen von Industriebeschäftigten in Dienstleistungsberufen verantwortlich waren, leisteten sie nur einen sehr kleinen Beitrag zum Beschäftigungswachstum im Bereich der Wirtschaftsdienste.

Auch andere Autoren, die sich mit dieser Frage beschäftigen, gelangen zu dem Urteil, daß Ausgliederungen keinen wesentlichen Erklärungsfaktor für die starke Zunahme der Beschäftigung in den Wirtschaftsdiensten bilden (71). Die empirischen Untersuchungen zeigen einheitlich, daß gleichzeitig mit dem Beschäftigungszuwachs in diesem intermediär orientierten Teil des tertiären Sektors der Anteil der Beschäftigten in Dienstleistungsfunktionen in sachgüterproduzierenden Unternehmen steigt. Diese Dienstleistungsfunktionen und externe Wirtschaftsdienste sind nur zu einem geringen Teil Substitute und ganz überwiegend komplementär (72). Der Ausbau und die Differenzierung von Dienstleistungsfunktionen in Industrieunternehmen zieht eine verstärkte Inanspruchnahme spezialisierter Dienstleister nach sich (73).

Die Strukturberichterstattung des Münchener ifo-Instituts befaßt sich auch mit dem Wandel der Tätigkeitsstrukturen im Produzierenden Gewerbe der BR Deutschland. Zwischen 1980 und 1994 erhöhte sich der Anteil der Dienstleistungsberufe an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe von 32,3% auf 36,2%. Die Schlußfolgerung der Studie in bezug auf die Ausgliederungshypothese lautet: 'Die berufliche Gliederung der Beschäftigung (im Produzierenden Gewerbe, M.M.) zeigt ..., daß die Dynamik des Tertiarisierungsprozesses nicht auf den statistischen Effekt der Auslagerung von bislang intern erbrachten Dienstleistungsaktivitäten zurückgeführt werden kann.' (74)

Diese generellen Urteile schließen freilich nicht aus, daß für bestimmte Dienstleistungsfunktionen (z. B. Reinigung) Ausgliederungen aus Betrieben der Sachgüterproduktion (und des tertiären Sektors) einen wesentlichen Grund für das Beschäftigungswachstum in spezialisierten Dienstleistungsunternehmen bildeten.

Von gewisser (und steigender) Bedeutung dürften in jüngerer Vergangenheit Auslagerungen von Dienstleistungsfunktionen aus dem öffentlichen Sektor sein (75).

7. Der rechtlich-institutionelle Rahmen

7.1 Das Steuer-, Abgaben- und Transfersystem

Bereits im Abschnitt 4 wurde betont, daß die relativen Preise insbesondere der arbeitsintensiven und innovationsarmen Dienstleistungen auch und in nicht unerheblichem Maße von der Höhe und der Veränderung der Steuern und Abgaben auf den Produktionsfaktor Arbeit bestimmt werden. Die hohe Abgabenbelastung des Faktors Arbeit ist mitverantwortlich dafür, daß der Brutto-Stundenlohn der Produzenten derartiger Dienstleistungen in der Regel (weit) über dem Netto-Stundenlohn potentieller Konsumenten liegt. Dies begünstigt die Substitution der marktmäßigen Bereitstellung dieser Dienstleistungen durch Eigenarbeit des Konsumenten, die sich auf technisch hochwertige Haushaltsgeräte stützt, und fördert die Ausdehnung der Schattenwirtschaft in den betreffenden Bereichen. In diesem Zusammenhang ist auch die Höhe der Mehrwertsteuer ins Kalkül zu ziehen.

Eine Steuerreform, welche einerseits die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit und/oder den Mehrwertsteuersatz auf Dienstleistungen verringert, andererseits aber die Besteuerung anderer Produktionsfaktoren erhöht, käme der Beschäftigung im Dienstleistungssektor zugute.

7.2 Regulierungen im Dienstleistungssektor

Veränderungen des regulativen Rahmens haben Auswirkungen auf den Wandel der Beschäftigungsstruktur. Da empirische Untersuchungen über die quantitative Bedeutung desselben fehlen, sind in diesem Zusammenhang allerdings bestenfalls - sofern keine gegenläufigen Effekte eintreten - Tendenzaussagen möglich.

Der Umfang der Regulierungen ist im Dienstleistungssektor in der Regel weitaus größer als in der verarbeitenden Industrie (76). Wichtige Gründe für Marktversagen und korrigierende Regulierungen im Dienstleistungsbereich sind Informationsasymmetrien zwischen Produzenten und Konsumenten (77), woraus *moral hazard* oder *adverse selection* resultiert, und natürliche Monopole (z.B. bei netzgebundenen Leistungen wie Schienenverkehr und Telekommunikation) (78).

Die meisten Branchen des tertiären Sektors unterliegen sowohl strukturbezogenen, d.h. solchen, die den Marktzutritt betreffen (wie z.B. rechtliche Monopole und Bedarfsprüfungen), als auch verhaltensbezogenen Regelungen (jene in bezug auf Preise, Konditionen, Qualitäten, Normen, Sicherheitsstandards etc.), wobei die relative Bedeutung beider Kategorien in den einzelnen Bereichen stark unterschiedlich ist (79). Die österreichische Situation ist in dieser Hinsicht durch ein detailliertes und umfassendes Gewerberecht gekennzeichnet. Für die sog. 'Freien Berufe' sind persönliche und fachliche Voraussetzungen vorgeschrieben.

Unterschiedliche nationale Regulierungssysteme sind mitverantwortlich für die erheblichen internationalen Produktivitätsdifferentialie in den einzelnen Dienstleistungsbereichen (80). Regulierungen sind z.B. dann für Ineffizienzen ausschlaggebend, falls sie die Übernahme von *best practice*-Lösungen aus anderen Ländern verhindern oder den Wettbewerb zu stark einschränken.

8. Schlußbemerkungen

Bis 1992 wies in Österreich die Beschäftigung in allen (mit Ausnahme der beiden kleinen Wirtschaftsklassen Hauswartung und Haushaltsdienste) Bereichen des Dienstleistungssektors durchwegs positive Veränderungsraten auf. Wie die Entwicklung seither zeigt, ist die lang anhaltende Phase der starken, kontinuierlichen und allgemeinen Beschäftigungsexpansion im tertiären Sektor der österreichischen Wirtschaft vorüber.

Nur ein Teil der ab 1993 verzeichneten Beschäftigungsrückgänge in vielen Dienstleistungsbranchen läßt sich auf konjunkturelle und andere bloß kurzfristig wirksame Ursachen zurückführen. Die Änderungen der rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen für zahlreiche Dienstleistungsbereiche, die bereits eintraten (Beitritt zum EWR etc.) bzw. in nächster Zeit bevorstehen (Privatisierungen, Änderung nationaler Regulierung-

gen; Inkrafttreten des WTO-Abkommens über die Öffnung der Märkte für Telekommunikationsdienste usw.), haben hingegen dauerhafte Auswirkungen, setzen bislang mehr oder weniger geschützte Branchen unter erheblich verschärften Wettbewerbsdruck. Dies führt u.a. dazu, daß sich Konzentrationstendenzen beschleunigen und Produktivitätspotentiale in höherem Maße als in der Vergangenheit ausgeschöpft werden. All das hat zur Folge, daß in Bereichen wie dem Bankwesen, dem Versicherungswesen, der Post und dem Schienenverkehr, die in den siebziger und achtziger Jahren z.T. sehr starke Beschäftigungszuwächse verzeichneten, in Hinkunft mit Beschäftigungsrückgängen zu rechnen sein wird.

Hinzu kommt, daß der budgetäre Spielraum von Bund und Ländern in absehbarer Zeit gering bleiben wird. Dieser Faktor fand bereits unmittelbaren Niederschlag in der Beschäftigungsentwicklung: Von 1995 auf 1996 ging erstmals die Beschäftigung in dem Bereich öffentliche Verwaltung und Sozialversicherung zurück.

Aus der Diskussion der Bestimmungsfaktoren der Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor ergeben sich wichtige Anhaltspunkte für die Identifikation von Bereichen, in denen in Österreich mittelfristig weitere Beschäftigungszuwächse erwartet werden können.

Zu diesen Wachstumsfeldern zählen die Wirtschaftsdienste, da die intermediäre Dienstleistungsnachfrage der Unternehmungen aufgrund der Internationalisierung, der Verschärfung des Wettbewerbs usw. weiterhin überproportional steigen wird und der Arbeitsteilung und Spezialisierung in diesen Bereichen kaum Grenzen gesetzt sind. Die Bedeutung dieser Dienste für die Wettbewerbsfähigkeit der sachgüterproduzierenden ebenso wie der tertiären Unternehmungen wird noch zunehmen, ebenso wie der Außenhandel mit diesen Dienstleistungen.

Im Falle der sozialen Dienste, insbesondere im Bereich der Gesundheits- und Fürsorgedienste sowie der Kinderbetreuung, resultieren starke Nachfragezuwächse vor allem aus der Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung und der steigenden Frauenerwerbstätigkeit. Aufgrund inhärent geringer Produktivitätszuwächse ist eine Nachfrageexpansion in diesen Feldern außerordentlich beschäftigungswirksam. Letzteres trifft auch auf den Bereich der Weiterbildung zu, dessen Wachstumschancen sich aus dem raschen technischen und strukturellen Wandel ergeben.

Zu den einkommenselastischen Dienstleistungen mit stagnierender oder bloß geringfügig steigender Produktivität gehören Unterhaltungs-, kulturelle und andere persönliche, konsumorientierte Dienste. Diese Anbieter werden zudem von den sich wandelnden Konsumpräferenzen begünstigt. Bei entsprechender Angebotsgestaltung könnten auch beträchtliche Segmente der Fremdenverkehrsbranche zu den expansiven Bereichen zählen. Im Falle der Haushaltsdienste wird es darauf ankommen, mit geeigneten Maßnahmen (*Pools*, Dienstleistungsschecks, steuerliche Begünstigungen etc.) die Schattenwirtschaft zurückzudrängen.

Chancen für beträchtliche Beschäftigungszuwächse bestehen somit einerseits infolge steigender Nachfrage nach Dienstleistungen mit eher stagnierender Produktivität. Aber andererseits werden auch starke Produktivitätsfortschritte, speziell in Zusammenhang mit Produktinnovationen, in preis- und einkommenselastischen Dienstleistungsbereichen für bedeutende Beschäftigungszunahmen sorgen.

Anmerkungen

- (1) Skolka (1991) 547. An dieser Stelle ist allerdings darauf hinzuweisen, daß die intersektorale Produktivitätsrelation in erheblichem Maße von der Wahl des Basisjahres abhängt.
- (2) Bogai (1996) 239f.
- (3) Skolka (1991) 548.
- (4) Vgl. Rowthorn (1992) 477; Melvin (1995) 487.
- (5) Vgl. Klodt in Felli u.a. (1995) 296; Bogai (1996) 239.
- (6) Fournier (1994) 162f; Stanback, Noyelle (1990) 201f.
- (7) National Research Council (1994) 39.
- (8) Vgl. ebenda 5, 41.
- (9) Ebd. 4, 6, 29.
- (10) Vgl. Rowthorn (1992) 476.
- (11) Baumol (1985); Baumol, Blackman, Wolff (1985); Rowthorn (1992).
- (12) Baumol (1985) 309.
- (13) Miles (1993) 65.
- (14) Riddle (1985) 81f.
- (15) Drucker (1993).
- (16) Zum Zweck des Überblicks siehe Fournier (1994) 68ff.
- (17) Als Expertensysteme kann man die automatische Berücksichtigung von Entscheidungsfolgen durch Programme anstelle von Menschen ansehen. Schedler, Vogler-Ludwig (1987) 123.
- (18) Rada (1987) 154.
- (19) Vgl. Aichholzer (1995) 28ff.
- (20) EDI ist ein Begriff für eine bestimmte Form der zwischenbetrieblichen Kommunikation, bei der kommerzielle und technische Daten sowie allgemeine Geschäftsdokumente nach standardisierten Formaten strukturiert und zwischen Computern verschiedener Unternehmen unter Anwendung offener elektronischer Kommunikationsverfahren mit der Möglichkeit der bruchlosen Weiterverarbeitung ausgetauscht werden. Befördert werden Daten, Texte und Grafiken. Fournier (1994) 78f.
- (21) OECD, Tokyo Workshop (1995) 15.
- (22) Vgl. Aichholzer (1995) 31; OECD, Tokyo Workshop (1995) 16.
- (23) Derartige direkte Netzwerkexternalitäten, die auf dem Reziprozitätseffekt beruhen, treten primär in Vermittlungsnetzen auf; vgl. Klodt u.a. (1995) 40f.
- (24) Siehe Klodt u.a. (1995).
- (25) Aichholzer (1995) 18.
- (26) Siehe dazu Antonelli (1995) und OECD, Tokyo Workshop (1995) 77f.
- (27) Vgl. OECD, Tokyo Workshop (1995) 14.
- (28) Oft wird in diesem Zusammenhang R. Solow zitiert: „You can see the computer age everywhere but in the productivity statistics.“ Entnommen aus: ebenda 15.
- (29) In den USA flossen 1991 geschätzte 85% der IKT-Investitionen in den Dienstleistungssektor, wo 79% aller Beschäftigten angestellt waren und 74% des BIP erstellt wurden; National Research Council (1994) 1f.

- (30) Vgl. insbesondere ebenda 27ff.
- (31) Vgl. auch Freeman, Soete (1994) 132; Fournier (1994) 108.
- (32) National Research Council (1994) 28.
- (33) Freeman, Soete (1994) 47ff; vgl. auch Antonelli (1995) 8.
- (34) Fournier (1994) 156f.
- (35) Kugler u.a. (1989) 225.
- (36) Baumol, Blackman, Wolff (1985) 812.
- (37) Vgl. Rowthorn (1992) 489.
- (38) Vgl. Aichholzer (1995) 15ff.
- (39) Siehe dazu Fournier (1994) 197ff; Aichholzer (1995) 41ff.
- (40) Vgl. Kugler u.a. (1989) 221ff.
- (41) Siehe den klassischen Artikel von Baumol (1967).
- (42) Für die BRD siehe Albach (1989) 107ff.
- (43) Falvey, Gemmel (1996) 267.
- (44) Inman (1985) 4.
- (45) Gundlach (1993).
- (46) Hammes, Rosa, Grubel (1989); siehe auch Grubel, Walker (1989).
- (47) Hammes, Grubel (1992).
- (48) Vgl. Gundlach (1994).
- (49) Monducci (1995).
- (50) Skolka (1991) 547.
- (51) Vgl. Thuy (1994) 153ff, Löchel (1995) 166ff, Feldmann (1993).
- (52) Summers (1985) 41.
- (53) Grubel, Walker (1989).
- (54) Ochel, Wegner (1987).
- (55) Löchel (1995) 173ff.
- (56) Grubel (1995) 22.
- (57) Löchel (1995) 174ff.
- (58) Haß (1995) 28f.
- (59) Löchel (1995) 175.
- (60) Castells, Aoyama (1994) 12f.
- (61) Elfring (1989) 415.
- (62) Tschetter (1987) 32ff.
- (63) Vgl. Mesch (1987) 217ff.
- (64) Clement (1988) 17.
- (65) Vgl. O'Farrell (1995) 528ff.
- (66) Siehe Clement (1988) 53.
- (67) Siehe dazu Wolff (1990).
- (68) Grundlegende Beiträge zum österreichischen Außenhandel mit Wirtschaftsdiensten enthält der Sammelband: Lamel, Joachim; Mesch, Michael; Skolka, Jiri (Hrsg.), Österreichs Außenhandel mit Dienstleistungen (Heidelberg 1990).
- (69) Zu den Ursachen der überproportional steigenden Nachfrage nach intermediären Dienstleistungen siehe: Mesch (1987) 193ff, Gruhler (1990) Abschnitt 2.2, Staudacher (1992) 63ff.
- (70) Tschetter (1987) 34ff.
- (71) Vgl. Francois (1990) 718; Perry (1992) 9.
- (72) Siehe Schedl, Vogler-Ludwig (1987) 57.
- (73) O'Farrell (1995) 540.
- (74) Ifo-Schnelldienst 3 (1996) 7.
- (75) Perry (1992) 9.
- (76) Ochel (1987) 30.
- (77) Siehe dazu den Überblicksartikel von Holmstrom (1985).
- (78) Siehe dazu den Überblicksartikel von Peneder (1996).
- (79) Vgl. Europäische Wirtschaft 5 (1993) Beiheft A, Seite 5.
- (80) Siehe OECD ECO/CPE/WP1(96)1, Seite 28ff.

Literatur

- Afheldt, Heik (Hrsg.), *Erfolge mit Dienstleistungen* (Stuttgart 1988).
- Aichholzer, Georg, u.a., *Employment trends related to the use of advanced communications*, Synopsis Report (Wien, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Institut für Technikfolgen-Abschätzung 1995).
- Albach, Horst, *Dienstleistungen in der modernen Industriegesellschaft* (München 1989).
- Antonelli, Cristiano, *The diffusion of new information technologies and productivity growth*, in: *Journal of Evolutionary Economics* 5/1 (1995) 1-17.
- Baumol, William J., *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, in: *American Economic Review* 57/3 (1967) 415-426.
- Baumol, William J., *Productivity policy and the service sector*, in: *Inman* (1985) 301-318.
- Baumol, William J.; Blackman, Sue Anne Batey; Wolff, Edward N., *Unbalanced Growth Revisited, Asymptotic Stagnancy and New Evidence*, in: *American Economic Review* 75/4 (1985) 806-817.
- Bogai, Dieter, *Wachstum, Beschäftigung und haushaltsbezogene Dienstleistungen*, in: *MittAB* 29/2 (1996) 237-246.
- Castells, Manuel; Aoyama, Yuko, *Paths towards the informational society: Employment structure in G-7 countries, 1920-90*, in: *International Labour Review* 133/1 (1994) 5-33.
- Clement, Werner (Hrsg.), *Die Tertiärisierung der Industrie* (Wien 1988).
- Clement, Werner, *Das Tertiärisierungsphänomen und Tendenzen des servo-industriellen Sektors*, in: *Clement* (1988) 15-64.
- Drucker, Peter F., *Dienstleistung und Produktivität*, in: *Simon* (1993) 51-64.
- Elfring, Tom, *New Evidence on the Expansion of Service Employment in Advanced Economies*, in: *Review of Income and Wealth* 35/4 (1989) 409-440.
- Europäische Wirtschaft 5 (1993) Beiheft A: *Marktbestimmte Dienstleistungen in der EG*.
- Falvey, Rodney E.; Gemmell, Norman, *Are Services Income-Elastic? Some New Evidence*, in: *Review of Income and Wealth* 42/3 (1996) 257-269.
- Feldmann, Horst, *Theorien des Strukturwandels: Welche Orientierungshilfen bieten sie für die Strukturpolitik?*, in: *ifo-Studien* 39/1 (1993) 41-64.
- Felli, Ernesto; Rosati, Furio C.; Tria, Giovanni (Hrsg.), *The Service Sector: Productivity and Growth* (Heidelberg 1995).
- Fournier, Guy, *Informationstechnologien in Wirtschaft und Gesellschaft. Sozioökonomische Analyse einer technologischen Herausforderung* (Berlin 1994).
- Francois, Joseph F., *Producer Services, Scale, and the Division of Labor*, in: *Oxford Economic Papers* 42/4 (1990) 715-729.
- Freeman, Chris; Soete, Luc, *Work for All or Mass Unemployment? Computerised Technical Change into the Twenty-First Century* (New York 1994).
- Giersch, Herbert (Hrsg.), *Services in World Economic Growth* (Tübingen 1989).
- Grubel, Herbert G., *Producer Services: Their Important Role in Growing Economies*, in: *Felli u.a.* (1995) 11-34.
- Grubel, Herbert G.; Walker, Michael A., *Modern Service Sector Growth*, in: *Giersch* (1989) 1-34.
- Gruhler, Wolfram, *Dienstleistungsbestimmter Strukturwandel in deutschen Industrieunternehmen* (Köln 1990).
- Gundlach, Erich, *Die Dienstleistungsnachfrage als Determinante des wirtschaftlichen Strukturwandels* (Tübingen 1993).
- Gundlach, Erich, *Demand Bias as an Explanation for Structural Change*, in: *Kyklos* 47/2 (1994) 249-267.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter, *Dienstleistungsgesellschaften* (Frankfurt/M. 1995).
- Hammes, David L.; Grubel, Herbert G., *Home Production, Market Production and the Changing Allocation of Consumption Expenditures on Services*, in: *Service Industries Journal* 12/3 (1992) 311-323.

- Hammes, David L.; Rosa, Jean-Jacques; Grubel, Herbert G., The National Accounts, Household Service Consumption and Its Monetization, in: *Kyklos* 42/1 (1989) 3-15.
- Haß, Hans-Joachim, Industrienähe Dienstleistungen - Ökonomische Bedeutung und politische Herausforderung (Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1995).
- Holmstrom, Bengt, The provision of services in a market economy, in: *Inman* (1985) 183-213.
- Inman, Robert P. (Hrsg.), *Managing the Service Economy. Prospects and Problems* (Cambridge u.a. 1985).
- Klodt, Henning, Productivity Growth in Service and Non-Service Industries: Implications for Convergence, in: *Felli u.a.* (1995) 285-301.
- Klodt, Henning u.a., Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation (Tübingen 1995).
- Kugler, Peter; Müller, Urs; Sheldon, George, Arbeitsmarktwirkungen moderner Technologien - eine ökonometrische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, in: *Schettkat, Wagner* (1989) 207-233.
- Löchel, Horst, Institutionen, Transaktionskosten und wirtschaftliche Entwicklung. Ein Beitrag zur Neuen Institutionenökonomik und zur Theorie von Douglass C. North (Berlin 1995).
- Meißner, Werner; Fassing, Werner, *Wirtschaftsstruktur und Strukturpolitik* (München 1989).
- Melvin, James R., History and Measurement in the Service Sector: A Review, in: *Review of Income and Wealth* 41/4 (1995) 481-494.
- Mesch, Michael, Intermediäre Dienstleistungen, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 13/2 (1987) 185-222.
- Miles, Ian, Services in the New Industrial Economy, in: *Futures* 25/6 (1993) 653-672.
- Monducci, Roberto; Pisani, Stefano, The Growth of Market Service Sector in Italy, in: *Felli, Rosati, Tria* (1995) 103-156.
- National Research Council, *Information Technology in the Service Society* (Washington, D.C. 1994).
- Noyelle, Thierry (Hrsg.), *Skills, Wages and Productivity in the Service Sector* (Boulder 1990).
- Ochel, Wolfgang, Produzentendienstleistungen: Auch in Europa ein wichtiger Wachstumsbereich, in: *ifo-Schnelldienst* 14-15 (1987) 20-31.
- Ochel, Wolfgang; Schreyer, Paul, Beschäftigungsentwicklung im Bereich der privaten Dienstleistungen. USA - Bundesrepublik im Vergleich (= Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung Nr.123, Berlin, München 1988).
- Ochel, Wolfgang; Wegner, Manfred, *Service Economies in Europe - Opportunities for Growth* (London, Boulder 1987).
- OECD Workshop on the Economics of the Information Society. Report of the Tokyo Workshop (= DSTI/ICCP(96)13, Paris 1996).
- O'Farrell, Patrick N., Manufacturing demand for business services, in: *Cambridge Journal of Economics* 19/4 (1995) 523-543.
- Peneder, Michael, Wettbewerb und Regulierung leitungsgebundener Infrastrukturleistungen: Telekommunikation, Energieversorgung und Schienenverkehr, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 22/2 (1996) 213-229.
- Perry, Martin, Flexible Production, Externalisation and the Interpretation of Business Service Growth, in: *Service Industries Journal* 12/1 (1992) 1-16.
- Rada, Juan F., Information Technology and Services, in: *Giarini* (1987) 127-171.
- Riddle, Dorothy I., *Service-Led Growth* (New York 1986).
- Rowthorn, Robert E., Productivity and American Leadership, in: *Review of Income and Wealth* 38/4 (1992) 475-496.
- Scharpf, Fritz W., Strukturen der post-industriellen Gesellschaft oder Verschwindet die Massenarbeitslosigkeit in der Dienstleistungs- und Informations-Ökonomie, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 11/1 (1985) 9-34.
- Schedl, Hans; Vogler-Ludwig, Kurt, *Strukturverlagerungen zwischen sekundärem und tertiärem Sektor. Zur Rolle der Dienstleistungen in der arbeitsteiligen Wirtschaft* (= Ifo-Studien zur Strukturforschung 8, München 1987).

- Schettkat, Ronald; Wagner, Michael (Hrsg.), Technologischer Wandel und Beschäftigung. Fakten, Analysen, Trends (Berlin, New York 1989).
- Simon, Hermann (Hrsg.), Industrielle Dienstleistungen (Stuttgart 1993).
- Skolka, Jiří, Wende in der Arbeitsteilung, in: Wirtschaft und Gesellschaft 11/4 (1985) 445-469.
- Skolka, Jiří, Der Dienstleistungssektor in Österreich 1976-1989, in: WIFO-Monatsberichte 64/9 (1991) 541-549.
- Stanback, Thomas M.; Noyelle, Thierry, Productivity in Services: A Valid Measure of Economic Performance?, in: Noyelle (1990) 187-211.
- Staudacher, Christian, Wirtschaftsdienste. Zur räumlichen Organisation der intermediären Dienstleistungsproduktion und ihre Bedeutung im Zentren-Regions-System Österreichs (Wien 1992).
- Stock, Wolfgang G., Elektronische Informationsdienstleistungen und ihre Bedeutung für Wirtschaft und Wissenschaft (München 1995).
- Summers, Robert, Services in the International Economy, in: Inman (1985) 27-48.
- Thuy, Peter, Strukturwandel, Qualifikation und Beschäftigung (Bern, Stuttgart, Wien 1994).
- Tschetter, J., Producer service industries: why are they growing so rapidly, in: Monthly Labor Review 110 (1987) 31-40.
- Wolff, Heimfrid, Das Dienstleistungswachstum - eine moderne Umwegproduktion, in: Mitt AB 23/1 (1990) 63-67.

Änderungen der Agrar- und Regionalpolitik Österreichs durch den EU-Beitritt und deren Auswirkungen*

Josef Krammer

1. Welche wesentlichen Änderungen brachte der EU-Beitritt Österreich in der Agrarpolitik und was waren die Folgen?

1.1 Verlust nationaler Gestaltungsmöglichkeiten

Der EU-Beitritt stellt für die österreichische Agrarpolitik eine historische Zäsur dar. War die österreichische Agrarpolitik vor der EU-Integration nicht unabhängig von internationalen Entwicklungen, so konnten doch grundlegende Entscheidungen in Österreich getroffen werden. Seit dem Beitritt zur EU muß die österreichische Agrarverwaltung in vielen Detailfragen die Zustimmung der EU-Kommission einholen, und die Einflußmöglichkeit auf grundlegende agrarpolitische Entscheidungen beschränkt sich auf den EU-Agrarministerrat. Die Einflußmöglichkeiten auf die Entscheidungen des Agrarministerrates sind für einen Kleinstaat wie Österreich sehr begrenzt. Auch in der Agrarstrukturpolitik (sprich Förderungspolitik) sind nach der EU-Strukturfondsreform 1988 die nationalen Gestaltungsspielräume sehr klein geworden.

1.2 Zunahme des Verwaltungsaufwandes

Bereits vor dem EU-Beitritt mußte ein hoher Verwaltungsaufwand zur

* Erweiterte Fassung des Referates bei der gemeinsamen Tagung der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie (ÖGA) und der Schweizerischen Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie (SGA) zum Thema „EU-Agrarpolitik und Berggebiete“ am 27.9.1996 in Innsbruck

Abwicklung der Marktordnungen und der verschiedenen Förderungsmaßnahmen betrieben werden. Dieser Aufwand hat durch die EU-Integration enorm zugenommen. Allein die verwaltungsmäßige Abwicklung der Flächenbaserhebung 1995 und die jährlichen Mehrfachanträge waren und sind eine enorme Herausforderung für die Agrarverwaltung. Die EU-konforme Umsetzung des „Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems“ (INVEKOS) hat sich für viele Landwirte, aber auch für manchen Verwaltungsbeamten zu einem wahren bürokratischen Alptraum entwickelt. Das mit dem EU-Beitritt eingeführte Antrags- und Kontrollsystem im landwirtschaftlichen Förderungswesen hat zur verstärkten Fremdbestimmung und Abhängigkeit der Bauern von der Agrarverwaltung geführt und das in der politischen Polemik vielzitierte Gespenst vom „gläsernen Bauern“ in die Realität verwandelt.

1.3 Veränderungen in der Markt-, Preis- und Förderungspolitik

Die EU-Integration der österreichischen Landwirtschaft brachte tiefgehende Änderungen in der Markt-, Preis- und Förderungspolitik sowie in der Organisation der Agrarmärkte und in den Wettbewerbsverhältnissen.

Da Österreich bei den Beitrittsverhandlungen keine Übergangs- und Anpassungszeit zur Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik eingeräumt wurde, erfolgte mit dem Beitritt die uneingeschränkte Öffnung des bisher sehr geschützten österreichischen Agrarmarktes. Die österreichischen Bauern haben den Gemeinsamen Agrarmarkt in den ersten Monaten nach dem Beitritt als schockartiges Erlebnis erfahren. Der Preissturz war bei einigen Produkten noch größer als erwartet: Der Erzeugermilchpreis fiel um ein Drittel und lag damit unter dem Niveau von Bayern. (Diese Erzeugermilchpreisdifferenz zu Bayern ist durch die geringere Effizienz der österreichischen Milchindustrie und durch die Überwälzung der starken Absenkung der Konsumentenpreise - um den österreichischen Absatzmarkt nach der Grenzöffnung zu halten - bedingt.) Der Erzeugerpreis fiel bei Getreide auf die Hälfte, bei Schweinen um rund 20% und bei Schlachtvieh um 17% (1).

Die zeitlich degressiven Ausgleichszahlungen haben zwar im ersten Jahr den Preisverfall weitgehend ausgeglichen; in den kommenden Jahren wird es aber nicht möglich sein, die Produktionskosten in dem Ausmaß zu senken, wie die degressiven Ausgleichszahlungen abnehmen. Es wird zu Einkommensverlusten kommen, vor allem bei den kleineren Betrieben in ungünstigen Lagen. Mit einem verstärkten Aufgeben der landwirtschaftlichen Tätigkeit und der Stilllegung von landwirtschaftlichen Betrieben muß gerechnet werden. Trotz massiver Direktzahlungen macht sich eine stille Resignation unter den Bauern breit, die diesen raschen Strukturwandel noch beschleunigen wird.

1.4 Massiver Ausbau der Direktzahlungen an Landwirte (2)

Nach dem EU-Beitritt können die österreichischen Bauern Direktzahlungen aus vier verschiedenen Bereichen erhalten, und zwar:

- a. Ausgleichszahlungen aus der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP-Ausgleichszahlungen)
- b. Degressive Ausgleichszahlungen in der Übergangsphase nach dem EU-Beitritt
- c. Direktzahlungen in Berggebieten und sonstigen benachteiligten Gebieten
- d. Direktzahlungen zur Förderung umweltgerechter Produktionsverfahren

1.4.1 GAP-Ausgleichszahlungen

Diese Ausgleichszahlungen wurden in der EU im Zuge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 1992 eingeführt und kamen nach dem EU-Beitritt auch in Österreich zur Anwendung. Die GAP-Ausgleichszahlungen, welche zur Gänze aus dem EU-Agrarbudget finanziert werden, stellen auch für die österreichische Landwirtschaft eine wichtige einkommenswirksame Maßnahme dar. Die primäre Zielvorgabe besteht in einer Kompensation der aufgrund der Preissenkungen im Rahmen des Reformprozesses entstandenen Einkommenseinbußen. Als Bezugsgröße wurden die Produktionsfaktoren Fläche bzw. Vieh gewählt. Bei den Flächen wurden die regionalisierten Durchschnittserträge in Verbindung mit Stilllegungsverpflichtungen für größere Betriebe als produktionsbeschränkende Maßnahme festgelegt. Die erwarteten Preisverluste je produzierter Einheit wurden über den durchschnittlichen Hektarertrag auf Flächeneinheiten umgerechnet und werden über diese Direktzahlungen ausgeglichen. Die Flächenprämien sind weder degressiv noch an betriebliche Obergrenzen gebunden. Die Viehprämien sind mit großzügigen Obergrenzen je Betrieb begrenzt.

Daraus folgt, daß die flächenstarken Ackerbaubetriebe und die großen intensiv wirtschaftenden Grünlandbetriebe hohe Förderungssummen erhalten, während kleine Betriebe aufgrund ihrer geringen Flächenausstattung und kleinen Viehbestände nur geringe Direktzahlungen aus dem Titel GAP-Ausgleichszahlungen erhalten können. Diese Form der Ausgleichszahlung entspricht nicht der kleinstrukturierten Landwirtschaft in Österreich und dem Weg einer „ökosozialen Agrarpolitik“.

1.4.2 Beihilfen für die Lagerabwertung und degressive Ausgleichszahlungen

Die mit dem Beitritt erfolgte Markttöffnung hat zu starken Preisrückgängen geführt. Diese Preisanpassung bewirkte auch eine Wertminderung der zum Beitrittszeitpunkt bestehenden Vorräte. Um den Integrationsprozeß zu erleichtern und insbesondere die zu erwartenden Preisrückgänge und

Einkommenseinbußen auszugleichen bzw. zu verringern, wurden einerseits einmalige Beihilfen für die Lagerabwertung und andererseits über Jahre degressiv abnehmende Ausgleichszahlungen eingeführt, welche von der EU kofinanziert werden. Für die Lagerabwertung wurden 1995 4,5 Mrd. öS ausbezahlt, wobei sich die EU mit 1,96 Mrd. beteiligte. Für die degressiven Ausgleichszahlungen wurden 1995 rund 7 Mrd. öS aufgewendet, mit einer EU-Beteiligung von 1,7 Mrd. öS. Die Kosten der degressiven Ausgleichsprämien über vier Jahre werden insgesamt auf 15,9 Mrd. öS geschätzt, davon werden von der EU 353 Mill. ECU, das ist ein Anteil von 30%, beigesteuert (3). Die zeitliche Degression der Zahlungen über die vier Jahre ist sehr ausgeprägt. Die Anpassungsmöglichkeiten der Landwirtschaft an die EU-Bedingungen wird entsprechend dieser zeitlichen Mittelaufteilung als sehr dynamisch angenommen. Eine regionale Differenzierung der Ausgleichssätze wäre laut Beitrittsvertrag möglich, ist aber bei der Umsetzung in Österreich nicht vorgesehen worden. Als Bezugsgröße der degressiven Ausgleichszahlungen wurde im Ackerbau die Fläche, bei den Tieren die Stückzahl und bei der Milch die Menge, die im Rahmen des einzelbetrieblichen Kontingents geliefert wird, festgelegt.

Wie erste Analysen über die Verteilungswirkung zeigen (4), profitieren von den degressiven Ausgleichszahlungen und den GAP-Zahlungen insbesondere die größeren Betriebe in den begünstigten Lagen. Besonders stark benachteiligt durch die konkrete Ausgestaltung dieser Direktzahlungen sind die Bergbauern mit einem sehr geringen Anteil an den Förderungen im Marktordnungsbereich. Für die Bergbauernbetriebe gilt: je höher die Erschwernis, desto kleiner die Tierbestände, die Einkommen aus der Landwirtschaft, die degressiven Ausgleichszahlungen und GAP-Zahlungen. Hinsichtlich der Verteilungswirkung der Ausgleichszahlungen nach Erschwerniszonen wäre die Festlegung von Obergrenzen je Betrieb und eine degressive Staffelung nach der Größe besonders für die Bergbauernbetriebe mit größerer Erschwernis von Vorteil, denn letztere wären von dieser Maßnahme am wenigsten betroffen. Die eingesparten Mittel könnten zu einer Verstärkung der Agrarstrukturpolitik eingesetzt werden.

1.4.3 Direktzahlungen in Berggebieten und sonstigen benachteiligten Gebieten (5)

Im Vergleich zur EU wurden in Österreich vor dem EU-Beitritt in der Agrarstrukturpolitik soziale und regionale Aspekte stärker berücksichtigt. Aufgrund des hohen Anteils an Berggebieten und benachteiligten Gebieten in Österreich ist die spezielle Förderung der Bergbauernbetriebe und der Betriebe in benachteiligten Gebieten von besonderer gesellschaftlicher Bedeutung. Ohne Bergbauernbetriebe wäre die Aufrechterhaltung der sozialen, kulturellen, ökologischen und wirtschaftlichen Funktionsfähigkeit des Berggebietes in Österreich nicht zu gewährleisten.

Die wichtigsten Direktzahlungen für benachteiligte Gebiete in Österreich waren vor dem EU-Beitritt der Bergbauernzuschuß des Bundes, die Bewirtschaftungsprämien der Länder und die Direktzahlungen von Bund und Ländern gemeinsam an Betriebe in den sonstigen benachteiligten Gebieten (Programmgebiete Nordost und Südost). Die größte Bedeutung kam dabei dem Bergbauernzuschuß des Bundes zu, der im Jahr 1993 an 86.078 Bergbauernbetriebe ausbezahlt wurde und ein Gesamtförderungsvolumen von 1.058 Millionen öS aufwies.

Der Bergbauernzuschuß des Bundes bestand bisher aus dem betriebsbezogenen Grundbetrag und einem Flächenbeitrag. Der Grundbetrag hatte eine globale Leistungsabgeltung für die Bergbauernbetriebe zum Ziel. Seine Höhe war von der natürlichen Bewirtschaftungserschwerung des Betriebes (Erschwerungszone) und dem Einkommen des Betriebsleiter-ehepaares (gemessen als fiktiver Einheitswert) abhängig. Je größer die Bewirtschaftungserschwerung und je niedriger das Einkommen, desto höher war die Förderungssumme für den Bergbauernbetrieb. Der Flächenbeitrag wurde 1993 für maximal acht Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche gewährt und war nach Erschwerungszonen, nicht aber nach dem Einkommen abgestuft. Der österreichische Bergbauernzuschuß in seiner bisherigen Ausgestaltung hatte eine hohe Akzeptanz und einen hohen Zielerreichungsgrad aufzuweisen. Er wirkte produktionsneutral, war durch die soziale Staffelung vor allem für die kleinen und mittleren Bergbauernbetriebe mit hoher Bewirtschaftungserschwerung einkommenswirksam, leistete durch die Auflage einer ganzjährigen Bewohnung einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Besiedelung in von Abwanderung bedrohten Gebieten. Die Auflage einer pfleglichen Bewirtschaftung förderte die nachhaltige Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft im ökologisch besonders sensiblen Berggebiet.

Bei den Beitrittsverhandlungen konnte die Beibehaltung des bisherigen österreichischen Systems der Direktzahlungen für die Bergbauernbetriebe und die Kofinanzierung durch die EU nicht durchgesetzt werden. Statt dessen wurde vereinbart, das System der EU-Ausgleichszulage zu übernehmen. Da der Übergang vom bisherigen System zur EU-Ausgleichszulage nicht nur eine Abkehr von der agrarpolitischen Zielsetzung des Bergbauernzuschusses des Bundes bedeutet, sondern auch für viele kleinere und mittlere Betriebe unmittelbar eine geringere Direktzahlung bzw. überhaupt den Verlust der Förderung mit sich gebracht hätte, wurde bei den Beitrittsverhandlungen eine „Wahrungsklausel“ vereinbart. Dadurch wird es Österreich ermöglicht, in den nächsten fünf bzw. zehn Jahren jenen Betrieben, die nach dem EU-Beitritt durch die Übernahme des Ausgleichszulagensystems schlechter gestellt sind, die Differenz zur Förderungssumme des Jahres 1993 durch eine nationale Beihilfe auszugleichen. Die Wahrungsregelung kommt vor allem kleinen Betrieben mit hoher Bewirtschaftungserschwerung und niedrigem Einkommen zugute. Weiters kommen in den Genuß der Wahrungsregelung jene Betriebe, die weniger als drei Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche be-

wirtschaften und bisher Direktzahlungen erhielten, sowie jene, die Flächen in Gemeinden bewirtschaften, die nicht im benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiet gemäß EU-Gemeinschaftsverzeichnis liegen, sowie Betriebe, die von Altersrentnern bewirtschaftet werden.

Die Einstufung der Bergbauernbetriebe in vier Erschwerniszonen bleibt auch nach dem EU-Beitritt aufrecht. Im Berggebiet können zukünftig allerdings auch Betriebe gefördert werden, die nach dem österreichischen System aufgrund zu geringer Erschwernis keiner der vier Erschwerniszonen zugeordnet sind und daher auch keine Bergbauernbetriebe sind.

In Österreich wird bei der Ausgestaltung der EU-Ausgleichszulage die Förderungsobergrenze der EU je GVE bzw. Hektar voll genutzt (in der Erschwerniszone 4 werden 2.412 öS je Einheit gezahlt), es werden entsprechend der EU-Obergrenze maximal 1,4 GVE je ha Futterfläche gefördert, die Förderungssätze werden nach Erschwerniszonen gestaffelt, die Betriebe ohne Erschwernis im Berggebiet bzw. benachteiligten Gebiet werden ebenfalls gefördert. Für diese Betriebe beträgt der Förderungssatz 1.000 öS je Einheit (GVE bzw. Hektar). Die Obergrenze wurde mit 90 Einheiten festgelegt (die EU würde bis zu 120 Einheiten gestatten), und es wurde eine Degression in Abhängigkeit von der Anzahl der ausgleichszulagenfähigen GVE bzw. der Fläche vorgesehen. Für die Nichtbergbauernbetriebe beginnt die Degression ab 30,01 Einheiten, für die Erschwerniszonen 1 und 2 ab 40,01 Einheiten und für die Erschwerniszonen 3 und 4 ab 50,01 Einheiten.

Im Gegensatz zum bisherigen Bergbauernzuschuß wird das Einkommen des Förderungswerbers nicht berücksichtigt, obwohl diese Möglichkeit in den Rahmenbedingungen der EU-Ausgleichszulage ausdrücklich erwähnt wird und in Österreich einen wichtigen Beitrag zu einer größeren sozialen Gerechtigkeit innerhalb der Landwirtschaft leistete. Ebenfalls weggefallen ist die Auflage einer ganzjährigen Bewohnung als Förderungsvoraussetzung, die die Aufrechterhaltung der Besiedelung im Berggebiet unterstützte. Weiters können im Gegensatz zum Bergbauernzuschuß auch juristische Personen eine Ausgleichszulage erhalten.

Die Budgetmittel für die EU-Ausgleichszulage wurden nach dem EU-Beitritt um ca. eine Milliarde öS aufgestockt. Aufgrund der Rahmenbedingungen der EU und vor allem der konkreten Umsetzung in Österreich kommt diese zusätzliche Förderungsmilliarde vor allem den großen Betrieben mit geringer oder keiner Bewirtschaftungserschwerung zugute. Kleine und mittlere Betriebe mit hoher Erschwernis und niedrigem Einkommen erhalten keine höhere Förderung als bisher, sondern werden durch die Währungsregelung für die nächsten Jahre vor Förderungsverlusten gerettet.

