

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial

Budgetpolitik – große Herausforderungen
stehen noch bevor

Agnes Streissler

Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie.
Zur Verteilungssituation unselbständig
beschäftigter Frauen in Österreich

Michael Peneder

Wettbewerb und Regulierung leitungs-
gebundener Infrastrukturleistungen:
Telekommunikation, Energieversorgung
und Schienenverkehr

Jakob Juchler

Ungleiche Brüder? Die Reformwege
Tschechiens und der Slowakei

Vladimir Pankov

Die Ukraine: Auf dem Wege
marktwirtschaftlicher Reformen?

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

22. Jahrgang (1996), Heft 2

Inhalt

Editorial

Budgetpolitik – große Herausforderungen stehen noch bevor	175
--	-----

Agnes Streissler

Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie. Zur Verteilungssituation unselbständig beschäftigter Frauen in Österreich	185
--	-----

Michael Peneder

Wettbewerb und Regulierung leitungsgebundener Infrastrukturleistungen: Telekommunikation, Energieversorgung und Schienenverkehr	213
---	-----

Jakob Juchler

Ungleiche Brüder? Die Reformwege Tschechiens und der Slowakei	231
--	-----

Vladimir Pankov

Die Ukraine: Auf dem Wege marktwirtschaftlicher Reformen?	263
--	-----

Bücher

Roman Sandgruber, Ökonomie und Politik. Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart (Felix Butschek)	281
--	-----

Österreichische Gesellschaft für historische Quellenstudien (Hrsg.), Protokolle des Kabinettsrates der Provisorischen Regierung Karl Renner 1945 (Klaus-Dieter Mulley)	284
--	-----

Hans-Ulrich Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte 1849–1914; Wilfried Loth, Das Kaiserreich. Obrigkeitsstaat und politische Mobilisierung (Michael Mesch)	288
--	-----

Gerhard Streminger, Der natürliche Lauf der Dinge. Essays zu Adam Smith und David Hume (Peter Rosner)	295
--	-----

Claus-Dieter Krohn (Hrsg.), Emil Lederer, Der Massenstaat. Gefahren der klassenlosen Gesellschaft (Josef Schmee)	299
François Furet, Das Ende der Illusion (Robert Schediwy)	310
Jürgen Löwe, Der unersättliche Mensch: Analyse des menschlichen Besitzverlangens und seiner Bedeutung für das wirtschaftliche Wachstum; Dagmar Steffen (Hrsg.), Welche Dinge braucht der Mensch? Hintergründe, Folgen und Perspektiven der heutigen Alltagskultur (Herbert Schaaff)	317
Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien	323
Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“	324

Unsere Autoren:

Jakob JUCHLER ist Lehrbeauftragter an der Universität Zürich.

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.

Michael PENEDER ist Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung in Wien.

Agnes STREISSLER ist Mitarbeiterin der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Editorial

Budgetpolitik – große Herausforderungen stehen noch bevor

Für die Budgetpolitik war 1995 ein außerordentlich turbulentes Jahr. Eine soeben erst neu gewählte Regierung drohte an der Budgeterstellung für das Jahr 1995 zu scheitern, weil sie ein sozial unausgewogenes Sparpaket schnürte, das bei den Gewerkschaften und der Arbeiterkammer auf Widerstände stieß und von einer großen Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt wurde. Nur durch ein Nachgeben in wesentlichen Punkten des Sparpakets konnten die Wogen wieder geglättet werden. Nahezu zeitgleich mit dem Inkrafttreten des Bundesvoranschlages 1995 kam es zum Rücktritt des Finanzministers und des Vizekanzlers. Die darauffolgende Regierungsumbildung sollte das Image der schwer angeschlagenen Regierung wieder aufbessern. In Wirklichkeit war aber in dieser Neuformierung bereits der Keim für den nächsten Budgetkrach enthalten.

Um die Fehler des ersten Sparpakets nicht zu wiederholen, wurden im Vorfeld der Budgeterstellung 1996 die Sozialpartner in die Budgetkonsolidierung miteinbezogen. Das Anfang September von den Sozialpartnern vorgelegte Gutachten zur Budgetkonsolidierung wurde in der Öffentlichkeit als weiteres kräftiges Lebenszeichen für die Problemlösungsfähigkeit der Sozialpartner gewertet. Dennoch konnte sich die Regierung nicht auf ein Budget für 1996 einigen. Einerseits herrschte lange Zeit Unklarheit über die tatsächliche Höhe des Konsolidierungsbedarfs, andererseits beharrte die ÖVP auf einem strikten ausgabenseitigen Sparkurs. Es folgten Neuwahlen, aus denen die SPÖ gestärkt hervorging.

Zu Jahresbeginn 1996 stellten die Minister Klima und Ditz für 1996 und 1997 in einer „Eröffnungsbilanz“ einen Konsolidierungsbedarf für den Bundeshaushalt von insgesamt 100 Milliarden Schilling fest. Die Budgetkonsolidierung war notwendig geworden, weil das Defizit aller öffentlichen Haushalte 1995 6,2 Prozent erreichte und weil sich ohne Maßnahmen ein weiterer starker Anstieg abzeichnete. Dies wäre auch schon kurzfristig mit nachteiligen Wirkungen verbunden ge-

wesen. Das in der Folge eingesetzte Verhandlungsteam präsentierte Anfang Jänner ein weitreichendes Maßnahmenpaket, über das sich die Koalitionsparteien Anfang März geeinigt haben. Es handelt sich dabei ohne Zweifel um das bisher umfassendste Sparpaket, das seinen Niederschlag in den Bundesvoranschlägen für 1996 und 1997 gefunden hat. Unter enormem Zeitdruck hat die Bundesregierung dem Parlament ein 98 Gesetzesänderungen umfassendes Strukturanpassungsgesetz vorgelegt. Erstmals in der Geschichte der Zweiten Republik wurden zwei Bundesvoranschläge gleichzeitig im Parlament beschlossen.

Freilich ist auch dieses Maßnahmenpaket nicht ohne Kritik geblieben. Der Zeitdruck, unter dem es „durchgepeitscht“ wurde, ist der demokratiepolitisch ausgerichtete Anknüpfungspunkt für die Kritik: Während der ohnehin sehr kurzen Begutachtungsphase wurden die Gesetzesentwürfe laufend umgearbeitet, so daß es schwierig war, die Implikationen und möglicherweise enthaltene Inkonsistenzen ausreichend zu berücksichtigen. Weiters wurde in der parlamentarischen Beratung das Parlament sehr stark durch die Bundesregierung dominiert. Dem kann entgegengehalten werden, daß diese beiden Budgets unter außerordentlichen Bedingungen zustande gekommen sind und daß ein weiteres Hinauszögern die Budgetsituation weiter verschlimmert hätte.

Der zweite Anknüpfungspunkt für die Kritik sind die Maßnahmen des Pakets selbst. Das Sparpaket wird auch von der überwiegenden Zahl der Kritiker als notwendig und als ein Schritt in die richtige Richtung gesehen, problematisch aber sei, daß Strukturreformen weitgehend fehlten, die Lasten ungleich auf die Geschlechter verteilt und eine Reihe von falschen Signalen gesetzt würden. Trotz dieser Kritik kam es in Österreich nicht zu so massiven Protesten wie in Frankreich. Lediglich besonders betroffene Gruppen artikulierten ihr Mißbehagen. Die Frauen demonstrierten am internationalen Frauentag, und auf unseren Universitäten brach eine Streikbewegung aus, die zu den größten Studentendemonstrationen der letzten Jahre führte.

Eine Einschätzung und Würdigung dieser Kritik setzt einen Beurteilungsmaßstab voraus. Die budgetpolitischen Maßnahmen sind nicht Selbstzweck und daher in Abhängigkeit von anderen Zielen zu sehen. Darunter sind vor allem die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs als Wirtschaftsstandort, ein möglichst hoher Grad an Beschäftigung, die Erhaltung erreichter Sozial- und Umweltstandards und eine faire Einkommensverteilung zu nennen. An diesen Zielsetzungen anknüpfend formulierten die Sozialpartner in ihrem Konsolidierungsgutachten eine Reihe von Kriterien, die ein Pro-

gramm der Budgetkonsolidierung erfüllen müsse. Von zentraler Bedeutung sind dabei die Sicherung des Wirtschaftsstandortes und der Beschäftigung sowie die soziale Ausgewogenheit.

Die internationalen Rahmenbedingungen

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte findet zu einem Zeitpunkt statt, zu dem sich das Konjunkturklima vor allem in Westeuropa seit dem Frühjahr 1995 merklich verschlechtert hat. In vielen Ländern wie auch von der OECD mußten jüngst die Konjunkturprognosen nach unten revidiert werden. Nicht ganz auszuschließen ist, daß eine zur Erreichung der fiskalischen Maastricht-Kriterien europaweit restriktive Budgetpolitik zu einer weiteren Konjunkturabschwächung beiträgt. In diesem Zusammenhang übten die deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Frühjahrsgutachten Kritik am Bonner Sparpaket, das neben Ausgabenkürzungen auch Steuersenkungen (Senkung des Solidaritätszuschlags, Abschaffung der Vermögensteuer) vorsieht. Die Wirtschaftsforscher sehen die Gefahr, daß der Staat mit prozyklischer Politik den Abschwung verstärkt. Sie erhielten Unterstützung durch den Sachverständigenrat, der in einem Sondergutachten die Orientierungslosigkeit der deutschen Finanzpolitik beklagte. Die Sparmaßnahmen seien nicht geeignet, das Vertrauen zurückzugewinnen.

Internationale Untersuchungen versuchten in den letzten Jahren zu zeigen, daß eine restriktive Budgetpolitik nicht notwendig zu den erwarteten Entzugseffekten führen müßte. Diese Untersuchungen blieben nicht ohne Widerspruch. Der überwiegende Teil der ökonomischen Literatur vertritt nämlich die Auffassung, daß bei hohem Konsolidierungsbedarf – zumindest kurzfristig – restriktive Effekte, d. h. Einschränkungen an Nachfrage, Produktion und Beschäftigung, nicht zu vermeiden sind. Sie können gemildert werden, wenn die Nachfrageausfälle durch die übrigen Sektoren kompensiert werden oder wenn die Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte auf stärker nachfrage- oder beschäftigungswirksame Verwendungen umgeschichtet wird.

Beurteilung des Sparpakets

Das Konsolidierungspaket schließt zwar eine Reihe von kurzfristigen Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung ein (Schieneninfrastrukturfinanzierungsfonds, Anhebung der Wohnbauförderungsmittel und des Investitionsfreibetrags, neubauwirksame Verwendung von Mietzinsreserven etc.),

kann aber angesichts einer düsteren Konjunkturlage, des Aufnahmestopps im öffentlichen Dienst, der Maßnahmen, die zu einem späteren Pensionsantritt führen sollen, und eingefrorener Mittel für die Arbeitsmarktförderung einen Anstieg der Arbeitslosigkeit vermutlich nicht verhindern. Die wirtschaftspolitische Priorität muß daher in den kommenden Monaten stärker als bisher in der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen liegen. Temporär sollten dafür zu erwartende, nicht budgetierte Privatisierungserlöse herangezogen werden. Auch dem von Staatssekretär Schlögl vorgeschlagenen und von der Gewerkschaft grundsätzlich akzeptierten Jahresarbeitszeitmodell, nach dem Beamte und Vertragsbedienstete auf freiwilliger Basis vier Jahre lang nur vier Fünftel ihres Gehalts beziehen und im fünften Jahr frei bekommen, kommt in Zeiten einer restriktiven Beschäftigungspolitik der öffentlichen Hand einige Bedeutung zu.

Die Sparmaßnahmen sind so gestaltet, daß Österreich als Wirtschaftsstandort weiterhin attraktiv bleibt. Durch die einnahmenseitigen Sparmaßnahmen steigt zwar die Steuerquote um etwa 1,8 Prozentpunkte an, die Beibehaltung der bisherigen Steuertarife in der Einkommen- und Körperschaftsteuer sichert jedoch das Vertrauen in das Steuersystem und dessen Attraktivität für Investoren. Auch soll die Investitionsneigung weitgehend unbeeinträchtigt bleiben. Das wird durch die befristete Anhebung des Investitionsfreibetrages bestätigt. Dem gegenüber stehen einige Maßnahmen bei Rückstellungen, Verlustvorträgen, pauschalen Abschreibungsmöglichkeiten und Verlustmodellen, die mit unterschiedlichen Begründungen einzelne fiskalische Investitionsanreize verringern.

Das Sparpaket I war von den Gewerkschaften und der Arbeiterkammer abgelehnt worden, weil es sozial unausgewogen war. Die Regierungsverhandlungen zum Budget im Herbst 1995 sind nicht zuletzt daran gescheitert, daß tiefe Einschnitte bei Arbeitslosen und Pensionisten sozial schwächere Bevölkerungsgruppen unverhältnismäßig höher als einkommensstärkere Gruppen belastet hätten. Es war daher klar, daß die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer nur einem Sparpaket zustimmen würden, das eine gerechte Lastenverteilung aufweist. Jeder sollte entsprechend seiner Leistungsfähigkeit zur Budgetkonsolidierung beitragen müssen. Die Gleichmäßigkeit der Lastenverteilung auf verschiedene Einkunftsarten und sozioökonomische Gruppen sollte vor allem durch die Ausgestaltung von steuerlichen Maßnahmen erreicht werden. Dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit tragen „Einschleifregelungen“ bei der Lohnsteuer Rechnung (Wegfall des allgemeinen Absetzbetrages und der Sonderausgaben für höhere Einkommen). Die Einschränkungen bei der Überstun-

denbesteuerung und der Wegfall der Absetzbarkeit der Sozialversicherungsbeiträge von den Sonderzahlungen haben eine ähnliche Wirkung.

Eine einigermaßen genaue Beurteilung der Inzidenz der Maßnahmen kann im gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht gemacht werden. Die Sparmaßnahmen treffen jedenfalls einen Großteil der Österreicher als Steuerzahler. Die steuerpolitischen Maßnahmen werden vor allem als Argument für die soziale Ausgewogenheit des gesamten Konsolidierungspaketes angeführt. Durch die Einbeziehung aller Einkunftsarten in die Konsolidierungsmaßnahmen ist die horizontale Verteilungsgerechtigkeit weitgehend gewahrt. Nicht mehr so eindeutig steht es um die vertikale Verteilungsgerechtigkeit. Für Einkommen über öS 100.000 monatlich steigt die Steuerbelastung nur dann, wenn vorher entsprechende Steuerbegünstigungen in Anspruch genommen wurden. In diesem Zusammenhang kommt der Einschränkung von Verlustbeteiligungsmodellen eine besondere Bedeutung zu. Das Ausmaß der Inanspruchnahme wurde vielfach in Zweifel gezogen – und damit die soziale Ausgewogenheit. Die Hinweise des Finanzministeriums auf die hohen Steuerausfälle aus Verlustbeteiligungen und die Erhöhung der Kapitalertragsteuer können diese Zweifel einigermaßen zerstreuen, aber nicht restlos ausräumen.