Für die österreichische Agrarstruktur gilt: je höher die Bewirtschaftungserschwerung, desto geringer ist im Durchschnitt die Betriebsgröße. Entsprechend der sozialen Orientierung des Bergbauernzuschusses erhielten bisher nicht die großen Betriebe die höchste Förderung, sondern jene mit dem geringsten Einkommen und der größten Erschwernis. Dieses

Prinzip wird durch die neue Regelung ins Gegenteil verkehrt. Die Gewinner im neuen Direktzahlungssystem sind die großen Betriebe mit hohem Einkommen und niedriger oder keiner Erschwernis. Nach dem Koalitionsübereinkommen der neuen österreichischen Bundesregierung wird Österreich sich bemühen, in Brüssel die besondere Berücksichtigung der Berg- und sonstigen benachteiligten Gebiete sowie eine verstärkte soziale Orientierung (insbesondere durch Einführung von Sockelbeträgen und Förderungsobergrenzen) durchzusetzen (6).

1.4.4 Direktzahlungen zur Förderung umweltgerechter Produktionsverfahren

Die EU hat zur Abstützung der Agrarreform von 1992 als eine der flankierenden Maßnahmen ein Aktionsprogramm für den landwirtschaftlichen Umweltschutz beschlossen und durch die Verordnung 2078/92 vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren konkretisiert. Österreich hatte bereits vor Abschluß der Beitrittsverhandlungen ein sehr umfassendes Umweltprogramm (ÖPUL) erstellt, das im Laufe der innerösterreichischen Diskussion und bei den Verhandlungen mit der EU-Kommission über die konkrete Ausgestaltung noch in einigen Punkten abgeändert wurde. Als Bezugseinheit wurde - entsprechend der VO 2078/92 - bei den meisten Maßnahmen des Umweltprogrammes die Fläche festgelegt. Die Höhe der Förderung eines Betriebes ist daher von der Teilnahme und der optimalen Kombination der Förderungsmöglichkeiten, der Prämienhöhe je Flächeneinheit und der Betriebsgröße in Hektar abhängig. Aufgrund der Fläche als Bezugsgröße können flächenstarke Betriebe hohe Fördersummen aus dem Umweltprogramm erhalten. Da Umweltförderungen neben der Abgeltung ökologischer Leistungen auch - wie im Zielkatalog formuliert - einen positiven Einkommenseffekt haben, verstärken flächenbezogene Umweltprämien die intra-landwirtschaftlichen Einkommensdisparitäten zwischen den Betrieben unterschiedlicher Größe. Im österreichischen Umweltprogramm wurden zwar Prämienobergrenzen pro Hektar, jedoch weder eine betriebliche Obergrenze noch eine Degression nach der Betriebsgröße festgelegt.

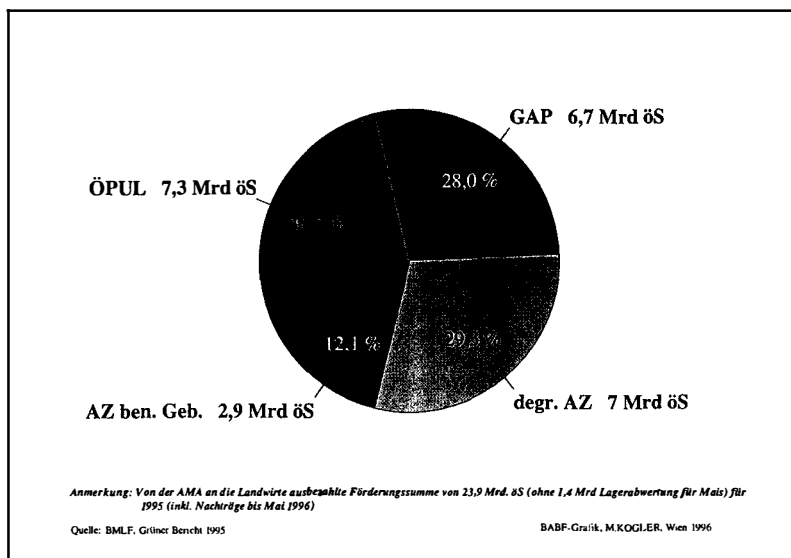
2. Bedeutung und Verteilung der Direktzahlungen in Österreich nach dem EU-Beitritt

2.1 Bedeutung der Direktzahlungen

Die unterschiedliche Bedeutung der einzelnen Gruppen von Direktzahlungen für die österreichische Landwirtschaft kann auch aus der un-

terschiedlichen Höhe der ausbezahlten Förderungsgelder im Jahr 1995
ersehen werden.

Abbildung 1: Direktzahlungen an Landwirte 1995



Insgesamt besitzen die Direktzahlungen für die Einkommens- und Existenzsicherung der österreichischen Landwirtschaft eine zentrale Bedeutung. Beträgt die gesamte Einkommensschöpfung der österreichischen Land- und Forstwirtschaft rund 40 Mrd. öS, so sind davon rund 25 Mrd. öS oder 63% staatliche Direktzahlungen.

Diese Förderungsgelder sind einzelbetrieblich und regional extrem unterschiedlich verteilt. Geht man davon aus, daß in Österreich auch vor dem EU-Beitritt die Marktordnungspolitik wesentlich stärker den Gunstlagen und den größeren Betrieben zugute kam, so wird diese ungleiche Verteilung nach dem EU-Beitritt durch die konkrete Ausgestaltung des neuen Direktzahlungssystems fortgesetzt. Um die enorme Bedeutung der Direktzahlungen zur Erhaltung der Berg- und sonstigen benachteiligten Gebiete und der kleinbetrieblichen Agrarstruktur längerfristig zu sichern, ist eine stärkere soziale Orientierung bei der Verteilung der Förderungsgelder dringend notwendig. Eine degressive Staffelung der Direktzahlungen nach der Größe der Betriebe läßt sich mit dem größeren Anpassungspotential und der günstigeren Kostenrelation größerer Betriebe rechtfertigen.

2.2 Verteilung der Direktzahlungen

2.2.1 Vorbemerkung zur Analyse der Verteilung der Direktzahlungen

Bevor im folgenden die Verteilung der Direktzahlungen in Österreich analysiert wird, sind einige Vorbemerkungen und Klarstellungen notwendig, um Mißverständnissen vorzubeugen und zu verhindern, daß die Verteilungsdiskussion in vordergründige Polemik abgleitet.

- Die Vergrößerung der Verteilungsgerechtigkeit ist ein wichtiges Ziel der Agrarpolitik

Die Agrarpolitik verfolgt neben der Vergrößerung der Verteilungsgerechtigkeit ein ganzes Bündel von oft widersprüchlichen Zielen - es seien hier nur einige genannt, wie:

- * „Steigerung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit“, die oft im Widerspruch steht zur Zielsetzung:
- * „Erhaltung einer bäuerlichen Landwirtschaft mit einer möglichst großen Anzahl bäuerlicher Betriebe“;
- * „Anpassung der Produktion an die Aufnahmefähigkeit in- und ausländischer Märkte“ - was leicht in Widerspruch gerät zum Ziel:
- * „Sicherung und Verbesserung der Einkommenssituation der Bauern“;
- * „Ökologisierung der landwirtschaftlichen Produktion und Erhaltung der Nachhaltigkeit natürlicher Ressourcen“.

- Die Frage nach der gerechten Verteilung von Chancen und Hemmnissen, von Einkommen und Förderungen, von Abgaben und Belastungen gewinnt zunehmende Bedeutung auch in der Agrarpolitik:

- * Durch die globalen Liberalisierungstendenzen ist eine verstärkte und rasant zunehmende Auseinanderentwicklung unserer Gesellschaft zu beobachten. Die Landwirtschaft ist von dieser Entwicklung nicht ausgenommen. Daher wird ganz allgemein die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit wieder mehr an Bedeutung gewinnen.
- * Durch die zunehmende Budgetknappheit und die zu beobachtende Einengung des Budgetspielraumes verschärft sich die Verteilungsfrage noch zusätzlich.
- * Durch die mit der EU-Integration Österreichs erfolgte Änderung der Agrarpolitik in Richtung verstärkter Direktzahlungen wird der Zufluß öffentlicher Mittel in die Landwirtschaft transparenter und die fehlende soziale Ausgewogenheit der Verteilung öffentlicher Mittel offensichtlicher.
- * Ohne soziale Orientierung bei der Vergabe von Direktzahlungen ist die Akzeptanz der öffentlichen Mittel für die Landwirtschaft bei der übrigen Bevölkerung auf Dauer nicht aufrechterhaltbar. Daher wird in Zukunft die Frage der Verteilungsgerechtigkeit öffentlicher Mittel in der Agrarpolitik eine zentrale Rolle spielen.

- Die Frage nach „der gerechten Verteilung öffentlicher Mittel in der Landwirtschaft“ läßt sich nach der „Höhe der Direktzahlungen pro Betrieb“ mit einigen Einschränkungen durchaus zielführend und sinnvoll behandeln (7).

Um Fehlschlüsse zu vermeiden, ist bei der Interpretation der Ergebnisse der Analyse der Verteilung der Direktzahlungen pro Betrieb zu beachten:

- * daß die einzelnen Arten der Direktzahlungen zwar unterschiedlich einkommenswirksam sind, aber auch bei jenen Direktzahlungen, die für Maßnahmen gegeben werden, die einen geringen Ertrag bzw. höhere Aufwendungen bewirken (wie bei vielen ÖPUL-Maßnahmen), der einkommensrelevante Anteil sehr hoch einzuschätzen ist;
- * daß zwar für alle Arten der Direktzahlung eine Gegenleistung erbracht werden muß, diese aber sehr unterschiedlich sein kann. So werden für die GAP und die degressiven Ausgleichszahlungen als Gegenleistung neben der Bedarfssicherung auch agrarische Produkte erzeugt, die einen Beitrag zur Überschußproduktion mit hohen Kosten der Verwertung verursachen. Bei der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete besteht die Gegenleistung weniger in der Erzeugung von Überschüssen als vielmehr in der Erfüllung der sozialen, regionalen, ökologischen und wirtschaftlichen Funktion und in der Aufrechterhaltung der Besiedelung.

Die „Höhe der Summe der Direktzahlungen pro Betrieb“ ist für eine zielführende Verteilungsdiskussion durchaus geeignet, weil

- * hinter einem bäuerlichen Betrieb in der Regel eine Familie bzw. Haushalt steht;
- * eine Umlegung der Direktzahlungssumme je Betrieb auf den Arbeitskraftbesatz des Betriebes keine wesentlich anderen Ergebnisse bringt, sondern die intralandschaftlichen Unterschiede noch deutlicher und schärfer zeigen würde, da Betriebe in Ungunstlagen im Vergleich zu den Ackerbaubetrieben in den Gunstlagen einen höheren Arbeitskraftbesatz je Betrieb bzw. je Hektar RLN aufweisen.

2.2.2 Ergebnisse der Analyse der Verteilung öffentlicher Gelder bzw. Direktzahlungen im Jahr 1995

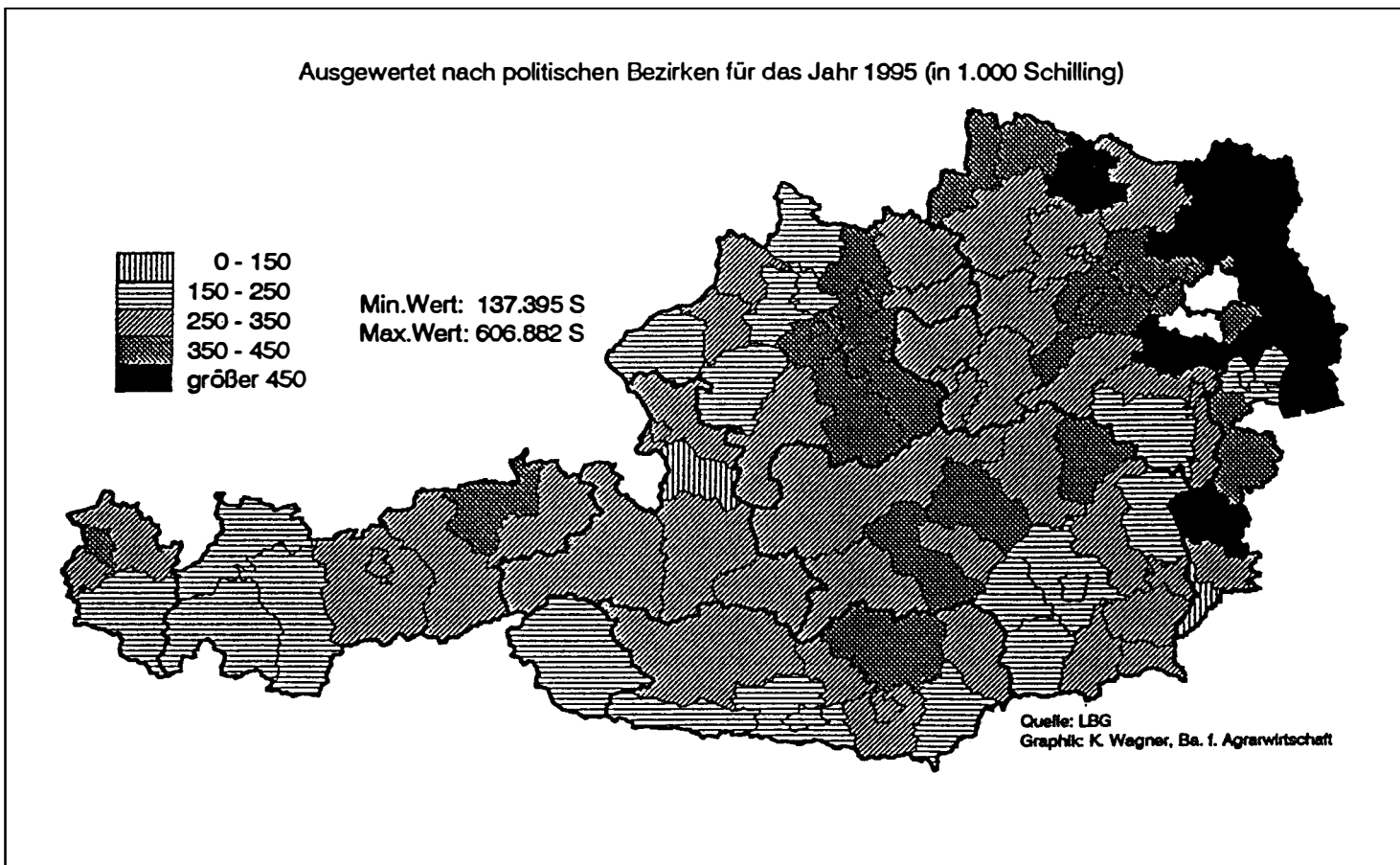
Die Buchführungsergebnisse für das Jahr 1995 zeigen laut Grünem Bericht:

- 1.) Gebiete mit hohem Einkommen haben auch hohe öffentliche Zuschüsse:

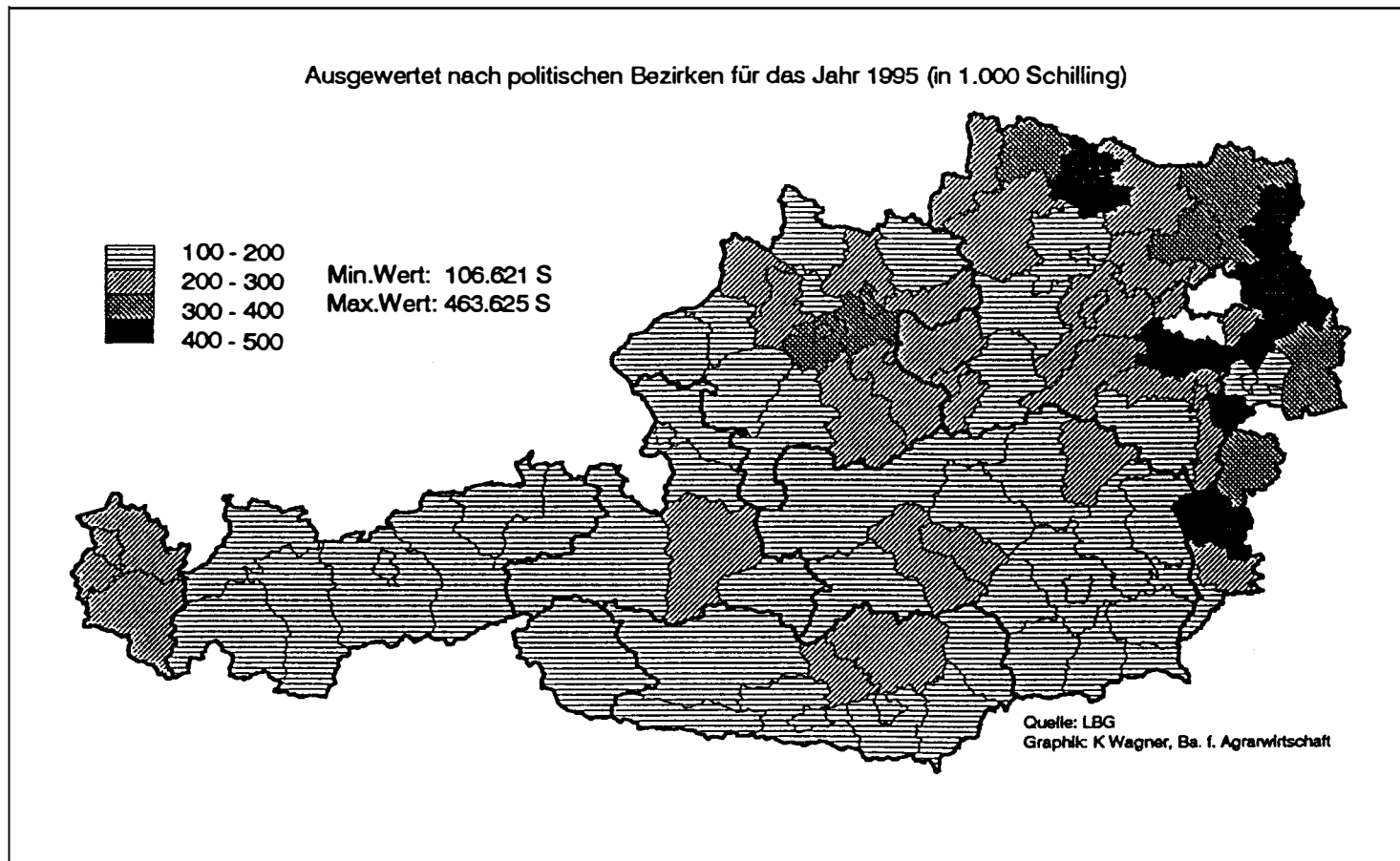
Es besteht ein klarer regionaler Zusammenhang zwischen der Höhe der Einkünfte aus der Land- und Forstwirtschaft und der Höhe der öffentlichen Gelder.

Die landwirtschaftlichen Gunstlagen Österreichs haben nicht nur die weitaus höchsten Einkommen je Betrieb, sondern auch die weitaus höchsten öffentlichen Gelder je Betrieb.

Karte 1: Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft je Betrieb



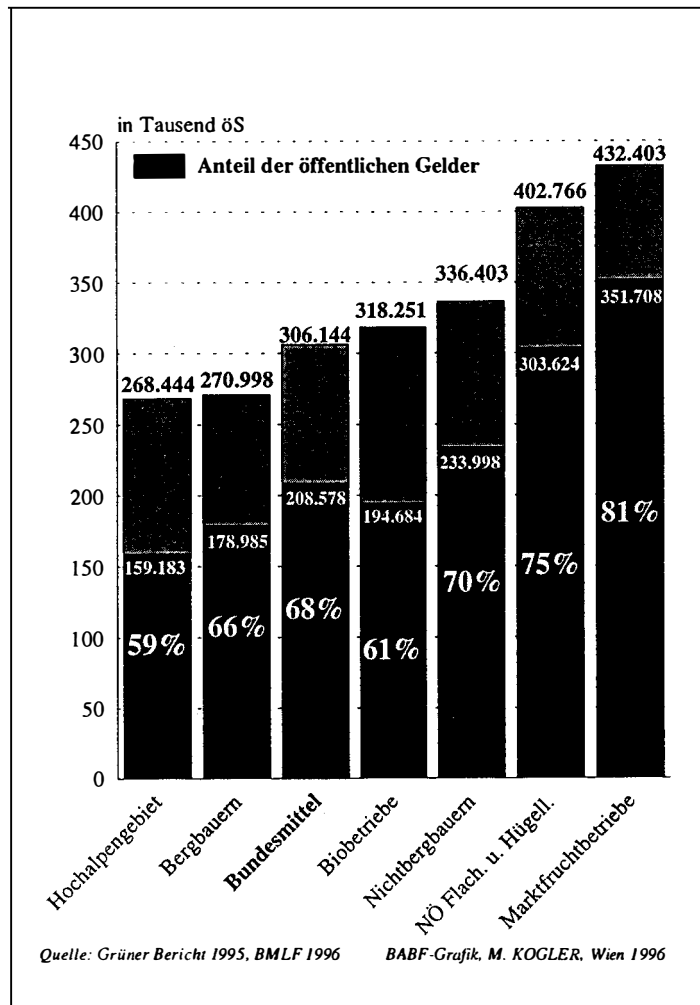
Karte 2: Öffentliche Gelder je Betrieb



2.) Der Anteil der öffentlichen Gelder nimmt mit steigendem Einkommen zu:

Wie Abbildung 2 bei ausgewählten Betriebsgruppen zeigt, nimmt der Anteil der öffentlichen Gelder an den Einkünften aus der Land- und Forstwirtschaft mit steigendem Einkommen zu. Dies ist ein generelles Phänomen und gilt nicht nur bei den dargestellten Betriebsgruppen.

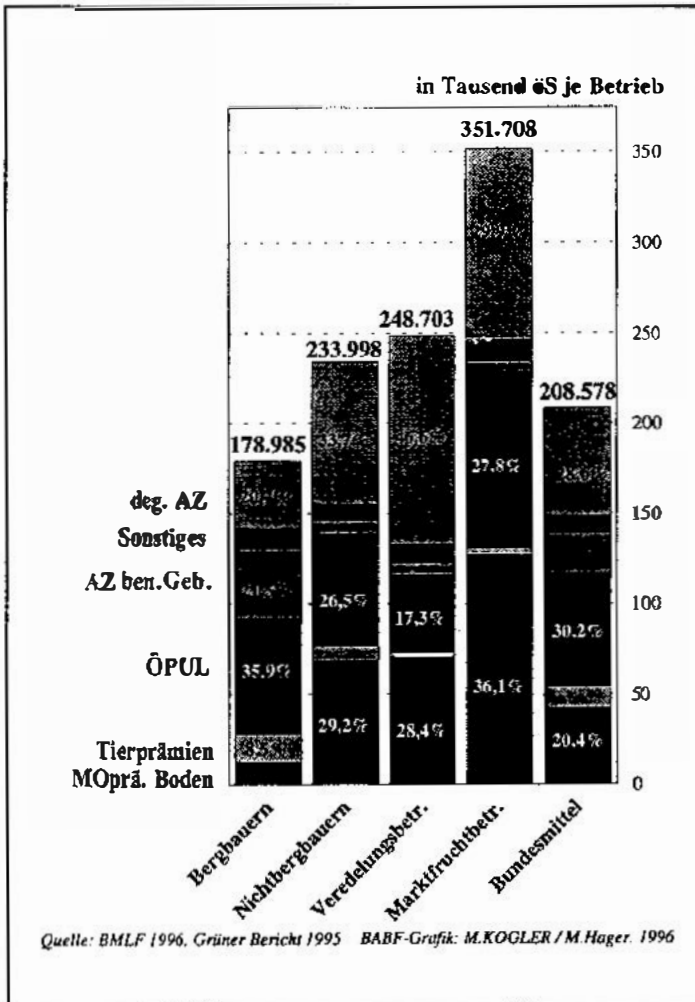
Abbildung 2: Anteil der öffentlichen Gelder an den Einkünften aus der Land- und Forstwirtschaft je Betrieb



3.) Die Zusammensetzung (Struktur) der öffentlichen Gelder ist nach Betriebsgruppen und Regionen sehr verschieden; ÖPUL-Gelder haben in fast allen Gruppen eine zentrale Bedeutung.

Die Analyse der Struktur der öffentlichen Gelder (Abb. 3) zeigt, daß Direktzahlungen für die Teilnahme an ÖPUL-Maßnahmen eine zentrale Rolle bei der Herkunft der öffentlichen Gelder spielen. Der Anteil der ÖPUL-Direktzahlungen an der Gesamtsumme der öffentlichen Gelder je Betrieb liegt in den einzelnen Betriebsgruppen zwischen 25 und 43% - ausgenommen Veredelungsbetriebe 17%. Die degressiven Ausgleichszahlungen haben bei den Veredelungsbetrieben mit 47% die größte Bedeutung.

Abbildung 3: Struktur der öffentlichen Gelder in ausgewählten Betriebsgruppen

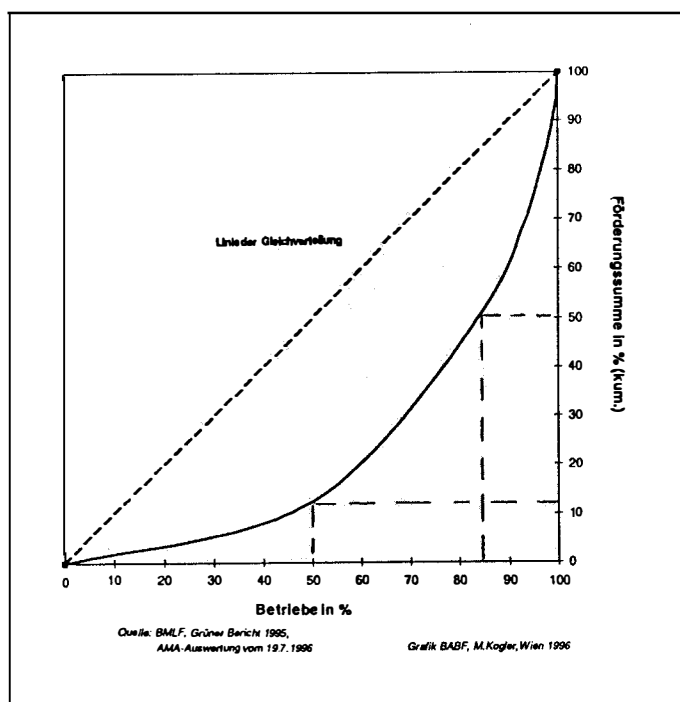


4.) Die Direktzahlungen sind extrem ungleich auf die Betriebe verteilt.

Wie die Lorenzkurve der Verteilung (Abb. 4) der von der AMA für das Jahr 1995 ausbezahlten Direktzahlungen (8) zeigt:

- * erhielten die unteren 50% der Direktzahlungsempfänger nur 12% der Direktzahlungssumme;
- * hingegen erhielten die obersten 16% der Direktzahlungsempfänger 50% der Direktzahlungssumme.

Abbildung 4: Verteilung der Direktzahlungen 1995



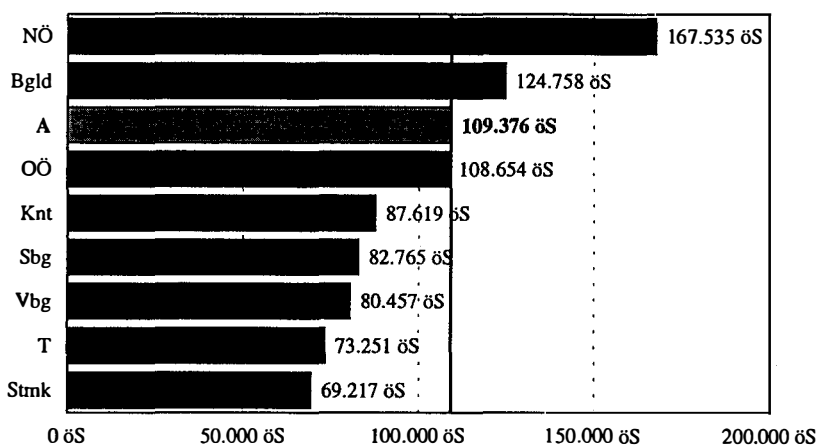
Die 1995 an die Landwirte von der AMA ausbezahlten Direktzahlungen im Ausmaß von rund 24 Mrd. öS verteilen sich wie folgt auf die Betriebe:

- * 41% der Betriebe erhielten unter 50.000,- öS Direktzahlung, sie hatten einen Anteil von nur 8,2% an der Auszahlungssumme;
- * 45% der Betriebe erhielten zwischen 50. und 200.000,- öS, ihr Anteil an der Auszahlungssumme betrug 44%;
- * 12,5% der Betriebe erhielten zwischen 200. und 500.000,- öS, ihr Anteil an der Auszahlungssumme betrug 34%;
- * 1,8% der Betriebe erhielten mehr als 500.000,- öS, ihr Anteil an der Auszahlungssumme betrug rund 14%.

5.) Betriebe in den östlichen Bundesländern erhalten die weitaus höheren Direktzahlungen als jene in den südlichen und westlichen Bundesländern.

Weitaus überdurchschnittliche Direktzahlungen weisen die Betriebe in Niederösterreich auf. Burgenland liegt über und Oberösterreich im österreichischen Durchschnitt. Die restlichen Bundesländer (Kärnten, Salzburg, Tirol, Vorarlberg und die Steiermark) liegen weit unter dem österreichischen Durchschnitt.

Abbildung 5: Durchschnittliche Direktzahlungen pro Betrieb 1995

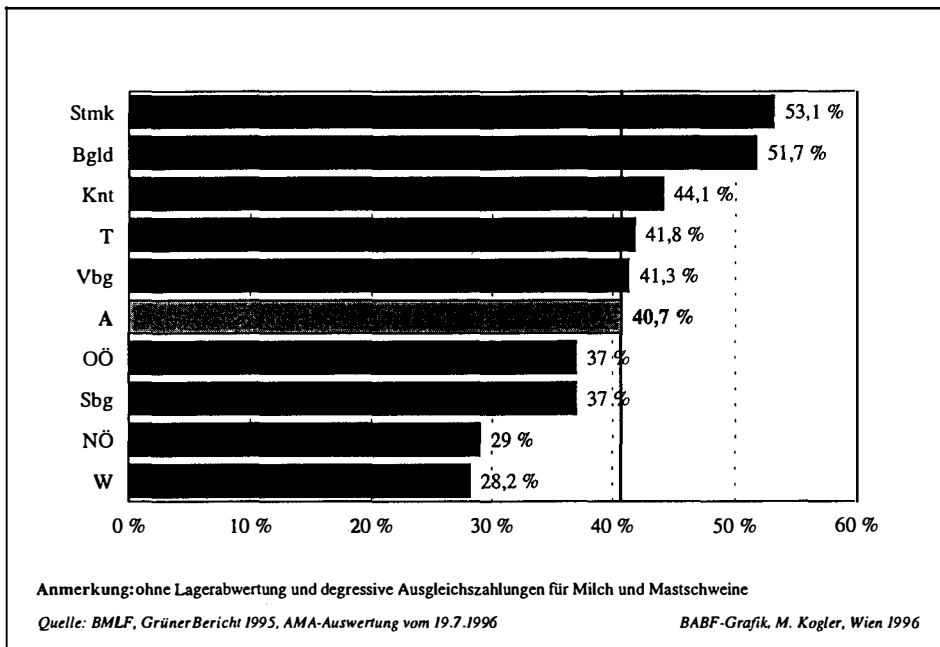
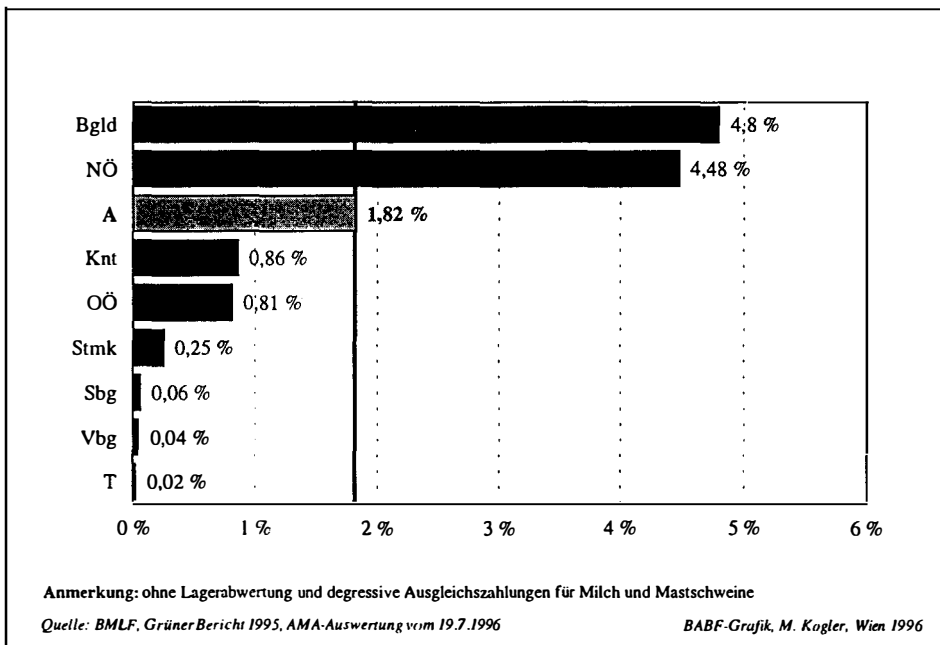


Anmerkung: ohne Lagerabwertung und degressive Ausgleichszahlungen für Milch und Mastschweine

Quelle: BMLF, Grüner Bericht 1995, AMA-Auswertung vom 19.7.1996

BABF-Grafik, M. Kogler, Wien 1996

Der Anteil der Betriebe mit sehr kleinen Direktzahlungen (unter 50.000,- öS pro Betrieb) ist in der Steiermark und im Burgenland mit über 50% besonders hoch, hingegen in Niederösterreich und Wien mit unter 30% relativ gering.

Abbildung 6: Anteil der Betriebe mit unter öS 50.000,- Direktzahlungen 1995**Abbildung 7: Anteil der Betriebe mit über öS 500.000,- Direktzahlungen 1995**

Der Anteil der Betriebe mit hohen Direktzahlungen (über 500.000,- öS pro Betrieb) ist mit fast 5% in Niederösterreich und Burgenland relativ hoch. In den westlichen Bundesländern (Salzburg, Tirol und Vorarlberg) gibt es fast keine Betriebe mit hohen Direktzahlungen, der Anteil liegt unter einem Zehntel Prozent. Die Anzahl der Betriebe mit sehr hohen Direktzahlungen (über eine Million) ist in Niederösterreich mit 256 und im Burgenland mit 125 Betrieben verglichen mit den wenigen Betrieben im Westen und Süden Österreichs sehr hoch.

3. Perspektiven und Reformvorschläge

Hat der Beitritt der drei EFTA-Staaten Finnland, Österreich und Schweden die Gemeinsame Agrarpolitik nicht verändert, so wird dies sicher geschehen, wenn die EU-Beitrittswerber in Mittel- und Osteuropa in die EU aufgenommen werden. Denn sie werden gewichtige Agrarsysteme in die EU einbringen, die mit der derzeitigen Gemeinsamen Agrarpolitik nicht zu steuern sind. Die österreichischen Bauern, welche aufgrund der kleinbetrieblichen Struktur und den schwierigen natürlichen Produktionsbedingungen den EU-Beitritt nur schwer verkraften, können sich mit der Osterweiterung der EU auf gravierende Änderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik einstellen. Es erhebt sich die Frage, was dann von den Ansätzen zur Sicherung der bäuerlichen Landwirtschaft in der Gemeinsamen Agrarpolitik noch übrigbleiben wird.

In der Nichtbewältigung der Osterweiterung mit dem derzeitigen agrar- und regionalpolitischen Instrumentarium der EU könnte aber auch für ein kleines Land wie Österreich eine Chance gesehen werden, vor allem dann, wenn es zur Renationalisierung der agrarischen Förderungs politik kommt. Unabhängig von der möglichen Osterweiterung der EU ist aber eine Reform der Reform der Gemeinsamen Agrar- und Regionalpolitik der EU notwendig. Folgende zentrale Forderungen wären an eine solche Reform zu stellen (9):

* Einführung regionaler und integraler Konzepte auch in der Agrarpolitik:

Die Strukturprogramme der EU (nach Ziel 1 und 5b) beinhalten eine integrale Konzeption, die alle Bereiche im ländlichen Raum (Landwirtschaft, Handwerk, Tourismus, Umweltschutz und öffentliche Strukturen) und auch die Mitgliedstaaten und Regionen sowohl finanziell wie auch strategisch einbindet. Für den Bereich der Agrarpolitik gibt es keine vergleichbare Vorgangsweise, nicht einmal im Bereich der Direktzahlungen (Ausgleichszulage, Umweltprämie) liegen ausgereifte Modelle vor. In den regionalen, integralen Konzepten der künftigen Agrarpolitik müsste eine Verlagerung der Förderungsmaßnahmen in drei Richtungen erfolgen: (a) von der sektoralen Agrarpolitik zur integralen Regionalpolitik;

- (b) von den Einzelmaßnahmen zu Förderungsprogrammen und
- (c) von der Fläche zum Betrieb.

- * Soziale Differenzierung der Agrarpolitik im allgemeinen und der Direktzahlungen im besonderen:

Die Agrarpolitik und die damit verbundenen Ausgaben von Steuergeldern werden auf Dauer nur dann die Akzeptanz breiter Bevölkerungskreise behalten, wenn sie sozial ausgewogen sind und eine soziale Orientierung besitzen. Mit wachsender Betriebsgröße degressiv abnehmende Direktzahlungen bei gleichzeitiger Regionalisierung der Programme sind ein Ausweg, um von den subventionsoptimierenden, nicht standortgerechten Produktionsweisen wegzukommen. Auch die Einbeziehung der Einkommenssituation bei der Bemessung der Direktzahlungen ist notwendig.

- * Zusammenführung der verschiedenen Ausgleichszahlungen zu einer einzigen betriebsgebundenen Direktzahlung:

Die Fläche als Bezugspunkt für den Großteil der derzeitigen Förderungsmaßnahmen führt zu unerwünschten Begleiterscheinungen und verringert die Treffsicherheit und Zielkonformität. Es sollten die verschiedenen Ausgleichszulagen nach einem Punktemodell in einem Betrieb auf eine einzige Direktzahlung zusammengeführt werden (10).

- * Entbürokratisierung und Vereinfachung der Agrarförderungen:

Eine Vereinfachung der Förderungsabwicklung, eine Erhöhung der Treffsicherheit der Maßnahmen und eine Verringerung der Bevormundung der Bauern ist dringend notwendig.

- * Einführung eines Ziel 7 für die Strukturfonds zur „nachhaltigen Entwicklung der Berggebiete“:

Die Berücksichtigung der Berglandwirtschaft im Bereich der Förderungen nach Ziel 5a ist mangelhaft und unzureichend. Es existiert lediglich eine Ausgleichszahlung wie sie für sonstige benachteiligte landwirtschaftliche Gebiete auch gewährt wird, d.h. es existiert keine spezifische Förderung der Berglandwirtschaft. Diese ist mit dem derzeitigen agrarpolitischen EU-Instrumentarium (Marktordnungen und Förderungen) nicht erhaltbar. Gerade die Berglandwirtschaft bedarf spezieller Maßnahmen (wie berggebietsspezifische Maßnahmen in den Umweltprogrammen, eine eigene Quote für das Berggebiet bei Milch und prämienfähigen Tieren etc.) und eines integralen regionalpolitischen Entwicklungsansatzes. Wie der Tourismus eine intakte Berglandwirtschaft braucht, benötigt die Berglandwirtschaft ein funktionsfähiges wirtschaftlich, sozial und ökologisch intaktes Umfeld. Die Strukturfondsreform 1999 bietet für Österreich die Chance, weiterführende europäische Anliegen gemeinsam mit anderen Ländern aktiv zu vertreten. Insbesondere soll Österreich die Initiative für ein eigenes regionales Förderungsziel zur nachhaltigen Entwicklung der Berggebiete ergreifen und gemeinsam mit anderen EU-Ländern (vor allem Italien, Frankreich, Deutschland, Spanien und Griechenland) durchsetzen.

Es bedarf der besonderen Anstrengung der Agrar- und Regionalpolitik, damit die Menschen im Berggebiet auch unter EU-Bedingungen eine Zukunftsperspektive haben.

Anmerkungen

- (1) Vgl. Grüner Bericht (1995).
- (2) Dieses Kapitel wurde aus dem Forschungsbericht Nr. 37 der BA für Bergbauernfragen, von: Gerhard HOVORKA, Das Direktzahlungssystem in Österreich nach dem EU-Beitritt, Wien 1996 zusammengestellt.
- (3) Vgl. BMLF (1994) 14.
- (4) Vgl. Hovorka (1996).
- (5) Eine detaillierte Gegenüberstellung der Bergbauernförderung vor und nach dem EU-Beitritt findet sich im Forschungsbericht Nr. 37 der BA für Bergbauernfragen, von: Gerhard HOVORKA.
- (6) Die österreichische Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsübereinkommen vom 11. März 1996 unmißverständlich festgelegt, daß sie in Brüssel daraufhin wirken wird, „daß die EU bei der Konzeption von Agrarförderungen wesentlich stärker als bisher soziale Kriterien berücksichtigt. In diesem Sinne wird sich Österreich bei der Weiterentwicklung der EU-Förderprogramme dafür einsetzen, daß insbesondere im Bereich der Berg- und sonstigen benachteiligten Gebiete sowie der biologischen Landwirtschaft Sockelbeträge möglich sein sollen. Bei der Förderung großer Betriebe sollen entweder die Effekte der Kostendegression berücksichtigt werden oder bei einzelnen Maßnahmen Förderungsobergrenzen gelten“. (vgl. Koalitionsübereinkommen, Kapitel 13: Land- und Forstwirtschaft)
- (7) Vergleiche die Kontroverse zwischen SCHNEIDER und HOVORKA über die Ergebnisse des Forschungsberichts Nr. 37 der BA für Bergbauernfragen. Meine Ausführungen zu diesem Punkt stützen sich weitgehend auf die Entgegnung Hovorkas auf die Kritik von Schneider am Forschungsbericht Nr. 37.
- (8) Die Analyse der Verteilung der Direktzahlungssumme auf die Betriebe und auf die Bundesländer stützt sich auf die Auswertung der AMA vom 19.7.1996, welche aufgrund des Landwirtschaftsgesetzes § 9, Abs. 3 (Novelle 1996) durchgeführt und im Grünen Bericht 1995 im Tabellenanhang (S. 262-279) publiziert wurde.
- (9) Vgl. Krammer (1996).
- (10) Vgl. Pohl (1995c).