Zusätzlich werden viele Menschen auch als Empfänger von Transferleistungen oder als Einkommensempfänger aus einem öffentlichen Dienstverhältnis oder als Pensionsbezieher getroffen. Es treten somit auch bei diesem Sparpaket Kumulativwirkungen auf. Im Unterschied zum ersten sind sie aber weniger massiv und konzentrieren sich nicht vorrangig auf sozial- und einkommensschwache Bevölkerungsteile. Jene Gruppen, die sich durch die Ausgabenkürzungen betroffen fühlen, haben im Zuge der Budgetverhandlungen versucht, in der Öffentlichkeit ihre Argumente vorzutragen. Besonders umstritten waren die Kürzungen des Personalaufwands für die Bereiche Unterricht und Wissenschaft, Leistungseinschränkungen im Bereich der Familienförderungen, beim zweiten Karenzurlaubsjahr und der Kindergartenmilliarde.

Im Universitätsbereich wurde bisher der kontinuierlich erfolgten Umwandlung der Universitäten zu Massenuniversitäten nicht ausreichend Rechnung getragen. Die lange durchschnittliche Studiendauer ist angesichts der hohen Kosten pro Studierenden und Jahr (im Durchschnitt öS 147.000) zunehmend problematisch. Maßnahmen, welche den Studierenden diese Kosten stärker bewußt machen, wurden daher als unumgänglich erachtet. Bei der Alternative, Studiengebühren einzuführen oder Einschränkungen bei der Gewährung der

Familienbeihilfe an Studierenden bzw. an deren Eltern vorzunehmen, fiel die Entscheidung zugunsten der letztgenannten Maßnahmen. Teilweise sind die langen Studienzeiten freilich auch eine Folge des mangelnden Angebots an Lehrveranstaltungen. Entzündet hat sich der Streit an Kürzungen bei der Abgeltung von Lehrveranstaltungen des Mittelbaus, während Professoren mit einer geringfügigen Kürzung ihrer Prüfungsgelder davonkommen sollten. Bei den Studierenden erregten die Einschränkungen der Sozialleistungen einigen Unmut. Davon sind jene Studenten härter betroffen, welche die Mindeststudiendauer fast zwangsläufig überschreiten, sei es weil diese Mindeststudiendauer in einzelnen Studienrichtungen unrealistisch niedrig ist, sei es, weil sie während des Studiums dazuverdienen müssen. Die intensive Auseinandersetzung im Zuge der Verhandlungen über das Sparpaket im Universitätsbereich hat den Bedarf an weiteren strukturellen Reformen deutlich vor Augen geführt. Das Sparpaket ist daher, so bleibt zu hoffen, Auslöser für nachhaltige Reformen auf den Universitäten.

Ähnlich kann im Schulbereich die Reduktion der Zahl der Unterrichtsstunden strukturelle Reformen bewirken, die bisher an der erforderlichen Zweidrittelmehrheit scheiterten. Damit soll aber nicht unterstellt werden, daß Sparen allein schon genügt, um bestehende Strukturprobleme zu lösen. Ebenso wenig aber lassen sich Strukturprobleme automatisch durch mehr Geld lösen.

Die neue Karenz- und Sondernotstandshilferegelung bei gleichzeitiger Kürzung der Kindergartenmilliarde wurde von den Frauen besonders heftig kritisiert, weil es eine Sparmaßnahme ist, von der vorwiegend Alleinerzieherinnen betroffen sind. Da insbesondere in den Bundesländern mit Ausnahme Wiens keine geeigneten Rahmenbedingungen für die Betreuung von Kleinkindern vorhanden sind, bewirkt diese Kürzung, daß die Frauen ohne eigene sozialrechtliche Absicherung zu Hause sind. Die Argumentation ist insofern ambivalent, als bei Einführung des zweiten Karenzjahres argumentiert wurde, daß mit der Dauer der Absenz vom Arbeitsmarkt die Gefahr der Verdrängung vom Arbeitsmarkt steigt.

In der Arbeitslosenversicherung kommen neben Mißbrauchsverhinderungsmaßnahmen auch Leistungskürzungen zum Tragen. Angesichts der schlechten Konjunktur und des Aufnahmestopps im öffentlichen Dienst muß das Einfrieren der Mittel für die aktive Arbeitsmarktförderung als besonders nachteilig angesehen werden. Auch die zusätzlichen Mittel aus den EU-Strukturfonds (1,5 Milliarden Schilling) können das Argument nicht abschwächen.

Die Maßnahmen in der Pensionsversicherung sind aufgrund des ständig sinkenden Pensionsantrittsalters notwendig geworden und zielen daher vorwiegend auf einen späteren Pensionsantritt. Die Änderungen bei der vorzeitigen Alterspension wegen langer Versicherungsdauer und Arbeitslosigkeit treffen Frauen weitaus stärker als Männer; umgekehrt ist es bei der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit. Kritiker haben zu Recht auf die Gefahr negativer Effekte im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit hingewiesen.

Dazu kommen die Belastungen aus der Ausweitung der Energiesteuer, die aufgrund ihrer regressiven Wirkung einkommensschwächere Haushalte tendenziell stärker belasten.

Schon diese knappen Hinweise zeigen, daß es schwierig ist, ein so komplexes Maßnahmenbündel in seinen Inzidenzwirkungen zu beurteilen. Der Grad der Betroffenheit hängt letztlich vom Geschlecht, Alter, der sozioökonomischen Zugehörigkeit, der Einkommenshöhe, der Nationalität sowie von anderen Merkmalen (Inanspruchnahme von Steuerbegünstigungen, Größe und Ausstattung von Wohnungen etc.) ab. Das Kriterium der sozialen Ausgewogenheit wird am ehesten im Steuerbereich erfüllt, bei den Ausgaben ist immer eine spezifische Gruppe von den Kürzungen betroffen. Es kommt daher in diesem Bereich zu Härten. Vieles deutet darauf hin, daß die im Sparpaket enthaltenen Maßnahmen das kleinste gemeinsame Vielfache dessen darstellen, was von jeder der verhandelnden Parteien gerade noch getragen werden konnte. Es bedarf keiner tiefeschürfenden Analysen, um zu erkennen, welche Teile des Sparpakets die Handschrift der ÖVP und welche die Handschrift der SPÖ tragen.

Budgetpolitische Herausforderungen

Mit der Beschlußfassung des Sparpakets im Parlament hat die Regierung ihre budgetpolitischen Hausaufgaben keinesfalls erledigt. Es wird in den nächsten Monaten und Jahren darum gehen, die Neuverschuldung auf dem für 1997 angepeilten Niveau zu stabilisieren. Selbst die Zielerreichung 1997 ist noch keine Selbstverständlichkeit, da eine Reihe von Risiken gegeben sind. Auf die Gefahr einer weiteren Konjunkturabschwächung wurde bereits hingewiesen. Durch die restriktive Budgetierung auf der Ausgabenseite – viele Positionen wurden auf dem Niveau von 1995 eingefroren, Pensionen und Beamtengehälter wurden nur moderat erhöht – entsteht ein Rückstau, der bei gegebener Budgetierungspraxis im Budget für 1998 in hohen Forderungen seitens der Ressorts münden wird. Etwas überzogen erscheint allerdings die vom Finanz-

minister angestrebte Zielsetzung eines ausgeglichenen Budgets.

Eine vor kurzem erschienene empirische Arbeit (1) hat die Konsolidierungsstrategien in den OECD-Ländern im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeit untersucht und ist zu dem Ergebnis gekommen, daß eine Konsolidierung nur dann erfolgreich ist, wenn sie ausgabenseitig erfolgt, in einer Periode relativ hohen Wachstums gestartet wird und der Löwenanteil der Einsparungen bei den Sozialausgaben und beim Personalaufwand (sowohl bei den Gehältern als auch bei der Zahl der Beamten) erfolgt. Ein interessantes Ergebnis in diesem Zusammenhang ist, daß Koalitionsregierungen beinahe nie eine erfolgreiche Konsolidierung zustande bringen, linke Regierungen hingegen eine sehr hohe Erfolgsquote aufweisen. Größere Budgetkorrekturen müssen auch nicht notwendigerweise in Rezessionen münden. Die Untersuchung weist zwar auf die Bedeutung der Ausgabenstruktur im Konsolidierungsprozeß hin, die Zerlegung wird aber nicht dazu verwendet, die makroökonomischen Effekte der „bedeutsamen“ Kürzungen zu untersuchen. Zuwenig dargestellt wird die die Konsolidierung begleitende Wirtschaftspolitik sowie deren Auswirkung auf den Erfolg der Konsolidierung. Da die Untersuchung nur Konsolidierungen bis zum Jahr 1990 erfaßt, muß auch das Ergebnis erfolgloser Konsolidierungen durch Koalitionsregierungen aus heutiger Sicht relativiert werden. In einigen kleinen europäischen Ländern mit Koalitionsregierungen (z. B. Finnland, Belgien, Niederlande) hat die Budgetkonsolidierung in den letzten Jahren beachtliche Fortschritte gemacht. Die zitierte OECD-Studie hilft daher für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Budgetkonsolidierung nicht wirklich weiter.

Das in jüngster Zeit immer wieder genannte Paradebeispiel einer erfolgreichen Budgetkonsolidierung ist Neuseeland. Der Umstrukturierungsprozeß begann in der Mitte der achtziger Jahre. Zu diesem Zeitpunkt war die Fortsetzung des Status quo undenkbar: Hohe Inflation und Budgetdefizite von 9 Prozent selbst am Höhepunkt der Konjunktur kennzeichneten die Wirtschaftsentwicklung. Heute hat Neuseeland Budgetüberschüsse, ein reales Wachstum von 4,9 Prozent in den letzten vier Jahren, eine Inflationsrate um die 2 Prozent und sinkende Arbeitslosenraten (1991: 10,9 Prozent, 1995: 6 Prozent). Die Probleme des Anpassungsprozesses werden zumeist verschwiegen. In Neuseeland sind durch die Budgetkürzungen die Ungleichheit und die Unsicherheit merklich angestiegen. Sichtbarer Niederschlag dieses Prozesses war die Spaltung der Labour Party (sie hatte den Reformprozeß eingeleitet) in einen gemäßigten und radikaleren Flügel. Letzterer will heute

einen Großteil der Reformen wieder rückgängig machen. Eine politisch instabile Entwicklung in den nächsten Jahren ist daher nicht auszuschließen.

Eine Übertragung dieses Modells auf Österreich kommt daher nicht in Frage, wenn Österreich sein hohes sozialstaatliches Niveau aufrechterhalten will. Aufgabe der Budgetpolitik ist es daher, einen eigenen österreichischen Weg für eine nachhaltige Budgetkonsolidierung zu beschreiten. In einem ersten Schritt muß überlegt werden, welche Aufgaben prioritär erfüllt werden sollen, ob sie weiterhin vom Staat oder von Privaten wahrgenommen werden sollen (basierend auf Erfahrungen mit bisherigen Ausgliederungen und Auslagerungen), und in welche Richtung sich der Sozialstaat weiterentwickeln soll. Seit dem EU-Beitritt ist für die Budgetpolitik eine bessere Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften notwendig geworden. In diesem Zusammenhang mußte die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ebenen neu überdacht werden. Als Beispiel sei die seit langem unbefriedigende Regelung bei den Landeslehrern erwähnt. Die prioritären Zielsetzungen sind ohnehin integraler Bestandteil des Budgetprogramms, das spätestens nach dem Sommer dem Parlament vorgelegt werden muß.

Das Konsolidierungspaket enthält strukturelle Reformmaßnahmen in einigen Bereichen (Krankenanstaltenfinanzierung, Pension, Universitätsbereich). Angesichts des hohen Defizits im Jahre 1995 und des Zeitdrucks, rasch eine fühlbare Senkung herbeizuführen, war es aber in weiten Teilen ein Sparpaket. In den nächsten Jahren müssen daher weitere Reformen folgen. Vordringlich ist eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, die in vielen OECD-Ländern bereits seit längerem in Angriff genommen wurde. Während die österreichische Verwaltung nach wie vor dem klassisch-bürokratischen Regulierungsmodell folgt, orientieren sich moderne Verwaltungen (z. B. in Schweden, Finnland, Norwegen, Schweiz) heute viel stärker an Zielen und Ergebnissen (New Public Management – Regulierungsmodell). Auch im Bereich des Steuersystems besteht Handlungsbedarf. Bis zum Ende der Legislaturperiode wird eine Steuerreform notwendig sein, die im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer auch eine Steuersenkung bewirkt. Aus Gründen der Gerechtigkeit des Steuersystems muß auch die Besteuerung von Vermögen grundsätzlich überdacht werden.

Ein großer Teil der Herausforderung, die in einer nachhaltigen Budgetkonsolidierung besteht, liegt somit noch vor uns. Sie besteht in der Formulierung von Zielen und in der Umsetzung von weiteren Strukturreformen, in einer Modernisierung der Verwaltung und einer Anpassung des Steuersystems. All

das muß in der jetzigen Konsolidierungsphase ausreichend vorbereitet werden. Das spätestens im September vorzulegende Budgetprogramm des Bundes 1996–2000 ist der gegebene Anlaß, weitere Maßnahmen im Rahmen der mittelfristigen Orientierung der Budgetpolitik in Angriff zu nehmen.

- (1) Alesina, A., Perotti, R., Fiscal Expansions and Adjustments in OECD-Countries, in: *Economic Policy* 21 (1995) 207–248.

Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie. Zur Verteilungssituation unselbständig beschäftigter Frauen in Österreich

Agnes Streissler

Im folgenden handelt es sich um eine Zusammenfassung einer längeren Studie (1). Es werden daher hier nur die wesentlichsten Ergebnisse quantitativ und qualitativ dargestellt (alle dargestellten Tabellen stellen eigene Berechnungen bzw. Schätzungen aufgrund der publizierten Sekundärstatistiken dar, daher sind keine näheren Quellen angegeben). Näheres zu Methodik, Datenlage und Problemen der Datenauswertung ebenso wie ein längerer Abschnitt zur ökonomischen Theorie von Verteilungsanalysen finden sich in der Langfassung der Studie.

1. Fragestellung der Arbeit

In der vorliegenden Arbeit wird untersucht, ob *Frauen in einzelnen Transfersystemen Nettozahlerinnen oder Nettobegünstigte* sind. Zahlen sie durch ihre Beiträge und Steuern mehr oder weniger in das Sozialsystem ein, als sie an Leistungen herausbekommen?

Es werden in der Arbeit nicht alle Frauen untersucht, da es sich um eine zu heterogene Gruppe handelt. *Untersucht werden die Frauen*, die zu irgendeiner Zeit ihres Lebens einer unselbständigen Tätigkeit nachgegangen sind, das heißt auch Pensionistinnen, aber nicht im öffentlichen Dienst beschäftigt sind und damit in den Systemen der Sozialversicherung der unselbständigen Arbeitnehmerinnen als Zahlerinnen oder Bezieherinnen auftauchen. Der Einfachheit halber werden sie, etwas ungenau, in der Folge mit *ASVG-Frauen* bezeichnet.

Schätzt man die Größe dieser Gruppe (aus dem Mikrozensus), so kommt man 1993 auf 1,213.000 aktive ASVG-Frauen (das sind 37,18 Prozent aller unselbständig Erwerbstätigen) bzw. auf 1,685.300 ASVG-

Frauen insgesamt (das sind 36,69 Prozent der unselbständig Erwerbstätigen inklusive PensionistInnen).