Literatur

- BMLF, Das Solidarpaket. Das Ergebnis der EU-Agrarverhandlungen und die Umsetzung in Österreich (Wien 1994).
- BMLF, Grüner Bericht 1995 (Wien 1996).
- Hovorka, Gerhard, Das Direktzahlungssystem in Österreich nach dem EU-Beitritt (= Forschungsbericht Nr. 37 der BA für Bergbauernfragen, Wien 1996).
- Krammer, Josef, Österreichs EU-Beitritt: Die verpaßte Chance für eine europaweite ökosoziale Agrarpolitik, in: Agrarbündnis (Hrsg.), Landwirtschaft 96, Der kritische Agrarbericht (Bonn 1996).
- Krammer, Josef, Agrar- und Regionalpolitik der EU, Facts&Features Nr. 12 der BA für Bergbauernfragen, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage (Wien 1995).
- Pohl, Berthold, EU-Förderung I, Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstrukturen (Ziel 5a), Facts&Features Nr. 14 der BA für Bergbauernfragen, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage (Wien 1995a).

- Pohl, Berthold, EU-Förderung III, Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes (Ziel 5b), Facts&Features Nr. 16 der BA für Bergbauernfragen, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage (Wien 1995b).
- Pohl, Berthold, Vorschlag einer integrierten Agrar- und Regionalpolitik für die Bergbauernbetriebe des Alpenbogens, Auszug aus dem Endbericht zum Konzept über die Existenzsicherung der bäuerlichen Landwirtschaft in Vorarlberg (Eppan 1995).
- Schneider, Matthias, Chancen und Risiken der Landwirtschaft im EU-Binnenmarkt, WIFO-Monatsberichte, Sonderheft (Mai 1994).
- Schneider, Matthias, Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft 1995/96, WIFO-Vorträge, Heft 71 (April 96).

Elemente und Ansatzpunkte einer neuen Universaldienstkonzeption für den Telekommunikationssektor in Österreich

Paul Pisjak, Alois Schrems

1. Zur Aktualität des Themas Universaldienst

Einer der Fragenbereiche, dem im Kontext der Restrukturierung der Telekommunikationsmärkte international besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird, betrifft die Zukunft von Universaldiensten, also jenen Diensten, die möglichst allen Personen zur Verfügung stehen sollten, um eine volle Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben zu ermöglichen. Internationale Untersuchungen zeigen, daß der Universaldienst zumeist nur implizit und vage definiert wurde (1). So wird etwa im derzeit noch geltenden österreichischen Fernmeldegesetz (§ 44) (2) der staatliche Betreiber (PTA) dazu angehalten, eine moderne und ausgewogene Fernmeldeinfrastruktur bereitzustellen und auf technische, regionale und soziale Aspekte Rücksicht zu nehmen. Weiters wird festgehalten, daß die PTA das öffentliche Fernmeldenetz sowie Übertragungswege (Mietleitungen) innerhalb angemessener Frist den Kundenbedürfnissen sowie dem jeweiligen Stand der Technik entsprechend bereitzustellen hat. Trotz dieser nicht nur in Österreich anzutreffenden Unbestimmtheit in den konkreten Regulierungen des Universaldienstes herrscht international weitgehende Übereinstimmung hinsichtlich Umfang und Inhalt. Demnach lassen sich die drei Kerndimensionen des Universaldienstes, geografische Verfügbarkeit, Qualität und Erschwinglichkeit, feststellen.

Für die intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Universaldienst gibt es im wesentlichen zwei Gründe: erstens ist der Druck von außen (EU, WTO) durch Liberalisierung und Internationalisierung der Telekommunikationsmärkte stärker geworden. So öffnen die Mitgliedstaaten der EU mit 1.1.1998 die letzten Monopolbereiche im Telekommunikationssektor - die Bereitstellung von Sprachtelefonie inklusive

Infrastruktur. Zweitens stellt sich aufgrund der raschen technologischen Entwicklung und der Verbreitung neuer Dienste die Frage nach einer Erweiterung des Universaldienstes. Beide Aspekte, die Restrukturierung der Angebotsseite und die bisherigen Vorstellungen zur künftigen Entwicklung, sollen im folgenden kurz beschrieben werden.

2. Die Restrukturierung der Angebotsseite

Aus den oben genannten Faktoren ergeben sich die Erfordernisse einer möglichst genauen inhaltlichen Bestimmung des Universaldienstes, der Ermittlung der damit verbundenen Kosten, der Festlegung der Kostenträgerschaft sowie der Bestimmung von Finanzierungsmechanismen.

Eine Konsequenz der Liberalisierung der Märkte ist das Auftreten von Wettbewerbern, die das Tarifgefüge kräftig durcheinanderbringen. Die öffentlichen Telekommunikationsunternehmen können aus Gründen der Konkurrenz ihre traditionelle Politik der Quersubventionen zwischen Diensten (Nutzergruppen) nicht mehr fortsetzen. Die Folge sind Verteuerungen von Anschluß-, Grund- und Ortsgesprächsentgelt relativ zu den Ferngesprächsentgelten.

In den Marktsegmenten, die sich für Wettbewerb eignen (Großkunden, Ferngespräche), werden die Tarife sofort unter Druck kommen. Für die Privatkunden wird der Wettbewerb nicht unmittelbar positive Wirkung zeigen. Der gesamte Markt unterliegt also Tarifumstrukturierungen, die auf die Konsumenten unterschiedliche Auswirkungen haben werden. Insgesamt zeichnet sich ab, daß Wenignutzer durch die Erhöhung der nutzungsunabhängigen Entgelte (Anschluß- und Grundentgelte) mit durchschnittlich höheren Telefonausgaben zu rechnen haben, Vielnutzer hingegen mit niedrigeren. Für den Durchschnittsverbraucher wird sich vorerst wenig ändern.

2.1 Inhalt und Umfang des Universaldienstes in der EU

Die Europäische Kommission umreißt den "Universaldienst" als ein "definiertes Mindestangebot von Diensten von bestimmter Qualität, das allen Benutzern unabhängig von ihrem Standort und, gemessen an den landesspezifischen Bedingungen, zu einem erschwinglichen Preis zur Verfügung steht" (3), wobei gegenwärtig das Angebot den festen öffentlichen Sprachtelefondienst einschließlich der Bereitstellung von öffentlichen Sprechstellen, Not- und Auskunftsdiensten, Teilnehmerverzeichnissen und Notrufdiensten sowie Dienstleistungen oder Einrichtungen für Behinderte und bestimmte soziale Gruppen umfaßt.

2.2 Kostenermittlung und Kostenträgerschaft

Die Kosten des Universaldienstes umfassen nach den EU-Bestimmungen jene Kosten, die sich aus der "Differenz zwischen Nettokosten, die einer Organisation mit und denen, die einer Organisation ohne Universaldienstverpflichtungen entstehen". Erfaßt werden die Nettokosten für die in Punkt 2.1 angeführten Dienstleistungen. Folgende Kosten dürfen jedoch nicht aus den Universaldienstmitteln finanziert werden:

- a) Defizite aufgrund unausgewogener (d.h. nicht kostenorientierter) Tarifstrukturen;
- b) Kosten, die für die Zwecke der öffentlichen Sicherheit erforderlich sind;
- c) Entschädigungen und/oder Rückerstattungen an Benutzer;
- d) Nachrüstung und Ausbau des Netzes;
- e) Dienste und Einrichtungen die allen Sprachtelefondienstbetreibern als Verpflichtung auferlegt werden.

Der Grundsatz der Nettokostenermittlung berücksichtigt neben den inkrementellen Kosten (orientiert am Wiederbeschaffungswert) und einer angemessenen Rendite auf das eingesetzte Kapital auch inkrementelle Erlöse (direkte Einnahmen des Kunden, indirekte Einnahmen über Passivgespräche sowie allfällige Ersatzgespräche, die bei Abschluß des Kunden von anderen Apparaten aus vorgenommen würden) sowie eine Quantifizierung des immateriellen Nutzens, der sich für den Betreiber aufgrund seines Status als Universaldienstanbieter ergibt (höheres Markenbewußtsein, Marketingvorteile usw.).

Die in der Praxis bedeutsamste Kategorie von Universaldienstkosten sind jene für unwirtschaftliche Teilnehmer, wobei für die Feststellung der (Un-) Wirtschaftlichkeit die gesamten direkten und indirekten Einnahmen des Betreibers den Kosten der Bereitstellung des Dienstes gegenüberzustellen sind. Die Frage, die der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Kunden zugrunde liegt, ist also: Welche Investitions- und Betriebskosten ließen sich für den Betreiber vermeiden, wenn er unwirtschaftliche Teilnehmer in Hinkunft nicht mehr bedienen würde (Prinzip der vermeidbaren Kosten).

2.3 Finanzierung des Universaldienstes

Die Tatsache, daß der Universaldienstbetreiber auch die unwirtschaftlichen Teilnehmer versorgen muß, stellt eine finanzielle Belastung für ihn dar. Daher ist angesichts der Liberalisierung ein Finanzierungssystem zu entwickeln, daß auch neue Anbieter einbezieht. Dazu schlägt die EU zwei Finanzierungsmodelle vor (4): erstens Aufschläge auf Zusammenschaltungsentgelte (Entgelte für die Anbindung an das Netz des dominanten Betreibers) und zweitens, die von der Kommission bevorzugte Variante des Universaldienstfonds, der von allen Anbietern (wettbewerbspolitisch

motivierte Ausnahmen sind zulässig) entsprechend ihrer Umsätze gespeist wird. Jene Unternehmen, die durch die Bereitstellung des Universaldienstes Verluste erleiden, werden durch den Fonds entschädigt.

Die den Universaldienstfonds verwaltende Stelle ist für die Festlegung, Erhebung und Auszahlung der Beiträge zuständig, muß unabhängig von den beitragenden und empfangenden Unternehmen sein (5) und unterliegt dem Kriterium "möglichst geringer Kosten". Da die Prüfung der Nettokosten des Universaldienstes jedoch der jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörde obliegt, kann diese den Fonds selbst verwalten oder auch direkte Zahlungen zwischen den betreffenden Organisationen auf Basis vorgegebener Regeln überwachen.

Grundsätzlich müssen die nationalen Regulierungsbehörden zunächst prüfen, ob eines der oben angeführten "besonderen Finanzierungssysteme" für den Universaldienst gerechtfertigt ist. Die jeweiligen Lasten müssen gegebenenfalls nach "objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien und entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit" auf die Organisationen, die "öffentliche Telekommunikationsnetze und/oder öffentliche Sprachtelefonnetze betreiben", aufgeteilt werden.

2.4 Umsetzung des EU-Konzepts in Österreich

Der seit Dezember 1996 in Begutachtung befindliche Entwurf zum Telekommunikationsgesetz (6) beinhaltet in Abschnitt 4 "Universaldienst und Grundversorgung" folgende Bestimmungen:

Inhalt und Umfang sind mit den in 2.1 angeführten Regelungen der EU weitgehend ident. Während Gebührenbefreiungen in der Vergangenheit aus den Einnahmen der Telefongebühren quersubventioniert wurden (Kosten 1995: ca. 730 Mio. öS), sieht der vorliegende Entwurf vor, diese Leistungen aus dem Universaldienst herauszulösen und einer neu eingeführten Kategorie - der Grundversorgung - zuzuordnen. Unter Grundversorgung wird die über den Universaldienst hinausgehende Versorgung mit Diensten aus regional- oder sozialpolitischen Erwägungen verstanden. Solche Grundversorgungsdienste (ihre Festlegung erfolgt durch das Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr - BMWV) müssen nicht bundesweit angeboten werden und unterscheiden sich von den Universaldiensten vor allem hinsichtlich der Finanzierung: Während Universaldienste aus dem Sektor finanziert werden (d.h. letztendlich über Tarifentgelte), sind Dienste der Grundversorgung vom jeweiligen Besteller abzugelten. Konkret wird diese Regelung dazu führen, daß Befreiungen von der Grundgebühr in Zukunft aus Budgetmitteln (durch Verordnung) abzudecken sein werden. In diesem Punkt geht der Gesetzesentwurf über die durch die EU-Regelungen vorgegebenen Erfordernisse hinaus:

Der im Entwurf über die Zusammenschaltungsrichtlinie festgelegte Katalog für den Universaldienst und dessen Finanzierung (siehe Punkt 1.1) beinhaltet auch die Kosten für die Bereitstellung bestimmter Dienstlei-

stungen oder Einrichtungen für Behinderte und bestimmte soziale Gruppen. Ein weiteres im Gesetzesentwurf angeführtes Beispiel an Grundversorgungsdiensten ist etwa die Ausstattung eines Gewerbeparks mit höherwertiger Infrastruktur. Darüber hinaus könnte aber auch die Vernetzung von Schulen oder die Schaffung öffentlicher Zugangspunkte (Public Access Points) als Grundversorgungsdienste verstanden werden (7).

Der Dimension der Erschwinglichkeit wird neben der Grundgebührenbefreiung auch durch das Konzept der Tarifeinheit im Raum entsprochen. Hier geht der Entwurf über das EU-Konzept hinaus, welches die Tarifeinheit im Raum implizit aufgibt. Die Begründung dafür liegt in der Tatsache, daß dieses Prinzip der strengen Zuordnung der Tarife an die Kosten und somit der Tarifumstrukturierung im Wege steht. Dennoch drängen Verbraucherverbände und das EU-Parlament für die Aufnahme in das Regelungswerk.

Was die Frage der Finanzierung und Berechnung der Universaldienstkosten anbelangt, sieht der Entwurf entsprechend dem EU-Vorschlag die Möglichkeit der Errichtung eines Universaldienstfonds vor, ohne einen solchen aber zwingend vorzuschreiben. Beitragspflichtig (die Entscheidung obliegt der Regulierungsbehörde) wären gegebenenfalls Konzessionsinhaber, die öffentliche Sprachtelefondienste (über Fest- und Mobilkommunikationsnetze) anbieten, sofern sie auf dem sachlich relevanten Markt österreichweit einen Marktanteil von 5% und mehr erreichen. Diese Bestimmung nimmt eine sich auf EU-Ebene erst jüngst abzeichnende Entwicklung - nämlich die Einbeziehung von Mobilkommunikationsanbietern in die Universaldienstverpflichtung - vorweg. Laut Entwurf wären alle nachweislich angelaufenen Kosten, die trotz wirtschaftlicher Betriebsführung vom Universaldienstbetreiber nicht hereingebracht werden können, aus dem Universaldienstfonds abzudecken. Eine Ausschreibung für den Universaldienst soll periodisch, österreichweit und jedenfalls alle zehn Jahre vorgenommen werden. Nicht in den Entwurf aufgenommen wurde das im EU-Konzept ausdrücklich festgelegte Prinzip der Nettokosten. Unter Kritik ist überdies die Festlegung der einheitlich österreichweiten Ausschreibung sowie der zeitliche Abstand, der dafür vorgesehen ist.

Was die Erbringung von Universaldienst und Grundversorgung anbelangt, so ist diese vom BMWV öffentlich auszuschreiben, wofür die entsprechenden Vorschriften über die Vergabe von Leistungen anzuwenden sind.

3. Ansatzpunkte für ein neues Universaldienstkonzept

Neben diesen Regelungen, die auf die Sicherung des Universaldienstes auf liberalisierten Märkten abzielen, stehen international auch Überlegungen zur Weiterentwicklung des Konzepts auf der Tagesordnung. Angesichts der Verheißungen der Informationsgesellschaft, des sukzessiven (wenngleich nicht in allen Bereichen den Erwartungen der Prota-

gonisten entsprechenden) Vordringens von Informations- und Kommunikationstechnologien in verschiedene Bereiche des Alltagslebens (Arbeit, Bildung, Konsum etc.) und des in der öffentlichen Diskussion oftmals bemühten Bildes einer drohenden Spaltung in Informationsreiche und - arme ist die rechtzeitige Befassung mit dem Thema ein Gebot der Stunde.

Universaldienstpolitik als gesellschaftlich integratives Konzept mit dem Ziel, die universelle Verfügbarkeit von Diensten, welche für die Teilnahme am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben notwendig sind, sicherzustellen, ist also ein zeitgebundener Ansatz, dessen Angemessenheit und Eignung laufend zu überprüfen und zu beurteilen ist. Abbildung 1 gibt einen schematischen Überblick über einige der Diskussionspunkte zur weiteren Entwicklung des Universaldienstes, wobei die Ziffern der Abbildung jeweils für einen oder mehrere Aspekte der Diskussion stehen und in weiterer Folge besprochen werden.

3.1 Erweiterung des Universaldienstes um neue Dienste

Schon im Grünbuch zur Liberalisierung der Infrastruktur warf die Kommission die Frage nach einer Erweiterung des Universaldienstes um neue Dienste auf, verwies aber darauf, daß aus ihrer Sicht ein solcher Schritt mangels erkennbarer Nachfrage nicht angebracht sei (8). Explizit thematisiert wurde die Zukunft des Universaldienstes in weiterer Folge vor allem in der Mitteilung vom 13.3.1996 (9). Obwohl sie keinen verbindlichen Charakter hat, ist sie als politisches Dokument von besonderem Interesse, da sie eine Reihe von Begründungen für die vorgeschlagene Universaldienstpolitik enthält.

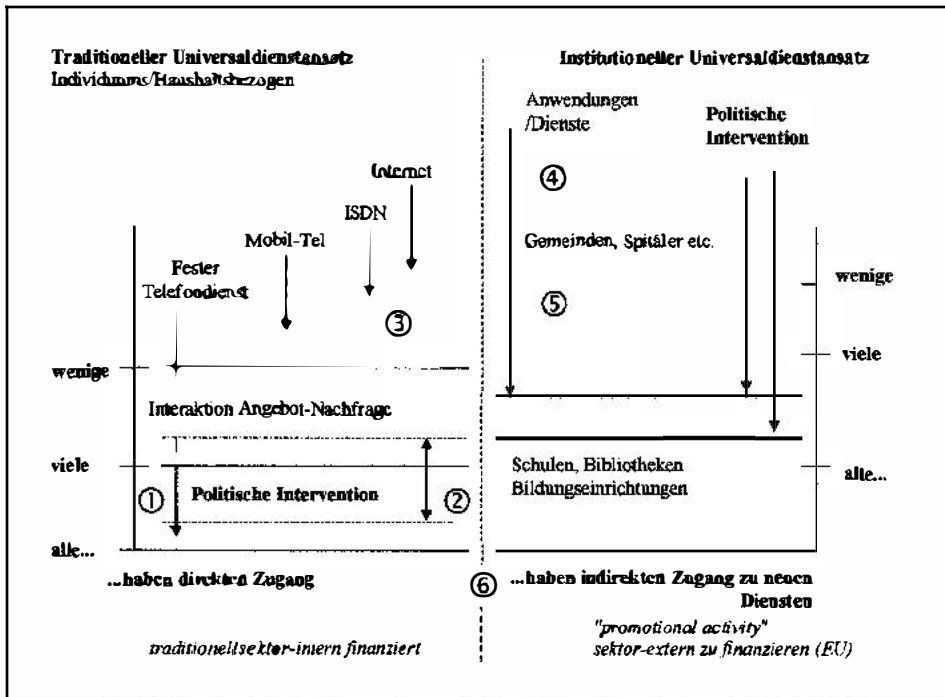
Eine umfassende Erweiterung der Universaldienstverpflichtung über den Telefondienst hinaus, im Sinn der Einbeziehung neuer Dienste wie etwa ISDN, Mobiltelefonie etc. (Punkt 3 in Abbildung 1) wird - wie schon zuvor im Grünbuch - als verfrüht angesehen, wofür drei Argumente angeführt werden:

- i) Benutzer und Haushalte könnten durch eine Erweiterung dazu verpflichtet werden, für Dienste zu zahlen, die sie gegenwärtig weder brauchen noch nutzen.
- ii) Die entstehenden Kosten könnten neue Unternehmen vom Markteintritt abhalten und so den Zeitpunkt verzögern, ab dem der Wettbewerb allen Benutzern Vorteile bringt.
- iii) Es könnten Dienste bereitgestellt oder subventioniert werden, für die die Benutzer vielleicht im Rahmen normaler Geschäftsbeziehungen zahlen könnten.

Insbesondere das Argument möglicher nachteiliger Effekte auf die Liberalisierung der Märkte bringt klar die grundlegende Überzeugung der Kommission zum Ausdruck, nach der Liberalisierung und Wettbewerb als die wesentlichen Mechanismen zur Förderung der universellen Verfüg-

barkeit von Diensten angesehen werden. Zwar können Mitgliedstaaten über die Definition des Universaldienstes hinausgehende Verpflichtungen vorsehen, diese müssen aber aus sektor-externen Quellen finanziert werden; eine Finanzierung über einen Universaldienstfonds wird gegenwärtig ausgeschlossen.

Abbildung 1: Diskussionspunkte der künftigen Entwicklung des Universaldienstes



Quelle: Eigene Darstellung.

Als Kriterien, die einer Entscheidung über eine allfällige Erweiterung des Universaldienstkonzepts (und damit verbundenen politischen Interventionen) zugrunde gelegt werden sollen (Punkt 2 in Abbildung 1), werden relativ allgemein die politische Einschätzung der sozialen und wirtschaftlichen Wünschbarkeit, die Bedachtnahme auf die Kalkulierbarkeit von Investitionsentscheidungen und die Untersuchung der Nachfrage für den betreffenden Dienst (wobei eine hohe, wenngleich nicht näher bestimmte Verbreitung des Dienstes auf Basis von Marktkräften vorausgesetzt wird) genannt.

Trotz dieser Ablehnung einer umfassenden inhaltlichen Erweiterung des Konzepts wird in der Mitteilung und insbesondere auch im Entwurf für eine neue Sprachtelefonierichtlinie eine Reihe von Schritten diskutiert bzw. vorgeschlagen, die als "inkrementelle" Erweiterungen/Verbesserungen anzusehen sind (Punkt 1 in Abbildung 1). Zu ihnen gehören Maßnahmen

zur Erhöhung der universellen Verfügbarkeit des Telefondienstes (z.B. Erleichterung der Gebarung durch Maßnahmen zur Verbesserung der Übersichtlichkeit, Änderung der Praxis von An- und Abschlüssen) ebenso wie Schritte zur Verbesserung der Position des Konsumenten (z.B. Streitbeilegungsverfahren) oder der (noch umstrittene) Vorschlag, daß neue Telefonanschlüsse ab 1998 eine Übertragungsgeschwindigkeit von 14,4 Kbit/s (statt der gegenwärtigen Mindestübertragung von 2,4 Kbit/s) erlauben sollen.

3.2 Neue Dienstmerkmale für den bestehenden Universaldienst?

Hinsichtlich der Erweiterung des Telefondienstes um neue Dienstmerkmale sieht die Kommission einen Entwicklungsplan mit drei Säulen vor. Ihm zufolge soll die allgemeine Verfügbarkeit der Dienste Tonfrequenzwahl, Einzelgebührenerfassung und selektive Anrufsperrung so schnell wie möglich, spätestens aber bis Ende 2002 sichergestellt werden (10). Für die beiden Merkmalsgruppen Identifikation des Anrufenden und Anrufweiterschaltung bzw. die Verfügbarkeit gemeinschaftsweiter Dienste sind schwächere Umsetzungsverpflichtungen vorgesehen; in den beiden letztgenannten Fällen haben die nationalen Regulierungsbehörden (NRB) die Verpflichtung, einen Zeitplan der Einführung festzulegen.

Bei der Beurteilung der Frage, ob neue Dienstmerkmale als Teil des Universaldienstes anzusehen sind, ist zu berücksichtigen, ob diese Verpflichtung allen Anbietern von Sprachtelefondiensten auferlegt wird. Ist dies der Fall, so dürfen die damit verbundenen Kosten nicht in die Berechnung der Nettokosten des Universaldienstes einfließen. Dies läßt den Schluß zu, daß die angeführten Dienstmerkmale - wenn sie für alle Anbieter verpflichtend vorgesehen sind - nicht als Teil des Universaldienstes, wohl aber als Teil des Telefondienstes anzusehen sind (11). Gegenwärtig wird also seitens der Kommission selbst eine inkrementelle Erweiterung des Universaldienstes nicht in Betracht gezogen.

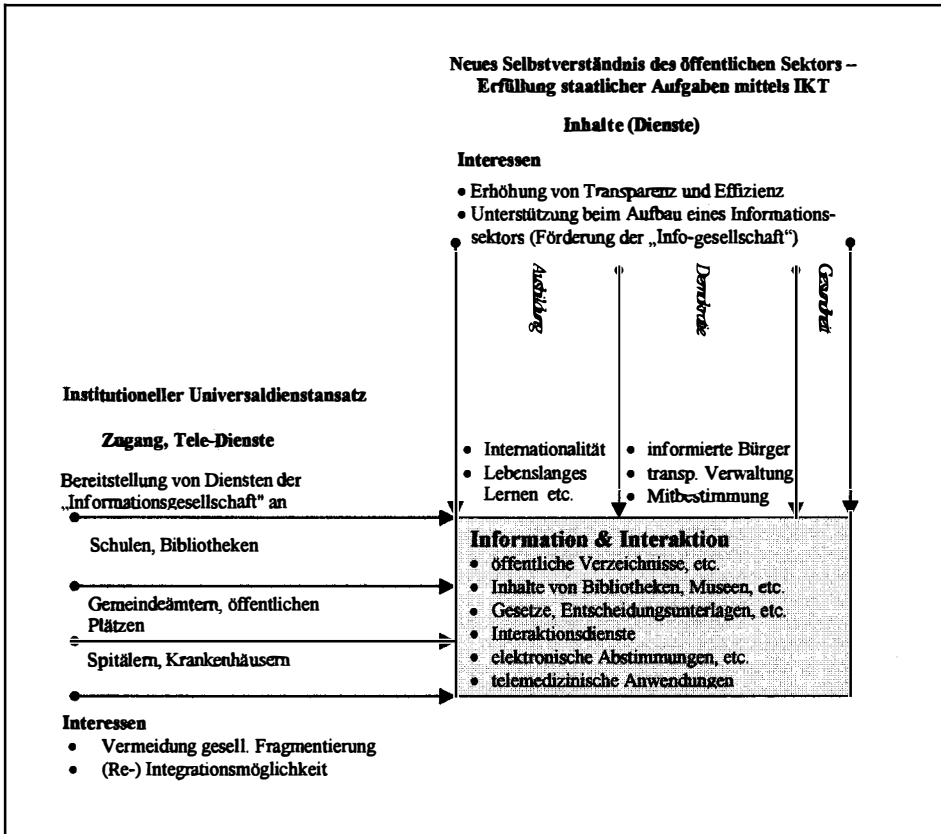
3.3 Der institutionelle Universaldienstansatz

Trotz dieser nüchternen Diagnose, was die gegenwärtige Universalienpolitik betrifft, eröffnet die Kommission in der Mitteilung vom 13.3.1996 die Diskussion über eine substantielle inhaltliche Erweiterung des Universaldienstansatzes um eine neue Ebene. Neben dem traditionellen Universaldienstkonzept, welches das Individuum bzw. den Haushalt als Adressaten kennt (linke Seite der Abbildung 1), wird die Ergänzung durch einen institutionenbezogenen Ansatz (rechte Seite von Abbildung 1) überlegt. Im Kern geht es darum, daß "neue Dienste der Informationsgesellschaft" bei bestimmten Institutionen für die Gesamtbe-

völkerung oder für spezielle Öffentlichkeiten zugänglich gemacht werden sollen. Erste institutionelle Kandidaten (Punkt 5 in Abbildung 1) einer solchen Erweiterung sind international übereinstimmend Schulen und Bildungseinrichtungen, von deren Zugang zu bzw. Ausstattung mit neuen Diensten der größte Beitrag für die gesellschaftliche Integration und die Förderung der Informationsgesellschaft erwartet wird. Abbildung 1 steht für den aktuellen Diskussionsstand in der EU, wonach die Bereitstellung neuer Dienste bei Institutionen zwar im Kontext der Universalienpolitik diskutiert wird, die Finanzierung aber über gemischte öffentlich-private Initiativen (bevorzugt) bzw. durch den Staat - als Beitrag zur Entwicklung in Richtung Informationsgesellschaft - erfolgen soll (Punkt 6 in Abbildung 1). Grundsätzlich ausgeschlossen wird gegenwärtig die Finanzierung aus Universalienmitteln. Diese Sicht steht in Zusammenhang mit der in einer Reihe von politischen Dokumenten geforderten neuen Aufgabenteilung zwischen staatlichem und privatem Sektor: Neben der Gestaltung entsprechend liberaler Marktbedingungen besteht die Aufgabe des Staates im Kontext Informationsgesellschaft vor allem in der Umgestaltung seiner Aktivitäten in Richtung einer verstärkten Einbindung von Informations- und Kommunikationstechnologien (Abbildung 2). Diese Programmatik, die auch durch erwartete Vorteile im internationalen Wettbewerb genährt wird, erhält zusätzliche Unterstützung durch das Interesse an einem schlankeren, bürgernäheren und letztlich kostengünstigeren Staat.

Der institutionelle Universalienansatz ist demnach als Schnittmenge dreier in ihrer Zielrichtung übereinstimmenden und komplementären Interessen zu sehen: der Vermeidung bzw. des Rückbaus gesellschaftlicher Fragmentierungen (klassischer Integrationsaspekt der Universalienpolitik), der Förderung der Informationsgesellschaft (Wettbewerbsaspekt) und der Sicherung eines effizienteren Staates. Welche Telekommunikationsleistungen (Zugang, Dienste etc., Punkt 4 in Abbildung 1) und Inhalte bei welcher Institution konkret bereitgestellt werden sollen, ist unabhängig von der Art der Finanzierung eines der wesentlichen Themen der Diskussionen zur Informationsgesellschaft. Dies gilt auch für Österreich, obwohl die Diskussion hierzulande zumeist noch um die (durchaus wichtige) Frage der verwaltungsinternen Modernisierung kreist und überdies selten in den breiteren Kontext einer neuen Universalienpolitik gestellt wird.

Abbildung 2: "Staatliche" Interessen im Kontext Universaldienst - Informationsgesellschaft



Quelle: Eigene Darstellung.

3.4 Die US-Diskussion zum institutionenbezogenen Universaldienstansatz

Zeitgleich mit Europa wird die Diskussion um eine neue Universalienpolitik in einer Reihe anderer Staaten geführt, wobei vielfach Übereinstimmung in der Einschätzung der Herausforderungen und der zu ihrer Bewältigung geeigneten Strategien besteht. Von besonderem Interesse, wegen des in einigen wesentlichen Aspekten von der Politik der EU abweichenden Ansatzes, ist die Diskussion in den USA. Mit der Beschlussfassung des Telecommunication Act of 1996 im Februar vergangenen Jahres, der wesentliche Änderungen in beinahe allen Bereichen der Telekommunikationsindustrie mit sich brachte (12), wurde auch eine Weichenstellung für eine inhaltliche Änderung des Universalienkonzepts

in Richtung eines institutionenbezogenen Ansatzes vorgenommen. Das Gesetz formuliert lediglich einige Entscheidungskriterien sowie Grundprinzipien und überträgt der Regulierungsbehörde des Sektors, der Federal Communications Commission (FCC), sowie einem eigens zu deren Unterstützung eingerichteten Rat, dem Federal-State Joint Board (FSJB), die konkrete Formulierung der Universaldienstpolitik. Der Prozeß soll bis Mai 1997 abgeschlossen sein und erfolgt unter wesentlicher Mitwirkung der Öffentlichkeit.

Obwohl die neue US-Universaldienstpolitik gegenwärtig also noch nicht endgültig bestimmt ist, zeichnen sich mit der Veröffentlichung der Empfehlungen des FSJB am 7.11.1996 einige substantielle Neuerungen ab. In Übereinstimmung mit dem Ansatz der EU soll der traditionelle Universaldienstansatz zunächst auf den Telefondienst beschränkt sein. Unterschiede ergeben sich aber insofern, als etwa öffentliche Sprechstellen nicht als Teil des Universaldienstes angesehen werden, dieser aber andererseits auf Einzelanschlüsse mit Tonfrequenzwahl abstellt. Darüber hinaus gab der FSJB eine Reihe weiterer Empfehlungen ab, die auf die Erhöhung der universellen Verfügbarkeit des Telefondienstes abzielen.

Die wohl wesentlichste Neuerung der US-Universaldienstpolitik besteht aber in der Erweiterung des traditionellen Universaldienstkonzepts um Institutionen. Die Grundlage hierfür wurde durch Art. 254 (b) des Telecommunications Act geschaffen, der als eines von sechs Grundprinzipien festhielt, daß Grund- und Mittelschulen einschließlich einzelner Klassen, Gesundheitsversorger und Bibliotheken Zugang zu modernen Telekommunikationsdiensten haben sollten.

Diesem Grundsatz folgend, sehen die Empfehlungen des FSJB (FCC, 96J-3) für bestimmte Schulen und Bibliotheken Unterstützungen vor, die diese in die Lage versetzen sollen, Telekommunikationsdienste generell, interne Verbindungen zwischen Klassen und den Zugang zum Internet in Anspruch zu nehmen bzw. herzustellen. Unterstützungen sollen der Empfehlung folgend also nicht nur für die Erstellung von Anschlüssen, sondern auch für interne Vernetzung sowie laufende Kosten von Telekommunikationsdiensten (Ausnahme Internet) in Anspruch genommen werden können. Als zentrales Kriterium für die Beurteilung der Frage, ob und in welchem Ausmaß eine Schule bzw. Bibliothek Unterstützung (in Form von Kostenabschlägen) bekommt, wird der Prozentsatz an Schülern, die für die Teilnahme am nationalen School Lunch Programm in Frage kommen, genannt. Schätzungen zufolge dürften etwa 70% aller öffentlichen Schulen in den Genuß der vorgeschlagenen Unterstützungen kommen, die von mindestens 20% (Anteil bedürftiger Schüler <1%) bis max. 90% der Gesamtkosten reichen können. Zusätzlich wird eine jährliche Obergrenze der Unterstützung für Schulen und Bibliotheken in Höhe von 2,25 Mrd. US\$ vorgeschlagen, wobei Beträge, die in einem Jahr nicht in Anspruch genommen werden, auf Folgejahre übertragen werden können. Was die Erweiterung des Universaldienstes auf Gesundheitsversorger anbelangt, wird vorgeschlagen, den Kreis der für

Unterstützungen in Frage kommenden Einrichtungen auf öffentliche bzw. nicht-gewinnorientierte ländliche Versorger zu begrenzen.

Zur Diskussion stehen Unterstützungen für alle Telekommunikationsdienste mit einer Übertragungsrate bis zu 1,544 Mbit/s, wobei der NSJB gegenüber der FCC die Empfehlung ausspricht, vor Festlegung der in Frage kommenden Dienste weitere Informationen einzuholen. Auf Basis der vorliegenden Empfehlungen kommen etwa 9.600 Gesundheitseinrichtungen für eine entsprechende Unterstützungen aus Universaldienstmitteln in Frage.

Schließlich empfiehlt der FSJB die Einrichtung eines eigenen Universaldienststrates, der einen neutralen Verwalter zur Einhebung und Verteilung von Universaldienstmitteln bestimmen soll. Beiträge zum Universaldienst sollen von allen überregionalen (*interstate*) Anbietern von Telekommunikationsdiensten auf Basis ihrer Bruttoerträge - und unter Abzug der von ihnen an andere Betreiber für in Anspruch genommene Telekommunikationsdienste geleisteten Zahlungen - erbracht werden.

Vergleicht man nun die Vorstellungen der USA und der EU zur weiteren Entwicklung des Universaldienstes, so sind trotz Übereinstimmung in einigen wesentlichen Aspekten (Maßnahmen zur Steigerung der Verfügbarkeit des Telefondienstes, Sicherung des Universaldienstes unter Bedingungen liberalisierter Märkte, Betrachtung des Universaldienstes im Kontext der Informationsgesellschaft) auch deutliche Unterschiede erkennbar: Der wesentlichste besteht wohl darin, daß die Politik der EU stärker auf die Kräfte des Marktes zur Sicherung und Förderung der Verfügbarkeit von Diensten vertraut, während die Politik der USA durch eine Dichotomie von Liberalisierung und aktiver Universaldienstpolitik gekennzeichnet ist. Was den institutionenbezogenen Universaldienstansatz anbelangt, hat dies zur Folge, daß er in den USA als integraler Teil einer neuen Universaldienstpolitik angesehen wird und dementsprechend auch aus Universaldienstmitteln finanzierbar ist (13). Oder anders formuliert: Während die Telekommunikationspolitik der EU primär darauf ausgerichtet ist, den Sektor aus politischen Anforderungen, die er in der Vergangenheit zu tragen hatte, zu lösen, stellen die USA gesellschaftliche Visionen in den Mittelpunkt, zu deren Erreichen man offensichtlich nicht ausschließlich auf Marktprozesse vertrauen will. Für die USA wie für die EU gilt die Einsicht, daß Universaldienstpolitik ein dynamischer und laufend auf seine Angemessenheit zu überprüfender Politikbereich ist. Dementsprechend sieht die Kommission in ihrer Mitteilung vom 13.3.1996 auch vor, die Frage des Zusammenhangs von Informationsgesellschaft und Universaldienst noch vor dem 1.1.1998 einer neuerlichen Überprüfung zu unterziehen.

4. Fazit und Ausblick

Da der vorliegende Entwurf zu einem österreichischen Telekommunikationsgesetz hinsichtlich der Regelungen zum Universal-

dienst im wesentlichen den Bestimmungen der Europäischen Union folgt, teilt er deren Vor- und Nachteile. Zunächst ist festzuhalten, daß die EU durch die Entwicklung einer eigenständigen Universaldienstpolitik seit 1995 einen wesentlichen Beitrag zur europaweiten Harmonisierung und zur Neukonzipierung der Universaldienstpolitik einzelner Mitgliedstaaten geleistet hat. Für manche Länder – und wohl auch für Österreich – ist zu vermuten, daß es dieses Vorstoßes der Kommission bedurfte, um rascher zu einer mit liberalisierten Märkten kompatiblen Universaldienstpolitik zu kommen. Trotz verbindlicher Vorgaben – etwa zum Umfang, den anzuwendenden Kostenberechnungsmodi – und straffer Zeitpläne bestehen für eine Reihe von Regulierungen Optionen bzw. kommt in einigen Fragen das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung. Neben diesen Freiheitsgraden nationaler Gestaltungsmöglichkeit sollten aber auch die Möglichkeit, die künftige Politik der Gemeinschaft aktiv mitzugestalten, und die Herausforderungen der „Informationsgesellschaft“ Anreiz sein, sich mit dem Thema Universaldienst auseinanderzusetzen.

Besonders hervorzuheben ist am vorliegenden Entwurf der primär aus Finanzierungsgründen eingeführte Begriff der Grundversorgung, also der Bereitstellung von Diensten, die aus sozial- oder regionalpolitischen Gründen für einzelne Gruppen oder Regionen erwünscht sind. Zwar werden mit Einführung dieser Kategorie insbesondere Gebührenbefreiungen in Hinkunft aus Budgetmitteln abzudecken sein, die wesentliche konzeptionelle Neuerung besteht aber darin, daß damit die Möglichkeit geschaffen wurde, flexibel auf neue Anforderungen zu reagieren.

Für die Zukunft stellt sich angesichts technologischer Vielfalt und wachsender Breite des Angebots die grundsätzliche Frage, ob es denn dem Telefondienst in seiner Bedeutung für die Gesamtbevölkerung vergleichbare Dienste geben wird, oder ob nicht vielmehr davon auszugehen ist, daß neue (Universal-) Dienste für Regionen oder einzelne Gruppen zu definieren sind, was dem Konzept der Grundversorgung des Entwurfes entspräche. Ein solcher Ansatz, der zwar nicht auf das Individuum bzw. den Haushalt als Bezugsgröße abstellt, ist der institutionelle Universaldienstansatz. Obwohl nicht ausdrücklich in diesen Kontext gestellt, sind etwa die im Zuge der Diskussionen rund um das Weißbuch zur Informationsgesellschaft vorgestellten Pläne des Unterrichtsministeriums zur Vernetzung von Schulen als Teil eines solchen Ansatzes zu verstehen. Universaldienstpolitik muß also jenseits der im Entwurf vorgenommenen semantischen Differenzierung als umfassender und integrativer Ansatz begriffen werden, der weit über die vorliegenden Regelungen hinausgehen sollte und gleichermaßen als eigenständiges Politikfeld und immanentes Prinzip der Politik zu verstehen ist (14). Die konkrete Umsetzung der Universaldienstpolitik sollte von der Prämisse der Berücksichtigung der gesellschaftlichen Kosten der Nicht-Verfügbarkeit bestimmter Dienste geleitet sein.

Universaldienstpolitik – in einem solch umfassenden Sinn verstanden – muß auf eine Reihe neuer Anforderungen reagieren, die zunächst als

solche erkannt werden müssen. Daher sehen sowohl die EU als auch die USA (oder auch GB) in regelmäßigen Abständen eine Überprüfung der Angemessenheit ihrer Universaldienstpolitik durch die dafür vorgesehenen Einrichtungen (zumeist die NRB) und auf Basis bestimmter Verfahren vor. Österreich sollte sich nicht als zu kleines Land begreifen, daß auf ein solches Verfahren verzichten kann. Vielmehr wird es trotz internationaler Trends wesentlich auf die konkrete Ausgestaltung der Politik ankommen, weshalb auch hierzulande entsprechende Zuständigkeiten und Verfahren (unter

Einbeziehung einer breiteren Öffentlichkeit) eingerichtet werden sollten. Auf der Ebene der inhaltlichen Herausforderungen einer neuen Universaldienstpolitik sind neben der Frage des Relevanz des institutionenbezogenen Ansatzes die Aufnahme neuer Dimensionen in die Universaldienstdefinition (etwa Schutz der Privatsphäre) sowie die Überprüfung der Universaldienstpolitik im Lichte zunehmender Medienkonvergenz aktuell.

Ein erster Schritt einer neuen Universaldienstpolitik müßte anerkennen, daß Tarifpolitik und allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) für die Verfügbarkeit des Telefondienstes von entscheidender Bedeutung sind. Die Neuordnung der Universaldienstpolitik vieler Staaten sieht neben der Sicherung vor allem die Erhöhung der Verfügbarkeit des Telefondienstes als erstes und wesentliches Ziel an. Diesem Ziel sollte durch eine entsprechende Gestaltung (im Rahmen des Prinzips Kostenorientierung) der Tarifpolitik (Optionaltarife) und eine Überprüfung der AGB auf Bestimmungen, die dem Geist der Universalität zuwiderlaufen, Rechnung getragen werden.