Die *betrachteten Transfersysteme* sind die Pensionsversicherung, die Arbeitslosenversicherung, der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) sowie kursorisch Kranken- und Unfallversicherung. Frauen beziehen aus den unterschiedlichsten Gründen Transfers aus dem Sozialsystem, wobei diese Gründe einander teilweise auch bedingen können. So werden viele Sozialleistungen im Zusammenhang mit Ehe und Familie ausbezahlt (Versorgungsleistungen für Kinder werden ebenso finanziell unterstützt wie auch das Leben in einer Ehe durch die Hinterbliebenenpensionen). Unter anderem aufgrund der traditionellen Rolle der Frau als Familienverantwortliche ist die Position von Frauen am Arbeitsmarkt und in der Einkommenshierarchie schwächer als die der Männer – hier werden Einkommensersatzleistungen getätigt. Bei der Analyse ist zu beachten, daß seit einigen Jahren die Sozialgesetzgebung „geschlechtsneutral“ ist – es gibt also keine spezifischen Frauentransfers mehr; die traditionellen Rollenbilder sind aber noch immer so verfestigt, daß die meisten Transfers in Zusammenhang mit Kinderbetreuung und -erziehung nach wie vor den Frauen zugeordnet werden können.

Hier kann also sehr oft nicht unterschieden werden zwischen der *Rolle als Frau und der Rolle als „Familienverantwortliche“*. Es soll hier aber nicht der Fehler gemacht werden, beide Rollen zu vermischen. Vielmehr soll die Thematisierung der sich daraus ergebenden unterschiedlichen Transfers dazu führen, eine bessere Unterscheidung zwischen der Förderung der traditionellen Rolle als Frau und Mutter und tatsächlicher Frauenförderung zu treffen.

Als *Einzahlungen in das Sozialsystem* werden die zurechenbaren Anteile der Lohn- und Einkommensteuer sowie die Beiträge zur Sozialversicherung (inklusive Dienstgeberbeiträge) berechnet.

Tabelle 1:
Die in der vorliegenden Arbeit betrachteten Sozial„töpfe“
(Leistungen und Finanzierung)

Leistungen an ASVG-Frauen	Sozialtopf	Einzahlungen von ASVG-Frauen
Familienbeihilfe	FLAF	Arbeitgeberbeiträge
Geburtenbeihilfe		Beiträge der Einkommensteuerpflichtigen
Mutter-Kind-Paß		
Wochengeld		
Karenzurlaubsgeld		
PV-Beitrag zum KUG		
Wiedereinstellungsbeihilfen für Teilzeit		

Leistungen an ASVG-Frauen	Sozialtopf	Einzahlungen von ASVG-Frauen
Arbeitsmarktpolit. Maßnahmen Sonderunterstützung Wiedereinstellungsbeihilfen Arbeitslosengeld Notstandshilfe Karenzurlaubsgeld (netto; exkl. KUG-Zahlungen aus FLAF) SV-Beiträge aus Arbeitslosenvers.	Arbeitslosen- versicherung	Arbeitslosenversicherungs- beiträge
Witwenpensionen Direkt pensionen (Alter und Invalidität) Zuschüsse der Pensionsver- sicherung zur Krankenver- sicherung	Pensions- versicherung	Sozialversicherungsbeiträge für die Pensionen Bundesbeiträge und -zuschüsse
Mutterschaftsleistungen Krankengeld nicht zuordenbare Leistungen	Kranken- versicherung	Sozialversicherungsbeiträge für die Krankenversicherung Krankenversicherungsbeiträge der Pensionisten
Witwenrenten Versehrtenrenten Unfallheilbehandlung	Unfall- versicherung	Sozialversicherungsbeiträge für die Unfallversicherung

Aus den sich dabei ergebenden Salden (Leistungen minus Einzahlungen) lassen sich *keine Aussagen über Frauenförderung in Österreich* machen. Es handelt sich dabei lediglich um die Betrachtung der Sozialleistungen, die in Österreich (aufgrund der oben genannten Rollenbilder) an Frauen gehen.

Die Frage nach diesen Salden läßt sich einerseits statisch, als Querschnittanalyse, stellen: Wieviel zahlt die Gruppe der ASVG-Frauen zu einem bestimmten Zeitpunkt in ein Sozialsystem ein, und wieviel bekommt sie heraus? Andererseits darf der dynamische Aspekt, die Längsschnittanalyse, nicht übersehen werden: Wieviel wird während eines Lebens in ein Sozialsystem eingezahlt, und wieviel bekommt man heraus. In welchen Phasen finden Einzahlungen und in welchen Phasen finden Auszahlungen statt? Diese Fragen können nicht immer beantwortet werden, da es vor allem an Daten fehlt. Dennoch werden sie zumindest immer mitgedacht und möglichst auch in die Berechnungen eingebracht. Hierzu gehört auch noch die wesentlich komplexere Frage nach den Verhaltensänderungen, die sich durch die Existenz, die Einführung bzw. Abschaffung von Sozialtransfers und Steuern ergeben. Diese Frage kann

nur theoretisch bzw. hypothetisch beantwortet werden – für Österreich existieren keinerlei geeignete Daten dazu.

Wenngleich das sich aus diesen unterschiedlichen Analysen ergebende Bild auch nur unvollständig und mangelhaft sein kann, soll die Arbeit dennoch zu der bislang wenig beleuchteten Frage der Stellung der Frau im österreichischen Sozialsystem und den sich daraus ergebenden Problemen einen Beitrag leisten.

2. Der Zugang der traditionellen Ökonomie zu Verteilungsfragen

2.1 Einleitung

Die Ökonomie beschäftigt sich schon seit langem, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität, mit Verteilungsfragen. Vor allem geht es darum, wie man Verteilung überhaupt messen bzw. feststellen kann.

Es wurden unterschiedliche Theorien entwickelt, mit deren Hilfe kurz- und langfristig die Verteilungswirkungen berechnet werden können. Dies reicht von Theorien der Überwälzung und Substitution bis zur intergenerationellen Verteilung. Auch durch Steuern und Transfers bedingte Verhaltensänderungen werden hierbei untersucht.

2.2 Inzidenztheorie

An allererster Stelle steht die Inzidenztheorie. Sie beschäftigt sich mit den (Um-) Verteilungswirkungen staatlicher Aktivitäten auf Einkommen und Vermögen. Besonders wichtig dabei sind Überwälzungs- und Substitutionsprozesse (2).

Eine staatliche Maßnahme hat zunächst einmal einen gesetzlich vorgesehenen Begünstigten bzw. Belasteten (*gesetzliche Inzidenz*). Kann dieser aber über sein Preissetzungs- bzw. anderes Angebots- und Nachfrageverhalten die Last oder Begünstigung an andere weitergeben, so unterscheidet sich die tatsächliche *Inzidenz* von der vom Gesetzgeber vorgesehenen. Diese Inzidenz (auch *materielle Inzidenz* genannt) läßt sich, wenn überhaupt, erst messen, nachdem alle Überwälzungsvorgänge und Verhaltensänderungen eingetreten sind. Da es sich hierbei um ein kaum meßbares Konzept handelt, wird meist für empirische Untersuchungen von der *formalen Inzidenz* ausgegangen, die lediglich Hypothesen der Überwälzung und Substitution trifft und darauf aufbauend die Verteilungswirkung berechnet. Die Verteilungswirkungen einer Maßnahme können hierbei umso genauer berechnet werden, umso besser die Elastizitäten der betroffenen Individuen in bezug auf Nachfrageverhalten, Arbeitsangebot, etc. bekannt sind.

Wird die Umverteilung analysiert, so muß immer gefragt werden: *Umverteilung im Vergleich* wozu? Auch hier hat die Inzidenztheorie verschiedene Konzepte entwickelt.

Die *spezielle Inzidenz* betrachtet die Verteilungswirkung einer einzelnen Maßnahme und vergleicht sie mit dem Zustand, gäbe es diese Maßnahme nicht (dies kann sowohl ex-ante, also prognostizierend, als auch ex-post, nach Einführung dieser Maßnahme geschehen). Die *differentielle Inzidenz* betrachtet zwei gleichartige Maßnahmen (zwei Steuern bzw. zwei Transfers), die insgesamt aufkommensneutral sind (ein praktisches Beispiel hierzu ist die derzeit diskutierte Erhöhung der Abgaben auf Energie bei gleichzeitiger Senkung der Abgaben auf Arbeit). Am umfassendsten ist das Konzept der Budgetinzidenz. Hier werden fiskalpolitische Aktivitäten einander gegenübergestellt, die die Einnahmen- und Ausgabenseite des Budgets betreffen. Wird von einem ausgeglichenen Budget ausgegangen, so müssen die Einnahmenänderung und die kompensierende Ausgabenänderung den gleichen Umfang haben.

In der vorliegenden Arbeit werden diese Konzepte derart eingebracht, als daß in den Querschnittsanalysen von der formalen Inzidenz ausgegangen wird (es werden also Annahmen getroffen, wer von bestimmten Leistungen begünstigt bzw. belastet wird). Bei den Beispielen, wo Versuche einer Längsschnittanalyse gemacht werden, werden auch Verhaltensänderungen ansatzweise modelliert werden. Außerdem wird durch die Gegenüberstellungen von Einzahlungen und Auszahlungen bei einzelnen Sozialsystemen von einem Budgetinzidenz-Konzept ausgegangen: Gäbe es bestimmte Leistungen nicht, so müßten auch die Beitragszahlungen und Abgaben, die in den jeweiligen Sozialtopf fließen, geringer sein.

Der wesentlichste Beitrag der Inzidenztheorie ist, daß die Steuerbelastung bzw. Transferbegünstigung nicht unbedingt jene trifft, für die sie intendiert war. Wenn er auch empirisch nicht immer nachprüfbar ist, sollte er doch immer mitgedacht werden.

2.3 Der dynamische Aspekt (*Generational Accounting*)

Ein relativ neuer Beitrag zur Verteilungstheorie kommt von dem Konzept des *generational accounting* (Generationenbuchhaltung) (3). Diese Theorie geht im wesentlichen davon aus, daß der *Staat vor einer Budgetrestriktion* steht: Die heutige Staatsverschuldung plus den zukünftig zu erwartenden Staatsausgaben kann nicht größer sein als die zukünftig zu erwartenden Steuerzahlungen.

Aus diesem sehr einleuchtend und einfach wirkenden Satz werden die sogenannten *Generationenkonten* entwickelt: Jede Geburtenkohorte wird zum heutigen Zeitpunkt betrachtet; ihr Konto besteht aus allen noch ausstehenden Zahlungen und Leistungen (die Vergangenheit bleibt also ausgeblendet). Man erhofft sich damit, speziell die Steuerlast für künftige Generationen ausrechnen zu können.

Die Praxisrelevanz des Konzepts ergibt sich aber vor allem aus der *langfristigen* Ausrichtung. Es werden die Zahlungsströme über viele Perioden (modifiziert sogar über ein ganzes Leben) betrachtet. Damit las-

sen sich gruppenspezifische Verteilungssituationen wesentlich besser aufspüren als in einer momentanen Querschnittsanalyse.

2.4 Steuern, Transfers und das Arbeitsangebot

In den vergangenen Jahren haben vor allem ÖkonometrikerInnen die Inzidenztheorie und die Erkenntnisse der Neoklassik zusammengefaßt, um die Auswirkungen von Steuern und Transfers auf das Arbeitsangebot zu untersuchen (4).

Nach neoklassischer Theorie kann eine Steuererhöhung zwei Effekte haben: Dadurch, daß Arbeit sich „nicht mehr so auszahlt“ (Freizeit ist relativ billiger geworden), wird weniger gearbeitet als vorher. Andererseits hat man durch eine Steuererhöhung eine Einkommenssenkung – um das Einkommensniveau zu erreichen, das man vor der Steuererhöhung hatte, muß mehr gearbeitet werden.

Welcher der beiden Effekte überwiegt, ist nicht eindeutig und ist unterschiedlich je nach betrachteter Gruppe. Eine besonders gut untersuchte Gruppe sind im anglo-amerikanischen Raum die verheirateten Frauen. Das länger schon bekannte Ergebnis, daß diese Gruppe eine sehr hohe Arbeitsangebotselastizität hätte (daß sie stark auf Lohnänderungen bzw. Steueränderungen reagierte), wird etwas relativiert, wenn unterschieden wird zwischen der prinzipiellen Entscheidung, ob am Arbeitsmarkt partizipiert wird oder nicht, und der Entscheidung, wie hoch das Arbeitsangebot in Stunden ist.

Dennoch zeigt sich, daß vor allem die zweit- bzw. dazuverdienenden Frauen wesentlich stärker und flexibler reagieren als die erstverdienenden Männer. Derartige Ergebnisse sind natürlich vor dem Hintergrund des amerikanischen Steuersystems (Haushaltsbesteuerung) zu sehen, in das als wichtiger Faktor das Haushaltseinkommen bzw. das Einkommen des Mannes in die Verhaltensgleichung einfließt.

Aus diesen Arbeiten läßt sich eine Konsequenz für die vorliegende Arbeit ziehen. Solange die Gesellschaft und das Sozialsystem die Frauen als „Dazuverdienerinnen“ sehen (die notfalls auch über die Unterhaltungspflichten des Mannes versorgt werden können), werden Frauen mit ihrem Arbeitsangebot stärker als Männer auf Steuern und Transfers reagieren.

3. Frauen zwischen Familie und Erwerbstätigkeit

Sowohl in der Soziologie als auch in der Ökonomie haben sich vermehrt FeministInnen Gedanken darüber gemacht, wie die Situation der Frauen adäquat dargestellt und problematisiert werden kann.

Zunächst wurde einmal festgestellt, daß Frauen einen höheren *Pluralismus von Lebensmustern* aufweisen. Während Männer nach wie vor überwiegend eine erwerbszentrierte „Normalbiografie“ haben, sind die weiblichen Biografien wesentlich vielfältiger. Dies ist vorrangig

dadurch bedingt, daß Frauen mehrere unterschiedliche Aufgaben in unserer Gesellschaft zugewiesen werden. Diese Aufgaben miteinander zu kombinieren und zu erfüllen, erfordert einen hohen Flexibilitätsgrad. Wahlfreiheit ist dabei häufig nur suggeriert, häufiger handelt es sich bei dieser Flexibilität um den Ausgleich zur männlichen Normalbiografie. Wenn in einer Partnerschaft der Mann vorrangig dem Erwerbsleben nachgeht, muß die Frau die „nebenbei“ entstehenden Pflichten und Aufgaben abdecken (wie Kindererziehung, Kranken- und Altenpflege, ...) (5).

Dies hat in den vergangenen Jahrzehnten zu einer *doppelten Verge-sellschaftung* (6) der Frauen geführt: Nicht nur erfüllen sie nach wie vor die Aufgaben der sozialen Reproduktion, sondern sie gehören auch in zunehmendem Maße zum Arbeitskräftereservoir. Die Erwerbsquote der Frauen ist in den vergangenen Jahren eindeutig gestiegen. Als Hauptgrund dafür wird neben der materiellen Notwendigkeit die finanzielle Unabhängigkeit genannt. Da daneben aber auch die familiären Pflichten weiterhin vor allem von den Frauen erfüllt werden und sie somit ein höheres „Ausfallsrisiko“ haben, ist ihre Position am Arbeitsmarkt nach wie vor wesentlich schwächer. Dies bedingt aber auch ein geringeres Lebens-einkommen (die Benachteiligungen setzen sich bis in die Pension fort).

Von der traditionellen Neoklassik her wurde zur Erklärung dieser schwächeren Einkommensposition die *Humankapitaltheorie* als Erklärung angeführt: Frauen investieren aufgrund dieses höheren „Ausfallsrisiko“ nicht so viel in ihre Ausbildung, damit sind sie aber auch für den Arbeitgeber nicht so viel wert – Frauen müssen daher niedrigere Löhne als die besser ausgebildeten Männer bekommen.

FeministInnen setzen dieser Theorie entgegen, daß sie erstens empirisch keine hundertprozentige Erklärung für unterschiedliche Lohnniveaus bietet und daß sie zweitens unter Vorspiegelung von Wertfreiheit die herrschenden Zustände rechtfertigt. Von ihnen wird statt dessen verstärkt der *gender-ansatz* in die Diskussion eingebracht, der die geschlechtsspezifischen Rollenmuster in den Vordergrund stellt. Solange nämlich Ökonomie von Männern dominiert und definiert würde, würden Verhaltensannahmen wie Solidarität, Hilfe und Versorgung nur ungenügend in die Modelle einfließen. Gerade in jüngster Zeit gibt es allerdings vor allem in der Entwicklungsökonomie Ansätze, die sich stärker mit der Rolle der Frauen und Verhaltensannahmen abseits des *homo oeconomicus* beschäftigen.

Erst wenn diese wesentlich *komplexeren Annahmen über menschliches Verhalten und Interaktion* in die Modelle einfließen, kann man Fragen stellen wie: Wie werden Entscheidungen innerhalb einer partnerschaftlichen Beziehung getroffen, wie sehen die Machtverhältnisse aus (7)?

Auch der Frage, wer eigentlich den *Nutzen bzw. die Kosten von Kindern* trägt, wird von den feministischen ÖkonomInnen nachgegangen (die Gesellschaft hat über den Generationenvertrag den Nutzen, die

Frauen haben über die hohen Opportunitätskosten von Arbeitsverzicht bzw. -reduktion die Kosten zu tragen).

Auch in Österreich gibt es nach wie vor große Unterschiede in der Aufteilung der sozialen Aufgaben zwischen Männern und Frauen. Eine Kritikerin (8) geht sogar so weit, Österreich zu den Ländern des „ehebezogenen Patriarchalismus“ zu zählen. Auch wenn es eine gewisse Aufweichung der Stereotypen gibt, gehören „Haus und Heim“ nach wie vor zu den Aufgabengebieten der Frau. Auch hier begegnen wir der Frau also als „Zweitverdienerin“, die nebenbei (da ihre Arbeit aufgrund des meist geringeren Einkommens für den Haushalt nicht so wichtig ist) noch vielfältige Aufgaben in Haushalt und Familie erfüllt (9).

4. Zahlungen von ASVG-Frauen in das österreichische Sozialsystem

Mit diesem Kapitel beginnt der empirische Teil der Arbeit. Bevor die einzelnen Ausgabentöpfe betrachtet werden, soll untersucht werden, auf welche Weise und wieviel Frauen in das Sozialsystem einzahlen.

Hierbei werden einerseits die *direkten Steuern* untersucht und andererseits die *Beiträge* zur Sozialversicherung.

Die Lohnsteuerzahlungen von Arbeiterinnen und weiblichen Angestellten wurden der *Lohnsteuerstatistik 1987* (als aktuellste vollständige Lohnsteuerstatistik) entnommen. Während 42 Prozent der Lohnsteuerpflichtigen ASVG-Frauen sind, zahlen sie nur 21,52 Prozent des Lohnsteueraufkommens (dies liegt an ihren geringeren Durchschnittseinkommen). Mit Hilfe dieses Anteilswertes wurde für die folgenden Jahre das Lohnsteueraufkommen der ASVG-Frauen geschätzt: 1993 zahlten ASVG-Frauen geschätzt etwa 30 Milliarden Schilling an Lohnsteuer.

Ebenso wurde aus der *Einkommensteuerstatistik 1991* der Anteil der ASVG-Frauen am Einkommensteueraufkommen berechnet. Dieser Anteil macht lediglich 1,90 Prozent aus (etwa 11 Prozent der Einkommensteuerepflichtigen sind ASVG-Frauen, die neben ihren unselbständigen Einkünften auch noch einkommensteuerpflichtige Einkünfte beziehen). Wiederum „hochgerechnet“ ergibt dieser Anteil für das Jahr 1993 Einkommensteuerzahlungen der ASVG-Frauen in der Höhe von etwa 620 Millionen Schilling.

Tabelle 2:

Geschätztes Lohn- und Einkommensteueraufkommen der ASVG-Frauen 1993

	insgesamt	ASVG-Frauen
Lohnsteueraufkommen	636.047,452.664	224.376,498.203
Einkommensteueraufkommen	32.689,400.000	621,098.600

Bei den *Sozialversicherungsbeiträgen* wurde folgende (vereinfachte) Hypothese getroffen: Sowohl Arbeitnehmer- als auch Arbeitgeberbeiträge werden von den Arbeitnehmern über niedrigere Löhne getragen.

Damit muß lediglich die *Lohnsumme der ASVG-Frauen* (aus den „Statistischen Daten der Sozialversicherung“) mit den Beitragssätzen multipliziert werden. Wenngleich es auch hier statistische Ungenauigkeiten gibt, kann man in etwa sagen, daß 1993 93 Milliarden Schilling Sozialversicherungsbeiträge (Kranken-, Unfall-, Pensions- und Arbeitslosenversicherung sowie die Beiträge zum FLAF) von ASVG-Frauen in das Sozialsystem eingezahlt wurden, das sind etwa 35 Prozent der Zahlungen aller ArbeiterInnen und Angestellten.

Tabelle 3:**Zahlungen an Sozialversicherung und Umlagen**

ArbeiterInnen und Angestellte insgesamt (in Mio. Schilling)					
	1989	1990	1991	1992	1993
Krankenversicherung	31.028	33.518	36.316	44.233	46.629
Unfallversicherung	6.789	7.358	7.990	7.909	8.269
Pensionsversicherung	110.559	119.836	130.123	138.707	145.019
Arbeitslosenversicherung	25.215	24.177	25.111	29.810	33.711
FLAF	21.821	23.652	25.682	27.376	28.622
Arbeiterinnen und weibliche Angestellte insgesamt (in Mio. Schilling)					
	1989	1990	1991	1992	1993
Krankenversicherung	11.123	12.033	13.054	15.910	16.888
Unfallversicherung	2.347	2.559	2.791	2.768	2.917
Pensionsversicherung	38.218	41.675	45.461	48.539	51.158
Arbeitslosenversicherung	8.716	8.408	8.773	10.432	11.892
FLAF	7.543	8.225	8.972	9.580	10.097
in %					
	1989	1990	1991	1992	1993
Krankenversicherung	35,85	35,90	35,95	35,97	36,22
Unfallversicherung	34,57	34,78	34,94	34,99	35,28
Pensionsversicherung	34,57	34,78	34,94	34,99	35,28
Arbeitslosenversicherung	34,57	34,78	34,94	34,99	35,28
FLAF	34,57	34,78	34,94	34,99	35,28

Zur besseren Illustration der Behauptung, daß Frauen eine ungünstigere Einkommensposition hätten, wurden mit Hilfe der Daten der Sozialversicherung („Lohnstufenstatistik“, „Gestufte Monatseinkommen von PensionistInnen“) eine Schätzung der *Einkommensverteilung* berechnet. Wiederum mit statistischen Mängeln behaftet (beispielsweise handelt es sich um fallbezogene und nicht personenbezogene Statistiken), lassen sich doch einige wesentliche Ergebnisse erkennen:

Bei den *Aktivbezügen* liegen die Frauen mehr als 30 Prozent unter den Quartilwerten der Männer (z. B. liegt der Median der Männer 1993 bei 24.441 Schilling im Monat, bei Frauen 16.921 Schilling im Monat). Ein Teil dieser Einkommensunterschiede läßt sich sicherlich auf den höheren Anteil an weiblichen Teilzeitarbeitenden, geringere Anzahl von Überstunden, niedrigere Qualifikation, niedrigeres Durchschnittsalter der Frauen und Branchenunterschiede zurückführen, dennoch dürften die geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede der unselbständig Beschäftigten auch 1993 noch beachtlich sein (eine Studie der Arbeiterkammer aus 1992 hat mehrere statistisch nachweisbare Fakten zur Erklärung von Lohnunterschieden herausgearbeitet, die zum Teil auf eine eindeutig geschlechtsspezifische Lohndiskriminierung hinweisen (10)).

Bezieht man auch die *Pensionen* mit ein, so sinken die durchschnittlichen Fraueneinkommen noch einmal, da für die ASVG-Frauen die Pensionszahlungen (die niedriger sind als die Aktivbezüge) ein größeres Gewicht haben. Man gewinnt also durch die Berücksichtigung der Pensionen keine zusätzlichen Erkenntnisse.

Stellt man die Verteilung grafisch dar (siehe Abbildungen 1 und 2, Seite 195), so sieht man deutlich, daß die Einkommensverteilung über die gesamte Gruppe der ASVG-Versicherten im unteren Teil (bis 14.000 Schilling monatlich) stark geprägt ist von der Entwicklung der weiblichen ASVG-Einkommen, während darüber die Verteilungskurve in ihrer Form der der männlichen ASVG-Einkommen folgt.

5. Das Pensionsversicherungssystem

Als erstes Leistungssystem wird das Pensionsversicherungssystem betrachtet, da dieses in die meisten anderen Systeme hineinwirkt (sowohl aus dem FLAF als auch aus der Arbeitslosenversicherung werden Beiträge an die Pensionsversicherung überwiesen, die Pensionsversicherung ihrerseits überweist Beiträge an die Krankenversicherung).

Die *Leistungen* der Pensionsversicherung, die an ASVG-Frauen (im hier definierten Sinn) gehen, sind zunächst einmal Alters- und Invaliditätspensionen (1993 insgesamt etwa 425.000 Pensionen). Außerdem werden etwa 150.000 Witwenpensionen (grobe Schätzung) von ASVG-Frauen bezogen, die neben einer eigenständigen Pension auch noch eine Hinterbliebenenpension beziehen. Aufgrund der höheren Lebenserwartung gibt es anteilmäßig mehr Pensionen von ASVG-Frauen unter allen Pensionen als Lohnneinkommen unter allen Erwerbstätigen. Zählt man

Abbildung 1:

Lohnstufenstatistik 1992

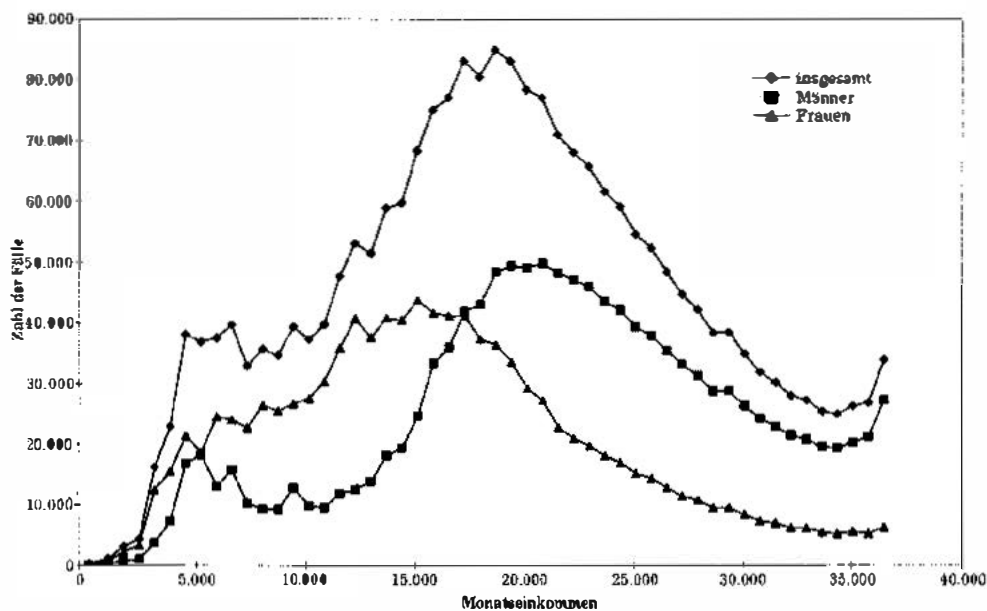
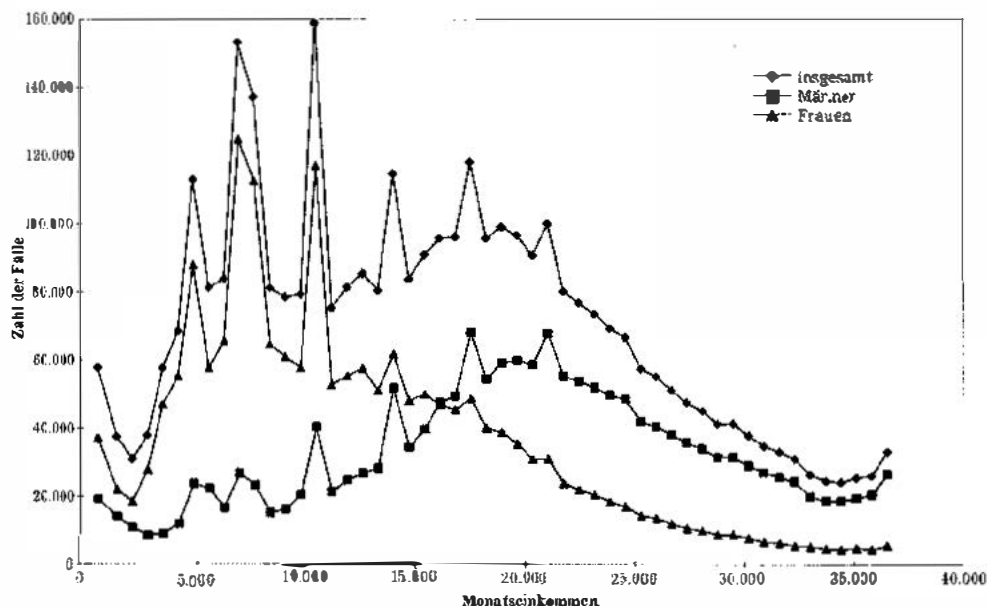


Abbildung 2:

Lohnstufenstatistik und Pensionen 1992



zu diesen Pensionen noch die Zuschüsse der Pensionsversicherung an die Krankenversicherung hinzu, so kommt man für 1993 auf über 70 Milliarden Schilling, die an Leistungen der Pensionsversicherung an ASVG-Frauen (im hier definierten Sinn) flossen. Das ist etwa ein Drittel der Summe der Leistungen aller Pensionsversicherungsträger. Über 60 Prozent davon entfallen auf die Alterspensionen, aber immerhin noch ein Fünftel auf Witwenpensionen (also abgeleitete Ansprüche).