Anmerkungen

- (1) Vgl. OECD (1991).
- (2) Siehe „Das Österreichische Fernmeldegesetz 1993“.
- (3) Siehe Gemeinsamer Standpunkt über die Zusammenschaltung (ONP) (1996a) 13.
- (4) Siehe Katharina Wirtz „Gemeinwirtschaftliche Aufgaben im Telekommunikationsbereich“ (1995).
- (5) Mitteilung der Kommission über Bewertungskriterien für nationale Systeme der Kostenrechnung und Finanzierung im Universaldienst (1996 c) 15.
- (6) Siehe Entwurf zum Telekommunikationsgesetz, BM für Wissenschaft, Verkehr und Kunst.
- (7) Dem steht freilich entgegen, daß der Entwurf explizit lediglich sozial- bzw. regionalpolitische Begründungen für Grundversorgungsdienste anführt. Trotz dieser Einschränkung wird angesichts der „Informationsgesellschaft“ wohl von der Übertragbarkeit des Ansatzes auf bildungspolitisch motivierte Dienste auszugehen sein.
- (8) Vgl. Europäische Kommission Grünbuch über die Liberalisierung (1995) 46.
- (9) Siehe Mitteilung der Kommission „Der Universaldienst in der Telekommunikation“ (1996) 19.
- (10) Insbesondere die Möglichkeit zur Tonfrequenzwahl ist für eine Reihe von Diensten – wie Tele-banking, Tele-shopping oder Reservierungsdienste Voraussetzung.
- (11) Dieser Schluß wird auch durch die Stellungnahme der Kommission zum Vorschlag

- für eine neue Sprachtelefonierichtlinie in der Gruppe Telekommunikation (4 und 5.10.1996) gestützt: Dort erklärte der Vertreter der Kommission, daß lediglich die Dienste der Art. 3-8 (entspricht der obigen Definition des Universaldienstes) im Rahmen eines Finanzierungssystems für den Universaldienst bestritten werden können, "während andere Dienste wie beispielsweise der Einzelgebührennachweis, die Tonfrequenzwahl und die selektive Anrufsperre (Artikel 14) allen Benutzern zur Verfügung stehen sollten, ohne Bestandteil des Universaldienstes zu sein".
- (12) Der Telecommunication Act of 1996, betrifft die Bereiche Telefondienst, Ausrüstungen produzierende Industrie, CA-TV, Radio- und Fernsehen, Internet und online Dienste. Er eliminiert weitgehend bislang vorhandene Marktzutrittsbarrieren zwischen diesen Bereichen (so können etwa die regionalen Bell Operating Companies unter Einhaltung bestimmter Bedingungen nunmehr auch Fernverkehrsdienste anbieten und Ausrüstungen produzieren), erleichtert Konzentrationen und Fusionen (etwa im Medienbereich) und ist generell in hohem Maß von gesellschaftlichen Visionen geprägt. Letzteres findet seinen Ausdruck nicht nur in einer grundlegenden Neuorientierung der Universaldienstpolitik, sondern etwa auch in Auflagen zur Ausstattung neuer Fernseher mit dem sog. Violence-Chip, der Verpflichtung bestimmte Programmanteile mit Bildungsinhalten vorzusehen oder den umstrittenen Maßnahmen gegen die on-line Verbreitung "anstößiger" Inhalte.
- (13) In ihrer Mitteilung (1996 a) 18, kommentierte die Europäische Kommission die o.a. Bestimmungen des Telecommunications Act mit den Worten: "Im Gegensatz zum Konzept der Gemeinschaft scheinen die Vereinigten Staaten den Universaldienst in der Telekommunikation nationsweit mit Zielen des Bildungswesens, der Gesundheitsfürsorge und der Informationspolitik zu vermengen."
- (14) Trotz des Umstandes, daß ein Telekommunikationsgesetz nur ein – wenngleich wesentliches Element der Universaldienstpolitik ist, sind die weitreichenden Verordnungsermächtigungen wie sie der Entwurf vorsieht, aus rechtspolitischer Sicht bedenklich. Zu kritisieren ist etwa, daß eine Reihe von Bestimmungen der Sprachtelefonierichtlinie (umzusetzen bis 31.12.1996), welche die Position des Konsumenten gegenüber den Anbietern stärken, nicht in den Entwurf aufgenommen wurden.

Literatur

- Bundesgesetz betreffend das Fernmeldewesen (Fernmeldegesetz 1993), BGBl Nr. 908/1993.
- Congress of the United States, Telecommunications Act of 1996 (Washington D.C. 1996).
- Europäische Kommission, Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastrukturen und der Kabelfernsehtetze, Teil II, COM(94) 682 final (Brüssel 1995).
- Europäische Kommission, Gemeinsamer Standpunkt über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation im Hinblick auf die Sicherstellung eines Universaldienstes und der Interoperabilität durch Anwendung der Grundsätze des offenen Netzzugang (ONP), (96/C 220/03) vom 18. 6. 1996.
- Europäische Kommission, Mitteilung: Der Universaldienst in der Telekommunikation im Hinblick auf ein vollständig liberalisiertes Umfeld, COM(96) 73 (Brüssel 1996a).
- Europäische Kommission, Vorschlag für eine neue Sprachtelefonierichtlinie mit der die bestehende Sprachtelefonierichtlinie 95/62/EG vom 30.12.1995 ersetzt werden soll, COM(96) 419 (Brüssel 1996b).
- Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission über Bewertungskriterien für nationale Systeme der Kostenrechnung und Finanzierung im Universaldienst in der Telekommunikation und Leitlinien für die Mitgliedstaaten für die Anwendung dieser Systeme, 27.11.1996, COM(96) 608 (Brüssel 1996c).

FCC, 96J-3 Federal Communications Commission - Recommended Decision of the Federal-State Joint Board (FSJB), in the matter of CC Docket No. 96-45 (Universal Service), 8.11.1996.

OECD, Universal Service and Rate Restructuring in Telecommunications, ICCP No. 23 (Paris 1991).

Warta, Kartharina, Gemeinwirtschaftliche Aufgaben im Telekommunikationsbereich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 21/2 (1995).

Rußlands Übergang zur Marktwirtschaft: Eine Zwischenbilanz des ersten Jahrfünfts

Vladimir Pankov

Am 2. Jänner 1992 wurde mit der Freigabe von mehr als 80% aller Preise und einer drastischen Auflockerung der weiteren Preisgestaltung der marktwirtschaftliche Übergang der Russischen Föderation (RF) eingeleitet. Leider wurde dieser Schritt ziemlich undurchdacht, unvorbereitet und überstürzt vollzogen, was später gravierende ökonomische und soziale Unkosten verursachte. Das russische BIP war von 1991 bis 1995 um 34,5% und die Industrieproduktion um 46% zurückgegangen (im GUS-Durchschnitt um 38,1% bzw. 47,8%), 1996 setzte sich die Talfahrt, wenn auch nicht so rasant (BIP-Rückgang um ca. 6%), fort. Die Realeinkommen pro Kopf waren 1992 gegenüber dem nicht gerade „berauschenden“ Niveau von 1991 33 bis 34% gefallen, erholten sich dann, blieben jedoch 1996 ca. 40% unter dem Niveau von 1991.

Doch inzwischen hat die RF, für viele im In- und Ausland unbemerkt, beachtliche Fortschritte in Richtung Marktwirtschaft vollzogen (1). Wirklich kompetente Experten und Einrichtungen, so die OECD, zählen die RF berechtigterweise zu der Gruppe der fortgeschrittenen Reformländer.

Die marktwirtschaftliche Transformation im Inneren geht in der RF mit einer weitgehenden Öffnung zur Weltwirtschaft einher. Da jedoch die Umgestaltung der russischen Außenwirtschaft vom Autor dieses Artikels in seinen jüngsten Publikationen eigens untersucht worden ist, wird hier fast ausschließlich der binnenwirtschaftliche Übergang Rußlands behandelt (2).

Die Marktwirtschaft ist bekanntlich immer eine Mischung aus Märkten und Institutionen, wobei die ersteren das Wesen der Wirtschaftsordnung und deren Entwicklungstriebfedern prägen. Rußland von heute ist jedoch noch eine unvollendete Marktwirtschaft. Erst durch Etablierung von unentbehrlichen Institutionen (vor allem des Privateigentums) können hier

die Märkte immer mehr zur Entfaltung kommen. Deshalb geht in dem vorliegenden Artikel die institutionsgebundene Analyse der Betrachtung der Märkte voraus.

1. Die Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse

Aus der totalen Staatsknechtschaft hat die RF seit 1992 erstaunliche Schritte in Richtung marktwirtschaftliche Eigentumsstruktur getan. Derzeit werden mehr als 70% des offiziellen BIP im privaten bzw. nicht-staatlichen Sektor hergestellt (laut OECD hatte nur Tschechien 1996 mit 81% eine höhere Quote). Wenn man bedenkt, daß die Schattenwirtschaft nach diversen Schätzungen 20 bis 40% (mir scheint die letztere Zahl realistisch zu sein) zusätzlich zum offiziellen BIP produziert, so werden die Maßstäbe und die Tiefe der privaten Durchdringung der heutigen russischen Volkswirtschaft deutlich.

Also ist der heutige Stand der Privatisierung in der RF durchaus beträchtlich, doch verlief diese bisher sehr widersprüchlich und ungleichmäßig, u.a. in sektoraler Hinsicht. So war in der Landwirtschaft die Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse bisher viel oberflächlicher als im sekundären und tertiären Sektor (3).

Die Privatisierung (4) durchlief bisher einige Phasen. Das erste Reformjahr, 1992, ging für die Privatisierung weitgehend verloren und kann nur als „Vorspiel“ zu dieser betrachtet werden. Die damalige Regierung unter dem vermeintlichen „Reformhelden“ J. Gaidar befaßte sich mit anderen Themen. Erst die Ende 1992 ins Amt berufene Regierung unter W. Tschernomyrdin hat diesen Prozeß deutlich beschleunigt, ganz besonders auf dem Gebiet der großen Privatisierung. Im Jahre 1992 gab es gewisse Fortschritte fast ausschließlich in der kleinen Privatisierung, die sich in allen Reformländern als relativ unproblematisch in organisatorischer Hinsicht erwies (5).

Von Anfang 1993 bis Mitte 1994 dauerte die erste Etappe der großen Privatisierung an, die durch die kostenlose Verteilung von Privatisierungsgutscheinen („Vouchers“) an die Bevölkerung gekennzeichnet war. Der Erwerb von Aktien gegen Geld (und nicht gegen Vouchers) war sekundär.

Seit 1. Juli 1994 ist die zweite Etappe im Gange, in der die Aktien der zu privatisierenden Betriebe grundsätzlich nur gegen Geld zu erwerben sein sollen. Was die kleine Privatisierung betrifft, so war sie bereits zu Beginn der genannten zweiten Etappe fast abgeschlossen.

Für die Beurteilung der Tiefe bzw. der Qualität der bisherigen großen Privatisierung ist folgender Tatbestand bezeichnend. Von mehr als 26.000 AGs, die im Zuge der Privatisierung entstanden sind, ist der Staat nur an ca. 3.000 in der Regel minderheitlich beteiligt, davon an 716 mit Sperrminorität (6).

Im Zuge der Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse sind in der RF

mehrere gravierende Probleme zutage getreten, die die Effizienz der Privatisierung schmälern, sie verzögern, ja z. T. gesellschaftlich in Verruf bringen.

Die kleine Privatisierung ist in der RF mehr oder weniger zügig verlaufen, zumal diese hier, im Unterschied zu den Reformländern Südosteuropas, nicht von so einem schwerwiegenden Problem wie dem der Restitution belastet war, weil die Oktoberrevolution 1917 einfach zu weit zurückliegt. Doch hat sie ihre Hauptziele, eine starke Mittelschicht als wichtigen sozialen Stabilisator der Gesellschaft zu etablieren, deutlich verfehlt. Dafür ist die Zahl der Kleinbetriebe mit ca. 1 Mio. einfach zu gering, was z.B. daran zu sehen ist, daß das bevölkerungsmäßig viel kleinere Polen 2 Mio. davon hat.

Die Privatisierung von ehemals staatlichen Kleinbetrieben im Industriegewerbe und im tertiären Sektor wurde und wird kaum oder gar nicht von einer gezielten Förderung von Existenzgründungen flankiert. Im Gegenteil, manche regionale und lokale Organe tendieren dazu, das kleine Unternehmertum mit Steuern und Abgaben über Gebühr zu belasten, weil sie kaum andere Einnahmequellen haben. Allerdings sind sich staatliche Gremien verschiedener Ebenen über die Notwendigkeit einer solchen Förderung durchaus im klaren. Es wird versucht, etwas in diese Richtung zu tun, aber mit wenig Erfolg.

Das „Bundesgesetz über die staatliche Förderung des kleinen Unternehmertums in der Russischen Föderation“ (7) sieht (Art. 9 bis 11) als Förderungsmittel u.a. Sonderabschreibungen sowie Steuernachlässe und Kreditvergünstigungen vor, wobei die letzteren zwei Vergünstigungen nicht konkret ausgewiesen sind und im tagtäglichen Leben kaum praktiziert werden. Die aus dem Gesetz hervorgehenden kurzfristigen Förderungsprogramme werden kaum finanziert, so auch 1996. Im Budget-Soll 1997 sind für die Förderung des kleinen Unternehmertums nur völlig unzureichende 386,6 Mrd. Rubel (RR), schätzungsweise 0,01% des BIP 1997, veranschlagt (100 RR=0,1 öS im Verkauf und 0,6 öS im Ankauf am 7.3.1997). Es ist wiederum fraglich, ob diese auch tatsächlich kommen werden. Dabei ist im Budget 1997 nichts für die steuerliche Entlastung der Kleinfirmer vorgesehen. Und derzeit beträgt deren steuerliche Belastung (einschließlich der regionalen und lokalen Abzüge) bis zu 90% ihrer Bruttogewinne (8).

So eine Situation bezüglich der Förderung des kleinen Unternehmertums ist größtenteils darauf zurückzuführen, daß der Staat in einer tiefen Finanzkrise steckt. Ausländische Hilfe für das im Entstehen begriffene kleine Unternehmertum Rußlands wäre daher von hoher Relevanz. Hier sind die Förderungen einiger internationaler Einrichtungen, so EU, IBRD und ganz besonders EBRD (diese Förderungen gelten vor allem Firmen mit Risikokapital und werden vorwiegend als Starthilfen für den Innovationsprozeß gewährt) hervorzuheben.

Im Zusammenhang mit der kleinen Privatisierung ist noch ein Problem am Rande zu erwähnen. Die heutige Aufteilung der Kleinbetriebe nach

ihren Eigentümern ist volkswirtschaftlich jedenfalls nicht optimal. Nur 10% der Kleinbetriebe gehören Einzelpersonen, 70% den Belegschaften und 20% anderen (größeren) Firmen. Doch angesichts eines großen Mangels an Personen, die legal imstande waren bzw. sind, Staatsbetriebe zu kaufen oder neue zu gründen, sowie der ungenügenden Förderung von Existenzgründungen konnte es auch nicht viel anders sein. Sollte die Förderung zunehmen, wird sich

diese Struktur zwangsläufig zugunsten der ersten Gruppe verschieben, zumal die von Belegschaften übernommenen Betriebe aufgrund einer schlechten Wirtschaftsgebarung häufig pleite sind bzw. pleite gehen.

Von viel gravierenderen Problemen, ja groben Mißständen wurde die große Privatisierung begleitet, dazu noch von starken kriminellen Tendenzen. Zwar ist den Führern der großen Privatisierung mit dem damaligen Vize-Premier und Privatisierungsminister, A. Tschubais, an der Spitze zu bescheinigen, daß diese tatsächlich auch etwas Positives mit sich gebracht hat, vor allem in dem Sinne, daß sie eine Wiederherstellung der früheren neostalinistischen Zentralverwaltungswirtschaft so gut wie unmöglich gemacht hat.

Auch der Tatbestand, daß durch Vouchers ca. 55 Mio. Bürger zu Kleinaktionären geworden sind (in der Regel über Voucher-Investmentfonds, von denen zunächst 685 entstanden), ist positiv zu werten, obwohl infolgedessen wiederum kein starker Mittelstand entstanden ist. Auch die Tatsache, daß die Vouchers 1993/94 eine schnelle Massenprivatisierung ermöglichten, ist nicht zu unterschätzen.

Daneben gab es allerdings auch genug Negatives. Da die Vouchers im Gegensatz etwa zu tschechischen/slowakischen Kuponheften anonym und frei handelbar waren, gelangten sie erwartungsgemäß (9) in die Hände der Mafia und der zwielichtigen „neuen Russen“, wovon viele berüchtigte Beispiele in der Öffentlichkeit eine große Empörung hervorgerufen und die traditionelle Abneigung vieler Bürger der RF gegenüber dem Privateigentum gestärkt haben.

Auf der Grundlage der Zirkulation von Vouchers haben sich mehrere neue Formen der Wirtschaftskriminalität entwickelt. So haben von der Mafia gegründete Scheinfirmen (mehr als 90 davon sind spurlos verschwunden), die von vielen Bürgern gegen Versprechen hoher Dividenden Vouchers in „Treuhand“ bzw. „Trust-Geschäft“ genommen hatten, etwa 3 Mio. Menschen betrogen und ihnen einen Schaden von mehr als 6 Bio. Rubel (damals mehr als 13 Mrd. \$) zugefügt.

Diverse eigennützige Manipulationen von Privatisierungsbeamten, häufig in Verbindung mit der kriminellen Welt bzw. der Mafia (10), sowie nicht zuletzt die Bemühungen der politischen Spitze, die Privatisierung um jeden Preis rücksichtslos zu beschleunigen, haben eine weitgehende Verschleuderung des Staatseigentums - bei Veräußerung gegen Geld - bewirkt. So wurden 500 Großbetriebe mit einem Realwert von mindestens 200 Mrd. \$ für ganze ca. 7,2 Mrd. \$ „privatisiert“.

Als sehr fragwürdig erwies sich bisher die Privatisierung zugunsten der

Belegschaften. Einerseits ist sie einer sonst wahrscheinlichen Alternative, der Mafiaprivatisierung, auf alle Fälle vorzuziehen. Es ist obendrein zu berücksichtigen, daß es für viele marode Betriebe keine fremden Käufer gibt, so daß ihre Entstaatlichung und Sanierung nur von Belegschaften übernommen werden kann, was in jedem solchen Fall auch zu begrüßen wäre. Andererseits verstoßen Privilegien für die Belegschaften eindeutig gegen das Hauptprinzip der Demokratie - das der Gleichheit der Rechte (und damit der Chancen) für alle Bürger.

Das Privatisierungsgesetz vom 3. Juli 1991 ermöglichte es den Belegschaften, vergünstigt oder kostenlos in den Besitz von maximal 40% der Aktien zu kommen. Der Rest war laut Gesetz an Fremde zu verkaufen, vor allem durch öffentliche Versteigerungen. Doch die späteren Rechtsakte - auf dem Gebiet der Privatisierung gab es mehr als 1.000 (!) - haben es den Belegschaften ermöglicht, auch die absolute Mehrheit zu übernehmen, z.T. durch billigen Abkauf von „intern gezeichneten“ Aktien, wobei sich insbesondere das Betriebsmanagement bereichert hat.

Diese gesetzeswidrige Situation hat das Management im Einklang mit den Interessen der Belegschaften auch zur Unterbewertung ihrer Betriebe bewogen, was den Wert der Aktien, die an Fremde veräußert wurden, nach unten drückte. So eine „Realkapitalbildung“ ist einer der wichtigsten Gründe für die katastrophale finanzielle Lage vieler auf diese Weise „privatisierter“ Betriebe.

Die erwähnten und andere Mißstände verursachten immer wieder gewichtige Mindereinnahmen des Budgets aus der Privatisierung. So konnten von den für 1996 im Budget veranschlagten Einnahmen aus der Privatisierung von 12,3 Bio. RR bis Anfang Dezember 1996 nur gut 1 Bio. RR tatsächlich kassiert werden.

Ein weiterer großer Mangel der bisherigen Privatisierung bestand darin, daß sie mit der für Rußland lebenswichtigen Anziehung des ausländischen Kapitals (nach Einschätzung des russischen Wirtschaftsministers Jasin braucht Rußland in den nächsten 15 Jahren 300 bis 400 Mrd. \$ an ausländischen Investitionen) nicht in eine organische Verbindung gebracht werden konnte. Im Westen ist die Vorstellung gang und gäbe, daß die russische Regierung die Beteiligung der Ausländer am Kapital der privatisierten bzw. zu privatisierenden Betriebe grundsätzlich restriktiv handhabe, ja sich dieser immer wieder widersetze. Im Prinzip ist diese Vorstellung völlig abwegig, obwohl es tatsächlich mehrere Beschränkungen gibt, so in einigen Branchen, die in jährlichen Privatisierungsprogrammen festzulegen sind und deren Zahl sich tendenziell verringert. Derzeit gehören dazu die Bereiche Rüstung (vorausgesetzt, daß der Anteil der staatlichen Rüstungsaufträge am Produktionsprogramm 30% übersteigt), Öl, Gas, Förderung und Verarbeitung von strategischen Metallen, Edel- und Halbedelsteinen, Edelmetallen, radioaktiven und raren Elementen sowie das Verkehrs- und Fernmeldewesen. Das klingt alles recht hart, bringt jedoch kapitalstarke ausländische Firmen bzw. Multis keineswegs in Verlegenheit. Es sind zahlreiche Beispiele bekannt, wo derartige Schranken durch

Strohmänner („Strohfirmer“) erfolgreich umgangen und große Aktienpakete der Betriebe aus den o.g. Bereichen erworben werden konnten. Ein strategisch wichtiger Zweig wie die Aluminiumindustrie fiel bereits 1993/94 größtenteils in fremde Hände.

Ein deutliches Limit war insbesondere in der ersten Privatisierungsetappe mit den Vorrechten für die Belegschaften beim primären Privatisierungsvorgang verbunden. Folglich betrug an der Jahreswende 1995/96 nach Berechnungen des Staatskomitees für die Verwaltung des Bundes Eigentums (Privatisierungsministerium) der durchschnittliche Anteil der Belegschaften bzw. ihres leitenden Managements am Aktienkapital einer russischen AG noch 52,5%. Doch einerseits galt dieses Limit auch für russische Aktienkäufer von außerhalb des jeweiligen zu privatisierenden Betriebs. Andererseits werden Primäraktien von Belegschaftsmitgliedern immer häufiger massenweise verkauft (dazu zwingt sie meist ihre prekäre materielle Lage), so daß bereits im Herbst 1996 von den erwähnten 52,5% nur noch - je nach Privatisierungsmodell - 32,5 bzw. 38,5% geblieben sind (11).

Diese Aktien samt den im Zuge der Aufstockung des Stammkapitals der bereits bestehenden AGs zusätzlich gezeichneten Aktien gelangen zum sekundären Effektenmarkt, wo Devisenausländer spätestens seit 1995 mit den Inländern gleichberechtigt fungieren und derzeit wohl auch federführend sind. Folglich erhöht sich tendenziell ihr Anteil am gesamten Stammkapital der russischen AGs. Nach den o.g. Berechnungen des Privatisierungsministeriums erreichte dieser im Herbst 1996 bereits beachtliche 10%.

Nach der Analyse der bisherigen Privatisierungsvorgänge stellt sich nun die Frage, wie es weitergehen soll. Die im präsidentiellen Erlaß Nr. 1535 vom 22. Juli 1994 (12) angekündigte zweite Etappe der Privatisierung, die die Veräußerung des Staatseigentums nur entgeltlich vorsieht, entfaltet sich bisher nicht sehr zügig, was mit der Verarmung der Masse der russischen Bevölkerung sowie mit der politischen Instabilität zusammenhängt. Folglich haben nur 6 bis 7% russischer Bürger vor, Aktien zu kaufen.

Im Zuge der weiteren Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse zeichnen sich einige wichtige Tendenzen ab, von welchen folgende besonders hervorzuheben sind:

1. Die Periode einer großteils überstürzten, unbesonnenen Privatisierung ist vorbei. Diverse politische Motive, die Privatisierung um jeden Preis zu beschleunigen, machen den Überlegungen der ökonomischen Effizienz und Rationalität immer mehr Platz. Dabei ist die Regierung bestrebt, die Privatisierungsvorteile der Belegschaften endgültig abzuschaffen. Doch ist häufig niemand außer diesen gewillt, ihre maroden Betriebe zu übernehmen.
2. Die weitere Privatisierung (und das hängt mit dem ersten Moment eng zusammen) nimmt immer mehr einen punktuellen und investitionsorientierten Charakter an, soll unbedingt mit einer Realkapitalbildung

Hand in Hand gehen. In jedem konkreten Fall wird vom Staat vor dem jeweiligen Privatisierungsvorgang ein „effizienter Eigentümer“ gesucht bzw. ermittelt.

3. Die Kapitalstruktur der Großwirtschaft wird vor allem in Richtung der Gründung von Finanz- und Industriegruppen (FIG) umgestaltet. Die FIG sind großdimensionale konzernartige Gebilde (ähnlich den westlichen Multis) mit einer engen, fortdauernden geschäftlichen Bindung an eine Bank oder Bankgruppe. An der Jahreswende 1996/97 wurden in Rußland 46 FIG registriert, mindestens ebenso viele sind im Entstehen begriffen. Der Staat ist bemüht, die Formierung von FIG zu fördern, bisher vor allem mit rechtlichen Mitteln (finanzielle Mittel fehlen weitgehend). Dazu wurde das im Ansatz durchaus sinnvolle „Gesetz über Finanz- und Industriegruppen“ vom 30. November 1995 verabschiedet (13). Es wird russischerseits eine aktive Beteiligung der Firmen aus dem GUS-Bereich an FIG angestrebt.
4. Die russische Regierung ist bemüht, die im Staatseigentum verbleibenden Betriebe zu sanieren (das gelingt jedoch kaum, vor allem in der Leichtindustrie) und diese damit auf die spätere Privatisierung besser vorzubereiten. Langfristig soll ein großer Sockel von Staatsbetrieben nur im Militär-Industrie-Komplex (MIK) erhalten bleiben. Durch die Regierungsverordnung Nr. 802 vom 12. Juli 1996 (14) wurde die Liste von 480 Rüstungsbetrieben (zum MIK gehören ca. 2.000 Betriebe) festgesetzt, deren Privatisierung bis auf weiteres verboten ist.

2. Die ökonomische Rolle des Staates im Übergangsprozeß

Die zweitwichtigste Institution - nach dem Privateigentum an den Produktionsmitteln - ist in einer Marktwirtschaft jedenfalls der Staat mit seinem dichten Geflecht von ökonomisch-sozialen Instrumenten bzw. Aktivitäten. In dieser Hinsicht ist der Übergang in der RF ebenfalls nicht optimal verlaufen. Das kommt vor allem darin zum Ausdruck, daß die ökonomische und soziale Rolle des Staates, die in Übergangsgesellschaften, allein schon wegen einer vorübergehenden Schwäche des im Entstehen begriffenen Privatkapitals, gewichtiger als in hochentwickelten, formierten Marktwirtschaften sein muß, übermäßig abgebaut wurde. Das geschah vor allem 1992 unter dem damaligen Regierungschef J. Gaidar, der eine primitive Abart des sozial brutalen Paläoliberalismus etablieren wollte. Der jetzige Premierminister Tschernomyrdin, der seit Ende 1992 regiert, versucht die staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik wieder aufzuwerten, doch nur mit einem Teilerfolg. Vor dem historischen Hintergrund des traditionellen russischen Etatismus mag es unwahrscheinlich klingen, doch die RF hat ökonomisch und sozial einen schwächeren Staat als alle Westländer, ganz zu schweigen etwa von Schweden, Österreich oder Deutschland. Dennoch bildet

sich der in Marktwirtschaften übliche Mechanismus der staatlichen Einwirkung auf die Ökonomie und den sozialen Bereich schrittweise heraus.

Ein besonderes ordnungspolitisches Problem war und ist für Rußland damit verbunden, daß es nie ein Rechtsstaat war, auch nicht in ökonomischer Hinsicht. Folglich muß die russische Legislative (die Föderale Versammlung, bestehend aus dem Unterhaus des Parlaments, der Duma, und dem Oberhaus, dem Föderationsrat) große Anstrengungen unternehmen, um das einer entwickelten Marktwirtschaft adäquate Wirtschaftsrecht aufzubauen. In diese Richtung wurden gewichtige Schritte getan, von welchen die neue Verfassung vom Dezember 1993 und ganz besonders die Teile I und II des Zivilrechtlichen Rahmengesetzes (in Kraft getreten am 1. Jänner 1995 bzw. 1. März 1996) hervorzuheben sind. Diese Rechtsakte und zahlreiche andere Gesetze schaffen wenigstens die unbedingt notwendigen Voraussetzungen für einen weiteren marktwirtschaftlichen Übergang, obwohl auf vielen Gebieten klaffende Rechtslücken immer noch gravierend zum Vorschein kommen.

Ein Reformzug mit einer großen ordnungspolitischen Tragweite war die Preisliberalisierung bzw. -freigabe am 2. Jänner 1992, auf die die hochmonopolisierte russische Staatswirtschaft nicht vorbereitet war. Folglich kam es hier - entgegen den illusorischen Hoffnungen von paläoliberalmonetaristisch gesinnten „Quasi-Chicago-Boys“ um J. Gaidar - zu recht negativen Folgen, was aus der nachfolgenden Grafik ersichtlich ist.

Abbildung 1: Kausalkette infolge der Preisfreigabe in Rußland am 2. Jänner 1992

angenommenes Endergebnis	reales Ergebnis
Preisfreigabe	Preisfreigabe
⇓	⇓
Preissteigerungen	ungezügelte Preisexplosion
⇓	⇓
höhere Anreize für die Produzenten	Drosselung der Produktion
⇓	⇓
Vergrößerung des Produktionsvolumens	Verringerung des Angebotes
⇓	⇓
größeres Angebot auf den Märkten	Hyperinflation
⇓	⇓
Stabilisierung der Preise oder deren Rückgang	gravierende Wirtschaftskrise

Allerdings ist der Preisliberalisierung zugute zu halten, daß sie der Entwicklung des Warenmarktes einen starken Auftrieb verliehen hat (darauf ist im nächsten Abschnitt eigens einzugehen).

Der Staat hat in der RF auf eine direkte Preisregulierung weitestgehend verzichtet und nimmt derzeit auf die Preisbildung einen viel geringeren Einfluß als z.B. lange Zeit jener in Österreich. Die Einzelhandelspreise für Konsumgüter und diverse Großhandelspreise bilden sich grundsätzlich frei. Der Staat nimmt mehr oder weniger direkt nur auf Preise der „natürlichen Monopole“ Einfluß (Strom, Öl, Gas, Kommunalleistungen wie etwa Wasser oder Müllabfuhr, Mieten in noch nicht privatisierten staatlichen Wohnungen bzw. Betriebskosten in allen Wohnräumen u.ä.), wo für eine bestimmte Zeit - in der Regel 6 bis 12 Monate - Preislimits oder Festtarife festgelegt werden. Außerdem schreibt das „Gesetz über die Konkurrenz und Beschränkung der monopolistischen Tätigkeit auf Warenmärkten“ in der Fassung vom 25. Mai 1995 dem Staat u.a. vor, eine ständige Aufsicht über die Preisbildung der Monopolbetriebe zu vollziehen. Als solche gelten Betriebe mit einem Anteil von mehr als 35% an einem bestimmten Warenmarkt, deren Zahl derzeit rd. 2.500 beträgt. Die Aufsicht obliegt unmittelbar dem Staatskomitee der RF für die Antimonopolpolitik und die Unterstützung neuer Wirtschaftsstrukturen, welches einschlägige Verfahren wegen Machtmißbrauchs auf Märkten einleiten kann. Die bisherige Antimonopolpolitik war in Rußland zwar nicht ohne Nutzen, doch auch nicht sonderlich effizient.

Im Zuge der marktwirtschaftlichen Transformation formieren sich in der RF auch Elemente der Ablaufspolitik, worauf nun einzugehen ist.

Die Ablaufpolitik wird in der RF ähnlich wie in Westländern vor allem mittels eines finanz- sowie geld- und kreditpolitischen Instrumentariums betrieben. Derzeit verfügt Rußland über fast alle Elemente dieses Instrumentariums, die auch für entwickelte Marktwirtschaften typisch sind. Die Steuerquote am BIP liegt in der RF mit rund 34% (1995) unter jener in den westeuropäischen Ländern. Vergleichsweise außergewöhnlich hoch ist der Anteil der Gewinnsteuern an den gesamten Steuereinnahmen im Bundeshaushalt der RF (ca. 21%), extrem niedrig jener der Einkommensteuer (ca. 8%).

In Rußland bilden die Steuern zwar die wichtigste, aber nicht die einzige Einnahmequelle des Budgets. Auf Steuern und Abgaben entfielen 1995 53,1% aller Einnahmen des Bundeshaushalts der RF, auf den Verkauf von Wertpapieren 29,2% und auf den Devisenverkauf 15,2%.

In der staatlichen Budgetpolitik hatte 1996 (so bleibt es auch 1997) die Inflationsbekämpfung die absolute Priorität, und das nicht ohne Erfolg: Die Inflationsrate ist von 131% 1995 auf 21,8% 1996 zurückgegangen. Allerdings wurde die Reduzierung des Budgetdefizites auf 4% des BIP (15) im 1. Hj. 1996, d. h. auf den halben Wert von 1995, mit zweifelhaften Mitteln erwirkt. Erstens wurden die Staatsausgaben drastisch reduziert (in den ersten drei Quartalen 1996 betrugen sie nur 71% des Budgetsolls), und das u. a. durch Kürzungen von im Soll veranschlagten Sozialausgaben sowie der Ausgaben für Struktur- und Investitionsförderung (einschließlich der damit zusammenhängenden Förderung von Forschung

und Entwicklung), die für die Überwindung der Krise bzw. langfristige Wachstumsförderung, was allein eine solide Grundlage für eine nachhaltige Sanierung von Staatsfinanzen sein kann, unentbehrlich sind.

Zweitens hat der Staat versucht, das Steueraufkommen zu vergrößern, was sich als ein gewaltiger Schlag ins Wasser herausgestellt hat. Dabei ging man bisher von der irrtümlichen Prämisse aus: je höher die Steuerbelastung, desto größer das Steueraufkommen. Dadurch hat man jedoch wohl das Gegenteil erreicht, nämlich die Investitionen bzw. das Wirtschaftswachstum gebremst und damit das Potential für die Erhöhung von Steuereinnahmen eingeengt.

Die russische Wirtschaft lebt in einem Dickicht von mehr als zwei Dutzend von föderalen, regionalen und lokalen Steuern bzw. Pflichtabgaben (so für die Nutzung von Naturressourcen). Die Steuerbelastung liegt, nach realistischen Schätzungen des russischen Ökonomen M. Lewinson, 20% über dem optimalen Niveau (16). Dazu kommt eine gravierende Rechtsunsicherheit gerade in Sachen Steuern, die z. T. Präsident Jelzin verschuldet hat. So ist sein berühmt-berüchtigter Erlaß Nr. 1215 „Über die Regelung von Einnahmen der Einkommensteuer und Versicherungsbeiträgen von natürlichen Personen“ rechtswidrig, ja skandalös, denn die Kompetenz in Steuerfragen obliegt laut russischer Gesetzgebung ausschließlich der Legislative.

Diese und andere Mißstände bewirken eine weit verbreitete Steuerhinterziehung. Folglich konnte der Staat in den ersten drei Quartalen 1996 nur 71% des veranschlagten Budget-Solls einnehmen. Deshalb geriet der Staat in einen zwei- bis dreimonatigen Zahlungsverzug bei Gehältern für Mitarbeiter der budgetfinanzierten Einrichtungen (selbst bei Armee und Polizei) bzw. bei Pensionen. Unter diesen sozial brisanten Bedingungen sah sich B. Jelzin gezwungen, per Erlaß Nr. 1428 vom 11. Oktober 1996 eine Sonderkommission einzusetzen, die Steuernachzahlungen, u. a. durch Einleitung von exemplarischen Insolvenzverfahren gegen die größten Steuersünder, zu erwirken hat. Doch kann so ein Mittel in einer normalen Marktwirtschaft auf keinen Fall Usus sein.

Der Vize-Premier und Finanzminister der RF, A. Lifschiz, mußte zugeben, daß in Rußland die Obergrenze der Steuerbelastung erreicht ist (17). Daran dürfte auch kein Zweifel bestehen, wenn man folgendes bedenkt: Würden alle Steuerzahler gesetzestreu sein und die heute geltenden Steuern voll bezahlen, so würde die Steuerbelastung 59% (!) des BIP betragen (18). Das zwingt zur Steuerhinterziehung.

Eine durchgreifende Steuerreform in Richtung Steuerentlastung (so soll die Belastung auf 33% des BIP zurückgeführt werden, was die Motivation zur Steuerhinterziehung zurückdrängen sollte) bzw. -vereinfachung steht bevor. Doch ist diese Problematik sehr umstritten, so daß der Teil I des neuen Rahmengesetzes über Steuern durch die Duma kaum vor 1998 verabschiedet werden dürfte. Die bisherigen Entwürfe dafür, die der Duma vorliegen, sowie die Steuerkonzeption für das Budget 1997 beinhalten keine radikalen Reformgedanken.

Von vielen gewichtigen Problemen und Mißständen ist bisher auch die russische Geld- und Kreditpolitik geprägt, obwohl gerade in der Umgestaltung des monetären Bereichs die RF m. E. Spitzenreiter unter den Reformländern ist. Im Lande hat sich das in Marktwirtschaften übliche zweischichtige (19) Bankensystem fest verankert, bestehend aus der Zentralbank Rußlands (ZBR), d. h. der staatlichen Emissions- und Notenbank, und zahlreichen privaten (z. T. mit staatlicher Beteiligung) Geschäftsbanken, auf die im nächsten Abschnitt eigens einzugehen ist. (20).

Die staatliche Geld- und Kreditpolitik obliegt in der RF üblicherweise der nationalen Notenbank, der ZBR. Ihr fällt es viel schwerer als etwa der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB), eine effiziente Hüterin des Geldwertes zu sein. Zwar hat das Zentralbankgesetz vom 26. April 1995 die Stellung der ZBR und vor allem seines Vorsitzenden (derzeit S. Dubinin) gegenüber der Legislative und Exekutive gestärkt, doch m. E. in einem ungenügenden Maße. Sind alle 14 Mitglieder des Generalrates der OeNB wirklich unabhängig und unabsetzbar, so kann der Vorsitzende der ZBR bereits vier Jahre nach seiner Ernennung und die anderen Mitglieder des Direktorenrates der ZBR auch vor dem Ende der vierjährigen Amtszeit (auf Verlangen des ZBR-Vorsitzenden) von der Duma abberufen werden.

Folglich muß die ZBR von ihrem unter der Regie von Dubinin konsequent restriktiven Kurs immer wieder Abstriche machen. So war sie gezwungen, sich der im ad-hoc-Gesetz vom 5. Juni 1996 formulierten Forderung der Duma zu beugen und 5 Bio. RR aus ihren Gewinnen dem Staatshaushalt zuzuführen, um dessen Defizit zu reduzieren.

Die ZBR ist bemüht, eine effiziente Aufsicht über die Geschäftsbanken zu vollziehen, um eine korrekte Wirtschaftsgebarung seitens dieser Subjekte zu gewährleisten und die Neuzulassungen nur an potente Geldinstitute zu vergeben. Ab 1. Jänner 1997 läßt die ZBR neue Banken ohne ausländische Beteiligung oder mit einer solchen von höchstens 50% nur mit einem Stammkapital von mindestens umgerechnet 3 Mio. ECU zu. Für Banken mit einer ausländischen Beteiligung von über 50% oder für diejenigen Geldinstitute, die eine Lizenz für Devisengeschäfte beanspruchen, ist eine Mindestgrenze von 5 Mio. ECU festgesetzt (21). Ab August 1996 sind alle Käufe von mehr als 20% des Aktienkapitals einer Bank am sekundären Effektenmarkt bei der ZBR meldepflichtig, wobei vom Käufer eine Bestätigung des Antimonopolkomitees vorzulegen ist, daß die Normen der Antimonopolgesetzgebung eingehalten sind.

Die Mindestreservpolitik wird von der ZBR ähnlich wie von den Zentralbanken der Westländer antiinflationär und sehr behutsam gehandhabt. Der Art. 38 des Zentralbankgesetzes setzt den maximalen Mindestreservesatz mit 20% fest und verbietet der ZBR, diverse Mindestreservesätze auf einmal um mehr als 5 Prozentpunkte zu verändern. Und die ZBR folgte bisher dieser Rechtsnorm.

Eine Diskontpolitik im westlichen Sinne, d. h. als Rediskontpolitik der Zentralbank, gibt es bisher nicht, denn der Markt für erstklassige unternehmerische Wechsel (und eben solche Wertpapiere mit einer Laufzeit

von 90 Tagen werden von westlichen Zentralbanken rediskontiert) ist aufgrund einer noch nicht vollendeten großen Privatisierung und einer ungenügenden Bonität der meisten Betriebe noch nicht entfaltet. Was manchmal irrtümlicherweise Diskontsatz genannt wird, ist in der Tat der Refinanzierungssatz der ZBR, zu dem diese Refinanzierungskredite an die Geschäftsbanken vergibt. In der Zeit der Hyperinflation 1992/93 überstieg er deutlich 200% (!). Im Zuge der abflachenden Inflation fiel er und lag ab 2. Dezember 1996 bei 48% (A. Lifschiz will ihn auf 20% zurückschrauben, um Investitionen anzukurbeln, was 1997 eventuell auch gelingen könnte). Allerdings ist das seit Februar 1994 nur ein Richtwert. Seit dieser Zeit führt die ZBR regelmäßig Auktionen für Refinanzierungskredite an die Geschäftsbanken durch, wo der tatsächliche Satz unter dem Richtwert liegt.

Als Mittel der Offenmarktpolitik werden langfristige Schuldverschreibungen (SVS) (ihr Marktwert wird laufend inflationsbedingt angepaßt) sowie kurzfristige (drei- oder sechsmonatige) Schatzwechsel (KSW) verwendet. Im Gegensatz zu den Westländern wird in der RF das offenmarktpolitische Instrumentarium nicht konjunkturpolitisch, sondern ausschließlich zur Deckung von laufenden Zahlungen eingesetzt.

Das gelingt in der Tat vorübergehend, ohne neues Geld zu schöpfen, doch der Preis dafür ist jedenfalls sehr hoch. Die Verzinsung von sechsmonatigen KSW erreichte im Juni 1996 zeitweilig 240% (!) auf Jahresbasis, ging allerdings an der Jahreswende auf 40% zurück, ist aber klar über der Inflationsrate. So eine Verzinsung bewegt die Geschäftsbanken dazu, sich großteils oder gar vorwiegend am Markt für SVS und KSW zu etablieren, und verringert damit das Potential von den für den Realsektor der Volkswirtschaft dringend notwendigen Investitionskrediten. 98,9% der Einnahmen aus der Emission neuer SVS und KSW werden für die Tilgung der auslaufenden Wertpapiere dieser Art verwendet (22). Folglich wächst die in SVS und KSW verbriefte Staatsschuld lawinenartig und dürfte 1996 10% des BIP übertroffen haben.

Die Regierung hofft, nach der Überwindung der Krise das Problem dieser neuen Verschuldung aus der Welt zu schaffen. Ob es auch gelingt, ist fraglich. Auf alle Fälle werden die kommenden Generationen damit empfindlich vorbelastet.

Also ist in der RF von heute nicht der Mangel an finanz-, geld- und kreditpolitischem Instrumentarium das Problem. Vielmehr geht es darum, daß eine konsistente, homogene Konjunktur- und vor allem Struktur- und Wachstumspolitik, die für die ganze Übergangszeit dringend notwendig sind, fehlen. Der Staat verzettelt sich in kaum zusammenhängenden ad-hoc-Aktionen, die die Effizienz des Reformprozesses schmälern. Allerdings ist es ab 1997 vorgesehen, im Rahmen des Staatshaushalts Sonderbudgets für die staatliche Investitionsförderung („Investitionsbudgets“) zu verabschieden. Doch bleibt es fraglich, ob angesichts eines bisher unzulänglichen Budgetvollzugs (ein ähnliches Investitionsvorhaben ist 1996 gänzlich ins Wasser gefallen) diese Pläne auch in Erfüllung gehen werden.

3. Die Herausbildung und Evolution der Märkte

Vor dem dargestellten institutionellen Hintergrund geht eine rasche Entwicklung diverser Teilmärkte vor sich. Die Preisliberalisierung vom 2. Jänner 1992 hatte zunächst der Entfaltung des Warenmarktes einen starken Auftrieb gegeben, der 1992/93 eindeutig der Spitzenreiter unter allen Teilmärkten war. Allerdings haben die anderen Teilmärkte inzwischen nachgezogen.

Neben der Preisliberalisierung haben zu einer raschen Entwicklung des Warenmarktes mindestens zwei weitere folgende Faktoren wesentlich beigetragen. Erstens ging die Privatisierung im Bereich der Warenzirkulation, vor allem des Einzelhandels, besonders zügig vor sich (der letztere ist so gut wie durchgehend privatisiert). Hier entfaltet sich aktiv das flexible kleine und mittlere Unternehmertum. Etwa die Hälfte der russischen Kleinbetriebe ist in der Warenzirkulation angesiedelt, davon sind nur 2% noch im Staatsbesitz oder mit einer staatlichen Beteiligung ausgestattet.

Zweitens hat der am 1. März 1996 in Kraft gesetzte Teil II des Zivilrechtlichen Rahmengesetzes der RF im Zusammenwirken mit dessen Teil I (dieser regelte insbesondere die Eigentumsverhältnisse sowie die Stellung der juristischen und natürlichen Personen im Wirtschaftsleben) endlich einen passablen juristischen Rahmen für die normalen Marktverhältnisse geschaffen. Der Teil II regelt Rechte und Pflichten von Vertragspartnern in Sachen Kauf und Verkauf, Pacht, Kredit, Versicherung, Treuhand, Schadenersatz u. a. m. Damit hielten in der RF das Privatrecht und die in dem letzteren verbrieft ökonomische Freiheit im juristischen Sinne Einzug.

Schrittweise nähern sich die Organisationsstruktur des russischen Warenmarktes und die dortige Wirtschaftsgebarung den westlichen Standards bzw. Gepflogenheiten. Davon zeugt nicht zuletzt die Evolution der Warenbörsen. Bekanntlich reihen sich in westlichen Marktwirtschaften diverse Börsenarten ihrer relativen Bedeutung nach wie folgt: Effektenbörsen, Devisenbörsen, Warenbörsen. Für das heutige Rußland gilt diese Reihenfolge ebenfalls. Doch 1992/93 waren die Warenbörsen mit einem großen Abstand die Spitzenreiter. Auf diesen wurde auch mit zahlreichen Fertigerzeugnissen, etwa mit Automobilen (!), gehandelt, was für westliche Warenbörsen undenkbar ist. Doch die übertriebene, mit einer generellen Unterentwicklung des Warenmarktes verbundene „Blütezeit“ der russischen Warenbörsen ist inzwischen vorbei.

An diesen Börsen werden derzeit nur auch für westliche Warenbörsen typische Produkte gehandelt: Getreide, Buntmetalle, Öl etc. Die Zahl der Warenbörsen ist von 302 1992 (mit ihren Zweigstellen, Abteilungen und Filialen waren es wesentlich mehr) auf 83 im Oktober 1996 zurückgegangen, wobei nur zwei davon landesweit eine bedeutende Rolle spielen. Da ihre früheren Funktionen immer mehr entstaatlichte bzw. privatisierte

Großhandelsunternehmen übernehmen, versuchen die früheren Warenbörsen, ihre Aktivitäten zu diversifizieren, indem sie sich insbesondere im Geschäft mit Effekten und Devisen etablieren. Das kommt auch prägnant in der Umbenennung von zwei erwähnten überregionalen Börsen zum Ausdruck. Die Moskauer Warenbörse heißt nunmehr Moskauer Börse und die Russische Waren- und Rohstoffbörse jetzt Russische Börse.

An den Börsen stieg das Volumen von Options- bzw. Termingeschäften sehr rasch. Allerdings gab es im 1. Hj. 1996 einen zeitweiligen Rückschlag, weil das Verrechnungssystem der Moskauer Börse technisch-organisatorisch mit der Entwicklung nicht mehr Schritt halten konnte und gründlich umgestaltet werden mußte.

Wertmäßig entfallen 15% des Optionsgeschäftes an Börsen auf Devisenhandel (in \$), gut 80% auf Effektenhandel mit o. g. SVS und KSW und nur der Rest auf Waren. Der Anteil des Börsenhandels an der gesamten Warenzirkulation beträgt nur noch 0,5%.

Der russische Warenmarkt weist jedoch noch gravierende Mängel auf, die so bald wie möglich behoben werden sollten. Erstens florieren aufgrund einer geringen Zahlungsfähigkeit der potentiellen Abnehmer (42% der Betriebe in der materiellen Produktion sind verlustbringend) Bartergeschäfte, die hochentwickelten Marktwirtschaften wesensfremd sind. So werden wertmäßig ca. 80% von den am Binnenmarkt zirkulierenden Erzeugnissen von Eisen- und Stahlindustrie direkt gegen Steinkohle, Strom und diverse Grundstoffe mit deren Lieferanten ausgetauscht.

Zweitens ist das Institut der Fachgroßhändler, die im Westen nicht nur als Vermittler auftreten, sondern auch effizient Marketing betreiben, erst im Entstehen begriffen. Die aus dem früheren System der direkten Zuteilung von Investitionsgütern („Gossnab“) hervorgehenden, teilweise entstaatlichten Großhandelsbetriebe beschränken sich weitgehend auf Vermittlerdienste und bieten diese sehr kostspielig an, was Zulieferer und Abnehmer häufig zu Direktbeziehungen bzw. zu Bartergeschäften bewegt.

Drittens steckt das Leasing erst in Ansätzen, obwohl gerade diese Form der Warenzirkulation für zahlreiche in Zahlungsschwierigkeiten steckende Betriebe (so ganz besonders in der Landwirtschaft und im zivilen Flugverkehr) lebens- bzw. überlebenswichtig ist. Allerdings ist sich die Regierung der Notwendigkeit einer raschen Entwicklung von Leasing, auch für die Überwindung der Investitionskrise, durchaus bewußt. Sie will 1997 bis 2000 im Rahmen des o. g. Investitionsbudgets für Leasing Finanzhilfen von 8 Bio. RR bereitstellen. Durch Teil II des Zivilrechtlichen Rahmengesetzes sowie mehrere Regierungsverordnungen aus den Jahren 1995/96 wurden Rechtsnormen verabschiedet, die für die Entwicklung des Leasings notwendig sind. Das „Bundesgesetz über Leasing“ wurde von der Duma am 25. Oktober 1996 in erster Lesung angenommen und dürfte nach einer Korrektur 1997 in zweiter Lesung endgültig verabschiedet werden.

Viertens ist die Vergabe von Staatsaufträgen noch ungenügend transparent und unterliegt noch kaum dem Wettbewerbsprinzip.

Fünftens fehlt im Einzelhandel ein so wichtiges Element wie überregionale Handelsketten. Hier ist leider in naher Zukunft keine Lösung in Sicht.

Rasch expandiert seit 1992 auch der Geld- und Kreditmarkt der RF (23). Es deutet vieles darauf hin, daß die RF in der Entwicklung des monetären Bereichs bzw. des Bankwesens der Spitzenreiter unter allen Reformländern sein dürfte oder jedenfalls unter ihnen ganz vorn liegt. Acht führende russische Geschäftsbanken gehören laut der bekannten Fachzeitschrift „Banker“ zu den tausend größten Geschäftsbanken der Welt (24), was angesichts ihres sehr kurzen Werdegangs jedenfalls beachtenswert ist. Andere Reformländer verfügen nicht annähernd über Geschäftsbanken (die ersten zehn sind in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesen) in solchen Dimensionen, die obendrein noch eine hohe Bonität haben.

Tabelle 1: Die größten Geschäftsbanken der RF 1996

Geschäftsbanken (Stand per 1. Juli 1996)	Aktiva (Mrd. RR)	Eigenkapital (Mrd. RR)	Bilanzgewinn (in % zu Aktiva)
1. Vneshtorgbank	23.219	4.980	—
2. ONEKSIM-Bank	15.627	855	0,52
3. Inkombank	15.267	1.131	2,87
4. MFK	9.034	1.212	4,49
5. Menatep	8.677	558	0,98
6. Rossijskij kredit	7.770	654	2,35
7. Mosbisnesbank	7.527	—	—
8. Stolischnyj bank sbereshenij	7.502	1.009	0,16
9. Avtobank	5.249	—	—
10. Tokobank	5.025	249	2,37

Quelle: Ekonomika i shisn 46 (1996) 5.

Anmerkungen: a) - keine Angaben; b) Der Kurs des RR betrug am 22. Jänner 1997 5610 RR = 1\$; c) Die größte russische Geschäftsbank, die Sberbank (Bank für Spareinlagen der Bevölkerung), mit Aktiva von 174.331 Mrd. RR und Eigenkapital von 10.221 Mrd. RR per 1. Juli 1996 ist in dieser Tabelle nicht ausgewiesen, weil der Staat an ihr mehrheitlich beteiligt ist und sie demnach nicht als privatisiert gilt.

Insgesamt paßt sich das russische Geld- und Kredit- bzw. Bankwesen immer mehr an marktwirtschaftliche Standards an und ist grundsätzlich (bei einer effizienten staatlichen Wachstumsförderung) imstande, die ab 1997 zu erwartende Wirtschaftsbelebung mitzutragen. Doch fallen hier gravierende Probleme auf, die einer möglichst raschen Lösung bedürfen.

a) Viele Banken haben eine ungenügende Bonität bzw. sind finanzschwach oder gar reif für den Bankrott. Der heutige krisenhafte Zustand vieler russischer Geschäftsbanken (ähnliches bzw. viele Bankpleiten sind auch für andere fortgeschrittene Reformländer, selbst für Tschechien, derzeit typisch) ist zunächst darauf zurückzuführen, das in den ersten Reformjahren, als die ZBR-Regulierung der Geschäftsbanken noch sehr

oberflächlich und lückenhaft war, viele unsolide, schattenwirtschaftliche oder gar kriminelle Institute gegründet wurden. Nun sind Hunderte von ihnen verschwunden. Die Zahl der Geschäftsbanken, die 1995 zeitweise 2.500 knapp übertroffen hatte, ging an der Jahreswende 1996/97 auf 2.053 zurück. Allein 1996 hat die ZBR mehr als 500 unsoliden Banken die Lizenz entzogen. Folglich setzt sich in der RF eine im Prinzip gesunde Tendenz durch: eine angemessene Reduzierung der Gesamtzahl der Geschäftsbanken bei einer Vergrößerung der Zahl von deren Filialen.

b) Die Ursachen für die besorgniserregende finanzielle Lage zahlreicher Banken sind teilweise exogen, d.h. nicht selbst verschuldet. Sie resultieren aus einer schlechten Kredit-Rückzahlungsfähigkeit ihrer Kunden aus dem warenproduzierenden Bereich, was häufig nur schwer vorzusehen ist. Doch gleichzeitig ist so eine Situation auch teilweise hausgemacht, weil die Banken bei der Kreditvergabe oft keine gebührende Rücksicht auf mögliche Gefahren nehmen und bei der Emission bzw. Platzierung ihrer Wechsel zu „großzügig“ sind.

c) Die Geschäftsbanken machen ihre Gewinne vor allem aus den Geschäften mit SVS und KSW bzw. sonstigen Effekten sowie, allerdings tendenziell abnehmend, aus Devisengeschäften. Dagegen ist ihre Rolle in der Investitionsfinanzierung nach wie vor sehr gering (25). Ihre Kreditzinsen bleiben für die produzierenden Betriebe kaum erschwinglich. Sie richten sich nicht so sehr nach dem Refinanzierungssatz der ZBR wie nach der Verzinsung von SVS und KSW, wobei in beiden Fällen der Zins sehr hoch ist. So eine Situation wurde von der ZBR-Politik auf beiden Gebieten provoziert. Doch der tendenzielle Rückgang der beiden Zinssätze bewegt die Geschäftsbank immer mehr zu einem Umdenken. Ihre Spitzenmanager verstehen sehr wohl, daß ein stabiles langfristiges Geschäft vor allem mit Investitionskrediten möglich ist. Dafür gibt es

erste positive Anzeichen. So haben acht kapitalstarke Geschäftsbanken Ende 1996 ein Investitionskonsortium gegründet, das imstande ist, 1997 bis 2000 Investitionskredite von umgerechnet 60 Mrd. \$ zu vergeben.

Seit 1992 hat sich in der RF auch weitgehend ein für Marktwirtschaften normaler Arbeitsmarkt weitgehend formiert, was leider vorwiegend durch eine über Gebühr negative Beschäftigungsentwicklung im Zuge der Transformations- bzw. Strukturkrise verursacht wurde. Für die Herausbildung eines Arbeitsmarktes sind bekanntlich mindestens zwei Voraussetzungen erforderlich: erstens das Vorhandensein eines Reservoirs nicht beschäftigter Arbeitskräfte (natürlich muß dieses Reservoir aus sozialpolitischen und menschenrechtlichen Gründen in Grenzen gehalten werden und im Normalfall in etwa das heutige österreichische Niveau nicht übersteigen) und zweitens freie Fluktuation der Arbeitskräfte. Im Erbe des „Realsozialismus“ mit seiner künstlichen Vollbeschäftigung sowie quasi feudalen Einzugsgenehmigungen für staatliche Wohnungen bzw. Ortschaften („Propiska“) fehlten beide gänzlich.

Das Reservoir freier Arbeitskräfte ist wohl schon in einem mehr als ge-

nügenden Maße vorhanden, was aus der nachfolgenden Tabelle deutlich hervorgeht. Wenn man noch die latent Unterbeschäftigten (die in unbefristeten und unbezahlten Urlaub geschickten Mitarbeiter krisenhafter Betriebe, Teilzeitbeschäftigte u. a. m.) in Betracht zieht, so dürfte die Arbeitslosenquote ca. 13% erreicht haben.

Tabelle 2: Arbeitslosigkeit in der RF (erfaßt nach ILO-Kriterien)

	1992	1993	1994	1995	1996
Arbeitslose (in Mio.)	3,6	4,2	5,5	6,0	6,6
Zunahme der Zahl der Arbeitslosen (Vorjahr = 100)	116	132	110	112	
Arbeitslose in % der Erwerbstätigen	4,7	5,5	7,4	8,3	9,2
Von Arbeitsämtern erfaßte Arbeitslose (in Mio.)	0,6	0,8	1,6	2,3	2,6
Zunahme (Vorjahr = 100)	145	196	142	132	
In % der Erwerbstätigen	0,8	1,1	2,2	3,2	3,6

Quelle: Ekonomika i shisn 2 (1997) 11.

Die oben genannte zweite Voraussetzung ist allerdings nach wie vor nur unvollständig erfüllt. So wurde die Einzugsgenehmigung zwar vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt bzw. pro forma abgeschafft und durch eine Meldepflicht ersetzt, doch wird die letztere, aus welchen Gründen auch immer, von Gebietsverwaltungen, so ganz besonders in Moskau und St. Petersburg, sehr restriktiv gehandhabt.

Für die freie Fluktuation der Arbeitskräfte ist auch ein gut entwickelter Wohnungsmarkt in den Städten notwendig, was am Beginn des Übergangs nicht der Fall war (96 bis 97% des städtischen Wohnraumes befanden sich im Staatseigentum, der Rest in dem der Wohnbaugenossenschaften). Durch eine weit fortgeschrittene Privatisierung (jeder Bürger hat das Recht, seine ehemals staatliche Wohnung gegen eine geringe Bearbeitungsgebühr - sonst unentgeltlich - zu privatisieren; so ein Vorgang ist nur einmal im Leben möglich) sowie ein Vorseilen des privaten Wohnbaus gegenüber dem staatlich finanzierten Neubau ist der Anteil des privaten Wohnraums in den Städten von 36% Ende 1995 auf 52% im Herbst 1996 gestiegen (26). Ein Wohnungsmarkt ist bereits vorhanden. Allerdings sind die anzubietenden Wohnungen bzw. Häuser für einen auch überdurchschnittlich verdienenden Arbeitnehmer in der Regel unerschwinglich, was ihren Zuzug zu evtl. anderswo liegenden Arbeitsplätzen häufig blockiert.

4. Der soziale Wandel

Im „Realsozialismus“ existierte ein breit gefächertes und dichtes Netz von Sozialleistungen, das von der herrschenden Nomenklatura nicht zu Unrecht als ein effizientes Beschwichtigungsmittel für breite Schichten der Bevölkerung betrachtet wurde. Es bewirkte in Verbindung mit einer abso-

luten Beschäftigungsgarantie eine quasi totale soziale Sicherheit für die Bürger, wenn auch in vieler Hinsicht auf einem dürftigen qualitativen Niveau, und war damit eine der wichtigsten Stützen des Systems (27).

Seit dem Beginn der marktwirtschaftlichen Reformen fand eine gewaltige „soziale Demontage“ statt, was die Normalbürger sehr bemängeln. Das ist einer der wichtigsten Gründe für eine in der Öffentlichkeit weit verbreitete negative Haltung zu bisherigen Reformen bzw. für eine „Renaissance“ der KPRF. Der Abbau im sozialen Bereich ist einerseits auf objektive, mit der seit 1992 andauernden Struktur- und Transformationskrise zusammenhängende Faktoren zurückzuführen. So war der Rückgang der realen Pro-Kopf-Einkommen als Folge einer drastischen Schrumpfung des BIP und einer Hyperinflation (sie hat auch die früheren privaten Ersparnisse quasi total entwertet) unvermeidlich. Bis Ende 1996 stiegen die Verbraucherpreise gegenüber 1991 auf das 6.038fache, die Durchschnittslöhne dagegen nur auf 2.037fache; Anfang 1991 lebte etwa ein Viertel der russischen Bürger unter einer Armutsgrenze von max. 320.000 RR pro Familienmitglied monatlich, 11% der Bevölkerung konnten nicht einmal das minimal notwendige Nahrungsmittelpaket von 219.000 RR pro Monat bezahlen (28).

Der drastische Rückgang des Lebensstandards (allerdings ist zu erwähnen, daß 1996 gegenüber 1995 in etwa konstant geblieben ist) äußert sich nicht zuletzt in einer qualitativen Verschlechterung der Ernährung durch den Rückgang des Konsums von hochwertigen Produkten, was aus der nachfolgenden Tabelle deutlich hervorgeht.

Tabelle 3: Konsum pro Kopf der Bevölkerung in der RF (kg)

Nahrungsmittel	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Brotprodukte	119	120	125	124	124	135
Kartoffeln	106	112	118	127	122	117
Zucker	47	38	30	31	31	30
Gemüse	89	86	77	71	65	70
Fleisch und -produkte	69	63	55	54	53	49
Milch und -produkte	386	347	281	294	278	240
Eier (Stück)	297	288	263	250	234	215

Quelle: Ekonomika i shishn 52 (1996) 1.

Der Rückgang des Lebensstandards hat in Verbindung mit der in der Folge zu analysierenden „sozialen Demontage“ recht negative demographische Trends hervorgerufen. Seit 1992 übertrifft die Zahl der Verstorbenen die der Neugeborenen, die durchschnittliche Lebenserwartung fiel von knapp 69 Jahren (1992) auf 64,6 Jahre (1995) und stagnierte 1996 etwa auf diesem dürftigen Niveau (29). In dieser Zeit vollzog sich eine relativ starke Emigration aus der RF, die von 104.000 1992 auf ca. 110.000 Menschen 1995 und 1996 gestiegen ist. Da diese vor allem hochqualifi-

zierte Fachkräfte bzw. Wissenschaftler sowie Kunst- und Kulturschaffende betrifft, erleidet das Land Verluste von schätzungsweise 45 Mrd. \$ jährlich. Nach Schätzungen der Kommission für Bildung des Europarats kann diese Marke demnächst 60 Mrd. \$ erreichen (30).

Andererseits ist das soziale Debakel in der RF auf gravierende Mängel in der Sozialpolitik der Regierungen, vor allem der von J. Gaidar 1992, zurückzuführen. Dieser und seine Mannschaft gingen von der Vision eines sozial abgewerteten Modells des amerikanischen Kapitalismus aus und haben vor dem überhasteten Beginn der Reformen kaum an eine soziale Abfederung gedacht. Folglich verschärften sich seit Anfang 1992 die sozialen Spannungen, die im Oktober 1993 bürgerkriegsähnliche Zustände mitverursacht haben. Das hat W. Tschernomyrdin und seine Teams dazu bewogen, seit 1994 ihre sozialen Aktivitäten zu vergrößern, vor allem in bezug auf die sozial schwächsten Schichten. Denn der Rückgang des Lebensstandards wurde auch von einer starken Einkommensdifferenzierung begleitet (die Relation zwischen den Realeinkommen der 5% ärmsten und der 5% reichsten Bürger beträgt derzeit 1:16 !), was ebenfalls soziale Konflikte drastisch verschärfte. Der ganze soziale Bereich wird wegen der oben geschilderten Budgetkrise nach wie vor unterfinanziert (so betrugen die Ausgaben aus dem Bundeshaushalt für Gesundheitswesen, Bildung und Kultur im 1. Hj. 1996 nur 0,85% des BIP), doch bemüht sich der Staat, wenigstens die Lage der ärmsten Schichten zu entschärfen. In dieser Hinsicht trägt sein Kurs einige Züge in sich, die der traditionellen sozialdemokratischen Politik ähnlich sind.

Vor dem Hintergrund der historischen Gegebenheiten Rußlands von 1917 bis 1991, die durch eine deutlich ausgeprägte gesellschaftliche Solidarität gekennzeichnet waren, bräuchte das Land wenigstens für die ganze Übergangszeit eine gesellschaftliche Einrichtung ähnlich der österreichischen Sozialpartnerschaft. Es sind auch dahingehende Trends festzustellen. So existieren drittelparitätische Kommissionen auf den Ebenen des Bundes, der Teilrepubliken und Regionen sowie Branchen, bestehend aus Vertretern des Staates, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften. Allerdings beschränken sich diese Gremien in ihrer Tätigkeit weitgehend auf die Lohn- (jährlich werden das Generalabkommen auf der Bundesebene sowie mehr als 60 sektorale und intersektorale Tarifabkommen geschlossen, die 1995 noch von 98.513 betrieblichen Kollektivverträgen ergänzt wurden) und benachbarte Sozialfragen, behandeln jedoch andere wichtige Bereiche - etwa den der Preisbildung - kaum oder gar nicht. Aber auch die vertragliche Lohnregulierung ist alles andere als effizient. So erstreckt sie sich so gut wie gar nicht auf Betriebe mit weniger als 100 Beschäftigten. Hier herrscht der Unternehmer wie ein Monarch. In budgetfinanzierten Einrichtungen werden entgegen den Tarifabkommen Löhne und Gehälter monatelang nicht ausbezahlt. Das hat u. a. dazu geführt, daß 95% aller Streiks 1995 auf den Bildungssektor entfallen sind (insgesamt waren 1995 495.400 Personen an Streiks beteiligt gegenüber 155.500 1994).

Die politische Führung ist sich darüber im klaren, daß die Entwicklung in Richtung Sozialpartnerschaft weitergehen muß. Dazu hat das Ministerium für Arbeit und soziale Entwicklung 1996 eine Konzeption und ein mittelfristiges Aktionsprogramm ausgearbeitet, die allerdings noch nicht die Form einer Regierungsverordnung angenommen haben. Das wäre jedoch in vieler Hinsicht dringend notwendig.

Mit gravierenden sozialen Problemen sind die Arbeitslosen konfrontiert. Nur die beim Föderalen Beschäftigungsdienst (FBD) offiziell registrierten Arbeitslosen haben das Recht auf ein Arbeitslosengeld, und das nur für sechs Monate. Folglich hat eine 1996 vom FBD in Auftrag gegebene repräsentative Befragung von Arbeitslosen gezeigt, daß das Arbeitslosengeld zu den Einkommen der betreffenden Familien nur 22,5%, andere staatliche Hilfe lediglich 6,3%, gelegentliche Verdienste, nicht zuletzt in der Schattenwirtschaft, dagegen 69,8% beiträgt bzw. beitragen. (31) Großteils wegen der Budgetkrise werden das Bundesbeschäftigungsgesetz vom 20. April 1996 sowie zahlreiche föderale und regionale Beschäftigungsprogramme kaum erfüllt.

In den Bereichen Pensions- und Gesundheitswesen ist der Staat seit 1992 bemüht, das budgetfinanzierte System in diesen Bereichen aufzulösen und es durch ein sich auf Pflichtbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern stützendes Modell zu ersetzen. So eine Pflichtversicherung soll durch Fonds einer freiwilligen zusätzlichen Versicherung ergänzt werden.

Die Arbeitnehmer haben derzeit für die gesamte pflichtmäßige Sozialversicherung nur 1% ihrer Löhne und Gehälter abzuführen. Angesichts der Höhe des Durchschnittslohns (ca. 180 \$ pro Monat) sind höhere Beiträge der Masse der Arbeitnehmer wohl auch unzumutbar. Der Hauptträger solcher Beiträge sind bisher die Arbeitgeber. Da jedoch budgetfinanzierte staatliche Einrichtungen wie in den Bereichen Medizin, Bildung, Wissenschaft und Kultur von der Finanzkrise zutiefst betroffen sind und zahlreiche privatisierte Betriebe in roten Zahlen stecken, bleiben die geplanten Zuführungen zu föderalen und regionalen Fonds für Sozialversicherung, Pensionsversicherung und medizinische Pflichtversicherung häufig aus. Das System des in der Sowjetzeit unentgeltlichen Gesundheitswesens wird schrittweise ausgehöhlt, ohne gleichzeitig durch ein wirksames und allumfassendes Versicherungssystem ersetzt zu werden. Die durchschnittlichen Pensionen bewegten sich seit 1992 nur zwischen 100 und 150% des miserablen offiziellen Existenzminimums, was angesichts der objektiven Zustände noch als „Erfolg“ bewertet werden kann. Allerdings werden die fälligen Pensionen wegen der Budgetkrise häufig monatelang nicht ausbezahlt. So häuften sich die Zahlungsrückstände des Budgets 1996 an Pensionisten bis Anfang Dezember 1996, so Tschernomyrdin, auf mehr als 17 Bio. RR, die erst im 1. Hj. 1997 nachbezahlt werden sollen, was jedoch keineswegs garantiert ist.

5. Kurzes Fazit und Ausblick

Aus der vorhergehenden Analyse geht deutlich hervor, daß von der ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaft in der RF „höchstens“ nicht zusammenhängende Scherben geblieben sind. Rußland von heute hat eine fortgeschrittene Übergangsökonomie marktwirtschaftlichen Zuschnitts. Die gesellschaftlich relevanten politischen Auseinandersetzungen können nur um die Frage nach Formen, Tempo und sozialer Abfederung der weiteren marktwirtschaftlichen Transformation, und nicht danach, ob eine Marktwirtschaft oder etwas anderes kommen soll, ausgetragen werden. Doch viele Ökonomen, Politologen und Politiker im Ausland wollen oder können das, aus welchen Gründen auch immer (so wegen überlieferter Denkweisen aus der Zeit des „kalten Krieges“), nicht wahrhaben. Sie übersehen den Tatbestand, daß Rußland von heute mit der UdSSR von gestern alles andere als identisch ist. Folglich werden für die Gegenwart und Zukunft der RF makabre und betont pessimistische Szenarios gezeichnet. Sehr bemüht darum sind häufig Autoren aus den mit der RF um günstigere Wirtschaftsbeziehungen mit dem Westen konkurrierenden Reformländern, und das, wie an einem merkwürdigen Beispiel nachzuweisen ist, durchaus aus eigennützigen Gründen.

So behauptet ein polnischer Ökonom, J. Winiecki (derzeit Professor an der Europäischen Universität Viadrina in Frankfurt/Oder), daß „der Annäherungsprozeß an eine normale Marktwirtschaft in Rußland viel länger als in Ostmitteleuropa oder im Baltikum dauern“ werde (32). Zur Begründung dieser These bzw. Vision hält Winiecki es nicht für nötig, auf tatsächlich damit zusammenhängende Probleme einzugehen, etwa auf die enorme Größe Rußlands, die eine landesweit konzertierte, homogene Reformpolitik erschwert und den Übergang verlangsamt. In seiner Begründung stützt er sich auf recht zweifelhafte „Argumente“.

So sollen in Rußland das (marktwirtschaftliche) Wertesystem und damit die Arbeitsmoral weitaus mehr zerfallen sein als in Mitteleuropa und im Baltikum, weil der russische „Realsozialismus“ viel länger gedauert habe als in den genannten Ländern. Um diese These zu „erhärten“, will er der KPdSU in die Schuhe schieben, das Prinzip „gleicher Lohn für alle“ praktiziert zu haben, was nie der Fall war. Nur sind die heute Erwerbstätigen in Mitteleuropa und im Baltikum im prinzipiell gleichen stalinistischen bzw. neostalinistischen Milieu aufgewachsen wie ihre russischen Kollegen, die - wie ganz besonders die Erfahrungen von Betrieben mit ausländischer Beteiligung zeigen - den ersteren in Sachen Fertigkeiten, Motivation und Arbeitsmoral keineswegs unterlegen sind. Die Vorfahren der Mitteleuropäer und Balten konnten diesen schon deshalb kein Wertesystem des entwickelten Industriekapitalismus vermitteln, weil ihre Länder (wohl bis auf Tschechien) vor dem Zweiten Weltkrieg wirtschaftlich zu den Schlußlichtern Europas gehörten und industriell bzw. bezüglich der Arbeitswelt der UdSSR alles andere als überlegen waren.

Bei objektiver Betrachtung befindet sich die RF im Vergleich zu den anderen fortgeschrittenen Reformländern qualitativ auf derselben Stufenleiter, mit graduellen Rückständen oder Vorsprüngen in den einzelnen Richtungen des Übergangs. Da Rußland in bezug auf die Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, Humankapital, den Entwicklungsstand der Wirtschaftswissenschaft, die wissenschaftlich-technologischen Standards (übrigens ist die RF das einzige Reformland, das sich eine weitgehend selbsttragende wissenschaftlich-technologische Entwicklung leisten könnte) mehr oder weniger deutliche Vorteile gegenüber den anderen Reformländern aufweist, kann wissenschaftlich kein überzeugender Nachweis für die „Prognose“ erbracht werden, warum es - vorausgesetzt, daß es mit keiner internationalen Diskriminierung oder gar Ausgrenzung konfrontiert sein sollte - hinter den CEFTA-Ländern oder dem Baltikum zurückbleiben sollte.

Im Jahre 1997 ist Rußland bestrebt, der Wirtschaftskrise ein Ende zu setzen. Eigentlich waren dafür bereits 1996 viele objektive Voraussetzungen vorhanden, was die OECD dazu bewogen hatte, für das vorige Jahr ein BIP-Wachstum von 2% (33) zu prognostizieren. Doch die Konjunktur ist, so sehr treffend der ehemalige Wirtschaftsminister der BRD, Prof. Karl Schiller, in der Tat zu 50% Psychologie. Der auf alle Fälle bis Mai 1996 als durchaus möglich erscheinende Sieg G. Sjiganows bei der Präsidentschaftswahl hat aber viele potentielle Investoren zurückhaltend gestimmt. Folglich kam es im 1. Hj. zu einem Einschnitt bei Investitionen und BIP, der auch nach dem Wahlsieg B. Jelzins am 3. Juli nicht mehr ausgebügelt werden konnte. Auch die ab September öffentlich bekannten gesundheitlichen Probleme des russischen Präsidenten wirkten in dieselbe Richtung.

Für 1997 wird in allen glaubwürdigen Prognosen ein leichtes BIP-Wachstum von 1 bis 3% vorausgesagt (das Budget 1997 geht zum erstenmal seit Beginn der Reformen auch von dieser Prämisse aus). Bei einer effizienteren Wirtschaftspolitik dürfte auch mehr möglich sein. Die Erfahrungen von Schwellenländern und einigen reformfreudigen Entwicklungsländern zeigen, daß eine Zunahme der Investitionen und damit des BIP erst dann möglich sind, wenn die jährliche Inflationsrate unter 40% fällt. Mit der Reduzierung dieses Wertes auf 21,8% (1996), das Budget 1997 geht von 11,8% für das laufende Jahr aus, ist diese Voraussetzung gegeben.

In diversen Prognosen und Programmen geht die Regierung der RF von einem jahresdurchschnittlichen BIP-Wachstum von 5 bis 6% bis 2000 aus. Bis 2005 sollte der Anteil der unter dem Existenzminimum lebenden Bevölkerung auf 2% zurückgehen und sich die Relation zwischen dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen und dem Existenzminimum von 2,02 1995 auf 4,67 verändern. Diese Visionen sind nicht unrealistisch, doch allein durch das ab 1997 zu erwartende Wirtschaftswachstum nicht realisierbar. Dafür muß vor allem die ökonomische und soziale Rolle des Staates viel effizienter gestaltet werden.

Der Autor dieses Artikels hat in seinen früheren Publikationen (so auch in mehreren Artikeln in „Wirtschaft und Gesellschaft“ seit 1993) den Übergang bzw. die ökonomische, soziale und politische Situation Rußlands alles andere als ungenügend kritisch oder zu optimistisch beurteilt. Aber heute ist diese Situation zwar nach wie vor nicht rosig, doch nicht mehr tragisch oder katastrophal, und schon gar nicht hoffnungslos. Zahlreiche nicht sehr fundierte Berichte in Fach- und insbesondere massenwirksamen Publikumszeitschriften, so auch österreichischen, über einen steilen Abstieg und diverse Horrorszenarios können nur ein Ergebnis erzielen: die Öffentlichkeit der Westländer über die Situation in der riesigen Atommacht Rußland über Gebühr verunsichern. Nur: daß alles maßvoll gemacht werden sollte, ist wohl doch eine Binsenweisheit

Anmerkungen

- (1) Wenn die konservative US-Denkfabrik Heritage Foundation die RF nach dem Grad der ökonomischen Freiheit weltweit an die 115. Stelle setzt, so ist das als ein nicht überaus scharfsinniger Witz zu werten. Vgl. Die Presse (17. Dezember 1996).
- (2) Vgl. Pankov, V., Die Transformation der russischen Außenwirtschaft, in: Osteuropa-Wirtschaft 4 (1996); Pankov, V., Ökonomisch-politische Beziehungen zwischen Rußland und der Ukraine, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 5 (1996); Pankov, V., Die GUS als internationales Gebilde: Auf dem Wege der Neuintegration?, in: West-Ost-Journal 5-6 (1996).
- (3) Von der Transformation der Eigentumsverhältnisse im agrarischen Sektor wird hier abgesehen, weil eine frühere Publikation dem aktuellen Stand auf diesem Gebiet entspricht. Vgl. Pankov, V., Die Transformation der russischen Landwirtschaft, in: Wirtschaftspolitische Blätter 3-4 (1996).
- (4) Als privatisiert bzw. privat gelten in der RF im allgemeinen Betriebe, an deren Grundkapital der Staat gar nicht oder unterhalb der Sperrminorität beteiligt ist.
- (5) Nach russischer Rechtsprechung gelten jene Betriebe als Kleinbetriebe, die je nach Branche 30 bis 100 Mitarbeiter zählen. Dafür, ob es sich um kleine oder große Privatisierung handelt, muß jedoch m. E. ein qualitatives Kriterium ausschlaggebend sein. Bei der ersten bilden sich individuelle Privatfirmen, bei der zweiten Kapitalgesellschaften heraus.
- (6) Soweit nicht eigens vermerkt, stammen alle Fakten und Daten in diesem Artikel aus amtlichen Quellen der RF.
- (7) Vgl. Rossijskaja gazeta (russ.) (20. Juni 1995).
- (8) Vgl. ebenda (14. Jänner 1997).
- (9) Vgl. Pankov, V., Die Privatisierung in Rußland: Das Kernproblem des Übergangs zur Marktwirtschaft, in: Österreichische Osthefte 1 (1993) 9f.
- (10) Unter Mafia verstehe ich die organisierte Kriminalität, die vorwiegend zur Befriedigung besonderer ökonomischer Interessen der betreffenden Personen dient. Sie funktioniert sowohl in der Schattenwirtschaft als auch in der legalen Ökonomie sowie im Grenzgebiet der beiden. Sie setzt sich aus folgenden Schichten zusammen: a) die Mafia-Clan-Chefs (Drahtzieher); b) führende Mafia-Manager; c) korrupte Beamte; d) Mafia-Fußvolk (Leibwächter, Eintreiber von Schutzgeldern, professionelle Killer u. a.); siehe ausführlicher: Pankov, V., Ostkriminalität - der Einfluß der russischen Mafia auf das organisierte Verbrechen in Österreich, in: Innere und äußere Sicherheit in Europa, 22. bis 24.9.1995, Techendorf/Weißensee, Kärnten, Freiheitliche Akademie (Wien 1996) 52f.
- (11) Ekonomika i shisn 40 (1996) 42.

- (12) Kommersant (russ.) 28 (1994) 54ff.
- (13) Rossijskaja gazeta (6. Dezember 1995).
- (14) Ebenda (30. Juli 1996).
- (15) Die kumulierte Staatsverschuldung Rußlands hält sich, entgegen gängigen Vorstellungen, - selbst nach Maastricht-Kriterien - noch in Grenzen. Sie (Innen- und Außenverschuldung) betrug nach drei Quartalen 1996 42% des BIP, dürfte jedoch Ende 1996 50% erreicht haben, vgl. Argumenty i fakty (russ.) 47 (1996) 16.
- (16) Finanssowije iswestija (russ.) (22. Feber 1996).
- (17) Rossijskaja gazeta (15. Oktober 1996).
- (18) Ekonomika i shisn 50 (1996) 1.
- (19) Dieses System wird auch als dreischichtig bezeichnet, wobei die Investitionsbanken als dritte Schicht gelten.
- (20) Siehe auch: Pankov, V., Die marktwirtschaftliche Transformation Rußlands im monetären Bereich, in: Wirtschaftspolitische Blätter 1 (1995) 72ff.
- (21) Rossijskaja gazeta (17. Jänner 1997).
- (22) Vgl. Ekonomika i shisn 52 (1996) 5; 2 (1997) 1.
- (23) Vgl. auch Fußnote (20).
- (24) Vgl. Finanssowije iswestija (16. Juli 1996).
- (25) Vgl. Fußnote (20) 74.
- (26) Vgl. Ekonomika i shisn 18 (1996) 23; 36 (1996) 1.
- (27) Vgl. Pankov, V., Ökonomie der Reformländer (Wien 1994) 33ff.
- (28) Vgl. Ekonomika i shisn 46 (1996) 11; Rossijskaja gazeta (21. Jänner 1997). Allerdings wird der Einbruch im Lebensstandard, der sich aus dem o. g. Gefälle der Dynamik von Inflation und Durchschnittslöhnen ergibt, teilweise durch soziale Transfers und insbesondere durch statistisch nicht erfaßte Verdienste in der Schattenwirtschaft abgedeckt. Diese erreichten 1996, laut Schätzungen des Staatskomitees für Statistik der RF, 23% der offiziellen Lohnsumme, vgl. Ekonomika i shisn 2 (1997) 2.
- (29) Ekonomika i shisn 1 (1997) 36.
- (30) Ebenda 48 (1996) 11.
- (31) Ebenda 37 (1996) 39.
- (32) Neu Zürcher Zeitung, Fernausgabe (3. Dezember 1996). Worauf Herr Winiecki hinaus will, ist fadenscheinig: Es „dürften mit der westlichen Politik des Entgegenkommens gegenüber Rußland unnötige Opfer verbunden sein“. Sollten diese „Opfer“ anderswohin umgeleitet werden?
- (33) OECD Economic Surveys. The Russian Federation (Paris 1995) 23.

BÜCHER

Reformbereitschaft wider Willen?

Rezension von: Anton Pelinka,
Christian Smekal (Hrsg.),
Kammern auf dem Prüfstand.

Vergleichende Analysen
institutioneller

Funktionsbedingungen.

Schriftenreihe des Zentrums für
angewandte Politikforschung, Band 10,
Signum Verlag, Wien 1996, 193 Seiten,
öS 248,—.

Das spezifisch österreichische System der gesetzlichen Interessenvertretungen und die darauf aufbauende Sozialpartnerschaft waren seit jeher ein bevorzugtes politikwissenschaftliches Forschungsfeld. Zu erinnern ist insbesondere an die zahlreichen (und in bestimmten zeitlichen Abständen immer wieder modifizierten) Studien von Anton Pelinka, Emmerich Tálos und Bernd Marin. Der sich im letzten Jahrzehnt beschleunigende ökonomische, gesellschaftliche und politische „Wandel“, beschrieben durch „Schlagwörter“ wie Liberalisierung, Deregulierung, Individualisierung, Wertewandel, Europäisierung und Globalisierung, hat zusammen mit den gegen die gesetzlichen Interessenvertretungen gerichteten politischen Kampagnen das Interesse universitärer Forschung an den Kammern sowie am Modell der Sozialpartnerschaft neu belebt.

Darüber hinaus haben in den letzten

Jahren die Arbeiterkammern die universitäre Forschung und Meinungsforschungsinstitute eingeladen, sich uneinflusst, kritisch und mit wissenschaftlicher Gründlichkeit mit dem Stellenwert der gesetzlichen Interessenvertretungen in der Gesellschaft, mit der sogenannten „Pflichtmitgliedschaft“ als Grundlage des Kammersystems und mit dem System der Sozialpartnerschaft zu befassen und Anregungen für deren Weiterentwicklung zu geben.

1994 führte die im Gefolge der AK-Wahl geführte heftige öffentliche Diskussion um den (Weiter-)Bestand der gesetzlichen Interessenvertretungen zur Vereinbarung der Koalitionsparteien, den Kammern Befragungen ihrer Mitglieder zur Stärkung ihrer Akzeptanz nahezulegen. Nachdem in einigen Kammern in den vorangegangenen Jahren den geänderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung getragen worden war und sie zum Teil einschneidende Reformen vorgenommen hatten, war es zumindest für die großen gesetzlichen Interessenvertretungen eine Selbstverständlichkeit, dem Wunsch der Regierungsparteien zu entsprechen und Mitgliederbefragungen durchzuführen.