Tabelle 4:

**Leistungen der Pensionsversicherung an ASVG-Frauen insgesamt
(in Millionen Schilling)**

	1989	1990	1991	1992	1993
Pensionen ¹⁾					
für Alter	34.557	36.853	39.578	41.988	43.403
für Invalidität	8.299	8.800	9.387	9.984	9.667
für ASVG-Witwen	10.475	11.284	12.290	13.162	12.907
Zuschuß der PV zur Krankenversicherung	3.840	4.099	4.410	4.690	4.800
Summe	57.170	61.036	65.666	69.825	70.777
Ausgaben aller PV-Träger	184.895	197.652	213.134	226.304	232.714
Leistungen an Frauen in % davon	30,92%	30,88%	30,81%	30,85%	30,41%

¹⁾ inklusive Ausgleichszulagen

Das österreichische Pensionssystem beruht auf dem Umlageverfahren: Die heute Aktiven finanzieren mit ihren Beitragszahlungen die Leistungen an die heutigen PensionistInnen. Für die hier interessierende Fragestellung müssen also die *Beitragszahlungen der heute aktiven ASVG-Frauen* berechnet werden. Diese bestehen einerseits aus den Sozialversicherungsbeiträgen zur Pensionsversicherung und andererseits aus Steueranteilen, die über die Bundeszuschüsse in die Pensionsversicherung fließen. Da bei den Steueranteilen nur die direkten Steuern (wie in Kapitel 4 berechnet) berücksichtigt werden, werden die Einzahlungen der ASVG-Frauen in das Pensionsversicherungssystem eher unterschätzt. Etwa ein Viertel aller Einnahmen der Pensionsversicherung lassen sich derart den ASVG-Frauen zuordnen. Anders gerechnet: Von den Zahlungen, die an die heutigen ASVG-Pensionistinnen (nach der hier gegebenen Definition) gehen, werden etwa 80 Prozent von den heute aktiven ASVG-Frauen finanziert.

Tabelle 5:**Zahlungen von ASVG-Frauen insgesamt an die Pensionsversicherung
(in Millionen Schilling)**

	1989	1990	1991	1992	1993
PV-Beiträge	38.218	41.675	45.461	48.539	51.158
anteilige Bundesbeiträge zur PV Unselbständige	2.853	2.434	2.773	2.794	2.790
anteilige Bundesbeiträge zur PV Selbständige	1.481	1.652	1.840	1.996	2.299
Summe	42.552	45.761	50.074	53.329	56.247
Einnahmen der PV	184.836	169.005	213.125	223.271	232.582
Zahlungen der Frauen in % davon	23,02%	27,08%	23,50%	23,89%	24,18%
Zahlung/Leistung in %	74,43%	74,97%	76,26%	76,37%	79,47%

Eine besondere Problematik stellt hierbei das System der *Hinterbliebenenversorgung* dar: Geht man davon aus, daß bei Fehlen einer Hinterbliebenenversorgung die Erwerbstätigen keine Vorsorge für nicht erwerbstätige PartnerInnen treffen (im allgemeinen also Männer für Frauen keine Vorsorge treffen), so hat das System der Witwenpensionen ein sehr hohes Umverteilungspotential – Geld, das die Männer ansonsten für sich behalten hätten, geht an die Frauen. Nimmt man andererseits an, daß die Männer als „Altruisten“ an der Altersversorgung ihrer Frauen interessiert sind, so hätten sie ohnehin das Geld für die Hinterbliebenenversorgung investiert. Dann haben Witwenpensionen keinen umverteilenden Charakter.

Um die Dynamik der Pensionsversicherung zu berücksichtigen und um das System des Umlageverfahrens näher zu beleuchten, wurde ein *Modell von privatwirtschaftlichen Alternativen zum Umlageverfahren* gebaut. Es wurde (stark simplifizierend) berechnet, ob ASVG-Frauen Wohlfahrtsgewinne erzielen könnten, wenn sie, statt Beiträge ins Umlageverfahren zu zahlen, sich privat über ein „Gruppensparbuch“ versicherten. Es handelt sich also um die Frage, inwieweit das österreichische Pensionssystem ein Versicherungssystem und inwieweit es ein Transfersystem ist.

Das *Ergebnis* sieht folgendermaßen aus: Steigen die Sozialversicherungsbeiträge nicht weiter, so ist für die Gruppe der ASVG-Frauen das Umlageverfahren privatwirtschaftlichen Alternativen weit überlegen (im Durchschnitt müssen sie im Umlageverfahren etwa die Hälfte der Einzahlungen einer „Sparbuchvariante“ leisten bzw. erhalten sie im

Umlageverfahren etwa doppelt so viel Leistungen wie sie durch Selbstversicherung ansparen könnten).

Als Variante wurde gerechnet, daß die Sozialversicherungsbeiträge weiterhin leicht steigen. Damit wird eine Art „*Nettoanpassungssystem*“ relevant: Steigende Beitragszahlungen stehen geringeren Pensionen gegenüber (die Pensionen wachsen weniger als die Lohneinkommen). Selbst unter dieser Annahme erweist sich das Umlageverfahren den modellierten „Sparbuchvarianten“ überlegen, solange die Sozialversicherungsbeiträge nicht zu stark steigen (im berechneten Modell 1,5 Prozent p. a.).

Problematisch bei der Berechnung ist selbstverständlich immer die Wahl der Steigerungsraten und Diskontsätze. Es wurde versucht, möglichst realitätsnahe Parameter zu verwenden, dennoch kann das Ergebnis des Modells sich bei Änderung der Parameter stark verändern.

Dennoch deutet diese Berechnung darauf hin, daß das heutige System des Umlageverfahrens hohe Wohlfahrtsgewinne für Frauen aufweist. Diese Gewinne gehen aller Wahrscheinlichkeit auf Kosten der Männer, auf Kosten der nächsten Generationen sowie auf Kosten derjenigen, die zu früh sterben, um Leistungen aus dem System zu erhalten.

6. Arbeitslosenversicherung

Die *Leistungen der Arbeitsmarktverwaltung* lassen sich für die vorliegende Fragestellung in zwei Gruppen einteilen: „klassische“ Arbeitslosenleistungen (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Aktive Arbeitsmarktpolitik, ...) und diejenigen Leistungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Kinderbetreuung und Elternschaft stehen (Karenzurlaub, Sondernotstandshilfe, Teilzeitbeihilfe und Wiedereinstiegshilfe).

Der *Anteil aller Leistungen* gemeinsam, die an ASVG-Frauen gingen, ist in den letzten Jahren stark gestiegen. 1989 erhielten ASVG-Frauen 42 Prozent aller Leistungen der Arbeitsmarktverwaltung, 1993 waren es über 51 Prozent. Dies läßt sich ganz wesentlich auf die „Elternschafts“-Leistungen zurückführen. Nimmt man diese heraus und betrachtet nur die „klassischen“ Leistungen, so bewegte sich der Anteil im Untersuchungszeitraum um die 40 Prozent.

Tabelle 6:
Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung 1989–93;
insgesamt und an ASVG-Frauen

Ausgaben der Arbeitslosenversicherung insgesamt (in Mio. öS)					
	1989	1990	1991	1992	1993
Arbeitsmarktpolit. Maßnahmen	2.773,05	3.545,15	4.522,38	3.549,58	4.607,52
Sonderunterstützung	2.212,09	1.916,89	1.682,66	1.488,59	1.971,65
Arbeitslosengeld	6.982,13	8.466,75	10.548,88	12.150,94	14.858,31
Notstandshilfe	3.592,28	4.105,89	5.036,32	4.979,54	6.132,48
UV-Beiträge für Arbeitslose	0,33	0,5	0,5	0,5	0,88
KV-Beiträge für Arbeitslose	1.034,97	1.232,43	1.522,89	1.962,18	2.489,85
KV-Beiträge für Notstand	541,57	600,65	733,24	825,68	1.013,44
KUG (inkl. KV) netto ¹⁾	1.682,00	1.834,00	2.372,00	4.560,00	8.875,00
KUG/Teilzeit (inkl. KV)	0	0,13	6,83	16,53	23,19
Wiedereinstellungshilfe	0	0	0	1,57	8,45
Überweisung an Ausgleichsfonds der Pensionsversicherung	1.944,37	1.896,90	1.989,88	2.397,89	4.112,34
Kostenersatz an KV-Träger	183,49	178,39	184,45	218,55	252,92
Sonstige	1.383,54	1.469,57	1.695,71	1.849,79	2.117,15
Summe	22.329,82	25.247,24	30.295,74	34.001,34	46.463,18
Ausgaben der Arbeitslosenversicherung für Frauen (in Mio. öS)					
	1989	1990	1991	1992	1993
Arbeitsmarktpolit. Maßnahmen	1.352,97	1.704,15	2.249,89	2.124,07	2.704,16
Sonderunterstützung	401,27	364,4	365,64	417,1	749,62
Arbeitslosengeld	2.482,15	3.182,65	3.849,29	4.277,13	5.025,08
Notstandshilfe	1.435,48	1.843,54	2.352,97	2.192,00	2.564,60
UV-Beiträge für Arbeitslose	0,12	0,19	0,18	0,18	0,3
KV-Beiträge für Arbeitslose	367,93	463,27	555,7	690,69	842,07
KV-Beiträge für Notstand	216,41	269,69	342,57	363,46	423,82
KUG (inkl. KV) netto	1.682,00	1.834,00	2.372,00	4.560,00	8.875,00
KUG/Teilzeit (inkl. KV)	0	0,13	6,83	16,53	23,19
Wiedereinstellungshilfe	0	0	0	1,57	8,45
Überweisung an Ausgleichsfonds der Pensionsversicherung	672,17	659,74	695,27	839,02	1.450,83
Kostenersatz an KV-Träger	63,43	62,04	64,45	76,47	89,23
Sonstige	691,77	734,79	847,85	924,9	1.058,57
Summe	9.365,70	11.118,60	13.702,63	16.483,11	23.814,92
in %	41,94%	44,04%	45,23%	48,48%	51,26%

¹⁾ Das Karenzurlaubsgeld wird hier netto ausgewiesen, also ohne die Beträge, die aus dem FLAF bezahlt werden (für eine Erklärung siehe dort).

Stellt man den Leistungen die Einzahlungen in die Arbeitslosenversicherung gegenüber, so kann man eine Art *Finanzierungsgrad* berechnen: Wieviel Prozent der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung werden durch die Beitragszahlungen abgedeckt. Inkludiert man die „Elternschafts“-Leistungen, so konnten 1993 nur etwa 50 Prozent der Leistungen von den eigenen Beiträgen abgedeckt werden. Nimmt man nur die „klassischen“ Versicherungsleistungen, so wurden 1993 etwa 80 Prozent durch eigene Beitragszahlungen abgedeckt.

Tabelle 7:

Der Finanzierungsgrad der Leistungen an ASVG-Frauen durch ihre Beiträge in der Arbeitslosenversicherung

	1989	1990	1991	1992	1993
Finanzierungsgrad I: Beiträge zu Leistungen inkl. KUG, etc.	93,06%	75,62%	64,02%	63,29%	49,94%
Finanzierungsgrad II: Beiträge zu Leistungen exkl. KUG, etc.	113,43%	90,56%	77,47%	87,63%	79,77%

Daraus läßt sich aber keine Aussage zur Umverteilungswirkung der Arbeitslosenversicherung machen. Da in den letzten Jahren die Arbeitsmarktverwaltung *Kredite zur Deckung ihrer Abgänge* aufnehmen mußte, handelt es sich nicht mehr um ein „geschlossenes“ System, in dem man bestimmen könnte, von welcher Gruppe zu welcher anderen Gruppe umverteilt wird.

Die Frage, ob man, ähnlich wie in der Pensionsversicherung, eine *privatwirtschaftliche Alternative zur Arbeitslosenversicherung* konzipieren könnte, ist eindeutig negativ zu beantworten. Bei den „Elternschafts“-Leistungen muß es über die Planbarkeit von Kindern sofort zu einem *opting-out* der Kinderlosen kommen. Aber auch bei den „klassischen“ Arbeitslosenleistungen müssen Probleme der asymmetrischen Information und damit der adversen Selektion entstehen. Außerdem ist in bezug auf die Arbeitslosenversicherung die Gruppe der ASVG-Frauen eine zu heterogene Gruppe, als daß sie sich gemeinsam „privat“ versichern könnten.

Diese Heterogenität ist darauf zurückzuführen, daß das Arbeitslosigkeitsrisiko nicht nur mit dem Geschlecht differiert (Frauen haben ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko als Männer), sondern daß es auch noch andere *Faktoren* gibt, die das *Risiko der Arbeitslosigkeit* beeinflussen. Auf ihre *Kumulationseffekte* hin wurden in der vorliegenden Arbeit Einkommen, Alter und Bildung untersucht. Eindeutige Aussagen über Ku-

mulationen lassen sich nur bezüglich des Alters treffen: Abgesehen von einer Phase der Jugendarbeitslosigkeit, von der Männer stärker betroffen sind, steigt das Arbeitslosigkeitsrisiko mit dem Alter und ist in jeder Altersgruppe für Frauen höher als für Männer. Außerdem steigt die Verweildauer in der Arbeitslosigkeit mit dem Alter – wiederum sind in jeder Altersgruppe die Verweildauern für Frauen größer als für Männer. Weder für Einkommen noch für Bildung gibt es geeignete Statistiken, um brauchbare, realitätsbezogene Aussagen bezüglich der Kumulation mit dem Risiko „Geschlecht“ treffen zu können.

7. Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

Es ist nicht sofort einsichtig, warum der Familienlastenausgleichsfonds Leistungen an ASVG-Frauen ausbezahlen soll. Tatsache ist, daß Leistungen im Zusammenhang mit der Geburt eines Kindes im allgemeinen an Frauen ausbezahlt werden (Geburtenbeihilfe, Wochengeld, Mutter-Kind-Paß und im weiteren Sinn auch das Karenzurlaubsgeld). Aber auch die Familienbeihilfe wird seit 1992 an die Frauen ausbezahlt. Somit sind Frauen aus gesetzlicher Sicht die Bezieherinnen von FLAF-Leistungen.

Die *Einnahmen des FLAF* sind Dienstgeberbeiträge, Beiträge aus der Lohn- und Einkommensteuer sowie die Abgeltung von Ansätzen für die Einkommensteuer. Diese Beiträge kann man mit Hilfe der in Kapitel 4 errechneten Beträge ermitteln: ASVG-Frauen kommen mit ihren Beitragszahlungen für etwa ein Viertel der Einnahmen aus dem FLAF auf.

Tabelle 8:

Zahlungen von ASVG-Frauen in den FLAF (in Millionen Schilling)

	1989	1990	1991	1992	1993
Dienstgeberbeiträge	7.543	8.225	8.972	9.580	10.097
Beiträge der Lohn- und Einkommensteuer	447	534	--	677	700
Abgeltung von Ansätzen für Einkommensteuer	1.556	1.592	1.622	1.642	1.690
Summe	9.546	10.351	11.210	11.899	12.487

in % der Gesamteinnahmen des FLAF

	1989	1990	1991	1992	1993
Dienstgeberbeiträge	27,79%	27,84%	27,99%	28,05%	28,47%
Beiträge der Lohn- und Einkommensteuer	15,35%	16,00%	--	15,87%	16,59%
Abgeltung von Ansätzen für Einkommensteuer	16,38%	16,76%	17,07%	17,28%	17,79%
Summe	23,83%	24,11%	25,53%	23,81%	23,49%

Auf der Leistungsseite wird zunächst einmal die *Zahl der Bezieherinnen* 1993 geschätzt: 600.623 ASVG-Frauen haben Kinder bzw. sind 954.991 Kinder von Müttern, die ASVG-Frauen (im hier definierten Sinn) sind.

So läßt sich berechnen, daß 1993 etwas *über 50 Prozent der Leistungen des FLAF* an die ASVG-Frauen gehen. Dieser Anteil hat in den letzten Jahren vor allem aufgrund der Einführung des zweiten Karenzjahres zugenommen (11).