Kurz vor dem Ende der Mitgliederbefragung der Arbeiterkammern im Frühjahr 1996 wurde - offenbar auf das zu diesem Zeitpunkt gesteigerte mediale Interesse zielend - der hier zu besprechende Sammelband unter dem Titel „Kammern auf dem Prüfstand“ vorgestellt: Anton Pelinka beschäftigt sich in seiner Einleitung allgemein mit den Kammern und der Sozialpartnerschaft unter den geänderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Christian Smekal und Christof Fink fragen nach der Effizienz

der Pflichtmitgliedschaft und nach den Alternativen bei einer Aufhebung derselben, Fritz Plasser und Peter A. Ulram präsentieren Ergebnisse aus der Meinungsforschung. Vergleichende Forschungen zwischen dem Interessensystem unseres Landes und jenem der USA bzw. jenem der Schweiz stehen im Mittelpunkt der Beiträge von Peter Gerlich, Werner Teufelsbauer und Clarisse Pásztor, wobei sich die Letzgenannten vor allem auf die Arbeitgeberverbände in Österreich und der Schweiz konzentrieren. Von Pelinka und Smekal erstellte „Thesen und Szenarien“ schließen einen Band ab, der im wesentlichen wenig Neues bringt und in dem einige Autoren ihre im Rahmen ihrer gutachterlichen Tätigkeit erarbeiteten Forschungsergebnisse modifiziert präsentieren.

Nachdem das Ergebnis der Mitgliederbefragung der Arbeiterkammern alle Voraussagen, sowohl was die gesamtösterreichisch über 60% liegende Beteiligung als auch die über neunzigprozentige Zustimmung anbelangt, übertraf, somit alle gesetzlichen Interessenvertretungen gestärkt aus ihren Umfragen hervorgingen, schien das Buch wenige Wochen nach seinem Erscheinen bereits nicht mehr der Tagesaktualität zu entsprechen.

Dennoch lohnt sich eine genauere Betrachtung. Dies nicht nur, weil die Diskussion um das politische System unseres Landes und dabei besonders die Frage nach der Akzeptanz, Legitimität und Zweckmäßigkeit der mit gesetzlicher Pflichtmitgliedschaft ausgestatteten Kammern und der darauf aufbauenden Sozialpartnerschaft in einem nicht geringem Maße strukturell von der Entwicklung der gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen bedingt sind. Vielmehr positionieren die Herausgeber den Band, der parallel zu den laufenden Befragungen in den Kammerorganisationen geschrieben wurde, als politikwissenschaftliche Evaluierung

eines gesellschaftlichen Vorganges. Wenn aber die Untersuchungen den „Charakter einer Beobachtung“ annehmen sollen, darf eine intime Kenntnis des Forschungsgegenstandes vorausgesetzt werden. Genau diese scheint jedoch bei Christian Smekal und Christof Fink - zumindest was die Arbeiterkammern betrifft - nicht der Fall zu sein. Doch darüber weiter unten.

Während alle Autoren die Beweglichkeit und Unberechenbarkeit des „politischen Marktes“ betonen und dadurch langfristig Probleme für den Weiterbestand der gesetzlichen Interessenvertretungen sowie der Sozialpartnerschaft in seiner derzeitigen Form sehen, gehen sie in ihrer Einschätzung des Systems der österreichischen Interessenvertretungen nicht ganz konform: Während etwa Pelinka der Meinung ist, daß den Verbänden im Unterschied zu den politischen Parteien der „Zwang zur Anpassung, zum Lernen“ - wie er meint - „grundsätzlich fremd“ ist und dadurch der Verbandstypus „Kammer“ zunehmend in Schwierigkeiten gerät (S.22), Smekal und Fink die „zentralen Ineffizienzen der Pflichtmitgliedschaft“ (S.65) orten, warnt Gerlich vor einer Überbetonung des Wettbewerbs und der Auseinandersetzung, denn diese führt „zur Instabilität und Blockierung von Politik“ (S.143). Auch im Vergleich zur Schweiz erscheint das österreichische System der gesetzlichen Interessenvertretungen effizienter, wie Teufelsbacher und Pásztor nachweisen.

Problematisch erscheint mir vor allem die zu wenig hinterfragte Einführung des „Marktparadigmas“ in die politikwissenschaftliche Diskussion. „Politischer Markt“, so lautet nun offenbar auch das Credo einiger Wissenschaftler, bringe mehr Demokratie und mehr Effizienz. Wenn etwa Pelinka im Rückgriff auf frühere Studien die Funktionsweise der österreichischen Sozialpartnerschaft erneut als „Antithese zum

Parlamentarismus“ sieht (S.14), so muß man sich schon fragen, ob damit nicht völlig unterschiedliche Systeme unzulässigerweise verglichen werden.

Zum einen: Die Sozialpartnerschaft, die sich als permanenter, explizit auf das Gemeinwohl gerichteter Verhandlungszustand und als Wille zur Kooperation großer Interessenverbände versteht, hat bekanntlich keine legislative, sondern eine beratende Funktion. Wenn Pelinka in der Sozialpartnerschaft im Vergleich zum Parlamentarismus das Fehlen einer „externen durch den Wettbewerb um Wählerstimmen erreichbaren Legitimität“ konstatiert, muß er sich die Frage gefallen lassen, wie er sich diese bei Verbänden mit unterschiedlicher Aufgabenstellung vorstellt. Darin, im Konkordanzprinzip sowie in der „grundsätzlichen Immunität der Sozialpartnerschaft gegenüber dem politischen Markt“ eine „Verspätung von Anpassungszwängen, die von Veränderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ausgehen“, zu sehen, übergeht, daß es gerade eine der Aufgaben der Sozialpartnerschaft ist, die jeweiligen Modernisierungskosten für das Gemeinwohl auf ein erträgliches Maß zu reduzieren. Gegenüber den politischen Parteien, die in der Mediengesellschaft gleichsam gezwungen sind, „zeitgeistig“ zu agieren, haben die Sozialpartner die Aufgabe, die gesamtgesellschaftlichen „Kosten von“ Veränderungen sowie die Benachteiligung bestimmter Gruppen zu minimieren.

Es trifft denn auch nicht zu, daß den mit gesetzlich definierter umfassender Mitgliedschaft ausgestatteten Verbänden „Lernen“ bzw. der „Zwang zur Anpassung“ - wie Pelinka meint - „grundsätzlich fremd“ ist. Im Gegenteil: Stärker und intensiver als die gezwungenermaßen im medialen Umfeld agierenden politischen Parteien sind die Interessenvertretungen durch ihre Funktionäre, die zum überwiegenden Teil keine

hauptberuflichen Politiker sind, sondern als Betriebsräte, Innungsmitglieder oder Landwirte im Beruf stehen, mit den laufenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen konfrontiert.

Die Ausführungen von Christian Smekal und Christof Fink zur „Effizienz der Pflichtmitgliedschaft“ zeichnen sich - was die Arbeiterkammern betrifft - leider durch eine eklatante empirische Unkenntnis der kammerinternen Entscheidungsfindung aus. So behaupten sie etwa, daß sich „die Kammerführungen („Expertokraten“ und Bürokraten) ... gegenüber den einfachen Funktionären und den Mitgliedern in vielen Bereichen verselbständigt“ hätten (S.63). In Anlehnung an eine frühere Arbeit von Weissel meinen die Autoren, daß den Funktionären und/oder den beschlußfassenden Gremien fertige „Entscheidungspakete“ vorgelegt werden, „an denen die Funktionäre nichts mehr verändern können“ (S.47). Das ist einfach falsch. Eine Betrachtung des Entscheidungsablaufs in den Arbeiterkammern zeigt, daß die „Erst- und Letztentscheidungen „etwa über Begutachtungen und Studien immer von den gewählten Mandataren (meist vorab in den entsprechenden, von Funktionären - und nicht von Kammermitarbeitern - besetzten Ausschüssen) und oft nicht nach der Meinung der die Materie bearbeitenden Kammermitarbeitern getroffen werden. Die grundsätzliche Positionierung der Kammern wird prinzipiell von der Selbstverwaltung, also den Funktionären, bestimmt, wobei es Aufgabe des Büros ist, die Politik mit Fachverstand und Expertise zu unterstützen. Entscheidend ist immer die von den Organen der Selbstverwaltung formulierte „politische Linie“. Dementsprechend werden von den Funktionären auch regelmäßig Änderungen an den Expertenvorlagen vorgenommen. Es mag sein, daß Weissels Urteil für die sechziger oder siebziger Jahre Gültigkeit hatte, der aktuellen

Politikgestaltung in den Arbeiterkammern entspricht es schon lange nicht mehr.

Die Verbände agierten bis vor wenigen Jahren in einem gänzlich anderen medialen Umfeld. Daher mag der Eindruck entstanden sein, daß die Kammern, und insbesondere die Arbeiterkammern, zu wenig Anpassungsbereitschaft an die gesellschaftliche Entwicklung gezeigt haben. Allein eine kritische Betrachtung der Geschichte der Arbeiterkammern zeigt, daß sie immer, und nicht erst seit dem AKG 1992, auf wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Veränderungen reagierten.

Die in den letzten Jahren durchgeführten inneren Reformen und der auch von den Autoren gewürdigte gegenwärtige Anpassungsprozeß wurden und werden nicht nur - wie Smekal und Fink fälschlich behaupten - aus Angst der Kammerführungen vor einem Verlust der Pflichtmitgliedschaft, sondern im Rahmen der für „Non-profit-Organisation“ notwendigen strategischen Neupositionierungen durchgeführt.

Smekal und Fink geht es um die „zentralen Ineffizienzen“, die sie besonders in einem „übergroßen Leistungsangebot“ der Kammern sehen. Davon ausgehend präsentieren sie Reformansätze, die zwar prinzipiell an einer Pflichtmitgliedschaft festhalten, aber marktkonforme Mechanismen und damit mehr Effizienz bewirken sollen. Die von ihnen vorgestellten drei Reformansätze („Regelmäßige Urabstimmungen“, „Zweckbindung von Steuergeldern“ und „Gesplante Mitgliedschaft“) erscheinen jedoch bei näherer Betrachtungsweise kaum geeignet das Kammer-System beizubehalten, sondern sind als Weg zu einer etappenweisen Beseitigung der gesetzlichen Interessenvertretungen zu sehen.

Es ist Aufgabe der Kammern, einen Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen so zu finden, daß einfluß-

schwache Minderheiten nicht benachteiligt werden. Abstimmungen können dieses zentrale Problem nicht beseitigen. Die freiwillige Zweckbindung bestimmter Umlagen öffnet kurzfristigen Profilierungsvorhaben und einem Aktivismus die Tür, im Rahmen dessen gesamtwirtschaftliche Aufgaben in den Hintergrund treten würden.

Auch die sogenannte „gesplante Mitgliedschaft“, unter der sich die Autoren einen Grundbetrag als Abgeltung für Gemeinwohlaufgaben und einen erhöhten Mitgliedsbeitrag für spezifische Individualleistungen (mit dem dann die Kammern mit freien Verbänden im Wettbewerb stehen) vorstellen, bedeutet die Ausschaltung der Kammern auf Raten. Jene finanzstärkeren Gruppen, die dadurch entlastet werden (da sie die spezifischen Individualleistungen nicht benötigen oder sich diese anderweitig besorgen), würden dann bald auch die Abschaffung des „Grundbetrages“ fordern. Den Entsolidarisierungstendenzen würde man dadurch auf Kosten der Schwächeren nur Vorschub leisten.

Die Meinungsforscher Fritz Plasser und Peter A. Ulram stellen fest, daß der Begriff „Sozialpartnerschaft“ nach wie vor (wenn auch mit einer leicht abnehmenden Tendenz) sehr positiv besetzt ist. Interessant - und durchaus im Trend liegend - erscheint die Feststellung, daß Kritik an der Sozialpartnerschaft 1984 vor allem von Unternehmern und Angestellten, elf Jahre später aber vorwiegend von unqualifizierten Arbeitern und Landwirten formuliert wurde. Die im Beitrag präsentierten älteren Umfragedaten zeigen eine hohe Akzeptanz der Arbeiterkammern bei ihren Mitgliedern. Gleichzeitig untermauern die Daten eine (bedenkliche) Übernahme von in der medialen Diskussion oft verwendeten Stereotypen wie Bürokratie, Mitgliederferne, Innovationsfeindlichkeit und Funktionsanstalten durch die Mitglieder. Umfrageergebnisse aus dem Jahr

1993 wiesen eine Zustimmung zur Beibehaltung der Pflichtmitgliedschaft im Verhältnis 40% zu 34% aus. Die Mitgliederbefragung 1996 konnte diese Ergebnisse bei weitem übertreffen.

Peter Gerlich fragt in seinem Vergleich zwischen den Interessensystemen der USA und Österreichs nach ihrer Effizienz, Effektivität und Funktionalität für die Mitglieder und das politische Gesamtsystem. Er kommt zu dem Schluß, daß die Legitimität des amerikanischen Systems als sehr niedrig, während jene des österreichischen als hoch einzuschätzen ist. Ist die Effizienz des amerikanischen Systems für die Mitglieder im Bereich der Unternehmen und der Arbeitnehmer als gering einzuschätzen, sieht Gerlich jene des österreichischen Systems im internationalen Vergleich „noch in optimaler Form gegeben“. Der Beitrag der Sozialpartnerschaft zur Funktionalität ist gegenüber dem amerikanischen Interessensystem als sehr hoch zu bewerten. Demgegenüber ist der Beitrag des amerikanischen Systems zur Demokratiequalität als positiv zu bewerten.

In ihrem Schlußbeitrag konstatieren Pelinka und Smekal die nicht neue Tatsache, daß eine Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft eine Ende der Kammern bedeuten würde. Es ist, wie die Autoren feststellen, fraglich, ob in einem Land von der Dimension Österreichs langfristig zwei bundesweit agierende, umfassend operierende, auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhende Arbeitnehmer- oder auch Arbeitgeberverbände nebeneinander bestehen könnten; ob nicht eine Umwandlung der Kammern in freie Verbände entweder deren baldiges Ende oder aber das Ende der existierenden freien Verbände bedeuten würde. Die Pflichtmitgliedschaft wird denn auch als Dominostein gesehen, dessen Fall eine Entwicklung in Richtung des skandinavischen Modells (konkurrierende Arbeitgeber- und

Arbeitnehmerverbände mit abnehmendem Einfluß der Sozialpartnerschaft) in Gang setzen würde. Zur Absicherung der Pflichtmitgliedschaft und damit der Kammern sollten - nach Auffassung der beiden Autoren - ihre „innere Demokratiequalität“, etwa durch die Verankerung regelmäßiger „Urabstimmungen“, verbessert werden. Durch eine „relative Distanz zu den Parteien“ könnten sich die Kammern von der Erosion des politischen Systems abkoppeln, was sie „stärker in einen Gleichklang mit den langfristigen Entwicklungslinien der österreichischen Gesellschaft bringen“ würde. Pelinka und Smekal/Fink beurteilen jedoch die Reformbereitschaft der Kammern aus strukturellen Gründen skeptisch.

Im Vergleich zu den von Manfred Prisching im vorigen Jahr formulierten „Acht Thesen“ (1) zur „Erneuerung des Selbstverständnisses“ der Trägerorganisationen der Sozialpartnerschaft bleiben die im vorliegenden Buch gemachten Vorschläge weitgehend nebulos. Dennoch sollte nicht über sie hinweggegangen werden. Es bleibt eingehenden Diskussionen inner- und außerhalb der Kammern vorbehalten, die in den Aufsätzen artikulierten Positionen, Anregungen und Perspektiven auf die aktuelle Relevanz hin zu prüfen.

Wenn auch - wie dargelegt - einige grundlegende Ansichten dieses Buches nicht geteilt werden können, wenn der Sammelband auch wohl in erster Linie auf das durch die Mitgliederbefragung in den Arbeiterkammern verstärkte mediale Interesse gezielt hat, so können einige der in den besprochenen Aufsätzen gemachten Einschätzungen zu einer zu erarbeitenden politischen (Neu-) Positionierung der Kammern und der Sozialpartnerschaft beitragen. Auch wenn das Buch für eine Erstinformation über das österreichische System der gesetzlichen Interessenvertretungen nicht zu Rate gezogen werden sollte (zumal es über die aktuellen Entwick-

lungen innerhalb der Kammern nur mangelhaft Auskunft gibt), so kann es - positiv gewendet - als kleiner Beitrag zu einem „permanen Reformprozeß“ gewertet werden.

Klaus-Dieter Mulley

Anmerkung

- (1) Prisching, Manfred, Die Sozialpartnerschaft. Modell der Vergangenheit oder Modell für Europa? Eine kritische Analyse mit Vorschlägen für zukunftsgerechte Reformen (Wien 1996) 185ff.

Sozialpolitik aktuell

Rezension von:

Hans Reithofer, Sozialpolitik in
Österreich. Probleme, Lösungen,
Argumente.

Eine praxisorientierte Darstellung, Verlag
des ÖGB, Wien 1995,
267 Seiten.

Inhalt und Aufbau dieses Buches könnten nicht hinreichend gewürdigt werden, wüßte man nicht, wer der Autor ist. Hans Reithofer repräsentiert nämlich den Sozialpartner schlechthin. Jahrzehntlang in der Wiener Kammer für Arbeiter und Angestellte als Referent und Abteilungsleiter für Sozialpolitik tätig, war er dem Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen nicht nur inhaltlich eng verbunden, sondern viele Jahre auch einer seiner Geschäftsführer. In diesem Rahmen beeinflusste er in hohem Maße die Entwicklung der österreichischen Sozialpolitik.

Seine spätere Laufbahn führte ihn in das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, wo er die Grundsatzabteilung leitete. Auch dort erwies er sich als äußerst kreativ. Sehr früh verwies er auf jene Probleme in der sozialen Sicherheit, die heute manifest und notorisch sind. Die Reaktionen des Ministeriums auf die Resultate seiner Studien hielten sich allerdings in sehr engen Grenzen.

Wenn er also heute ein Kompendium der österreichischen Sozialpolitik vorlegt, dann tut er das als jemand, der diese seit Jahrzehnten nicht nur analysiert, sondern aktiv mitgestaltet hat. Der Autor schreibt aber nicht nur aus der intimen Kenntnis der Materie, sondern auch praxisbezogen. Er schildert die

Entwicklung jedes Sachgebietes, gestützt auf umfangreiches statistisches Material, referiert die Probleme und zeigt die Lösungsmöglichkeiten auf. Sein sozialpartnerschaftlicher Stil wird dadurch erkenntlich, daß er zwar den Arbeitnehmerstandpunkt vertritt, jedoch stets auch die Position der Arbeitgeber referiert, so daß sich der Leser ein eigenes Bild von der Situation machen kann.

Das Buch gliedert sich in zwei Teile: nach einer Einleitung über „Allgemeine Ziele und Entwicklungstendenzen in der Sozialpolitik“ folgt ein Abschnitt über „Allgemeine Arbeitsweltpolitik“, also Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, Arbeitszeitpolitik und Lohnpolitik, während sich der zweite mit Familienpolitik, Frauenfragen, Seniorenpolitik und Pensionen, Behindertenpolitik, Pflegevorsorge, sozialen Diensten und Sozialhilfepolitik befaßt. Abgeschlossen wird die Arbeit mit Kapiteln über die Träger der Sozialpolitik in Österreich sowie über internationale Sozialpolitik.

Es ist nach dem Gesagten evident, daß Reithofer zu allen aktuellen Fragen der Sozialpolitik Stellung nimmt. Hierbei registriert er selbstverständlich alle Veränderungen der ökonomischen und sozialen Umwelt, unterwirft sich jedoch nicht den zeitgenössischen Modeströmungen. So sieht er durchaus das Erfordernis einer gewissen Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse, fügt aber auch den Arbeitnehmerstandpunkt im Sinne einer größeren zeitlichen Wahlfreiheit hinzu und verweist schließlich darauf, daß eine Flexibilisierung direkt zu keiner zusätzlichen Beschäftigung führt, wie das zuweilen behauptet wird.

„Es muß also ein Ausgleich getroffen werden zwischen der in realistischem Rahmen zu sehenden Wahlfreiheit des einzelnen, den wirtschaftlichen und organisatorischen Interessen des Unternehmens und den Erfordernissen hinsichtlich Sicherheit, Gesundheit und Chancengleichheit, die vor allem von

den Arbeitnehmervertretungen wahrzunehmen sind.“ (S. 59). Dieser Satz kann als charakteristisch für die Position Reithofers betrachtet werden.

Ähnlich beurteilt er eine Verkürzung der Normalarbeitszeit. Er kann sich dabei auf zahlreiche Studien berufen, die ergaben, daß eine solche durchaus Wirkungen für die Beschäftigung zeitigt. Er schließt einen - zumindest teilweisen - Lohnausgleich, offenbar seiner psychologischen Wirkung wegen, nicht aus, meint aber: „Die Kosten der Arbeitszeitverkürzung und der Lohnerhöhungen zusammen dürfen innerhalb eines bestimmten Zeitraumes jenen Umfang nicht überschreiten, der durch das Wachstum der Produktivität ... vorgegeben ist“ (S. 121).

In dieser Erörterung scheint ihm allerdings ein kleines Mißverständnis unterlaufen zu sein, wenn er sagt: „Die Arbeitnehmerseite tritt nicht nur aus sozialen Gründen für einen Lohnausgleich bei der Arbeitszeitverkürzung ein, sondern auch deshalb, weil ohne einen solchen Lohnausgleich die Kaufkraft in der Wirtschaft infolge niedrigerer Löhne geringer würde und es auf diese Weise ebenfalls zu einer Gefährdung von Arbeitsplätzen kommen würde“ (S. 121). Denn die Überlegung geht ja dahin, daß ceteris paribus die Arbeitszeitdifferenz auf Arbeitslose übertragen wird, das Volumen des Lohneinkommens also konstant bliebe - reduziert allenfalls um fortfallende Arbeitslosenunterstützung.

Einen Schwerpunkt seiner Untersuchung bildet das Kapitel über die Pensionsversicherung, ein Bereich, mit dem sich Reithofer schon seit Jahren intensiv beschäftigt hat. Aus seiner Sachkenntnis heraus sieht er die unabdingbare Notwendigkeit einer Pensionsreform, um die drohende Finanzierungs-krise zu Beginn des nächsten Jahrtausends abzuwenden. Als wichtigstes Instrument einer solchen Reform betrachtet er die Erhöhung des Pensionsanfallsalters. Zwar sieht er als Ansatz dazu

finanzielle Anreize, schließt aber die Möglichkeit gesetzlicher Maßnahmen nicht aus. Ihm ist klar, daß solche Maßnahmen unter Bedingungen der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage nur eine Kostenverschiebung von der Pensions- zur Arbeitslosenversicherung mit sich brächten, aber ab Beginn des nächsten Jahrzehnts sollte der Arbeitsmarkt aus demographischen Gründen entlastet sein, so daß derartige Maßnahmen zu verantworten wären.

Allerdings stimmt er auch hier nicht in den allgemeinen Chor der Reformatoren ein. So sieht er in der Volkspension keine sinnvolle Alternative zum gegenwärtigen Pensionssystem auf Basis des Lebensstandardprinzips - wenngleich eine Tendenz zur Leistungsreduktion ja schon spürbar ist. Denn die Volkspension würde, wenn sie nicht an die ganze Bevölkerung gezahlt wird, die Pensionsversicherung entlasten, keineswegs jedoch die Versicherten. Diese wären dann verhalten, sich privat zusätzlich - und wahrscheinlich teurer - zu versichern. Ähnliches gilt - abgemildert - für die Pensionskassen.

Eine Reform hätte sich daher prinzipiell in Richtung der Erhaltung der gegenwärtigen Sozialversicherung zu bewegen. Ein wichtiger Schritt auf diesem Wege scheint ihm auch durch die Harmonisierung der verschiedenen Pensionssysteme gesetzt werden zu können.

Damit sind nur die wichtigsten Überlegungen des Buches hervorgehoben, um dessen Qualität zu exemplifizieren, doch findet sich darin eine Fülle anregender Gedanken in jedem der angeführten Sachgebiete. Die Arbeit zielt offensichtlich auf den Gebrauch durch Betriebsräte, empfiehlt sich in seiner Qualität jedoch einem viel breiteren Kreis, auch Studenten kann sie nur wärmstens angeraten werden. Sie wird längere Zeit ein Standardwerk der österreichischen Sozialpolitik bleiben.

Felix Butschek

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der BRD

Rezension von: Arne Heise. Arbeit
für alle - Vision oder Illusion ? Zu
den Bestimmungsgründen der
Beschäftigungsentwicklung in der
Bundesrepublik Deutschland
während der letzten beiden
Dekaden, Metropolis-Verlag,
Marburg 1996, 344 Seiten, öS 291,-.

Die Entwicklung der (Unter-)Beschäftigung in der Bundesrepublik während der letzten beiden Dekaden verlief ambivalent: Stellt man auf die Beschäftigtenzahlen ab, so muß die Entwicklung insgesamt als positiv eingeschätzt werden. Stellt man hingegen auf die Arbeitslosenzahlen ab, so kann die Entwicklung nur als äußerst unbefriedigend bezeichnet werden: Die Arbeitslosigkeit stieg treppenförmig an und erreichte Anfang der neunziger Jahre Ausmaße, die an Weimarer Zeiten erinnern. Dies hat immerhin eines bewirkt: Die Frage nach der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hat nun endlich jenen Stellenwert auf der wissenschaftlichen und politischen Agenda erhalten, der ihr in der monetaristischen Epoche der achtziger Jahre versagt geblieben war, als das Hauptaugenmerk der Inflationsbekämpfung galt.

In der vorliegenden Arbeit wird der Versuch unternommen, die herrschenden mikro- und makroökonomischen Theorien einem Prognose- und Erklärungstest zu unterziehen und mit einem alternativen Ansatz zu kontrastieren. Dieser Ansatz, der auf einer monetären Produktionstheorie basiert, versteht Arbeitslosigkeit freilich nicht als

ein Allokationsproblem überregulierter oder vermachteter Märkte, sondern als Systemmerkmal eines „reifen“ Kapitalismus. Deshalb kann die Wirtschaftspolitik, so Heise, zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit auch nicht auf die Entfesselung der Marktkräfte setzen, sondern es bedarf einer *Kooperation der sozio-ökonomischen Akteure*, wenn Vollbeschäftigung nicht zur Illusion verkommen soll.

Bei genauer Betrachtung der Entwicklung der Arbeitslosigkeit zeigt sich eine erstaunliche Ambivalenz, die die Einschätzung der Arbeitsmarktentwicklung erschwert und für grundlegende Perzeptionsdifferenzen sorgt: Die Beschäftigungsentwicklung ist durch die konjunkturellen Einbrüche Mitte der siebziger und Anfang der achtziger (und natürlich Anfang der neunziger Jahre) und nachfolgende Beschäftigungsgewinne in den Jahren der konjunkturellen Erholung gekennzeichnet, die 1992 ihren historischen Höchststand erreichte. Im Gegensatz dazu zeichnet sich die Entwicklung der Arbeitslosigkeit durch ein stufenförmiges Ansteigen während der Rezessionsperioden und einem nur zaghaften Rückgang während der konjunkturellen Erholung aus. Dieser Entwicklung, die Züge der Hysteresis trägt, wurde erst im Zuge des Einigungsbooms - kurzzeitig - deutlich revidiert.

Die ambivalente (Unter-)Beschäftigungsentwicklung läßt sich nach Heise auf die markanten Differenzen in der Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsschwellen zurückführen: Während die Beschäftigungsschwelle - jene BIP-Wachstumsrate, die erzielt werden muß, um zumindest die Konstanz der Erwerbstätigenzahl zu sichern - von jahresdurchschnittlich 3,0 vH in den siebziger Jahren auf 1,3 vH in den achtziger Jahren zurückging, sank die Arbeitslosigkeitsschwelle - jene BIP-Wachstumsrate, die erzielt werden muß, um die Konstanz einer existieren-

den Arbeitslosigkeit zu sichern - lediglich von 3,4 vH in den siebziger Jahren auf 2,2 vH in den achtziger Jahren. Diese Entwicklungsunterschiede lassen sich auf den Anstieg des Erwerbspersonenpotentials - also das Wachstum des Arbeitsangebotes - aufgrund demographischer und wanderungsbedingter Faktoren zurückführen.

Die insgesamt positive Beschäftigungsentwicklung profitiert vom Rückgang der Beschäftigungsschwelle, d.h. der Arbeitsproduktivitätszuwachsrate. Es gelang somit der Angebotspolitik der konservativ-liberalen Bundesregierung nicht, wie intendiert, die Wachstumskräfte der (west)deutschen Wirtschaft zu entfalten. Erst gegen Ende der achtziger Jahre, so Heise, konnte eine Belebung der Antriebskräfte festgestellt werden, allerdings nicht als Folge der Angebotspolitik, sondern aufgrund sich verbessernder internationaler Rahmenbedingungen (Entspannung der Aufwertungssituation der DM gegenüber dem US-Dollar), einer extrem expansiven Geldpolitik der Bundesbank nach dem Börsencrash 1987, der Vorbereitung auf den gemeinsamen Binnenmarkt in der damaligen EG und letztlich aufgrund der Sonderkonjunktur der deutschen Einigung.

Die bedrückende Entwicklung der bundesdeutschen Arbeitslosigkeit scheint, prima facie, dem Wachstum des Arbeitskräfteangebotes anzulasten zu sein, das nicht ohne Friktionen in den Arbeitsmarkt integriert werden konnte. Diese einfache Erklärung wird jedoch vom Autor aus mehreren Gründen verworfen:

a) Das Arbeitsangebot hat sich bis Ende der achtziger Jahre mit einiger Kontinuität entwickelt, traf deshalb den deutschen Arbeitsmarkt keineswegs „schockartig“.

b) Die Vorstellung einer „Kapitalmangel-Arbeitslosigkeit“, worauf die These von der Verursachung der Arbeitslosigkeit durch das Wachstum des Arbeits-

angebotes hinausläuft, müßte einen Investitionsboom begründen, der - in der langen Frist - dieses Erscheinungsbild beseitigen würde. Tatsache ist jedoch, daß es eine Belebung der Investitionskonjunktur erst Ende der achtziger Jahre gegeben hat.

c) Wäre die Arbeitslosigkeit tatsächlich ein Phänomen angebotsseitigen Ursprungs, gibt es keine Erklärung für den - unter diesen Vorzeichen wirklich sonderbar anmutenden - spiegelbildlichen Verlauf von Arbeitslosigkeits- und Investitionsentwicklung.

d) Schließlich können Arbeitsangebot und -nachfrage nicht als voneinander unabhängig betrachtet werden. Von einer Reduktion des Arbeitsangebotes - Stichwort: Zuwanderungsbeschränkungen - wären aber nur dann positive Effekte für die Arbeitslosigkeitsentwicklung zu erwarten gewesen, wenn die Arbeitskräftenachfrage davon unberührt geblieben wäre. Tatsächlich aber zeigt sich eine deutliche Beziehung von Angebotswachstum und Beschäftigungswachstum. Vielfach wird das Arbeitsangebot zu einer bedeutenden Determinante des Beschäftigungswachstums erhoben, zumindest aber kann kein signifikanter Zusammenhang, so der Autor weiter, zwischen Arbeitsangebotsentwicklung und Arbeitslosigkeitsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland festgestellt werden.

Die tradierte Ökonomie prognostiziert sowohl in ihren statischen als auch in ihren dynamischen Varianten eine Vollbeschäftigungssituation im Selbstlauf. Dies bedeutet nun keineswegs die ständige Sicherung der Vollbeschäftigung zu jedem Zeitpunkt, oder auch nur die kurzfristige Erreichung dieses Zieles, wohl aber den beständigen Drang in Richtung des allokativen Optimums. Wenn die Realität dann so eklatant von der Prognose des theoretischen Modells abweicht, müssen Friktionen im Allokationsprozeß generiert werden. Die

Konzentration auf Inflexibilitäten und mögliche Friktionen im Allokationsprozeß ist deshalb, so Heise, keineswegs elegantes Ergebnis einer Analyse, sondern Begleiterscheinung der Methodik der tradierten Ökonomie und - gleichzeitig - ihre notwendige Beschränkung. In der wirtschaftspolitischen Diskussion wird dieser Punkt deutlicher akzeptiert als in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung.

Mit dem Allokationsprozeß steht dann dessen zentrale Größe - der Preis (hier: der Reallohn) - im Zentrum der meisten Traktate zur Problematik der Arbeitslosigkeit. Die Höhe eines gesamtwirtschaftlichen (Real-)Lohnniveaus oder - in der jüngeren Diskussion von größerer Bedeutung - die Höhe der Entlohnung einzelner Tätigkeiten und deren Beziehungen zueinander (kurz: die Lohnstruktur) stimmen nicht, wenn Arbeitslosigkeit existiert.

Es ist die Signalfunktion des Reallohnes im Allokationsprozeß, die nach herkömmlicher Auffassung gestört sein muß, wenn der Anpassungsprozeß in einer sich ständig wandelnden, von exogenen Schocks und endogenen Konjunkturen getroffenen Wirtschaft suboptimal verläuft. Es ist dem Autor beizupflichten, wenn er hierzu weiter ausführt, daß bis heute keine überzeugende, dem Rahmen der tradierten Ökonomie gerecht werdende (d.h. aus den Rationalkalkülen der Wirtschaftssubjekte abgeleitete) Erklärung für die mangelnde Anpassungsfähigkeit der Reallohne geliefert wurden: Ob Insider-Outsider- oder Effizienzlohntheorien, Kontrakt- oder Monopoltheorien, alle Ansätze krankten an der Unfähigkeit, mehr als temporäre Inflexibilitäten - selbst bei realitätsfernen Annahmen - nicht erklären zu können und die Frage der Möglichkeit der Determination des Reallohnes (im Gegensatz zum Nominallohn) durch die Tarifparteien erst gar nicht zu stellen.

Mögen auch die Gründe für eine ra-

tionale Verweigerung der ökonomischen Akteure zur Anpassung an veränderte ökonomische Daten noch unerfindlich sein, der Transmissionsriemen, so Heise, über den diese fehlende Bereitschaft in Inflexibilitäten des Lohnsystems übersetzt wird, ist in der Regel jedoch schnell gefunden: Überregulierte Märkte und fossile Institutionen führen zu Ridigitäten und Inflexibilitäten. Der Ruf nach Flexibilisierung und, als deren Grundlage, Deregulierung muß also mit der Verbesserung der Anpassungs- und Schockabsorptionsfähigkeit des Systems und, mithin, positiven Effekten für Beschäftigung und wirtschaftlichen Wohlstand begründet werden.

Dazu bedarf es freilich zunächst des Nachweises, daß angeblich übermäßige Regulierungen (insbesondere Kündigungsschutzvorschriften, Sozialplanverpflichtungen und Lohnersatzleistungen) und unzeitgemäßen Institutionen (vor allem zentrale Kollektivvertragssysteme und Flächentarifverträge) tatsächlich zu Ridigitäten - insbesondere des Lohnsystems - und einer dauerhaften Störung des Allokationsprozesses führen. Obwohl niemand bezweifeln wird, daß sich das bundesdeutsche Beschäftigungssystem durch geringere „externe Flexibilität“, also höhere kurzfristige Beschäftigungsstabilität -, dafür aber höhere „interne Flexibilität“ - also stärkere betriebliche Umstrukturierungsmaßnahmen - auszeichnet als z.B. das angloamerikanische Beschäftigungssystem, ist auch der positive, weil betriebliches Humankapital sichernde Effekt dieser „Ridigitäten“, die durchaus auf Arbeitsmarktregulierungen zurückgeführt werden können, kaum zu bestreiten.

Umstrittener hingegen sind die Einschätzungen der Angemessenheit von Lohnhöhe, -struktur und -flexibilität. Zahlreiche empirische Untersuchungen, so Heise, befassen sich mit dem

Nachweis und Gegenbeweis deren Unangemessenheit, eindeutige Befunde jedoch können nicht geliefert werden:

1.) Das „Konzept der Reallohnücke“ versucht sich an einem Nachweis der Abweichung des herrschenden Reallohnlevels von seinem Vollbeschäftigungsniveau. Da letzteres empirisch aber nicht meßbar ist, muß es synthetisch konstruiert werden. Je nach Konstruktionsplan ergeben sich dann durchaus widersprüchliche Ergebnisse.

2.) Auch der Versuch, die positiven Beschäftigungswirkungen der „Lohnzurückhaltung“ - definiert als das Zurückbleiben des Nominallohnzuwachses hinter der Entwicklung des Volkseinkommens - empirisch zu belegen, scheitert an der mangelnden Differenzierung zwischen „ex post-“ und „ex ante-Größen“.

3.) In der jüngeren Vergangenheit hat sich die Diskussion um die „Lohnfrage“ immer mehr von der Lohnhöhe ab und der Lohnstruktur zugewandt. Obwohl es theoretisch noch längst nicht geklärt ist, ob eine egalitäre Lohnstruktur positive - den strukturellen Wandel und die Beschäftigung fördernde - oder negative - den Strukturwandel in Richtung „geringproduktiver“ Dienstleistung behindernde - Effekte zeigt, und empirische Untersuchungen einer höheren Lohn differenzierung eher negative Effekte beimessen, wird die - vorgeblich - mangelnde Differenzierung der Lohnstrukturen in Westdeutschland immer häufiger zum Kardinalproblem stilisiert.

Heise führt weiter aus, daß auch ein geeignetes Referenzkriterium für die „Angemessenheit“ der Lohndifferenzierung fehlt. Somit kann allenfalls auf die Entwicklung der Differenzierung eingegangen werden: Bei zunehmender regionaler, inter-industrieller und qualifikatorischer Differenziertheit der Arbeitsmarktqualitäten wäre, wenn keine Beeinträchtigung der Signalfunktion des Lohnes vorläge, eine im Zeitverlauf zunehmende Lohndifferenzierung

nach diesen Kriterien zu erwarten. Tatsächlich, so Heise, zeigen zahlreiche Untersuchungen einmütig, daß sich zumindest die inter-industrielle Lohndifferenzierung in die erwartete Richtung entwickelt hat. Wenn dies in qualifikatorischer und regionaler Hinsicht häufig bestritten wird, so liegt es zumeist an der mangelnden Berücksichtigung weiterer Faktoren wie des strukturellen Wandels und des technischen Fortschritts, der regionalen Verteilung des strukturellen Wandels oder der Verringerung geschlechtsspezifischer Lohndifferentiale.

Schließlich spricht auch die Entwicklung der Lohndrift, die die mangelnde Differenziertheit tariflicher Vereinbarungen ausgleichen könnte, nicht für zunehmende Unangemessenheit der bestehenden Lohnstrukturen. Die Tatsache, daß 85 vH aller Unternehmen in der BRD die Tarifentwicklung durchschnittlich um 14 vH überschreiten, offenbart die Möglichkeiten und Spielräume, über positive oder negative Lohndrift marktkonforme Differenzierungen zu schaffen, wenn dies die Tariflohnstrukturen vermissen lassen sollten. Der trendmäßige Rückgang der Lohndrift, so Heise, während der achtziger Jahre läßt diesen Schluß jedoch nicht naheliegend erscheinen.

Maßnahmen zur Deregulierung des Arbeitsmarktes mit dem Ziel der Flexibilisierung des Lohn- und Beschäftigungssystems und der Entfesselung der Marktkräfte stehen und fallen mit ihren positiven Beschäftigungswirkungen. Wenn aber mangelnde Flexibilität, so Heise weiter, nicht als entscheidende Ursache der prekären Arbeitsmarktlage in der BRD dienen kann, wird auch die Forderung nach Deregulierung - zumindest auf dem Arbeitsmarkt - zweifelhaft. Die Forderung nach Arbeitsmarktderegulierung ist also an die Allokationslogik der tradierten Theorie gebunden, läßt sich aber empirisch bislang nicht belegen (zumal die bisheri-

gen Erfahrungen mit Deregulierungsmaßnahmen eher als negativ gewertet werden können).

Folgt man aber der tradierten Theorie nicht, dann mögen Deregulierungsmaßnahmen nicht nur unwirksam, sondern gar schädlich sein: Die Zerstörung bestehender Regulierungen und Institutionen kann dann die Transaktionskosten (z.B. des schnelleren Stellenwechsels) erhöhen. Es ist Heise zuzustimmen, wenn er ausführt, daß es die zentrale Aufgabe des Kollektivvertragssystems ist, eine systemgefährdende Volatilität der Nominallöhne - und mithin des Preis- und Kostengefüges - durch eine relative Nominallohnrigidität zu verhindern. Bereits für Keynes war die abwärtsgerichtete Nominallohnrigidität weder Systemfehler noch schlichtes, gewerkschaftlichem Fehlverhalten zuzuordnendes Systemmerkmal, sondern Systemnotwendigkeit.

Heise fordert auch statt einer mikroökonomischen, allokationstheoretischen Betrachtungsweise eine makroökonomische, akkumulationstheoretische Position, die die Erklärung der (Unter-)Beschäftigungsentwicklung ohne Beschränkung auf die „Lohnfrage“ ermöglicht. Die Investitionstätigkeit ist der Motor der wirtschaftlichen Entwicklung. Sie leitet den Einkommensentstehungsprozeß ebenso an, wie sie die Entwicklung des Arbeitsvolumens und der Beschäftigung determiniert. Der weitgehend spiegelbildliche Verlauf von Investitions- und Arbeitslosenquote macht deutlich, daß die (Unter-)Beschäftigungsentwicklung nicht - in erster Linie - auf das Wachstum des Arbeitskräfteangebotes zurückgeführt werden kann, sondern auf eine Schwäche der Realinvestition.

Es läßt sich nun die These vertreten, daß die Investitionsschwäche der westdeutschen Wirtschaft, deren augenscheinliche und sozial unverträglichste Auswirkung die mangelhafte

Arbeitsmarktentwicklung ist, auf einen systemischen Defekt und einen institutionellen Defekt zurückgeht. Der *systemische Defekt* beschreibt die Unfähigkeit des Zinses, die Allokationsfunktion tradierter Theoriebildung erfüllen zu können. Der *institutionelle Defekt* hingegen basiert auf einer *fehlenden Kooperation der sozio-ökonomischen Akteure*, die ihren Autonomiestatus im Sinne von Nicht-Kooperation mißdeuten.

In einem eigenen Kapitel beschäftigt sich Heise mit den beschäftigungspolitischen Irrwegen in der Bundesrepublik Deutschland. Trotz aller Diskussionen um die Ausgestaltung und das Ausmaß der Arbeitszeitverkürzungen - insbesondere ihre Generalität und Passivität wird kritisiert - bleibt doch die beschäftigungspolitische Stoßrichtung weitgehend unbestritten. Insofern liegen die Vorschläge zur allgemeinen Verlängerung der Arbeitszeit, so Heise, diametral zur bisher geführten Diskussion. Die generelle Verlängerung der Arbeitszeit - begründet mit der im internationalen Vergleich herausragend niedrigen Arbeitszeit in der BRD - ohne Lohnausgleich bewirkt eine Senkung der Stundenlöhne und mithin der nominellen Lohnkosten pro Outputseinheit. Soll der gesteigerte Output ohne Beschäftigungsabbau abgesetzt werden, muß die Kostenreduktion in einer Preisreduktion weitergegeben werden und die Konsumquote muß konstant verbleiben. Da eine Preissenkung - bei unverändertem Nominallohn - eine reale Einkommenserhöhung impliziert, ist die Annahme einer konstanten Konsumquote, so Heise, wenig plausibel. Andererseits mag eine Preissenkung heimischer Produkte die Exportchancen erhöhen und eine Substitution von Importen (wo möglich) begünstigen, wenn die Preissenkung nicht durch eine Anpassung des Wechselkurses der heimischen Währung (Aufwertung) aufgefangen wird, wie es die herrschende Wech-

sel-kurstheorie aber nahelegt. Generelle Arbeitszeitverlängerungen verschärfen deshalb aller Wahrscheinlichkeit nach das Beschäftigungsproblem zusätzlich - die ohnehin geringe Arbeit wird auf noch weniger Köpfe verteilt - und erhöht damit die Lohnnebenkosten.

Ob die Diskussion um die Arbeitszeitverlängerung tatsächlich Chancen birgt, weil sie auch eine mögliche Richtungsänderung in der Entwicklung der Ar-

beitszeit anzeigt, scheint angesichts der mittelfristigen Perspektiven des Arbeitsmarktes mehr als fraglich. Vielmehr ist es wohl eine Phantomdiskussion, so Heise, die die Betrachtung der Arbeitszeitentwicklung zunehmend ideologisiert. Dies aber ist angesichts der verherrenden Arbeitslosigkeit allemal unproduktiv. Dem kann sich der Rezenten nur vollinhaltlich anschließen.

Josef Schmee

Kommunale Finanzwirtschaft im Überblick

Rezension von: Dietmar Pilz, Reinhard
Platzer, Wilfried Stadler (Hrsg.),
Handbuch der
kommunalen Finanzwirtschaft.
Kommunaler Haushalt -
Kooperationsmodelle -
Finanzierungslösungen, Manz
Verlag, Wien 1996, 276 Seiten,
öS 540,-.

Das vorliegende Handbuch der kommunalen Finanzwirtschaft gibt vor dem Hintergrund einer aktuellen Darstellung der Finanzsituation österreichischer Städte und Gemeinden einen Überblick über aktuelle Aufgabenstellungen der kommunalen Finanzwirtschaft, wobei innovative Formen kommunalwirtschaftlicher Aufgabenerfüllung ebenso wie Instrumente der Projektfinanzierung und Methoden kommunalen Finanzmanagements behandelt werden. Besondere Berücksichtigung finden jedoch Neuerungen, die sich für die Gemeindefinanzierung aus der EU-Mitgliedschaft Österreichs ergeben.

Die kommunalen Aufgabenstellungen haben sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Traditionelle Schwerpunkte in den Bereichen Wohnbau, Bildung, Freizeit, Ver- und Entsorgung, Energie und Verkehr erfahren durch geänderte Bedürfnisse der Bürger eine zweifache Akzentverschiebung und Ergänzung. So hat sich in qualitativer Hinsicht der Akzent von der sozialen Versorgung zur sozialen Vernetzung verlagert; inhaltlich stellt die Umweltver-

träglichkeit in allen Bereichen eine neue Querschnittsmaterie dar.

Unter wachsendem politischem Innovationsdruck ist mittlerweile auch im kommunalen Sektor der Übergang vom reinen Angebotsmarkt zum Käufermarkt vollzogen worden. In vielen Infrastrukturbereichen stehen deshalb über die ambitionierten Stadt- und Dorferneuerungsprojekte hinaus Innovationen an, bei denen zur Erfüllung der gewandelten Anforderungen heutige planerische und technische Möglichkeiten umzusetzen sind. Die zunehmende Komplexität der Aufgabenstellung wird ergänzt durch die Einbindung in neue regionale Zielsetzungen. Aufgrund der EU-Mitgliedschaft Österreichs gewinnen hierbei Fragen der Regionalstruktur ebenso an Bedeutung wie die bewußte Neupositionierung von Standorten.

Die neuen Aufgaben sind mit Investitionsprojekten verbunden, die vielfach nicht mehr mit den traditionellen institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllbar sind. Die Vielfalt organisatorischer Auffächerungen zwischen öffentlichen und privaten Formen kommunaler Aufgabenerfüllung zeigt, daß die Tendenz zur Privatisierung in Form öffentlich-privatwirtschaftlicher Partnerschaften stark zunimmt. Die kommunale Projektfinanzierung kann sich dabei aller Finanzierungstechniken bedienen, die auch der Privatwirtschaft zur Verfügung stehen, vielfach sogar in einer Kombination spezifischer Vorteile öffentlich-rechtlicher und privater Finanzierungs-voraussetzungen. Hinsichtlich der Anwendung zeitgemäßer Finanzmanagementmethoden sind jedoch erst die rechtlichen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen zu schaffen. Das Handbuch informiert über die aktuelle Finanzsituation österreichischer Städte und Gemeinden, wobei speziell auf Aspekte im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt und der Erfül-

lung der Maastricht-Kriterien eingegangen wird.

Einer von insgesamt zehn Beiträge befaßt sich mit Fragen der *kommunalen Standortpolitik* vor dem Hintergrund der EU-Förderpolitik. Die beiden Autoren Dietmar Pilz und Gerlinde Januska weisen darauf hin, daß eine der wichtigsten Aufgaben der EU darin besteht, den Wettbewerb innerhalb der Mitgliedstaaten vor Verzerrungen zu schützen. Grundlage des EG-Beihilfenrechts ist deshalb das allgemeine Förderungsverbot. Innerhalb der einzelnen Beihilfenregelungen widmen sich die Autoren im besonderen der Kleinunternehmensförderung, was aufgrund der Betriebsgrößenstruktur der österreichischen Wirtschaft von besonderer Bedeutung ist. Gefördert können demnach jene österreichischen Unternehmen werden, die nicht mehr als 50 Arbeitskräfte beschäftigen, einen Jahresumsatz von nicht mehr als rund 68 Mio. Schilling erzielen und die sich zu höchstens 25% im Besitz eines Großunternehmens befinden.

Die kommunale Wirtschaftsförderung konzentriert sich auf drei Instrumente, und zwar auf a) die europäische Regionalpolitik (Strukturfonds); b) die staatlichen Beihilfen (Beihilfenkontrolle) und c) das öffentliche Auftragswesen.

Für die österreichischen Gemeinden werden die Beihilfenregelungen und deren Notifizierungsverpflichtung bei Beachtung vor allem der KMU - Beihilfenregelungen keine wesentlichen Veränderungen des bisherigen Beihilfensystems (vor allem für Einzelörderungen) ergeben. Voraussetzung ist aber, so die beiden Autoren, daß mit Ausnahme der „de minimis“-Beihilfen alle Beihilfen zu notifizieren sind. Beihilfen in größerem Umfang erfolgen in der Regel in Österreich kumuliert, deshalb sind die Autoren der Ansicht, daß die Notifizierungsverpflichtung jener Förderstelle auferlegt werden soll, die den größten Beihilfenwert leistet.

Im Bereich der EU-Regionalförderung besteht der Vorteil aus den Strukturfondsförderungen für österreichische Gemeinden in den Zielgebieten generell aus dem Umstand, daß die Förderungen, die einzelne Fördernehmer erhalten, sich indirekt positiv auf die kommunale Struktur und wirtschaftliche Situation auswirken können. Voraussetzung ist allerdings, daß die Gemeinden im Rahmen ihrer Kompetenzen (z.B. Flächenwidmung, Ortsentwicklungsplanung) zukunftsorientiert und verantwortungsbewußt tätig waren und sind, und dadurch selbst in durch Förderungen ausgelöste Entwicklungsprozesse steuernd eingreifen können. Der Beitrag wird noch durch umfangreiche Tabelle und graphische Darstellungen der österreichischen Förderlandschaft ergänzt, was der „Brauchbarkeit“ sehr förderlich ist.

Ein weiterer Schwerpunkt befaßt sich mit der *Finanzierungssituation der österreichischen Städte und Gemeinden*. Einleitend wird in diesem Abschnitt, der von Bertram Hüttner und Dietmar Pilz verfaßt worden ist, auf die Gemeinden als Selbstverwaltungskörper, auf Grundsätze für ihre Finanzausstattung und auf die Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung kurz eingegangen. Der Hauptteil befaßt sich mit der Struktur der Gemeindeeinnahmen allgemein und im einzelnen. In einem eigenen Kapitel werden die Auswirkungen der Maastricht-Kriterien auf die Gemeindehaushalte diskutiert. Die Einhaltung der Haushaltsdisziplin wird insbesondere anhand von zwei Kriterien überprüft, nämlich a) dem Verhältnis des öffentlichen Defizits zum BIP, wobei als Referenzwert 3% vorgesehen sind, und b) dem Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum BIP mit einem Referenzwert von 60%. Die Autoren weisen jedoch darauf hin, daß derzeit keiner der beiden Konvergenzwerte in Österreich erreicht wird. Im Konsolidierungsprogramm des Bundes

für die Jahre 1996 bis 1999 sind die einschneidenden Maßnahmen umrissen, die schon für das Jahr 1997 die Erreichung des 3%-Limits gewährleisten sollen, wobei der Bund von diesem Rahmen - rund 75 Mrd. Schilling - 90% für sich in Anspruch nimmt, während für die Länder und Gemeinden nur 0,3% des BIP, also 7,5 Mrd. Schilling verbleiben.

Aus den Maastricht-Kriterien läßt sich eine bedeutsame Konsequenz ableiten. Der öffentliche Schuldenstand darf, wenn er bei der „magischen“ Grenze von 60% des BIP liegt und weiterhin liegen soll, jährlich im selben Ausmaß wachsen wie das nominelle BIP. Das bedeutet aber mit anderen Worten, daß bei Einhaltung des 60%-Kriteriums beim Schuldenstand beim Defizit die 3%-Begrenzung gar nicht in vollem Ausmaß in Anspruch genommen werden darf. Erst ab einem BIP-Wachstum, so die beiden Autoren, von 5,26% kann die 3%-Grenze für das Defizit voll ausgeschöpft werden, ohne mit dem Schuldenstand-Kriterium in Konflikt zu geraten.

Was sich daraus für die Gemeinden als Konsequenz ergibt, kann nicht so ohne weiteres quantifiziert werden, da den einzelnen Ländern und Gemeinden nicht von vornherein ein bestimmter Anteil an den für sie reservierten 0,3% zugewiesen ist. Jedoch verstärkt sich der äußere Druck auf die Gemeindefinanzen auf allen Seiten, ohne daß von der Einnahmenseite her eine taugliche Antwort auf die neuen Herausforderungen gegeben werden kann. Legitim ist vielmehr, so die beiden Autoren, die Forderung, daß den Gemeindefinanzen nicht von außen her Schaden zugefügt werde, wie es Diskussionen um die Abschaffung von Gemeindesteuern - Stichwort: Getränkesteuer - anklingen lassen.

Ein Beitrag befaßt sich mit der den *Möglichkeiten von Zusammenarbeitsformen zwischen dem öffentlich-recht-*

lichen und dem privaten Bereich, die von Public-Private-Partnerships (ppPs) über Leasingfinanzierungen bis zu Ausgliederungen reichen können. Einleitend weist Wolfgang Habermayer darauf hin, daß die Deregulierung und Liberalisierung von Märkten öffentlicher Leistungserstellung gemeinsam mit der zunehmenden Akzeptanz der Prinzipien der freien Marktwirtschaft in den achtziger Jahren die ersten großen Privatisierungen öffentlicher Leistungserstellung, insbesondere in Großbritannien, ausgelöst haben. Beschleunigt wurde der Gedanke der privatwirtschaftlichen Einbindung in die Leistungserstellung öffentlicher Aufgaben, d.h. insbesondere privatwirtschaftlich finanzierter Infrastrukturprojekte, durch die wachsende strukturellen Probleme vieler öffentlicher Haushalte.

Vor diesem Hintergrund steigt bei vielen Kommunen das Interesse, alternative Lösungsmöglichkeiten für die Organisation und die damit verbundene Finanzierung zu prüfen. In jedem Einzelfall muß daher die Gebietskörperschaft die jeweils kostengünstigste Organisationsform und Finanzierungsform finden, ohne jedoch sich der hoheitlichen Pflichtaufgaben entledigen zu können. Die organisatorische Entlastung, nach Habermayer ein wesentlicher Vorteil von PPPs, bringt erfahrungsgemäß eine Minimierung der Gesamtkosten. Beispiele zeigen, daß durch PPPs Kosteneinsparungen von bis zu 30% erzielt wurden. Die praktische Erfahrung hat jedoch auch demonstriert, daß es keine Patentrezepte für die Minimierung von Kosten gibt. Zur Zeit bestehen bei vielen kommunalen Aufsichtsbehörden Unsicherheiten, ob und inwieweit Organisationsformen einer gesetzlichen Genehmigungspflicht unterliegen, ob Fördermittel eingesetzt werden können u.ä.m., von einer echten Standardisierung der unterschiedlichen Organisationsformen ist man jedoch noch weit entfernt.

Mit den *kommunalen Aufgaben im Wandel* befaßt sich Helmut Mödlhammer. Der „Knackpunkt“ bei der Anpassung der Aufgabenstellungen und der Instrumente der Gemeinden im Wandel wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Rahmenbedingungen ist, daß neue Aufgabenstellungen ohne adäquaten finanziellen Ausgleich mit den bisherigen klassischen Aufgaben der Gemeinden kumulieren. Die von Bundes- und Landesgesetzgebung über Jahrzehnte geübte Politik, die Aufgaben der Gebietskörperschaften, insbesondere der Gemeinden nach dem „allgemein (politisch) erwarteten Soll“, nicht aber nach der eigentlichen Leistungskraft der Kommunen zu bestimmen, hat den überwiegenden Teil der Gemeindehaushalte durch Pflichtauf(bzw. aus)gaben vereinnahmt.

Im Hinblick auf die schwindende finanzielle Leistungskraft der Kommunen einerseits und den sachlichen Zwang der Annahme neuer Herausforderungen andererseits gewinnt der optimale Einsatz, so Mödlhammer, verbliebener Steuerungsinstrumente ebenso größte Bedeutung wie die Suche nach Partnern über Gemeindegrenzen hinweg. Ein weiterer kommunalpolitischer Schwerpunkt wird in dem Versuch liegen, Probleme - vor allem im regionalen Bereich - dort zu lösen, wo sie entstehen, und nicht (erst) dort, wo sie sich auswirken. Ebenso wichtig wie im örtlichen Bereich wird auch hier das Suchen nach vernetzten Lösungen und im konsequenten Verfolgen der einzelnen Planungsziele liegen.

Das Investitionsverhalten der Gemeinden wird sich aber auch in Zukunft nicht nur an geänderten Aufgabenstellungen, sondern aufgrund sinkender Eigenmittel auch weiterhin an den zur Verfügung stehenden Fremdmitteln (Kreditbedingungen), insbesondere aber an Bedarfszuweisungen, Zweckzuschüssen und sonstigen Beiträgen des Bundes und der Länder orientieren.

Der härtere Wettbewerb der Standorte wird bei aller regionaler und überregionaler Kooperation und Partnerschaft innerhalb der Gemeinden, so Mödlhammer nicht ausbleiben. Stadt- und Ortsmarketing sind hier nur ein Bestandteil, aber kein alleiniger Ausweg. Entscheidend wird die Qualität, nicht die Quantität der öffentlichen Dienstleistungen vor allem im Planungsbereich sein. Die Last öffentlicher Abgaben z.B. für Wasser-, Energie- oder Abfallversorgung erfordert hohe Transparenz und Kostenwahrheit. Der Autor führt weiters aus, daß Bildungs-, Sozial- und Kultureinrichtungen fortlaufend auf ihren Bedarf und ihre Angemessenheit hin beobachtet werden müssen. Mit anderen Worten: In finanziell angespannten Zeiten werden Einsparungen in Zukunft primär von diesen drei Sektoren getragen werden müssen. Diesem Ansinnen ist gerade aus Arbeitnehmersicht entschieden entgegenzutreten.

Neben diesen kurz skizzierten Beiträgen werden noch *Reformansätze im kommunalen Rechnungswesen* (Alfred Riedl) diskutiert; die *Ausgliederung und Vergesellschaftung kommunaler Wirtschaftsbetriebe* am Beispiel der Stadtwerke Ried im Innkreis/OÖ (Walter Lukas) vorgestellt; auf die Möglichkeit der *Gemeindefinanzierung durch Darlehensaufnahme bei Banken* (Hans Mitterhuber) eingegangen; das *kommunale Immobilienleasing* mit besonderer Berücksichtigung des Umsatzsteuergesetzes 1994 (Robert Kührer) vorgestellt sowie in zwei Beiträgen auf die *Finanzierung von Projekten im Rahmen der Siedlungswasserwirtschaft* (Gerhard Gangl) sowie auf die Förderung von Projekten in der Siedlungswasserwirtschaft (Danilo Fras) eingegangen.

Insgesamt liegt ein Handbuch vor, das den Anforderungen hinsichtlich eines schnellen und profunden Überblicks über diese schwierige Materie genügt.

Anzumerken bleibt u. a., daß in einigen Beiträgen zusätzliche Informationen von Vorteil gewesen wären. So hätte sich der Rezensent etwa von Berttram Hüttner, einem der profundesten Kenner der Finanzsituation der Gebiets-

körperschaft, erwartet, daß er die Datenbasis, die seinem Beitrag zugrunde liegt, um das Bundesland Wien erweitert hätte.

Josef Woldrich

Übernahmen, Konzernrecht und Konzernierungsprozesse

Rezension von: Klaus

E. Herkenroth, Konzernierungsprozesse
im Schnittfeld von Konzernrecht und
Übernahmerecht.

Rechtsvergleichende

Untersuchungen der Allokationseffizienz
unterschiedlicher Spielregeln von
Unternehmensübernahmen,
Duncker & Humblot, Berlin 1994, 416
Seiten, öS 999,-.

In der Schriftenreihe zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts, welche der Verlag "Duncker & Humblot" herausgibt, ist mit Band 18 eine rechtsvergleichende Untersuchung von Klaus E. Herkenroth erschienen, die nach ihrem Untertitel "Allokationseffizienz unterschiedlicher Spielregeln von Unternehmensübernahmen" die Frage erörtern will, "welche Anreize von der Rechtsordnung auf Unternehmensübernahmen ausgehen". Ausgangspunkte der Untersuchung sind formal zwei unterschiedliche Ansätze samt einer Infragestellung des gesellschaftsrechtlichen Mehrheitsprinzips.

Erster Ansatz ist die grundsätzliche Kritik an den konzernrechtlichen Minderheitsschutznormen des deutschen Aktiengesetzes. Dieses erfülle, so auch das Geleitwort der Untersuchung, nicht jene Erwartungen, von denen man bei der Reform des Aktiengesetzes im Jahre 1965 ausgegangen sei, nämlich den effektiven Schutz der verschiedenen, von einem Konzer-

nierungsvorgang betroffenen Gruppen. Begründet wird die Kritik im Geleitwort Kirchners ganz allgemein damit, daß "der alte Ansatz ... sicher untauglich" sei. Womit das Konzept der geltenden deutschen aktiengesetzlichen Regelung gemeint ist, nach welchem Minderheitsaktionäre im Falle einer erfolgreicher Konzernierung durch Unternehmensverträge mittels aktienrechtlichen Ausgleichs- und Abfindungsrechten geschützt werden sollen und dessen Probleme auch die Bewertung der genannten Rechte lägen.

Mit dem zweiten Ansatz wird u.a. schon in der Einleitung der ggstl. Untersuchung die Forderung nach gesellschaftsrechtlichen *Take-Over*-Regelungen erhoben. Solche Regelungen könnten grundsätzlich entweder nur dem Modell des deutschen Konzernrechts oder jenem des britischen "City Code on Take-overs and Mergers" folgen. Weiters wird argumentiert, daß es in der Zwischenzeit, also seit 1965, auch in Deutschland zu einer stärkeren Verbreitung von Übernahmeangeboten gekommen sei und deshalb "die grenzüberschreitende Verallgemeinerung dieser Transaktionsform" auch in der Rechtswissenschaft zu einem vieldiskutierten Thema geworden wäre.

Eigentlicher Kern der vorliegenden rechtsvergleichenden Untersuchung ist jedoch eine radikale Kritik an einer wesentlichen Institution des geltenden Gesellschaftsrechts, nämlich des Mehrheitsstimmrechts, das die Beherrschung von Gesellschaften über die einfache Kapitalmehrheit ermöglicht und daher, so Herkenroth, "die Minderheitsstimmrechte leerlaufen läßt". Die Institution des Mehrheitsstimmrechts wird ausschließlich unter den Bedingungen der Konzernherrschaft kritisiert; genauer, unter den Bedingungen verbundener Unternehmen, weil sie als Möglichkeit der Eigenkapitalbeschaffung unter dem Marktpreis im Verhältnis zum Einheitsunternehmen identifi-

ziert wird. Daher fordert der Autor die Beteiligung von Minderheitsaktionären u.a. an diesem "Konzerneffekt", da ansonsten eine Enteignung von Minderheitsaktionären vorläge.

Konzernierung als billigste Form der Eigenkapitalbeschaffung

Mittelpunkt des I. Teils der Untersuchung ist die Frage nach dem Stellenwert des Gesellschaftsrechts für die Eigenkapitalbeschaffung im Konzern. Vorerst werden Strukturmerkmale des Konzerns untersucht. In diesem Zusammenhang wird festgestellt, daß der Konzernorganisation bei Ausübung ihrer Leitungsmacht Markt oder Hierarchie als substituierbare Allokationsmechanismen zur Verfügung stehen. Je nach den zu erwartenden Vorteilen könnten daher Markt oder Unternehmen zur Ressourcenallokation eingesetzt werden. Wird eine Unternehmensbeteiligung erworben, so reiche zur Beherrschung dieses Unternehmens aufgrund des gesellschaftsrechtlichen Mehrheitsprinzips grundsätzlich die einfache Mehrheitsbeteiligung aus, was zur Folge habe, daß der erforderliche Kapitaleinsatz für diese Investition auf rund die Hälfte des Wertes des zu integrierenden Unternehmens reduziert wird. "Externes Wachstum ist unter diesen Prämissen die billigere Variante des Unternehmenswachstums". Durch diese wird die Wirtschaftskonzentration in Form des externen Unternehmenswachstums gefördert, könnten doch diese verbilligten Investitionen bei internem Wachstum nur über den vollen (Markt-) Preis durchgeführt werden.

Unter Zitierung Immengas (1) wird zur Therapie dieser konzentrationsfördernden Wirkung des Konzernrechts eine angemessene Leistung an die Aktionäre gefordert. Diese Leistung wäre nur dann angemessen, wenn ihrer Be-

messung der volle Wert der gesellschaftsrechtlichen Beteiligung unter Berücksichtigung der wirklichen Vermögenslage und des Ertragswertes zugrundeläge. Dieser "richtige Preis wäre im Interesse der Aktionäre und der Wirtschaftsverfassung".

Auf die Frage, wie denn dieser "richtige Preis" zu ermitteln wäre, geht Herkenroth im Zusammenhang nicht weiter ein. Ginge man jedoch nach der Kapitalmarkttheorie davon aus, daß der Börsenkurs den Marktwert eines notierten Unternehmens ausdrückt, und weiters von der von Herkenroth zugrundegelegten These eines Konzerneffekts aus, daß ein Unternehmen über die einfache Mehrheitsbeherrschung mit z.B. 50,1% faktisch zur Hälfte seines Wertes erworben wird und logisch weitergeführt im Falle einer Publikums-Aktiengesellschaft, welche allenfalls schon mit 33,33% beherrscht werden könnte und daher schon um ein Drittel seines Wertes erworben werden kann, so müßte danach der geforderte "richtige Preis im Interesse der Aktionäre und der Wirtschaftsverfassung" beim doppelten bzw. dreifachen Kurswert oder beim doppelten oder dreifachen etc. Verschmelzungswert liegen.

Der „Konzerneffekt“ eine Enteignung?

Unter Hinweis auf die "Ambivalenz von Konzernierungsprozessen" relativiert Herkenroth scheinbar seine bis dahin mit Immenga wie oben argumentierende Position, da er einräumt, daß mögliche Verbesserungen der Eigenkapitalbeschaffungsmöglichkeiten nur einen Teil der Überlegungen einer Konzernmuttergesellschaft anläßlich der Übernahme eines anderen Unternehmens bilden, und argumentiert sodann, die These Immengas' von der "Zurechnung unternehmerischer Res-

sources unter ihrem Wert" ließe außer acht, daß aus der Zusammenfassung von Unternehmen auch synergetische Effekte resultieren könnten.

Diese Relativierung seiner Position ändert aber keineswegs Herkenroths grundsätzliche Konzeption einer notwendigen Beteiligung von Aktionären an dem wie vorhin definierten "Konzern-effekt", sondern dient offenbar der Eröffnung einer weiteren Argumentationslinie, da er sichtlich eine weitere Variante, den sogenannten "positiven Konzerneffekt" annimmt, und auch in diesem Zusammenhang eine Beteiligung außenstehender Aktionäre, diesmal an den Synergieeffekten verbundener Unternehmen, fordert. Diese Forderung leitet Herkenroth einerseits aus der Überlegung ab, eine Aktie sichere ihrem Eigentümer einen Anteil an den aggregierten Ressourcen einer Aktiengesellschaft, und zweitens daraus, daß am Prozeß der Wertschöpfung durch Unternehmenszusammenschlüsse beide verbundenen Unternehmen beteiligt sind.

Für die weitere Analyse ist nunmehr festzuhalten, daß Herkenroth aus der konzentrationspolitisch begründeten Forderung Immengas nach einem "richtigen Preis" (!), der für Unternehmensübernahmen anstelle des Marktpreises als Instrument herangezogen werden soll, um konzentrationspolitisch unerwünschte Effekte auszugleichen, die Tatsache des Vorliegens der Enteignung von Minderheitsaktionären ableitet. Unklar bleibt in diesem Zusammenhang seine Forderung nach einer Beteiligung an den "positiven Konzerneffekten".

Seine These von den Eigentumsrechten an den Unternehmensressourcen leitet Herkenroth aus dem weiten eigentumstheoretischen Begriff der *Property-Rights*-Theorie und deren Verständnis des Unternehmens, welches selbst einen Markt darstellt und daher ohne das Konzept eines Eigentümers

von Unternehmen (im Sinne der "organisierten Erwerbsgelegenheit") auskommt.

Nach dem traditionellen juristischen Eigentumsbegriff ist Eigentümer der Ressourcen einer Aktiengesellschaft jedenfalls die juristische Person Aktiengesellschaft und der Aktionär auch kein Miteigentümer. Auch im österreichischen Aktienrecht findet diese zitierte Konzeption keine Grundlage, da die Aktie als Wertpapier gilt, die einen Anteil am Grundkapital und Mitgliedschaftsrechte sowie Vermögensrechte verkörpert (Gewinnanspruch, Anspruch auf Liquidationserlös), aber keinesfalls einen direkten Anteil an irgendeiner der Ressourcen des Unternehmens einer AG vermittelt.

Nach dieser Grundlegung wäre nach Ansicht Herkenroths nur mehr die Prüfung der Frage entscheidend, "wem der Konzerneffekt zuzurechnen sei", da es unter dem Gesichtspunkt einer effektiven Allokation von Ressourcen nicht nur darum ginge, wie Minderheitsaktionäre vor Expropriationen geschützt werden können (hier beruft er sich formal auf Kirchner und zitiert dessen Ausführungen) (2), sondern auch darum, wie die verschiedenen Aktionärsgruppen an den Konzerneffekten eines Unternehmenszusammenschlusses partizipieren sollten.

Konzernverbund als vorherrschende Unternehmensform in Deutschland

Zu Beginn seiner Darstellung der "Konzernierungsprozesse als Regelungsgegenstand des Gesellschaftsrechts" (Überschrift zum I. Teil), stellt Herkenroth unter Zitierung des "AG Reports 1991" fest, daß "heute ... mehr als zwei Drittel der deutschen Aktiengesellschaften in irgendeiner Weise

konzernverbunden ...sind", und zitiert weiters eine Studie Odelheides auf Basis einer Zufallsstichprobe deutscher Aktiengesellschaften aus dem Jahre 1986, nach welcher der Anteil der Mehrheitsgesellschaften bei rund 76% lag und dessen Schlußfolgerung, daß die Aktiengesellschaft als autonomes Unternehmen der Vergangenheit angehört. Nach einem in der "FAZ" vom 24.2.1997 veröffentlichten Hinweis auf eine empirische Studie über börsennotierten Aktiengesellschaften lag übrigens der Anteil konzernverbundener deutscher Aktiengesellschaften im Jahre 1993 bei nahezu 97%, bezogen auf das Grundkapital waren es sogar 98,8%.

Geht man von dieser Organisationsstruktur aus (und nimmt man, aufgrund der zunehmenden Wirtschaftskonzentration, eine tendenziell mögliche analoge Entwicklung der Mehrheitsbeherrschung an), so stellt sich die grundlegende Frage nach der Zweckmäßigkeit des Herkenrothschen Vorschlages, die deutschen Minderheitsaktionäre in der Phase unmittelbar vor der Konzernierung zu schützen. Wäre doch der Schutz außenstehender Aktionäre in der Phase vor einer Konzernierung prinzipiell nur dann sinnvoll, wenn die Aktiengesellschaften noch nicht konzernverbunden wären. Wenn nämlich die Minderheitsaktionäre, was Herkenroth vertritt, grundsätzlich nur in der Phase vor der Kontrollübernahme, zu Beginn des Konzernierungsprozesses geschützt werden könnten, die Konzernierung deutscher Aktiengesellschaften, wie obige Daten zeigen, faktisch jedoch bereits vollendet ist, so stellt sich die Frage, was in diesem Fall der Schutz vor Beginn der Konzernierung überhaupt soll? Alternativ stellt sich dazu die Frage, wieweit diese Herkenrothsche Argumentation nicht ein Vehikel für völlig andere Interessen ist?

Die Regelungen in Deutschland, England, den USA und der EU

Der II. Teil der Untersuchung hat, so Herkenroth, die unterschiedlichen Regelungskonzeptionen in den angeführten Staaten und der "13. EU-Richtlinie auf dem Gebiete des Gesellschaftsrechts über Übernahme" zum Gegenstand. Eine generelle Darstellung von Übernahmeregungen als gesellschaftsrechtliche Regelungskonzeptionen ist allerdings insofern mißverständlich, als die beschriebenen Übernahmeregungen nur zum geringeren Teil Normen des Gesellschaftsrechts sind. Sie gehören fast ausschließlich zum Kapitalmarktrecht. Außerdem beruhen manche Übernahmeregungen auf freiwilligen Vereinbarungen beteiligter Interessengruppen ohne gesetzliche Grundlage oder auf Empfehlungen von Sachverständigen. Herkenroth scheint im Zusammenhang zwar auch das Konzernrecht zu meinen, zieht aber keine scharfe Grenze zum Übernahmerecht, möglicherweise deshalb, weil er für eine gesellschaftsrechtliche Regelung plädiert.

Beispielsweise ist die britische Regelung des "City Code on Take-overs and Mergers" eine freiwillige Vereinbarung der "Institutionen des Wertpapierhandels" der Londoner City und enthält der britische Company Act vergleichsweise wenige Normen, die im Falle von Übernahmen anzuwenden sind.

Auch die US-amerikanischen Vorschriften des SEA (Security Exchange Act 1934) samt seiner Ergänzung durch den "Williams Act" in der Fassung aus 1968, wodurch Vorschriften betreffend Übernahmeangebote in Form von "Tender Offers" erlassen wurden, beruhen nicht auf US-Gesellschaftsrecht, sondern auf Kapitalmarktrecht, was sich schon daraus ergibt, daß der US-Bund keine Kompetenz zur Erlassung gesellschaftsrechtlicher Regelungen hat.

Ähnliches gilt für die Leitsätze der

Börsensachverständigenkommission beim deutschen Bundesfinanzministerium. Sie sind reine Empfehlungen ohne Rechtscharakter, wie Herkenroth bedauernd meint. Wenn er aber ausführt, daß die von der Börsensachverständigenkommission aufgestellten Verhaltensregeln kaum Anwendung finden, so stellt sich die Frage, inwieweit diese Leitsätze den Interessen der "Institutionen des deutschen Wertpapierhandels" Rechnung tragen und wie weit sie auf Grund der Strukturen und Bedingungen der deutschen "Märkte für Unternehmenskontrolle" überhaupt anwendbar sind.

Grundsätzlich stellt sich das Problem, warum es zweckmäßig sein soll, Kapitalmarktnormen und Fusionskontrollrecht als Gesellschaftsrecht zu verankern. Herkenroth geht nicht auf die Hintergründe der genannten Kapitalmarktregelungen ein. Das ist bedauerlich, weil damit die realen Interessenlagen verschleiert werden. Im übrigen ist wohl nicht anzunehmen, daß Kapitalmarktregelungen der "Allokationseffizienz" oder "Gerechtigkeitsvorstellungen" dienen, wie Herkenroth im Zusammenhang mit dem Pakethandel (S. 38) meint.

Konzernierungsprozesse und Gesellschaftsrecht

Als Konzernierungsprozesse sieht Herkenroth grundsätzlich den Vorgang der Entstehung von Unternehmensverbindungen unter der Bedingung der Mehrheitsbeherrschung. Konzernierungsprozesse laufen – nach deutschem Konzernrecht – idealtypisch in mehreren Phasen ab:

1. Phase: Mehrheitserwerb;
2. Phase: Ausübung der Mehrheits-herrschaft durch gelegentliche Einflußnahme oder in gesteigerter Form durch faktische Konzernierung;
3. Phase: Vertragliche Absicherung

der Herrschaft (Vertragskonzern);

4. Phase: Fusion, übertragende Umwandlung oder Eingliederung.

Entscheidend ist aber die Phase des Mehrheitserwerbs, der durch sukzessive Aktienkäufe, Paketkäufe oder Übernahmeangebote gekennzeichnet ist. Die Schwächen der deutschen Regelung beschreibt Herkenroth damit, daß gemäß § 20 dAktG lediglich Mitteilungspflichten bei Überschreiten der 25%- bzw. 50%-Beteiligungen normiert sind, aber keine Informationspflicht der Aktionäre einer "Zielgesellschaft" hinsichtlich der Absichten eines Erwerbers besteht und damit andere potentieller Bieter nicht auf den beginnenden Konzernierungsvorgang aufmerksam gemacht werden. Daher könnten Aktionäre nicht am Konzerneffekt partizipieren, den Herkenroth in diesem Zusammenhang offenbar als "Kurssteigerungseffekt" sieht.

Deutsches Konzernrecht und Minderheitsaktionäre

Anders als die Konzernregelung des österreichischen Aktiengesetzes (und anders als das RLG 1996) geht das deutsche Aktiengesetz vom Tatbestand der "verbundenen Unternehmen" aus. Dieser umschreibt "verbundene Unternehmen" entweder als in Mehrheitsbesitz stehende oder mit Mehrheit beteiligte Unternehmen, als abhängige und herrschende Unternehmen, sowie als Konzernunternehmen wie wechselseitig beteiligte Unternehmen oder als Vertragsteile eines Unternehmensvertrages.

Angelpunkt des deutschen Konzernrechts sind die Unternehmensverträge nach den Bestimmungen des § 291 dAktG. Diese können entweder als Beherrschungsverträge (die Unterstellung einer Aktiengesellschaft unter einheitliche Leitung eines anderen Unternehmens), als Gewinnabführungsverträge

oder als Unternehmensführungsverträge konzipiert sein. Erst durch den Abschluß solcher Unternehmensverträge entsteht ein Vertragskonzern. Erst Unternehmensverträge haben zur Folge, daß Minderheitenschutzbestimmungen greifen sowie allfällige Verluste bei abhängigen Unternehmen auszugleichen sind und außenstehende Aktionäre im Falle von Gewinnabführungsverträgen wiederkehrende angemessene Geldleistungen erhalten müssen. Überdies müssen Beherrschungs- wie Gewinnabführungsverträge gemäß § 305 dAktG vertragliche Verpflichtungen zur angemessenen Abfindung von Minderheitsaktionären enthalten, sofern diese eine Abfindung verlangen.

Diese Schutzbestimmungen gelten aber nicht für sogenannte faktische Konzerne. Das sind Konzerne, die zum Beispiel auf Kapitalbeteiligungen ohne Unternehmensvertrag beruhen, selbst wenn der Fall der Abhängigkeit vorliegt. Diese Form des Konzerns stellt den weitaus größten Anteil an verbundenen Unternehmen in Deutschland. Im Fall des Nichtbestehens eines Unternehmensvertrages normiert § 311 dAktG einen nur eingeschränkten Schutz von Minderheitsaktionären und darf ein herrschendes Unternehmen seinen Einfluß nicht zum Nachteil des abhängigen Unternehmens benutzen, es sei denn, dieser Nachteil wird ausgeglichen.

Herkenroth argumentiert nun zu dieser Regelung, daß der Schutz der außenstehenden Aktionäre durch § 311 dAktG "nach überwiegender Meinung" nicht gewährleistet sei und begründet das mit dem kaum operablen Nachteilsausgleichsmechanismus und den Schwierigkeiten der Nachteilsermittlung. Im Falle konzerninterner Rechtsgeschäfte seien Preisvergleiche selbst bei Existenz von Marktpreisen nur schwer durchführbar und "werden ... richtige Preise konzerninterner Leistungen ... kaum zuverlässig zu ermitteln sein". Der Abhängigkeitsbericht, wel-

cher der Sicherung des Ausgleichsverfahrens dienen soll, leide unter den gleichen Problemen wie die Nachteilsausgleichsermittlung. Diese Defizite seien objektiver Natur, die selbst bei Kenntnis aller Sachverhaltselemente bei bestem Willen nicht bewältigt werden könnten.

Zum Ausgleichs- und Abfindungsinstrumentarium im Falle des Vorliegens von Unternehmensverträgen meint Herkenroth, im allgemeinen würde als Grundlage für Ausgleich und Abfindungen der volle Wert der Beteiligungen herangezogen. Die Schwierigkeit liege aber in der Ermittlung eben des vollen Wertes. In diesem Zusammenhang wird an die Argumentation Herkenroths zugunsten eines Ausgleichs zum vollen Wert einer Beteiligung außenstehender Aktionäre im Falle des "Konzerneffekts unter Mehrheitsbedingungen" erinnert. Während er im Falle seiner "Konzerneffekte" offenbar keine Probleme bei der Ermittlung des vollen Wertes der Unternehmensbeteiligungen sieht, argumentiert er gegen das Konzept der im deutschen Aktiengesetz vorgesehenen Abfindungs- und Ausgleichsregelungen bei Unternehmensverträgen mit eben diesen Schwierigkeiten der Ermittlung des vollen Wertes.

Zur weiteren Kritik am „unzureichenden Minderheitenschutz“ der Konzernrechtsbestimmungen des deutschen AktG zieht Herkenroth die Audi/NSU-Entscheidung des BGH heran. Im Gegenstand ging es darum, ob im Falle eines Übernahmeangebots einem bereits abgefundenen Aktionär aufgrund der aktienrechtlichen Treuepflicht ein Schadenersatzanspruch zustehe, wenn später ein anderer Aktionär vom Erwerber aufgrund von Verhandlungen eine höhere Abfindung erhält, was der BGH im Zusammenhang verneint hat. Wie immer man auch die Entscheidung und die Auslegung des Grundsatzes von Treu und Glauben durch den BGH be-

urteilt, so ist das vorerst kein Argument dafür, daß eine gesellschaftsrechtliche Regelung eines Übernahmerechtes notwendig wäre.

US-amerikanisches Konzernrecht und Take-over-Regelungen

Nach der einleitenden Feststellung, das US-Gesellschaftsrecht kenne keine zusammenhängende und umfassende Regelung des Konzernphänomens, und der Erkenntnis, es gäbe keine kodifizierten Regeln zur Beurteilung des Spielraums von Mehrheitsaktionären gegenüber den Minderheitsaktionären - was allerdings Konsequenz der zentralen Rolle der Rechtsprechung im US-amerikanischen Rechtssystem und der gesellschaftsrechtlichen Treuepflicht (Fiduciary Duties) ist -, zieht Herkenroth zusammenfassend den Schluß, das Fallrecht - das von ihm anhand konkreter Beispiele eingehend dargestellt wird - sei in bezug auf den Schutz der Minderheit gegen Enteignungen durch die Mehrheit oder durch das Management (!) außerordentlich leistungsfähig, und zwar wegen der durch konkrete Fallgruppen entwickelten Schadenersatz-, Abfindungs- und Unterlassungsansprüche. Auch wird, so Herkenroth weiter, "Konzentrationsimpulsen, die aus der unzureichenden Sicherung der Eigentumsrechte der Minderheitsaktionäre resultieren können, damit wirksamer entgegengewirkt, als dies im deutschen Konzernrecht der Fall ist."

Bei seiner Analyse des "Williams Act", der im wesentlichen Regelungen über den Aktienerwerb und Sonderbestimmungen im Falle von "Tender Offers" (3) enthält, zieht Herkenroth den Schluß, daß dieser zweifellos dem Schutz der Aktionäre von Zielgesellschaften gegen feindliche Übernahmen dient und durch umfangreiche Informations- und Publizitätspflichten

verhindern soll, daß Aktionäre ihre Entscheidungen unter Zeitdruck oder ohne ausreichende Informationen treffen.

Die Nachteile der Regelungen des Williams Act sieht Herkenroth vor allem darin, daß "Tender Offers" nicht definiert werden und so die Auslegung den Gerichten überlassen wird. Überhaupt meint er, wäre die Einschaltung der Rechtsprechung im Falle von *Take-overs* unter dem Gesichtspunkt der Transaktionskosten eine zu aufwendige Lösung. Er spricht sich deshalb grundsätzlich gegen die US-amerikanische Konzeption aus, die Höhe des Anteilserwerbs der freien Entscheidung eines Erwerbers zu überlassen, und sieht in der Zulässigkeit von Verteidigungsmaßnahmen des Managements, selbst im besten Interesse des Unternehmens bzw. seiner Aktionäre, ein zentrales Problem. Nach Meinung Herkenroths bleibe nämlich offen, wie weit hier Eigeninteressen des Managements eine Rolle spielen und fehlgeschlagene Übernahmeangebote die Aktionäre um die Möglichkeit bringen, ihre Anteile zu Preisen zu veräußern, die regelmäßig über ihrem aktuellen Marktwert liegen. Der "richtige" Herkenrothsche Preis zum Ausgleich der Konzerneffekte wäre nunmehr definiert.

Britischer "Companies Act" und "City Code on Take-overs and Mergers"

Herkenroth charakterisiert die "Verhinderung der Entstehung von Minderheitspositionen" als Wesensmerkmal des britischen Gesellschaftsrechts, welches ebenso wie das US-amerikanische keine zusammenhängende Konzernrechtsregelung kenne. Der Grundsatz der Mehrheitsherrschaft werde nur durch gesellschaftsrechtliche Treuepflichten beschränkt. Minderheitsaktionäre könnten im Falle einer

Mehrheitsübernahme ausgeschlossen werden oder die Übernahme ihrer Anteile verlangen. Dazu führt er die Bestimmungen von Section 428 und 430B Companies Act an, welche allerdings nur dann wirksam werden, wenn im Falle einer Übernahme bereits 90% der Anteile der Zielgesellschaft erworben wurden. Überdies könnten Aktionäre mit einem 15% Aktienanteil Rechtsschutz gegen Beschlüsse in Anspruch nehmen und ebenso Minderheitsgesellschafter, wenn die Gesellschaft so geleitet wird, daß ihre Interessen unangemessen benachteiligt werden. Daher entstehen schwierige Bewertungsfragen, habe doch das Gericht zu prüfen, in welcher Lage die Gesellschaft ohne Beherrschung durch eine Muttergesellschaft wäre. Nach dieser Darstellung bleibt vorerst unschlüssig, warum das britische Gesellschaftsrecht die Entstehung von Mehrheitspositionen verhindern soll.