Tabelle 9:

Leistungen des FLAF, die von ASVG-Frauen bezogen werden
(in Millionen Schilling)

	1989	1990	1991	1992	1993
Familienbeihilfe	15.669	16.920	17.410	18.863	20.722
Geburtenbeihilfe	666	680	699	742	742
Karenzurlaubsgeld	1.671	1.842	2.354	4.605	2.208
PV-Beitrag zum KUG	667	693	787	1.169	2.664
Wohengeld	619	810	851	966	1.119
Mutter-Kind-Paß	111	222	228	248	274
TZ-Beitrag	0	0	10	6	8
Wiedereinstellungsbeihilfe	0	0	0	0	2
Summe	19.404	21.168	22.337	26.600	27.738
in % der Leistungen des FLAF	48,43%	49,31%	50,88%	53,23%	52,17%

Rechnet man alle diese Leistungen (in gesetzlicher Inzidenz) den ASVG-Frauen als Nutzen zu, so kann man wieder einen *Finanzierungsgrad* berechnen: ASVG-Frauen finanzieren mit ihren Beiträgen zu etwa 45 Prozent die Leistungen, die an sie ausbezahlt werden. Selbstverständ-

lich wird in einer materiellen Inzidenzanalyse herauskommen, daß alle Familienmitglieder durch die Leistungen des FLAF begünstigt werden, da dadurch die potentielle Konsummenge des Haushaltes steigt. Frauen sind daher nur zu einem Teil „Begünstigte“ des Systems des FLAF.

Weiters muß man diesen Leistungen aus dem FLAF auch gegenüberstellen, welchen gesellschaftlichen Nutzen die Frauen bei der Kinderbetreuung und -erziehung erzeugen. Diesen Wert kann man auf unterschiedliche Art schätzen. Hier wurden zunächst einmal die Kinder als *Investition* in den Generationenvertrag bewertet: Die heutige Generation der Kinder wird mit ihren Pensionsversicherungsbeiträgen die Pensionen der heutigen Generation der Eltern finanzieren. Schätzt man den Gegenwartswert dieser Investition und zieht dabei das Pensionsvolumen für die ASVG-Frauen selbst ab, so sind die heutigen Kinder jährlich 32 Milliarden Schilling „wert“.

Andererseits kann man auch eine *Opportunitätskostenrechnung* machen: Wieviel müßten die Familien bzw. die Gesellschaft ausgeben, müßten sie die von Frauen erbrachten Leistungen der Pflege- und Versorgungsarbeit am Markt zukaufen? Diese Arbeit wurde mit den Mindestlöhnen nach Hausgehilfengesetz bewertet. Auf diese Weise kommt man zu nicht berücksichtigten Kinderkosten von jährlich 46 Milliarden Schilling. Hier sind allerdings noch immer nicht die Kosten berücksichtigt, die durch entgangenen Arbeitslohn und damit verbundener eigenständiger sozialer Absicherung entstehen.

Beide Bewertungsarten führen zu Größen, die über der Summe der Leistungen liegen, die ASVG-Frauen aus dem FLAF ausbezahlt bekommen. Aus dieser Sicht werden ASVG-Frauen zu Nettozahlerinnen in den Familienlastenausgleichsfonds.

Der Abschnitt über den Familienlastenausgleichsfonds mag etwas wie „Schwarz-Weiß“-Malerei wirken, da hier davon ausgegangen wird, daß alle Pflege- und Versorgungsarbeit von den Frauen erbracht wird. Es werden natürlich gewisse Stereotype gezeichnet, die aber den nach wie vor dominierenden Rollenbildern entsprechen. Solange Frauen tendenziell wesentlich mehr für Haushalt und Familie in Form von „unsichtbarer“ Arbeit leisten als Männer, muß immer wieder durch derartige Überzeichnungen auf die dadurch entstehenden Ungleichheiten hingewiesen werden.

8. Kranken- und Unfallversicherung

Die *Daten der Krankenversicherung* (Sekundärstatistiken) lassen eine Beantwortung der Frage nach der Verteilungssituation von (insbesondere unselbständig beschäftigten) Frauen nicht zu. Die einzigen Leistungen, die Frauen zugeordnet werden können, sind die Mutterschaftsleistungen und schätzungsweise auch das Krankengeld. Damit können aber lediglich etwa 6 Prozent der Gesamtausgaben der Krankenversicherung Frauen zugeordnet werden.

Ähnlich wie bei der Witwenpension dürfte auch in der Krankenversicherung ein hohes Umverteilungspotential in der Einrichtung der

kostenlosen Mitversicherung von Angehörigen liegen. Diese betrifft aber ASVG-Frauen nicht, sondern nur jene Personen, die über die Unterhaltspflicht lediglich in das Versorgungssystem der Familie eingebunden sind.

In der *Unfallversicherung* kann man die Leistungen etwas besser geschlechtsspezifisch zuordnen. Vor allem die Daten über Rentenaufwand und Unfallheilbehandlung lassen derartige Schätzungen zu (die Ausgaben hierfür machen etwa 75 Prozent aller Ausgaben der Unfallversicherung aus).

Das jährliche Aufkommen für *Witwenrenten aus der Unfallversicherung* ist fast ebenso hoch wie das jährliche Aufkommen für *Renten für versehrte ASVG-Frauen* (insgesamt werden für ASVG-Frauen in etwa 12 Prozent des jährlichen Rentenaufkommens an Renten ausgegeben). Damit bestätigt sich auch hier, daß die sozialrechtliche Versorgung über Ehe und Familie für Frauen ebenso wichtig ist wie über die eigene Erwerbstätigkeit.

Bei der *Unfallheilbehandlung (inkl. Rehabilitation)* lassen sich etwa 13 Prozent der Leistungen direkt den ASVG-Frauen zuordnen. Somit kann man schätzen, daß in etwa 15 Prozent der Ausgaben aller Unfallversicherungsträger an ASVG-Frauen gehen.

Tabelle 10:

**Leistungen aus der Unfallversicherung 1989–1993
(in Millionen Schilling)**

	1989	1990	1991	1992	1993
alle Versicherungsfälle					
Rentenaufwand	4.329,85	4.532,56	5.025,78	4.994,89	5.204,98
Unfallheilbehandlung (+ Rehabilitation)	2.109,06	2.280,88	2.511,05	2.728,45	3.507,69
sonstige Leistungen	2.150,16	2.314,00	3.471,25	4.162,23	2.234,93
insgesamt	8.589,07	9.127,44	11.008,08	11.885,57	10.947,60
Versicherungsfälle von ASVG-Frauen					
Rentenaufwand	500,68	532,08	566,76	603,09	632,22
Unfallheilbehandlung (+ Rehabilitation)	262,66	286,21	318,83	339,62	451,72
sonstige Leistungen	475,40	511,63	767,49	920,27	493,48
insgesamt	1.238,78	1.329,92	1.653,08	1.862,98	1.577,42
in %	14,42%	14,57%	15,02%	15,67%	14,41%

Man könnte auch die Ausgaben der Unfallversicherung für *Schülerinnen und Studentinnen* als Nutzen ihren Müttern zuordnen. Dann kämen

in etwa noch einmal 12 Prozent der Ausgaben der Unfallversicherungsträger hinzu. Dies ist aber eine wenig haltbare Annahme, da kein Grund besteht, warum die Ausgaben für Kinder gerade nur den Müttern als Wohlfahrtsgewinn zugeordnet werden sollen.

1993 finanzierten die ASVG-Frauen mit ihren *Beitragszahlungen zu etwa 26 Prozent* die Unfallversicherung. Damit handelt es sich hier um ein System, wo Frauen bereits rein von der gesetzlichen Inzidenz her mehr einzahlen als sie herausbekommen – die Umverteilungswirkung geht zu Lasten der ASVG-Frauen. Allerdings ist zu beachten, daß die Schätzungen im Bereich der Unfallversicherung nur sehr vage vorgenommen werden können und daher bereits geringe Änderungen der Annahmen zu erheblichen Änderungen im Ergebnis führen können.

9. Einzelne Lebensbiografien

Da die Gesamtanalyse nur Rückschlüsse auf die Verteilungssituation von „Durchschnittsfrauen“ zuläßt, die Gruppe der ASVG-Frauen aber sehr heterogen ist, wurden einzelne Biografien konstruiert. So wurde auf Einzelfallbasis untersucht, wie sich das Lebenseinkommen und seine Zusammensetzung (Markteinkommen, Transfereinkommen) unter verschiedenen Lebensmustern ändert.

Es wurde von unterschiedlichen *Einkommensprofilen* ausgegangen (von „Armutsgefährdung“ bis hin zu einem überdurchschnittlichen Einkommen). Gleichzeitig wurden *verschiedene Faktoren* bei der Erstellung der Biografien berücksichtigt: Familienstand, Vorhandensein von Kindern, Berufsunterbrechungen, Teilzeitarbeit, Scheidung, Arbeitslosigkeit und AlleinerzieherInnenschaft. Die konstruierten Biografien reichten von einer ledigen Frau, die 40 Jahre lang Vollzeit arbeitet und durch diese Arbeit (nur) eigenständige Ansprüche aus dem Sozialsystem erwirbt, bis hin zu einer Frau, die nach der Geburt von zwei Kindern zehn Jahre ihre Erwerbstätigkeit unterbricht und dann noch dazu mit 55 Jahren arbeitslos wird.

Tabelle 11:

Schematische Darstellung der Einkommensverläufe (bei Vollzeiterwerbstätigkeit)

monatl. Brutto- verdienst (12mal) mit	Anfangs- einkommen öS 21.000,- „hohes“ Profil	Mittleres Einkommen öS 21.000,- „mittleres“ Profil	Letztes Einkommen öS 21.000,- „niedriges“ Profil	Letztes Einkommen öS 10.000,- „Armuts- gefährdung“
20 Jahren	21.000,-	15.800,-	11.800,-	5.600,-
40 Jahren	27.900,-	21.000,-	15.600,-	7.400,-
60 Jahren	37.500,-	28.300,-	21.000,-	10.000,-

Tabelle 12:**Schematische Darstellung der verschiedenen Biografien**

	ledig	Kinder	Unterbrechung	Teilzeit	Scheidung	Arbeitslosigkeit
Fall 1	ja	0	nein	nein	nein	nein
Fall 2	nein	2	jeweils 2 Karenzjahre	nein	nein	nein
Fall 3	nein	2		von 2. LB d. 1. Kindes bis 10. LJ des 2. Kindes	nein	nein
Fall 4	nein	2	2 KJ nach 1. Kind, dann bis 10. LJ des 2. Kindes	nein	nein	nein
Fall 5	ja	0	nein	nein	nein	mit 55 Jahren
Fall 6	nein	2	jeweils 2 Karenzjahre	von 2. LJ d. 1. Kindes bis 10. LJ des 2. Kindes	nein	mit 55 Jahren
Fall 7	nein	2	2 KJ nach 1. Kind, dann bis 10. LJ des 2. Kindes	nein	nein	mit 55 Jahren
Fall 8	nein	2	2 KJ nach 1. Kind, dann bis 10. LJ des 2. Kindes	nein	mit 40 Jahren	nein
Fall 9	ja	2	jeweils 2 Karenzjahre	von 2. LJ d. 1. Kindes bis 10. LJ des 2. Kindes	nein	nein

Weiters wurde als Status quo die Gesetzeslage 1995 genommen, wobei komplizierte Regelungen stark vereinfacht wurden.

Die wichtigsten Ergebnisse dieser Berechnungen sind:

- Alle betrachteten Fälle sind *Nettoempfängerinnen des Sozialsystems*. Dies kann natürlich auch mit den Annahmen zusammenhängen, erklärt sich aber am ehesten dadurch, daß auch die „wohlhabenderen“ Fälle niemals Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage haben. Wie gezeigt wurde, gibt es allerdings auch in der Realität wenig ASVG-Frauen mit Einkommen oberhalb der Höchstbeitragsgrundlage.
- Als zweiter Grund für die Verschlechterung der Einkommenssituation und damit für die Verstärkung der Abhängigkeit von Transferlei-

stungen können eindeutig *Berufsunterbrechungen* identifiziert werden. Selbst bei nur kurzen Unterbrechungen (Karenzjahre) sinken die verfügbaren Einkommen (also inklusive aller Transfers, die aufgrund der Unterbrechung ausbezahlt werden) um bis zu sieben Prozent (wobei der Einkommensausfall durch die Unterbrechung in höheren Einkommensschichten schwerer wiegt).

Tabelle 13:

Das verfügbare Einkommen von Fall ... in Prozent des verfügbaren Einkommens von Fall 1

„Armuts- gefährdung“	Fall 2: 93,85% Fall 6: 79,17%	Fall 3: 87,90% Fall 7: 66,72%	Fall 4: 73,96% Fall 8: 79,41%	Fall 5: 98,30% Fall 9: 95,15%
„niedriges“ Profil	Fall 2: 96,78% Fall 6: 83,05%	Fall 3: 89,98% Fall 7: 65,80%	Fall 4: 74,16% Fall 8: 70,51%	Fall 5: 96,22% Fall 9: 89,23%
„mittleres“ Profil	Fall 2: 94,32% Fall 6: 81,71%	Fall 3: 87,94% Fall 7: 63,59%	Fall 4: 71,29% Fall 8: 68,37%	Fall 5: 96,00% Fall 9: 87,42%
„hohes“ Profil	Fall 2: 92,68% Fall 6: 80,30%	Fall 3: 86,66% Fall 7: 61,36%	Fall 4: 69,28% Fall 8: 67,08%	Fall 5: 95,45% Fall 9: 86,15%

- Das *Sozialsystem wirkt eindeutig ausgleichend* auf die Verteilung: Während sich das am Markt erzielte Bruttolebens Einkommen der oben erwähnten Frau mit 10 Jahren Berufsunterbrechung und späterer Altersarbeitslosigkeit bis auf 36 Prozent eines durchgehenden Vollerwerbseinkommens verringert, sinkt das verfügbare Lebens Einkommen dieser Frau nur auf 60 Prozent des verfügbaren Einkommens bei Vollerwerb herab.
- Gliedert man das *verfügbare Einkommen nach den unterschiedlichen Einkommensarten*, so lassen sich die Anteile dieser berechnen (siehe auch Tabelle): Selbst für das „hohe“ Einkommensprofil machen die Anteile der familien- und ehebezogenen Transfers zwischen 4 und 9 Prozent des verfügbaren Lebens Einkommens aus. Für die „armutsgefährdeten“ Fälle steigt dieser Anteil auf bis über 21 Prozent. Die beiden größten Leistungen dabei sind das Karenzurlaubsgeld und die Hinterbliebenenpensionen.

Tabelle 14:**Anteile der Einkommensarten am gesamten verfügbaren Einkommen**

Biografie zeichnet sich aus durch . . .						
Einkommensprofil	Einkommensart begründet sich auf . . .	Vollerwerb	2 Karenzjahre	10 Jahre Unterbrechung	10 Jahre Unterbrechung + arbeitslos ab 55	Alleinerzieherin
„Armutsgefährdung“	Markteinkommen (netto)	48,88%	41,26%	35,94%	26,74%	39,36%
	eig. Sozialversicherungsverhältnis	39,63%	42,57%	44,50%	51,47%	40,15%
	Ehe und Familie	0,00%	16,17%	19,57%	21,79%	11,31%
	Einkommenssicherung	11,49%	0,00%	0,00%	0,00%	9,18%
„niedriges“ Profil	Markteinkommen (netto)	59,41%	49,10%	44,56%	34,08%	45,84%
	eig. Sozialversicherungsverhältnis	40,59%	40,97%	43,18%	51,81%	45,82%
	Ehe und Familie	0,00%	9,94%	12,26%	14,11%	8,34%
	Einkommenssicherung	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
„mittleres“ Profil	Markteinkommen (netto)	60,14%	50,89%	46,44%	35,77%	47,81%
	eig. Sozialversicherungsverhältnis	39,86%	40,96%	43,46%	51,85%	45,21%
	Ehe und Familie	0,00%	8,15%	10,11%	11,58%	6,99%
	Einkommenssicherung	0,00%	0,00%	0,00%	0,80%	0,00%
„hohes“ Profil	Markteinkommen (netto)	60,68%	52,40%	48,69%	37,23%	49,57%
	eig. Sozialversicherungsverhältnis	39,32%	40,90%	43,07%	51,57%	44,59%
	Ehe und Familie	0,00%	6,70%	8,24%	9,47%	5,84%
	Einkommenssicherung	0,00%	0,00%	0,00%	1,73%	0,00%

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß (unter den hier getroffenen Annahmen) Fälle, bei denen Ehe und Familie eine Rolle spielen, einerseits zwar höhere Transfers erhalten, andererseits aber erhebliche Einbußen beim Markteinkommen erleiden, die nicht durch die höheren Transferzahlungen ausgeglichen werden.

10. Zusammenfassung

Um praxisnahe Konsequenzen aus der Arbeit ziehen zu können, muß man sich noch einmal die wesentlichsten Ergebnisse der Arbeit vor Augen führen. Dafür seien die beiden zusammenfassenden Tabellen 15 und 16 als Illustration gedacht.

Tabelle 15:**Die Einzahlungen und Auszahlungen von ASVG-Frauen in den verschiedenen Sozial„töpfen“ (in Millionen)**

	Pensions- ver- sicherung	Arbeits- losenver- sicherung	Familien- ausgleichs- fonds	Unfall- ver- sicherung
Einzahlungen in % der Gesamteinzahlungen	56.247 24,18%	11.892 31,45% ¹⁾	12.487 23,49%	2.917 35,28%
Auszahlungen in % aller Leistungen	70.777 30,41%	23.815 51,26%	27.738 52,17%	1.577 14,41%

¹⁾ Gesamteinnahmen der Arbeitsmarktverwaltung sind exklusive Kreditaufnahmen gerechnet.

Tabelle 16:**Aufteilung der Zahlungen nach eigenständigen und abgeleiteten Ansprüchen**

Einzahlungen ¹⁾	mit FLAF	ohne FLAF	
Steueranteile (PV, FLAF)	7.479	5.089	
Sozialversich.-beiträge	76.064	65.967	
Summe	83.543	71.056	
Auszahlungen	eigen- ständige	abge- leitete	%-Anteil der abgelei- teten Auszahlungen
Pensionsversicherung	56.910	13.867	19,59%
Arbeitslosenversicherung	14.908	8.907	37,40%
Familienlastenausgleichs- fonds		27.738	-
Krankenversicherung	??	??	??
Unfallversicherung	1.262	316	20,03%
Summe	73.080	50.828	41,02%
ohne FLAF	73.080	23.089	24,01%

Summe aller Leistungen: mit FLAF 123.907
ohne FLAF 96.169

¹⁾ Ohne Einzahlungen in die Krankenversicherung, da Auszahlungen nicht schätzbar.

Ein wesentliches Ergebnis der Arbeit besteht darin, daß die Verteilungssituation der Frau stark mit ihrem *Rollenbild als Mutter und Ehefrau* zusammenhängt (die Entscheidung für Familie beeinflußt wesentlich die persönliche Einkommenssituation der Frau). Ein Großteil der

Transfers läßt sich auf die eine oder andere dieser beiden Eigenschaften zurückführen. Es ist nicht verwunderlich, daß FrauenpolitikerInnen diese Tatsache immer wieder kritisieren, da sie natürlich *keine Anreize schafft, aus diesem Rollenbild „auszubrechen“* (was nach Ansicht vieler Feministinnen unabdingbar für eine gleiche und partnerschaftliche Aufteilung von Familien- und Arbeitspflichten wäre). Selbstverständlich wurde gerade im letzten Jahrzehnt eine Vielzahl von Regelungen im Sozialsystem geschaffen, die einen „geschlechtsneutralen“ Bezug der Leistungen ermöglichen. Solange aber die Rahmenbedingungen (von sozialen Traditionen, die ja nicht rein über das Transfersystem beeinflussbar sind, angefangen, bis zu den geschlechtsspezifischen Einkommensunterschieden) derart sind, daß es im Familienverband noch immer günstiger ist, wenn die Frau „die Frau spielt“, werden derartige Regelungen nicht zwischen den Geschlechtern ausgleichend wirken.

Ursächlich dafür ist auch, daß das *österreichische Sozialsystem ein sehr widersprüchliches* ist. Wir haben zwar eine relativ hohe Sozialquote (12), dennoch gibt es Versorgungslücken und Armut. Es wird versucht, unterschiedlichen Prinzipien zu genügen (horizontal/vertikal, Unterstützung von Familie/Unterstützung der Erwerbstätigkeit, Existenzsicherung/Lebensstandardsicherung). Oft wird versucht, eine Synthese zwischen unmöglichen Dingen zu erzwingen (das typischste Beispiel hierfür ist das Karenzurlaubsgeld, bei dem man sich bis heute nicht geeinigt hat, ob es eine Arbeitsmarkt- oder eine Familienleistung darstellt).

Da unterschiedliche Generationen mit unterschiedlichen Lebensmustern neben- bzw. miteinanderleben, ist eine abrupte Änderung des Systems nicht möglich. Adaptionen können nur mit weitreichenden Übergangsregelungen geschaffen werden.

Somit war es auch Ziel der Arbeit, nicht nur die Verteilungssituation der Frauen darzustellen, sondern auch derartige Widersprüchlichkeiten im österreichischen Sozialsystem aufzuzeigen, da viele der Transfers, die als Frauenförderung gelten, de facto familien- bzw. sogar ehefördernde Maßnahmen sind.

Um aus den Ergebnissen Konsequenzen für die Politik ziehen zu können, könnte man die Arbeit auch folgendermaßen zusammenfassen:

- Geht man davon aus, daß allen Menschen die Möglichkeit für unterschiedliche und vielseitige Lebensentwürfe geboten werden sollen, ist es sinnvoll, das Sozialsystem so zu gestalten, daß *Unterstützungen auch abseits von Ansprüchen, die aus eigener Erwerbstätigkeit abgeleitet sind, bestehen*.
- Vertritt man dabei aber eine emanzipatorische Sicht, so sollten möglichst alle Transfers, die auf *Unterhalts- und Versorgungspflichten* zurückzuführen sind, darauf überprüft werden, ob sie eine derartige Wahlfreiheit nicht insofern hemmen, als sie *traditionelle Rollenbilder verstärken*.

Aus Sicht einer ArbeitnehmerInnenvertretung stellt sich das Problem folgendermaßen dar:

- Für Frauen beinhaltet das österreichische Sozialsystem die Gefahr einer „Rollenfalle“ (aus der sich unter Umständen eine klassische „Armutsfalle“ ergeben kann): Innerhalb der Familien ist es meist ökonomisch sinnvoller, wenn Frauen die Pflege- und Betreuungsarbeiten verrichten. Die Ersatzrate der dafür bezogenen Sozialleistungen im Vergleich zum entfallenen Einkommen ist bei ihnen meist höher als bei Männern.
- 1993 machten die Transfers, die sich aus (von Ehe und Familie) abgeleiteten Ansprüchen ergeben haben, für die Gruppe der Arbeiterinnen und Angestellten fast ein Viertel aller Sozialleistungen aus (ohne die Leistungen des Familienlastenausgleichsfonds einzuberechnen). Es lassen sich nach heutiger Gesetzeslage ohne weiteres Fallbeispiele konstruieren, wo diese Sozialtransfers in Summe um die fünfzehn Prozent des Lebens Einkommens ausmachen. Das sind Größenordnungen, die erhebliche Auswirkungen auf das Verhalten haben müssen, sowohl was das soziale Verhalten (Partnerschaft, Reproduktion) als auch was das Arbeitsangebot betrifft.
- Diesen *circulus vitiosus* aufzulösen, bedarf es weiterhin massiver Aufklärungsarbeit in Richtung Gleichbehandlung und gleicher Aufteilung der gesellschaftlichen Aufgaben (abgesehen von dem dringend notwendigen Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen). Die vorliegende Arbeit soll aber vorrangig zeigen, daß auch die materielle Anreizstruktur des Sozialsystems überdacht gehört. Sozialpolitische Reformen müssen zumindest einer von zwei Anforderungen gerecht werden: Entweder müssen Anreize für Frauen gestärkt werden, eigenständig erwerbstätig zu werden (was bedeutet, daß Sozialleistungen und Regelungen eingedämmt bzw. zurückgeschraubt werden müssen, die die Frauen auf das Unterhaltssystem „Ehe und Familie“ verweisen). Oder es müssen die materiellen Anreize für Männer verstärkt werden, andere Lebensentwürfe als die männliche „Normalbiografie“ (durchgehende Erwerbstätigkeit) zu leben (indem beispielsweise die Einkommensersatzraten der Sozialleistungen für Betreuung und Pflege erhöht werden, wobei darauf zu achten ist, daß damit nicht wieder einseitig einer Gruppe diese Aufgaben aufgedrängt werden).
- Denn erst wenn Frauen einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt haben und Männer andererseits selbstverständlich die Aufgaben in Familie und Haushalt übernehmen, wird das österreichische Sozialsystem echte Wahlfreiheit der Lebensentwürfe für alle Menschen garantieren können.

Anmerkungen

- (1) Agnes Streissler, Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie. Zur Verteilungssituation unselbstständig beschäftigter Frauen in Österreich (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 61, Wien 1996).

- (2) An Literatur zur Inzidenztheorie siehe z. B.:
Kotlikoff, Laurence; Summers, Lawrence, Tax Incidence, in: Auerbach, Alan; Feldstein, Martin (Hrsg.), Handbook of Public Economics II (North-Holland 1987) 1044–1092.
Krause-Junk, Gerold, Finanzwirtschaftliche Verteilungspolitik, in: Ansel, Norbert; Haller, Heinz (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft (Tübingen 1981) 257–358.
Musgrave, Richard et al., Steuer- und Ausgabeninzidenz: Ein Überblick, in: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band II (Tübingen 1994) 34–88.
- (3) Literatur zu *generational accounting* ist z. B.:
Auerbach et al., Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, in: Journal of Economic Perspectives 8/1 (1994) 73–94.
Auerbach, Alan J.; Kotlikoff, Laurence J., Dynamic fiscal policy (Cambridge 1987).
Haveman, Robert, Should Generational Accounts Replace Public Budgets and Deficits, in: Journal of Economic Perspectives 8/1 (1994) 95–111.
Kotlikoff, Laurence J., Generational Accounting – Knowing Who Pays, and When, for What We Spend (New York 1992).
- (4) In der vorliegenden Arbeit werden vor allem zwei Quellen hierzu zitiert:
Hausman, Jerry A., Taxes and Labor Supply, in: Auerbach, Alan J.; Feldstein, Martin (Hrsg.), Handbook of Public Economics, Bd. 1 (New York) 95–111.
Blundell, Richard W., The Impact of Taxation on Labour Force Participation and Labour Supply, OECD Working Papers (Paris 1995).
- (5) Siehe z. B. Fookien, Insa; Lind, Inken, Vielfalt und Widersprüche weiblicher Lebensmuster (Frankfurt 1994).
- (6) Der Begriff stammt von Becker-Schmidt, Regina, Die doppelte Vergesellschaftung – die doppelte Unterdrückung: Besonderheiten der Frauenforschung in den Sozialwissenschaften, in: Unterkircher, Lilo; Wagner, Ina (Hrsg.), Die andere Hälfte der Gesellschaft – Österreichischer Soziologentag 1985 (Wien 1987) 10–25.
- (7) Im angloamerikanischen Raum sind in den letzten Jahren in vielen Zeitschriften Artikel von feministischen ÖkonomInnen erschienen. Hier seien nur die wesentlichsten der in der Arbeit zitierten Artikel nochmals angegeben:
zum Gegenstand der feministischen Ökonomie allgemein:
Ferber, Marianne A.; Nelson, Julie A. (Hrsg.), Beyond Economic Man. Feminist Theory and Economics (Chicago 1993).
Kuiper, Edith; Sap, Jolande (Hrsg.), Out of the Margin. Feminist Perspectives on Economics (London 1995).
Nelson, Julie, Feminism and Economics, in: Journal of Economic Perspectives 9/2 (1995) 131–148.
Familie und Arbeitseinsatz:
Hersch, Joni; Stratton, Leslie S., Housework, Wages, and the Division of Housework Time for Employed Spouses, in: AEA Papers and Proceedings 84/2 (May 1994) 120–125.
zu den Kosten der Kindererziehung für Frauen:
Folbre, Nancy, Who Pays for the Kids?: Gender and the Structures of Constraint (New York 1994).
- (8) Schunter-Kleemann, Susanne (Hrsg.), Herrenhaus Europa – Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat (Fulda 1992) 141–358.
- (9) An rezenter Literatur zur Situation der Frauen in Österreich seien hier stellvertretend genannt:
Biffl, Gudrun, Zukunft der Frauenbeschäftigung (= Wifo-Vorträge 65, 1994a).
Bundesministerium für Frauenangelegenheiten, Bericht über die Situation der Frauen in Österreich (= Frauenbericht 1995, Wien 1995).
Lassnigg, Lorenz et al., Frauenkarrieren und Arbeitsmarktpolitik (= Forschungsbericht im Auftrag des Arbeitsmarktservices Wien, 1995).
- (10) Krämer, Herbert, Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen (Wien 1992).
- (11) Die Neuregelungen der Sparpakete 1995 und 1996 sind hier nicht berücksichtigt.
- (12) Wobei vor internationalen Vergleichen, die nicht das Steuersystem mit einbeziehen, hierbei immer Abstand genommen werden sollte.

Wettbewerb und Regulierung netzgebundener Infrastruktur- leistungen: Telekommunikation, Energieversorgung und Schienenverkehr

Michael Peneder

Veränderungen in der Nachfrage, technologischer Wandel und nicht zuletzt die Liberalisierungsfahrpläne der Europäischen Union stellen Fragen der effizienten Regulierung netzgebundener Infrastrukturleistungen, wie sie etwa für die Telekommunikation, den Schienenverkehr oder auch die Energieversorgung typisch sind, an die vorderste Stelle dringlicher wirtschaftspolitischer Aufgaben. Zu deren Bewältigung bedarf es zweifellos eines offenen und kreativen Dialogs zwischen theoretischen Lehrmeinungen und regulierungspolitischer Praxis. Aber ökonomische Theorie und Politik denken meist in verschiedenen Sprachen und Konzepten, so daß sich die Kommunikation zwischen beiden oft als nachhaltig gehemmt erweist. Während die akademische Wissenschaft darüber staunt, daß seit Jahrzehnten verfügbare theoretische Erkenntnisse von der Politik nicht genutzt werden, beklagen wirtschaftspolitische Entscheidungsträger die fehlende Problemlösungskompetenz der akademischen Forschung.