"Companies Act" und "Rules Governing Substantial Acquisitions of Shares" (SARL-Bestimmungen, die gegen "*dawn raids*" erlassen wurden, welche unter 30% blieben) statuieren zwar bestimmte Veröffentlichungspflichten und auch Informationsrechte, wie z.B. Section 212 Companies Act, jedoch stehen der "City Code on Take-overs and Mergers", das freiwillige Übereinkommen der den Wertpapierhandel betreibenden Institutionen der Londoner City, im Mittelpunkt. Dieser "City Code" findet grundsätzlich auf alle Übernahmeangebote Anwendung, deren Ziele britische "Public Companies" sind, unabhängig davon, ob ihre Anteile börsennotiert sind oder nicht. Die Einhaltung seiner Vorschriften wird durch ein "Panel" überwacht, dem Vertreter der Institutionen des Wertpapierhandels der City angehören. Als Sanktionsmechanismus steht diesem formal zwar nur ein öffentlicher Tadel zur Verfügung oder der Vorschlag an die Londoner Börse bzw. das Department of Trade,

dem Übertreter die Berechtigung zur Teilnahme am Börsehandel zu entziehen, dennoch steht seine faktische Wirksamkeit außer Diskussion.

Nun geht Herkenroth grundsätzlich (vgl. S. 38) davon aus, daß der Zweck von Übernahmeregeln die Verhinderung unerwünschter wirtschaftlicher Konzentrationseffekte, Gerechtigkeits- (Gleichbehandlung der Aktionäre) oder Allokationsgesichtspunkte sind. Eine Lösung nach dem Muster des britischen "City Codes" wäre für ihn daher die beste Lösung auch für das deutsche Gesellschaftsrecht. Daher erscheint es zweckmäßig, vorerst Ursachen und Bedingungen der Entstehung des Londoner "City Codes on Takeovers and Mergers" näher zu betrachten.

Der "City Code" und der Londoner "Aluminiumkrieg"

Der "City Code on Take-overs and Mergers" geht auf die "Notes on Amalgamation of British Business" zurück und erhielt erst nach mehreren Reformen seine heutige Ausprägung. Die Grundlagen wurden von einer Arbeitsgruppe geschaffen, die im Jahre 1959 vom Gouverneur der Bank von England aufgrund erbitterter Auseinandersetzungen innerhalb der Institutionen der Londoner City eingesetzt wurde.

1959 war das Jahr des "Aluminiumkriegs" in der Londoner City. Auslöser dieses Aluminiumkriegs war die erste feindliche Übernahme in Großbritannien, und zwar des Unternehmens "British Aluminium", dessen Top-Management von zwei typischen Vertretern des britischen Establishments gestellt wurde. Eine Fehlinvestition bei einer ausländischen Tochtergesellschaft hatte innerhalb relativ kurzer Zeit zu einem Kursrückgang von 80 auf 37 Shilling je Aktie geführt. Ein "City-Merchant-

banker", der vom Establishment als *Newcomer* angesehen wurde, sah aufgrund dieser Sachlage in "British Aluminium" einen potentiellen Übernahmekandidaten und zwar nach erfolgreicher Identifizierung geeigneter Bieter, welche der *Merchant - Banker* im US-Aluminiumproduzenten Reynolds fand, der gemeinsam mit dem britischen Stahlhersteller "Tube Investments" an der Unternehmensübernahme interessiert war. Mit Unterstützung durch die Chase-Manhattan-Bank wurde dem Management von "British Aluminium" ein freundschaftlicher *Deal* vorgeschlagen. Für 78 Shilling je Aktie sollte jenes Aktienpaket, das im Besitz der "managementnahen Aktionärsgruppe" war, an die "Newcomer-Gruppe" abgetreten werden. Das Management von "British Aluminium" lehnte ab. Es suchte die Unterstützung befreundeter City-Banker, nachdem ihm laufende Börsenaufkäufe von Aktien seines Unternehmens bekanntgeworden waren. Zur Finanzierung eines Gegenangriffs und Entmutigung der Angreifer wurde ein Teil des "managementnahen Aktienpakets" an einen Reynolds-Konkurrenten, den US-Aluminiummulti Alcoa, verkauft, um den Preis von nur 60 Schilling je Aktie, und damit wesentlich unter dem Preis des Angebots der freundlichen Übernahme. Die umgehende Gegenreaktion der "Newcomer-Gruppe" erfolgte in der damals in England neuen Form eines öffentlichen Übernahmeangebots über Anzeigen in den englischen Tageszeitungen. Für jede Aktie von "British Aluminium" wurde der Preis von 78 Shilling geboten.

In der Folge überboten Angreifer und Verteidiger gegenseitig ihre Aufkaufpreise, so daß die Notierung weit über den alten, vor der Fehlinvestition bestehenden Börsenkurs von 80 Schilling je Aktie stieg. Nun stießen auch die institutionellen Anleger ihre Aktienpakete ab. Trotz Unterstützung des "British-Aluminium -Establishments" durch die

City-Akzeptbanken erlangte die "Newcomer-Gruppe" schließlich die Kontrollmehrheit und ging als Sieger aus dieser mit Erbitterung geführten Auseinandersetzung hervor; allerdings um den Preis tiefer Gräben in der City und einer noch tieferen Verunsicherung nicht nur des britischen Managements, sondern vor allem des "Establishments", dessen Angehörige bis dahin die Kontrolle britischer Unternehmen konkurrenzlos ausüben konnten.

Eine Initiative der Bank von England löste schließlich den Konflikt. Eine Arbeitsgruppe der maßgeblichen Vertreter von führenden Institutionen „der City“ wurde eingesetzt, die Wohlverhaltensregeln für „Take-overs and Mergers“ festlegten: den „City Code“.

Berücksichtigt man die damaligen Vorgänge, die Entwicklung der Übernahmen in England, die von der Dominanz institutioneller Anleger geprägten britischen Kapitalgesellschaften und die Interessen der "Institutionen der Londoner City" am Geschäftsfeld "Übernahmen", so wird die Funktion des britischen "City Code on Take-overs and Mergers" deutlich sichtbar: einerseits Informationsfunktion für Bieter, „Financial Advisers“, Aktionäre und Management, andererseits Mindestpreisregelung mit Pflichtübernahmen, und damit Interessenausgleichsmechanismus der Institutionen der Londoner City. Damit kommt man zum Ergebnis, daß der "City Code on Take-overs and Mergers" sicherlich als Instrument zur Wahrnehmung der Interessen der Institutionen des Wertpapierhandels der Londoner City anzusehen ist. Der Zweck: Vermeidung unkontrollierter Übernahmekämpfe durch rechtzeitige Information und Publizität zur Kontrolle des lukrativen Marktes für Unternehmensübernahmen, die 1982 durch die „Rules Governing Substantial Acquisitions of Shares“ (SARs) als Instrument gegen „dawn raids“ ergänzt wurde.

Die Regelungen des "City Code on Take-overs and Mergers"

Bieter wie Zielgesellschaften vereinbaren umfangreiche gegenseitige Informationspflichten (Absichten des Bieters betreffend die Zielgesellschaft und ihre Beschäftigten, Finanzlage des Bieters, Verfügbarkeit von Bargeld, Art der Finanzierung der Übernahme, Beteiligungen des Bieters und Personen "acting in concert", allfällige Vereinbarungen mit den Direktoren der Zielgesellschaft etc.) sowie eine strikte Geheimhaltungsverpflichtung vor öffentlicher Ankündigung eines Übernahmeangebots. Überdies sind Zeitvorgaben einzuhalten (Veröffentlichung des Übernahmeangebots binnen 28 Tage nach seiner Ankündigung, Antwort der Zielgesellschaft binnen 14 Tagen, Widerrufsmöglichkeit verkaufender Aktionäre binnen 21 Tagen, Bezahlung nach bindender Wirkung des Übernahmeangebots binnen 21 Tagen). Weiters sind (Principle 1 des City Code) alle Aktionäre gleich zu behandeln, was konkret bedeutet, daß ein gleicher Preis für alle Aktien zu entrichten ist, der nicht geringer sein darf als der höchste innerhalb der letzten 12 Monate gezahlte Preis. Erwirbt ein Bieter eine Beteiligung von mehr als 30%, so ist er zu einem Anbot zum Erwerb aller weiteren Aktien verpflichtet. Kurz zusammengefaßt, scheint mit dem "City Code" eine Art Marktordnung samt Mindestpreisregelung für Aktien vorzuliegen.

EU-Gesellschaftsrecht und Übernahmeangebote

Grundlage des "13. EG-Richtlinien-vorschlags auf dem Gebiete des Gesellschaftsrechts betreffend Übernahmeangebote" war ein Bericht "Take-overs and Other Bids" aus dem Jahre 1974 des britischen Special Advisor of

the EEC, Robert R. Pennington. Dieser ging bei seinem Vorschlag, wie dessen Strukturmerkmalen zu entnehmen ist, vom Konzept des britischen "City Code of Take-overs and Mergers" aus. Über verpflichtende EU-Richtlinien sollten diese Vorstellungen in nationales Gesellschaftsrecht umgegossen werden, trafen aber auf massiven Widerstand der kontinentaleuropäischen EU-Mitgliedstaaten. Nach dem letzten Entwurf aus 1996 soll diese 13. Richtlinie nicht mehr als zwingendes Recht, wie bisherige Richtlinien, sondern als "soft law" in Geltung gesetzt werden. Weiters soll ihre Geltung lediglich jene Wertpapiere erfassen, welche ganz oder teilweise zum Handel auf Wertpapierbörsen der Gemeinschaft zugelassen sind und sollen nur jene Handlungen verboten sein, die nachweislich ein Hemmnis für den Erfolg von Übernahmen sind.

Die City-Interessen konnten allerdings auch auf EU-Ebene durchgesetzt werden, denn nicht zufällig legt unter anderem sowohl der alte Artikel 6 wie der nun vorliegende überarbeitete Entwurf zum 13. Richtlinien-vorschlag in Art. 4 Abs 1 ausdrücklich fest, daß auch "Vereinigungen oder privaten Stellen" die Funktion eines staatlichen Aufsichtsorgans zur Kontrolle der Einhaltung von Übernahmenregelungen übertragen werden können.

Die ökonomischen Grundlagen eines Übernahmerechts

Die Theorien zur Rechtfertigung feindlicher Übernahmen (Pro-Take-over-Standpunkte), auf welche sich Herkenroth stützt, gehen von der Trennung von Eigentum und Kontrolle im modernen Großunternehmen aus. Diese bewirke grundsätzlich – dazu wird Adam Smith zitiert – daß management-kontrollierte Unternehmen nicht im Interesse ihrer Eigentümer, der Aktionä-

re, geführt werden und daher das Management solcher Unternehmen grundsätzlich ineffizient wäre. Manager haben, so etwa die "Managerial School", ein stärkeres Interesse am Unternehmenswachstum als an der Maximierung der Aktionärsrendite und überdies eine Präferenz für die Gewinnthesaurierung. Maßstab für die Qualität eines Managements wäre der Aktienkurs einer Gesellschaft, der sinkt, wenn die Qualität eines Managements nachlasse.

Feindliche Unternehmensübernahmen wären daher zur Disziplinierung eines ineffizienten Managements notwendig. Dazu diene der Markt für Unternehmenskontrolle. Mittels feindlicher Übernahmen kann das leistungsschwache Management einer Zielgesellschaft durch ein neues, effizienteres Management ersetzt werden. Das Aktionärsstimmrecht wäre der Mechanismus des Marktes für Unternehmenskontrolle und würde damit die Aktionäre in ihre Rechte als Eigentümeriedereinsetzen. Verteidigungsmaßnahmen des Managements werden abgelehnt, weil dadurch das Stimmrecht der Aktionäre verwässert wird, auch wenn solche im Interesse (z.B. im Falle eines "sharks") des bestehenden Unternehmens wären. Herkenroth, der von einem unerwünschten Konzentrationspolitischen Effekt und der Vermeidung einer Enteignung von Minderheitsaktionären im Falle der Konzernierung ausgeht und daher eine richtige Aufteilung von Konzerneffekten an alle Aktionäre fordert, stellt vorerst die Vor- und Nachteile der Aufteilung von Konzerneffekten einander gegenüber: "Werden die außenstehenden Aktionäre übermäßig an den Synergie-Gewinnen beteiligt, sinkt der Anreiz zur Realisierung dieser Verbundvorteile, und es kann zu Effizienzverlusten kommen. Ist ihr Anteil hingegen zu gering, dann wird zunehmend zweifelhaft, ob der Konzentrationseffekt durch hinreichende

Effizienzvorteile aufgewogen wird". Herkenroth erkennt, wohl zu Recht, daß die "eigentliche Schwierigkeit in der Entwicklung eines Verteilungsmaßstabes ...liegt". Zum Problem seines Verteilungsmaßstabes meint Herkenroth vorerst grundsätzlich, und zwar unter Zitierung von Nonnemacher, Kirchner, Dirrigl und Carney (vgl. dazu Anm. 6, S. 298): "Eine Regel zur Aufteilung des Verbundnutzens läßt sich logisch nicht begründen, da der Verbundnutzen nur durch das Zusammenwirken der beiden Parteien zustandekommt und eine Zurechnung nach dem Verursacherprinzip nicht möglich ist."

Trotz dieser Feststellung übernimmt er nun Versuche, dennoch "Kriterien zur Aufteilung von Konzerneffekten" zu entwickeln und überdies Erkenntnisse zu gewinnen, wie die richtige Aufteilung von Konzerneffekten praktisch umgesetzt werden könnte. Zu diesem Zweck macht er "sich die in der US-amerikanischen Literatur entwickelten Ansätze zunutze, in denen, „nach seiner Auffassung,“ die wesentlichen Fragestellungen der Problematik bereits formuliert und diskutiert worden sind." Dazu zieht er die theoretischen Grundelemente und Argumentationen der Manne-Schule (u.a. Easterbrook, Fischel) heran, die er im wesentlichen anhand der *Property-Rights-Theorie* (z.B. R.Coase: sind Eigentumsrechte an vorhandenen Ressourcen eindeutig festgelegt und frei übertragbar, werden Ressourcen automatisch ihrer effizientesten Nutzung zugeführt, wenn keine Transaktionskosten bestehen) prüft und kritisiert.

Herkenroth stützt sich damit jedenfalls einseitig auf jene Thesen, welche einen "Pro-Take-over Standpunkt" vertreten und von der generellen Behauptung wirtschaftlicher Effizienzgewinnen durch Übernahmen ausgehen. Diesen Standpunkt nehmen vor allem Anhänger der neoklassischen Wirtschaftstheorie ein. Obgleich alle Vertreter des

„Pro-Take-over-Standpunkts“ für die Zweckmäßigkeit feindlicher Übernahmen plädieren, artikulieren sie in bezug auf die „Aneignung von Verbundeffekten“ durchaus gegensätzliche Interessen. Die Manne-Schule geht grundsätzlich von der notwendigen Aneignung der Verbundeffekte durch den Kontrollübernehmer aus und meint, die Aneignung der Verbundeffekte durch den Erwerber wäre als Anreiz zu Unternehmensübernahmen und damit zu einer effizienten Kontrolle des Managements nötig. Außenstehende Aktionäre wären lediglich Trittbrettfahrer.

Dagegen treten u.a. die Vertreter der *Property-Rights*-Theorie, wie z.B. Ronald Coase, aufgrund der Auffassung, daß gesellschaftsrechtliche Mehrheitsprinzip führe zu einer Verdünnung der Eigentumsrechte von Minderheitsaktionären und die Aneignung der Verbundeffekte durch den Mehrheitsaktionär wäre daher eine Enteignung, wenn auch die Rechte von Minderheitsaktionären formal unangetastet bleiben, für die „Aneignung der Verbundeffekte“ durch alle Aktionäre ein. Unter Zitierung Bebchuks argumentiert Herkenroth u.a., die konsequente Fortentwicklung des Ausschlusses der Aktionäre der Zielgesellschaft von Verbundeffekten wäre ein faktische Enteignung, und meint zum Argument von Fischel/Easterbrook, wonach die Beteiligung außenstehender Aktionäre an Verbundeffekten zur Verteuerung des Gutes Unternehmenskontrolle führe, daß dieses zwar zutreffend wäre, aber nur dann wirksam sei, wenn dadurch eine gesamtwirtschaftlich effiziente Ressourcenallokation verhindert werden würde. Im übrigen könne diese Frage nur empirisch beantwortet werden. Außerdem würden Unternehmensübernahmen nicht ausschließlich aus Gründen der effizienten Ressourcenallokation vorgenommen werden.

Die Argumente der „Anti-Take-over-Standpunkte“ zieht Herkenroth bei sei-

ner Untersuchung nicht heran, obgleich er Ergebnisse einzelner empirischer Untersuchungen (z.B. Herman/Lowenstein oder Scherer/Ravenscraft) zitiert. Die „Anti-Take-over-Vertreter“ verweisen, nämlich im Gegensatz zu Manne-Schule und *Property-Rights*-Theorie nämlich entweder überhaupt auf die negativen Auswirkungen feindlicher Übernahmen auf Unternehmensstrukturen (kurzfristige Gewinnpolitik mit negativen Auswirkungen auf langfristige Investitionen, Verschlechterung der Gewinnrate, Rekordverschuldung bei US-Publikumsgesellschaften etc.) oder stellen nahezu einhellig fest, daß Zusammenschlüsse bestenfalls neutrale, sonst aber negative Auswirkungen auf Unternehmen haben. Scherer/Ravenscraft kommen sogar zum Ergebnis, daß die Zusammenschlüsse der achtziger Jahre wesentlich zur sinkenden Produktivität der amerikanischen Wirtschaft geführt haben (4). Manche stehen in feindlichen Übernahmen ein Nullsummenspiel, wo der Gewinn einer Seite ein Verlust für die andere ist. Übernahmen vergrößern den wirtschaftlichen Kuchen nicht, der vorhandene Kuchen wird nur neu verteilt.

Zusammenfassung

Sowohl der „City Code on Take-overs and Mergers“ wie der „Williams Act“ sind Kapitalmarktregelungen. Herkenroth begründet nicht näher, warum die Regelungen des Markts für Unternehmenskontrolle gerade in deutsches bzw. europäisches Gesellschaftsrecht umgegossen werden sollten, zumal er die britische freiwillige Lösung des „City Code“ als beispielhaft ansieht. (6)

Auch ist nicht schlüssig abzuleiten, warum das britische System des freiwilligen „City Code“ im deutschen bzw. über die 13. gesellschaftsrechtliche EU-Richtlinie im EU bzw. kontinentaleuro-

päischen Gesellschaftsrecht verankert werden soll, wenn man die unterschiedlichen gesellschaftsrechtlichen und faktischen Beherrschungsstrukturen kontinentaleuropäischer AG's mit US-amerikanische und britische Strukturen vergleicht.

Gesellschaftsrecht, Kapitalmarktrecht und Zusammenschlußrecht haben unterschiedliche Funktionen, obgleich sie sich in ihren Auswirkungen überschneiden können. Erschwernisse von Übernahmen durch gesellschaftsrechtliche Regelungen erscheinen grundsätzlich als wenig sinnvoll, da Übernahmen sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf Volkswirtschaft und Wettbewerb haben können. Wie sie tatsächlich wirken, ist im Einzelfall zu beurteilen. Welchen Interessenstandpunkt man auch immer in der Frage einer notwendigen Beteiligung außenstehender Aktionäre an „Konzerneffekten“ einnimmt, die Begründung Herkenroths scheint jedenfalls unschlüssig. Übernahmen in Form von Konzernierungen haben zwar grundsätzlich einen wirtschaftlichen Konzentrationseffekt, doch setzen im Gefolge von Übernahmen erfahrungsgemäß „Restrukturierungsmaßnahmen“ ein, welche ihrerseits sowohl Konzentrations- wie Dekonzentrationseffekte haben können.

Grundsätzliches Anliegen der „Schriftenreihe zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts“ ist, so der Kommentar zur Reihe, die Tradition, wirtschaftliche, gesellschaftliche und rechtliche Fragen im Zusammenhang zu betrachten. Dieses Anliegen erfüllt die vorliegende Untersuchung nicht, was allein daraus zu schließen ist, daß zwar mit wettbewerbsspolitischen Fragen argumentiert wird (z.B. konzentrationsfördernde Wirkung des „Konzernrechts“), auf die dadurch entstehenden wettbewerbsspolitischen Fra-

gen aber nicht eingegangen wird.

Dennoch muß abschließend festgestellt werden, daß die vorliegende Untersuchung Herkenroths, selbst wenn man manche ihrer Wertungen, Prämissen oder Schlußfolgerungen nicht teilen kann, eine ungemein interessante und wertvolle Arbeit ist, welche auch durch die Fülle des aufgearbeiteten Materials und der Literaturhinweise besticht.

Anmerkung

- (1) Immenga, U., Der Preis der Konzernierung, in: Sauer mann, H.; Mestmäcker, E.-J. (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung (Tübingen 1975) 255.
- (2) Kirchner, Ch., Ökonomische Überlegungen zum Konzernrecht, in: ZGR (1985) 214.
- (3) „Tender Offers“ sind Transaktionen, bei welcher der Bieter den Aktionären einer Zielgesellschaft anbietet, ihre Anteile insgesamt oder teilweise gegen Zahlung einer Prämie über den aktuellen Marktwert der Anteile zu erwerben und das Kaufangebot nur eine begrenzte Zeit wirksam ist. „Privately Negotiated Purchases“ und „Open Market Purchases“ werden von seinen Regeln nicht erfaßt.
- (4) Ravenscraft, D.J.; Scherer, F.M., Merges, Sell-offs and Economic Efficiency (Washington D.C. 1987); dieselben, Mergers and Managerial Performance, in: Coffee, J.C. u.a. (Hrsg.), Knights, Raiders, and Targets (New York 1988).
- (5) Reich, R.B., The Next American Frontier (New York 1983).
- (6) § 20 Abs.1 dAkt verpflichtet eine Gesellschaft, welche mehr als 25 % der Aktien eines Unternehmens erwirbt, diesen Erwerb unverzüglich dem Unternehmen mitzuteilen, und ist die einzige gesellschaftsrechtliche Vorschrift für Übernahmen.

Wirtschaft und Politik in Osteuropa seit 1918

Rezension von:

Derek H. Aldcroft, Steven
Morewood, *Economic Change in Eastern
Europe since 1918*, Edward Elgar,
Aldershot 1995, 277 Seiten, £ 45,-.

Schon einige Zeit vor der Wende richtete sich die Aufmerksamkeit der angelsächsischen wirtschaftsgeschichtlichen Forschung auf die Probleme des Donauraumes, insbesondere der österreichisch-ungarischen Monarchie. Nach den Ereignissen von 1989 intensivierte sich dieses Interesse, weil sich nunmehr die Frage stellte, ob die deplorable wirtschaftliche Lage der ostmittel-europäischen Staaten lediglich auf das kommunistische Wirtschaftssystem zurückzuführen sei, oder ob nicht auch andere - historische - Ursachen die relative Rückständigkeit dieser Staaten erklärten. Die Arbeit Aldcrofts und Morewoods stellt einen wichtigen und umfassenden Beitrag zu dieser Problematik der ostmitteleuropäischen Staaten (Tschechoslowakei, Ungarn, Polen, Jugoslawien, Rumänien und Bulgarien) dar.

Da die Autoren die Bedeutung der politischen und sozialen Faktoren für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Region betonen, wenden sie sich ausführlich der politischen Entwicklung zu. Hierbei tritt auch ein charakteristischer Zug der gegenwärtigen angelsächsischen Forschung hervor. Wenn Aldcroft und Morewood die katastrophale Ausgangssituation dieser Länder 1918 schildern, welche durch Kriegszerstörungen, politisches und administratives Chaos gekennzeichnet waren, dann

unterstreichen sie die unersetzlich stabilisierende Funktion der österreichisch-ungarischen Monarchie in dieser Region und werfen den Siegermächten die Auflösung dieses Staates vor.

Während in der Zwischenkriegszeit eine sehr kritische Beurteilung des habsburgischen Staates überwog - ein Völkerkerker, der seine Angehörigen ökonomisch ausbeutete -, hat nach den späteren Erfahrungen diese Einschätzung umgeschlagen.

Freilich gewinnt man den Eindruck, daß nunmehr die positive Betrachtung bisweilen überschießt. Letztlich waren es nicht die Alliierten, welche das Ende der Monarchie herbeiführten, sondern diese löste sich in der Endphase des Krieges einfach auf. Da war nichts und niemand, der sich für ihre Erhaltung einsetzte. In den Nachfolgestaaten vollzog sich jener Prozeß der nationalen Selbstbestimmung - mit allen seinen Problemen und Schwächen -, der in West- und Nordeuropa schon längst stattgefunden hatte.

Die deplorable Ausgangssituation für die Nachfolgestaaten nach dem Krieg fand keine Erleichterung durch materielle Unterstützung der Siegermächte. Auch hier wäre freilich zu bedenken, daß die Erkenntnis der ökonomischen Hilfestellung für andere Staaten auch im eigenen Interesse erst allmählich um sich griff. Schließlich stellte damals Keynes erstmalig makroökonomische Überlegungen im Zusammenhang mit den Friedensverträgen an (*The Economic Consequences of the Peace*, London 1920).

Die Notwendigkeit solcher Aktivitäten fand erst in den Völkerbundprojekten zur Währungsstabilisierung in vielen Nachfolgestaaten - und unter sehr restriktiven Aspekten - ihren Niederschlag.

In diesem Zusammenhang verdient der Hinweis der Autoren auf die positive politische wie ökonomische Bedeutung der Inflation, zumindest bis zu ih-

ren Schlußphasen, für die Nachfolgestaaten besondere Bedeutung. Dieser Gedanke wurde in bezug auf Deutschland von Borchardt entwickelt (Die Erfahrung mit Inflationen in Deutschland, in: Schlemma, J. (Hrsg.), Enteignung durch Inflation?, München 1972).

Restriktive Effekte traten in den ostmitteleuropäischen Staaten erst im Gefolge der Stabilisierungspolitik ein - und wurden offenbar stärker fühlbar als in Österreich. Natürlich war dem Wiederaufbau dieser Länder auch der Umstand nicht günstig, daß der internationale Handel eher stagnierte. Darüber hinaus verfolgten sie eine nationalistische Wirtschaftspolitik, mit Hochschutzzöllen und nichttarifarischen Handelshemmnissen, welche ihr Ziel zwar kaum erreichte, aber die Wirtschaftsentwicklung behinderte.

Eine Verbesserung der Lage ergab sich erst in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre mit dem Aufschwung der gesamten Weltwirtschaft. Freilich blieb auch diese Entwicklung labil, da die vorwiegend agrarischen Exporte dieser Länder - mit Ausnahme der CSR - auf Märkte flossen, die immer härter umkämpft waren und sich schon teilweise zum Schutz der heimischen Produktion abschlossen. Das gravierendste Problem dieser Zeit bestand jedoch in der Überschuldung, welche in der Weltwirtschaftskrise auch zur Zahlungsunfähigkeit führte und entsprechende Moratorien sowie Stabilisierungsmaßnahmen erforderte. Die späteren dreißiger Jahre brachten eine gewisse Erholung, die sich aber wegen des Bevölkerungswachstums kaum in einer Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens niederschlagen konnte.

Die Autoren kommen mit sich darüber nicht ins reine, ob die Einbeziehung der ostmitteleuropäischen Staaten in die deutsche „Großraumwirtschaft“, d. h. in reglementierten Handel auf Clearingbasis, vorteilhaft

war oder nicht. Da sich deren Marktanteil am europäischen Handel dieser Zeit erhöhte, scheint das - zumindest vor dem Krieg - doch eher der Fall gewesen zu sein.

Der Zweite Weltkrieg brachte abermals katastrophale Zerstörungen, deren Überwindung, zumindest in der CSR und Polen, mit massiver UNRRA-Hilfe in Angriff genommen werden konnte. Der Marshallplan kam aber diesen Ländern nicht mehr zugute, da sie indessen in den kommunistischen Machtbereich hineingezwungen worden waren und damit auch dessen Wirtschaftssystem übernehmen mußten.

In diesem Rahmen konnte während der fünfziger Jahre tatsächlich eine massive Industrialisierung in Gang gebracht werden. Sie erstreckte sich vor allem auf die Schwerindustrie und beruhte auf dem erhöhten Einsatz der Produktionsfaktoren. Produktivitätssteigerungen, technischen Fortschritt oder Innovation ermöglichte das System praktisch nicht. Die Vernachlässigung der Konsumgüterindustrie und die damit gegebene schlechte Versorgung der Bevölkerung führte schließlich zu Aufständen in mehreren Oststaaten.

Die nach Stalins Tod einsetzenden Reformversuche werden von den Autoren ebenso ausführlich behandelt wie die politische Entwicklung, welche durch immer wieder aufbrechende Versuche gekennzeichnet ist, das kommunistische System zu beseitigen oder zumindest fundamental zu verändern.

Rückblickend gesehen wurde sein Ende mit dem Bestreben eingeleitet, die technische Rückständigkeit durch massive Importe von westlichen Investitionsgütern zu überwinden. Dieser Versuch schlug deshalb fehl, weil das System nicht in der Lage war, diese Güter zweckmäßig einzusetzen. Nur verursachte diese Politik eine zunehmende Verschuldung der RGW-Länder.

Der Ölpreisschock erwies sich zunächst deshalb als vorteilhaft, weil die

Sowjetunion vorerst ihr Öl zu konstanten Preisen weiterlieferte. Als sie jedoch diese dem Weltmarkt anpaßte, trafen Inflation und Zahlungsbilanzschwierigkeiten die Länder voll.

Der letzte Teil des Buches ragt in die gegenwärtigen Debatten hinein. Die Autoren beschreiben den Zusammenhang zwischen den immer stärker zutage tretenden Insuffizienzen des Wirtschaftssystems mit dem schließlich eintretenden Zusammenbrechen der politischen Struktur, den notorischen Problemen der Transformation, ihre regional sehr unterschiedliche Bewältigung sowie die gleichfalls recht unterschiedliche politische Entwicklung dieser Staaten.

Im Ausblick bleiben die Autoren recht skeptisch, wobei sich ihre vorsichtige Beurteilung der künftigen Entwicklung nicht so sehr auf die Visegrad-Staaten bezieht, sondern vor allem auf den Balkan im engeren Sinne. Zwar konnte die

Studie die jüngste Entwicklung in Bosnien nicht mehr berücksichtigen, dennoch bleiben viele der Argumente zu dieser Problematik gültig.

Einige Fehler lassen sich natürlich in der Arbeit finden. Milos Jakes war nicht Nachfolger János Kádárs (S. 180). Aus der Tabelle 10.2, welche das GDP pro Kopf vergleicht, geht nicht hervor, ob zu Kaufkraftparitäten oder Wechselkursen gerechnet wird; in jedem Fall sind die Werte für 1987 total falsch. Danach hätte die CSSR fast drei Viertel des österreichischen Pro-Kopf-Volkseinkommens erreicht, welches wieder deutlich unter dem englischen gelegen wäre.

Kleine Irrtümer vermögen nichts daran zu ändern, daß hier ein Buch vorliegt, das umfassend über die wirtschaftliche und politische Entwicklung und Problematik der Oststaaten in angenehmer lesbarer Weise informiert.

Felix Butschek

Beschäftigungspolitik im Zeichen der Aufrüstung

Rezension von: Ludolf Herbst, Das
nationalsozialistische Deutschland 1933-
1945, Suhrkamp Verlag, edition
suhrkamp 1285, Frankfurt am Main
1996, 495 Seiten, öS 221,-.

Der vorliegende, von Ludolf Herbst, Professor für Zeitgeschichte an der Humboldt-Universität in Berlin, verfaßte Band, der im Rahmen der Reihe 'Neue Historische Bibliothek' des Suhrkamp-Verlags erschien, bietet auf fast 500 Seiten eine knappe, präzise Einführung in die deutsche Geschichte zwischen 1933 und 1945.

Trotz der umfangmäßigen Beschränkungen, die sich aus dem Taschenbuch-Format ergeben, wird ein breites Spektrum von Sachbereichen behandelt. Fragen der Wirtschaftsordnung, der Beschäftigungspolitik, der Sozialpolitik, der Rüstungswirtschaft, der Außenwirtschaftspolitik usw. kommt ein vergleichsweise hoher Stellenwert zu.

Bereits in der Einführung weist Herbst mit aller gebotenen Deutlichkeit darauf hin, daß die Wirtschaftspolitik der Nationalsozialisten von Anfang an in erster Linie dazu diente, Deutschland im umfassenden Sinn auf die Kriegsführung vorzubereiten, denn der Krieg sollte die Ziel- und Selbstverwirklichung des Regimes ermöglichen. 'Der Krieg füllte nicht nur die Hälfte der nationalsozialistischen Herrschaftsperiode aus, sondern der Nationalsozialismus kam aus dem Krieg, fand im Krieg seine eigentliche Bestimmung und ging im Krieg schließlich unter.' (S.9)

Die vorrangige Aufgabe der Wirtschaftspolitik bestand somit vor Kriegsbeginn in der Ausrüstung einer kriegsfähigen Wehrmacht sowie in der Bereitstellung der volkswirtschaftlichen Ressourcen für den Kriegsfall. Daneben waren aber auch die Konsum- und Lebensansprüche der Bevölkerung soweit zu befriedigen, daß die Systemstabilität nicht in Gefahr geriet. Das hohe Tempo der Aufrüstung war ausschlaggebend dafür, daß diese beiden Ziele ab 1936 in einem latenten Konflikt miteinander standen. Die resultierenden Friktionen zwangen die Regierung einerseits zum Ausbau des staatlichen Lenkungs- und Zwangssystems, andererseits zu sozialpolitischen Kompromissen.

Der Senkung der Arbeitslosigkeit kam für die Sicherung der nationalsozialistischen Herrschaft große Bedeutung zu. Im Jänner 1933 waren mehr als 7,5 Mio. Personen arbeitslos. Rechnet man zu den Erwerbslosen die Familienangehörigen hinzu, waren mehr als 20 Mio. Menschen betroffen. Im genannten Monat blieben bereits rund 20% der Arbeitslosen ohne jede öffentliche Unterstützung.

Die in der Folge von der Regierung Hitler getroffenen beschäftigungspolitischen Maßnahmen wurden in hohem Maße im Sinne der Wiederaufrüstung funktionalisiert. Bereits am 8.2.1933 setzte Hitler die Prioritäten: 'Jede öffentliche geförderte Arbeitsbeschaffungsmaßnahme müsse unter dem Gesichtspunkt beurteilt werden, ob sie notwendig sei vom Gesichtspunkt der Wiederwehrhaftmachung des deutschen Volkes.' (S.96)

Mit einem Ausgabenvolumen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von 3,5 Mrd. RM zwischen Frühjahr 1933 und Anfang 1936 ließ die Regierung Hitler alles, was die Vorgänger geplant hatten, weit hinter sich. Mit dem steigenden Tempo der Aufrüstung veränderte sich der Charakter der Arbeits-

beschaffungspolitik graduell. Der Anteil der Rüstungsausgaben an den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand stieg von 4% im Jahre 1933 auf 18% 1934, 39% 1936 und schließlich 50% 1938. Im Durchschnitt der Jahre 1935 bis 1938 wurden 16% des Sozialprodukts für die Rüstung ausgegeben.

Innerhalb von vier Jahren gelang es, die Arbeitslosigkeit fast vollständig zu beseitigen. 1936 sank die Arbeitslosenzahl auf 1,6 Mio., im folgenden Jahr fiel sie unter die Millionmarke, die Vollbeschäftigung war nahezu erreicht. Was den Erfolg der nationalsozialistischen Arbeitsbeschaffungspolitik ausmachte, war - wie die obigen Zahlen deutlich vor Augen führen - die konsequente Verbindung von Arbeitsbeschaffung und Aufrüstung.

Die staatliche Lohnpolitik zielte in diesem Zeitraum darauf ab, die Reduzierung der Produktionskosten, die während der Weltwirtschaftskrise eingetreten war, möglichst beizubehalten. Die Abschaffung der Tarifautonomie und die Auflösung der unabhängigen Gewerkschaften erleichterten die Kontrolle der mit der Annäherung an die Vollbeschäftigung einsetzenden Lohnauftriebstendenzen.

Der durchschnittliche reale Wochenlohn (Effektivlohn) der Arbeiter erreichte erst 1937 wieder das Niveau von 1928 und lag 1938 fünf Prozent über letzterem. Dabei kam es stark darauf an, wo man arbeitete: Wer in der Rüstungswirtschaft tätig war, verdiente mehr als derjenige, der in den Verbrauchsgüterindustrien arbeitete.

Wichtig im Zusammenhang mit der Beurteilung der Entwicklung des Lebensstandards der Arbeitnehmer ist ferner, daß sich die Zusammensetzung des Warenkorb und die Qualität der Konsumgüter nach 1933 kontinuierlich verschlechterten.

Es ist somit unklar, ob der Lebensstandard der Arbeiter bis 1938 jenen des Jahres 1928 nennenswert überschritt.

Allerdings schnitten die Arbeiter als Gruppe immer noch relativ besser ab als Angestellte und Beamte. Charakteristisch für die Verteilungssituation zwischen 1933 und 1939 ist eine extreme Ungleichheit der Chancen und ein Differenzierungsprozeß, der quer zu allen sozialen Schichten und Klassen verlief. Staat und Partei griffen reglementierend und Zwang ausübend in diese Prozesse ein.

Die vor 1933 bestehenden Instrumente sozialer Selbstverwaltung und Selbststeuerung auf dem Arbeitsmarkt wurden im NS-Staat durch staatliche Organe ersetzt. Die Aufgabe der Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen einschließlich Mindestlöhnen, welche bis dahin den autonomen Tarifpartnern zugefallen war, sowie die Aufgabe der 'Aufrechterhaltung des Arbeitsfriedens' oblag ab Mai 1933 laut Gesetz den sog. 'Treuhändern der Arbeit'. Diese waren Reichsbeamte und demzufolge an Weisungen des Reichsarbeitsministers gebunden. An die Stelle der Tarifverhandlungen trat somit die staatliche Lohnfestsetzung.

Die Kontroll- und Mitspracherechte der Arbeitnehmer auf der Betriebs-ebene wurden stark eingeschränkt, die Gestaltungsbefugnisse der Arbeitgeber erheblich verstärkt. Die Betriebsräte wurden durch sog. 'Vertrauensräte' ersetzt. Die 'Wahl' der letztgenannten erfolgte aufgrund einer Liste, die der Betriebsführer gemeinsam mit dem jeweiligen Obmann der 'Deutschen Arbeitsfront' (DAF) aufstellte; entsprechend gering war das Interesse an diesen Scheinwahlen. Tatsächlich waren die Vertrauensräte weitgehend funktionslos.

De facto galten die Tarifverträge aus der Zeit vor 1933 vielfach unverändert weiter, da die von den Treuhändern der Arbeit vorzunehmende Umstellung auf sog. 'Tarifordnungen' nur langsam vorankam und in den neu erlassenen Tarifordnungen häufig die bisherigen Lohn-

bestimmungen einfach übernommen wurden.

Völlig zum Instrument staatlicher Lohnkontrolle wurden die Treuhänder der Arbeit mit der im Jahre 1938 erlassenen Verordnung über die Lohngestaltung, die den Reichstreuhändern der Arbeit die Befugnis gab, Höchstlöhne und Höchstarbeitsbedingungen festzulegen. Damit wurde der Lohnstopp für die Tariflöhne, der die meisten Wirtschaftsbereiche nach 1933 erfaßte, fortgesetzt (1).

Die Entscheidung, ohne Rücksicht auf das volkswirtschaftlich Verantwortbare aufzurüsten, hatte weitreichende Konsequenzen. Es entwickelte sich ein System der Mangelwirtschaft, das Ressourcenverschwendung in einer Situation der Ressourcenknappheit betrieb, daher extreme Ungleichgewichte schuf und zu ständiger Umverteilung gezwungen war. Staatliche Ad-hoc-Interventionen, denen kein umfassender Ordnungsentwurf zugrunde lag, erforderten weitere Interventionen in vielen anderen Bereichen usw., so daß der Planungsaufwand lawinenartig anstieg.

Die Störungen, die von der forcierten Aufrüstung ausgingen, pflanzten sich in immer weitere Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft fort. Der

sog. Zweite Vierjahresplan verringerte die Auslandsabhängigkeit, aber er beseitigte sie nicht. Da die Begrenzung der Rüstungsziele für Hitler nicht in Frage kam, blieb nur ein Ausweg: die Expansion nach außen. Dieser Kurs trug eine Selbstverstärkungstendenz in sich, denn mit Fortdauer der Aufrüstung verringerte sich das militärische Risiko einer Expansion. Diese Entwicklungen prägten die deutsche Außenpolitik in steigendem Maße.

Dem Autor ist auf knapp bemessenem Raum eine ausgezeichnete Einführung in die Geschichte der NS-Zeit gelungen. Der Anmerkungssteil ist in Verbindung mit der Literaturliste, welche vor allem deutschsprachige Artikel und Bücher umfaßt, in erster Linie darauf ausgerichtet, weiterführende Studien einzelner Sachgebiete zu erleichtern.

Martin Mailberg

Anmerkung

- (1) Zur Arbeitsmarktordnung im 'Dritten Reich' siehe den Überblick in: Englberger, Josef, Tarifautonomie im Deutschen Reich. Entwicklung des Tarifvertragswesens von 1870/71 bis 1945 (Berlin 1995) 271ff.

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

„**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 1-31: vergriffen
Heft 32: Arbeitslosigkeit in Wien; September 1985
Heft 33: Tendenzen der Stadtentwicklung im Süden Wiens; April 1986
Heft 34-43: vergriffen
Heft 44: Energieabgabe, Wirtschaftsstruktur und Einkommensverteilung; August 1990 (öS 50,—)
Heft 45: Wirtschaftspolitik und Sozialpartnerschaft in den Niederlanden 1976-91; Dezember 1991
Heft 46: Entwicklung, Effizienz und Perspektiven des österreichischen Bausparkassensystems; Jänner 1992
Heft 47: vergriffen
Heft 48: Bibliographie Eduard März (1908-1987); März 1992
Heft 49-51: vergriffen
Heft 52: Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Oktober 1994
Heft 53: Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehrlingfängern; September 1994
Heft 54: Saisonale Muster von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich; September 1994
Heft 55: Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jänner 1995
Heft 56: vergriffen
Heft 57: Anmerkungen zum Verhalten börsenemittierender Unternehmen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht; Juni 1995
Heft 58: Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung - Empirische und konzeptionelle Probleme; Oktober 1995
Heft 59: Entwicklung und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft; Dezember 1995
Heft 60: Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dezember 1995
Heft 61: Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation unselbständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996
Heft 62: 75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer (Symposium); 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
-

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