Der vorliegende Aufsatz will versuchen, in zweifacher Weise zur Milderung dieser „Sprachhemmung“ zwischen Theorie und Politik beizutragen: Zum einen werden zentrale Konzepte der ökonomischen Theorie in knapper Form „übersetzt“ – d. h. ohne die Verwendung mathematischer Modelle auf ihre wichtigsten Eigenschaften reduziert und in eine systematische Zuordnung gebracht. Zum anderen werden trotz der auf wenigen Seiten nicht annähernd ausschöpfbaren Komplexität der theoretischen Quellen (1) „stilisierte“ (d. h. allgemeine und nicht notwendigerweise in jedem konkreten Einzelfall zur Geltung kommende) Empfehlungen für die Regulierungspolitik abgeleitet.

1. Wettbewerb und „Marktmacht“

Die Erkenntnis, daß das freie Spiel der Marktkräfte unter den notwendigen Voraussetzungen des vollkommenen Wettbewerbs eine aus gesamtwirtschaftlicher Sicht optimale Aufteilung (Allokation) von knappen Gütern und Ressourcen schafft, stellt das einflußreichste theoretische Ergebnis der Wohlfahrtsökonomie und gleichzeitig das konstituierende wirtschaftspolitische Grundprinzip moderner, offener Volkswirtschaften dar. Voraussetzung für einen vollkommenen Wettbewerb ist jedoch, daß der Markt durch eine Vielzahl von Anbietern mit jeweils nur geringfügigen Marktanteilen gekennzeichnet ist. Keiner von ihnen hat daher die Möglichkeit, über seine individuelle Wahl der angebotenen Menge das allgemeine Preisniveau am Markt zu beeinflussen. Die Preise sind durch den Markt vorgegeben und werden über den Ausgleich von Angebot und Nachfrage bestimmt. In dieser Situation geht die Bereitschaft, Güter und Leistungen anzubieten, genau so weit, bis der Grenznutzen für die Konsumenten gleich den Grenzkosten in der Produktion ist. Das heißt, jener Betrag, den die Konsumenten bereit sind, für eine zusätzliche Einheit einer bestimmten Leistung auszugeben, muß gleich groß sein wie die zusätzlichen Kosten für deren Erbringung. Das Ergebnis ist ein für die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt optimales Produktionsniveau. Denn es wird keine Leistung angeboten, deren Erstellung teurer käme als der zusätzliche Nutzen, den die Konsumenten aus ihr ziehen. Umgekehrt wird aber auch keine Leistung unterlassen, für die der zusätzliche Nutzen des Konsumenten größer ist als für den Produzenten die zusätzlichen Kosten ihrer Erstellung. Dieser Zustand beschreibt eine „pareto-effiziente“ Allokation von knappen Gütern und Ressourcen.

Ob die technologische Voraussetzung einer atomistischen Marktstruktur mit vielen kleinen Anbietern in der Realität gegeben ist, hängt vom Verhältnis der mindestoptimalen Produktionsgröße zum gesamten Marktvolumen ab. Die mindestoptimale Produktionsgröße bezeichnet jenes Volumen des Outputs, bei dem die Durchschnittskosten eines Unternehmens ihr Minimum erreichen. Sie hängt also davon ab, bis zu welchem Produktionsniveau Größenvorteile zu sinkenden Durchschnittskosten führen. Je kleiner sie im Verhältnis zur gesamten Nachfrage ist, desto mehr Anbieter können am Markt überleben, desto intensiver ist der Wettbewerb und desto eher wird der Marktpreis den tatsächlichen Grenzkosten entsprechen. Umgekehrt steigt die Anbieterkonzentration, je größer die mindestoptimale Produktionsgröße relativ zur Nachfrage wird. Im Extremfall bewirkt eine mindestoptimale Produktionsgröße über oder knapp unter dem gesamten Marktvolumen, daß die Durchschnittskosten am niedrigsten sind, wenn nur ein Anbieter die gesamte Nachfrage bedient. Es liegt dann der Fall einer Produktionstechnologie mit subadditiven Kosten bzw. eines „Natürlichen Monopols“ vor. Wenn nur wenige große Anbieter am Markt „Platz“ haben, kann man analog von den technologischen Voraussetzungen eines „Natürlichen Oligopols“ sprechen (2).

Gerade unter den Infrastrukturunternehmen mit netzgebundenen Versorgungsleistungen, wie sie im Schienenverkehr, der Elektrizitätswirtschaft oder in der Telekommunikation anzutreffen sind, finden sich die bekanntesten Beispiele subadditiver Kosten. Intensiver Wettbewerb zwischen einer Vielzahl kleiner Anbieter führt zu überhöhten Produktionskosten, weil kein Unternehmen das mindestoptimale Produktionsvolumen erreichen kann. Dieser Wettbewerb würde keine stabile Marktform darstellen, sondern sich, von ständigen Konzentrationstendenzen bedrängt, über die Zeit in ein Oligopol bzw. Monopol verwandeln.

Monopole und Oligopole führen zum Problem der „Marktmacht“. Das heißt, daß einzelne Unternehmen mit der Wahl ihrer angebotenen Mengen das Preisniveau am gesamten Markt beeinflussen und auf diese Weise ihre Gewinne zu Lasten der Konsumenten ausweiten können. Neben verteilungspolitischen Konflikten verursachen sie dabei auch gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste, weil ihnen der fehlende Konkurrenzdruck einen ineffizienten Einsatz der knappen Güter und Ressourcen erlaubt:

- *Allokative (statische) Ineffizienz*: Je mehr Güter und Leistungen ein Unternehmen mit Marktmacht anbietet, desto stärker drückt es den Marktpreis nach unten. Für Monopole und Oligopole ist es daher vorteilhaft, zugunsten eines höheren Preisniveaus auf einen Teil der unter Wettbewerbsbedingungen absetzbaren Produktion zu verzichten. Der Marktpreis wird dadurch über den Grenzkosten gehalten, und die Unternehmen erwirtschaften überhöhte Gewinne (Monopolrenten). Das Produktionsvolumen ist „suboptimal“, weil bei Preisen, die über den Grenzkosten liegen, ein Teil der Nachfrage nicht bedient wird, obwohl ihr Nutzen aus dem Konsum höher wäre als die zusätzlichen Kosten für die Leistungserstellung. Die Gesellschaft erleidet auf diese Weise Wohlfahrtsverluste in der Höhe des entgangenen sozialen Zusatznutzens (Konsumentenrente) der durch die Monopolpreise verdrängten Nachfrage.
- *Produktive (dynamische) Ineffizienz*: Mangelnder Wettbewerb verringert den Druck, die vorhandenen Potentiale zur Steigerung der Produktivität auszuschöpfen. Chancen, durch technologische und organisatorische Innovationen, durch bessere Methoden der Betriebsführung oder durch Rationalisierungsprogramme die Qualität der Leistungen zu verbessern bzw. deren Kosten zu verringern, werden daher nicht in jenem Umfang genutzt, wie es unter Wettbewerbsbedingungen der Fall wäre. Diese Ineffizienzen können sich über die Zeit zu beträchtlichen volkswirtschaftlichen Verlusten aufsummieren.

Aber selbst dann, wenn man versucht, durch Regulierung das Ausmaß der Wohlfahrtsverluste einzuschränken, wird dies durch die asymmetrische Verteilung von Information über tatsächliche Kostenfunktionen und Nachfrageparameter zugunsten der regulierten Unternehmen und zu Lasten der regulierenden Institutionen erschwert. Denn regulierte Unternehmen haben kein Interesse daran, ihren Informationsvorsprung

preiszugeben, so lange sie daraus ökonomische Vorteile (Informationsrenten) schöpfen können. Das heißt z. B., daß sie in der Regel daran interessiert sind, ihre Potentiale für Produktivitätsgewinne niedriger darzustellen, als es der Realität entspricht, um den für Belegschaft und Management gleichermaßen unbequemen Preis- und Rationalisierungsdruck durch die Regulierung abzufangen. Abhängig von der strategischen Ausgangslage kann es umgekehrt aber auch versucht sein, Kosten niedriger darzustellen. Dieser Fall tritt beispielsweise dann ein, wenn in Teilen ihrer Geschäftsfelder potentielle Konkurrenten mit Hilfe von verdeckten Quersubventionen vom Markteintritt abgeschreckt werden sollen. Der im Vergleich zu den betroffenen Unternehmen benachteiligte Zugang zu notwendigen Informationen und Entscheidungsgrundlagen macht daher aus der Regulierung ein insgesamt sehr aufwendiges und in der Praxis immer auch unvollkommenes Instrument zur Minimierung der oben genannten Wohlfahrtsverluste. Es sollte daher grundsätzlich erst dann zum Einsatz kommen, wenn bereits alle alternativen Möglichkeiten der Disziplinierung von Marktmacht durch Wettbewerb geprüft worden sind und aufgrund der subadditiven Kostenstruktur als nicht möglich bzw. in ihrer Wirkung nicht ausreichend eingestuft werden müssen.

2. Wettbewerb *im* Markt

Natürliche Monopole stellen keine unveränderliche Tatsache dar, sondern sind dem Wandel der Zeit unterworfen. Technologischer Fortschritt und ein starkes Wachstum der Nachfrage bewirken eine Veränderung im Verhältnis der mindestopimalen Produktionsgröße zum Marktvolumen. Ein spezifischer Sektor kann auf diese Weise aus dem Zustand des Natürlichen Monopols herauswachsen und Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern im Markt möglich werden.

Zusätzlich verstärkt wird diese Entwicklung noch dann, wenn die Konvergenz der eingesetzten Technologien das Verschmelzen von zuvor getrennt organisierten Märkten möglich macht. Eine Aufhebung der gegenseitigen Marktzutrittsbeschränkungen erhöht für den Einsatz der gleichen Technologie das gesamte Nachfragevolumen und schafft dadurch tendenziell mehr „Platz“ für neue Anbieter. Die Entwicklung moderner Informationstechnologien ist dafür ein aktuelles Beispiel: Durch die Digitalisierung sowie die enormen Leistungszuwächse in den Bereichen der Datenübertragung und Datenverarbeitung entstanden die technologischen Voraussetzungen für das Verschmelzen von vormals getrennten Sektoren wie der Telekommunikation und den elektronischen Unterhaltungsmedien zu einem gemeinsamen Markt für Multimedia. Wenn den Betreibern der Kabel-TV-Netze erlaubt wird, bisher reservierte Telekommunikationsdienste anzubieten, und gleichzeitig die Betreiber von Telekommunikationsnetzen am Markt für Kabel-TV und neue interaktive Unterhaltungs- und Informationsdienste auftreten, dann steht dem Einsatz der gleichen Technologie insgesamt ein größeres Marktvolumen und

damit mehr „Raum“ für Wettbewerb zur Verfügung als zuvor in den jeweils getrennt organisierten Märkten. Zu diesem Argument kommt noch hinzu, daß die Verbundvorteile eines gemeinsamen Angebots generell zu geringeren Kosten führen können („*economies of scope*“).

3. Wettbewerb *um* den Markt

Wenn ein wirksamer Wettbewerb *im* Markt aufgrund der ausgeprägten Charakterisierung als Natürliches Monopol nicht möglich ist (3), stellt sich zunächst die Frage, ob mittels eines Wettbewerbs *um* den Markt die drohenden Wohlfahrtsverluste beschränkt werden können.

a) In jenen Märkten, wo unterschiedliche Arten der Leistungserbringung (Technologien) annähernd gleiche Bedürfnisse befriedigen, entsteht auch ohne zusätzlichen Regulierungsbedarf eine Disziplinierung der Monopolmacht, solange die Konsumenten effektive Wahlmöglichkeiten zwischen diesen Technologien haben (*Intermodaler Wettbewerb*). So ist beispielsweise die Preissetzungsmacht im Schienenverkehr dort eingeschränkt, wo Konsumenten zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln (Straßentransport, Schifffahrt und Flugverkehr) wählen können. Eine analoge Wirkung erzielen alternative Energieträger, wie z. B. Gas oder Kohle auf die Elektrizitätswirtschaft. Auch wenn dieser Wettbewerb in seiner Intensität nicht überschätzt werden soll, fällt doch auf, daß in der Telekommunikation das Potential eines intermodalen Wettbewerbs bisher weitestgehend unbeachtet blieb. Wenn aufgrund der technologischen Entwicklung sowie der beginnenden Liberalisierung die Tarife in der digitalen Mobilkommunikation weiter fallen, wird auch dort ein intermodaler Wettbewerb zur leitungsgebundenen Telefonie denkbar. Die Tatsache, daß mit dem öffentlichen Netzbetreiber auch in Zukunft *ein* Unternehmen in beiden Kommunikationsarten die Marktführerschaft beanspruchen wird, schränkt dieses Potential aber beträchtlich ein. Denn dieses hat naturgemäß weniger Interesse daran, über Kampfpfeise, z. B. in der Mobiltelefonie den Markt für die ausschließlich an das Festnetz gebundene Kommunikation zu stören. Eine grundsätzliche organisatorische und eigentumsrechtliche Entflechtung der Betreiber beider Kommunikationsarten könnte gerade in unterversorgten, peripheren Problemregionen ein wirksames Instrument zur Steigerung der Wettbewerbsintensität darstellen (siehe unten Abbildung 1).

b) Unter der Voraussetzung, daß der Markt durch keine bedeutenden „versunkenen“ Kosten (4) gekennzeichnet ist, zwingt die bloße Möglichkeit eines Markteintritts von neuen Anbietern den Monopolisten dazu, seine Preise nahe den Grenzkosten anzusetzen. Denn ein Preisniveau weit über den Grenzkosten würde unter diesen Bedingungen den Markteintritt neuer Konkurrenten geradezu herausfordern. Der Regulierungsbedarf beschränkt sich in diesem Fall auf die Schaffung bzw. Wahrung offener Marktzutrittsbedingungen. Als Idealtyp solcher bestreitbarer Märkte („*contestable markets*“) mit relativ mobilem Kapitalstock, der

bei einem Marktaustritt auch gut eingelöst werden kann, gilt z. B. der Flugverkehr. Aber gerade bei zentralen Netzdiensten kann man aufgrund der hohen versunkenen Investitionskosten in der Regel nicht von einer wirksamen Bestreitbarkeit der Märkte ausgehen.

c) Die dritte Möglichkeit, einen disziplinierenden Wettbewerb *um* den Markt zu schaffen, besteht darin, Lizenzen für den Aufbau bzw. den Betrieb der Netze in einem „Schönheitswettbewerb“ an jenen Bewerber zu versteigern, der zu geforderten Qualitäts- und Versorgungsstandards den geringsten Preis, zu dem er seine Leistung verkaufen wird, anbietet („*Demsetz-Wettbewerb*“). Wenn eine genügend große Anzahl von Lizenzwerbern vorhanden ist, kann der Wettbewerb innerhalb dieser Gruppe auch ohne zusätzliche Preisregulierung zumindest zu einer Annäherung des Preisniveaus an die erwarteten langfristigen Durchschnittskosten führen. Auch dann, wenn eine Preisregulierung zusätzlich notwendig ist, kann dieses Versteigerungsmodell von der Regulierungsbehörde dazu genutzt werden, wertvolle Informationen über die Kosten- und Nachfragestrukturen im Markt zu gewinnen und so die wohlfahrtsmindernden Informationsasymmetrien zugunsten der regulierten Unternehmen zu verringern.

Versteigerungen, die lediglich darauf abzielen, welche lizenzwerbende Partei den höchsten Preis für die Lizenz anbietet, können hingegen bei einer Produktionstechnologie mit sinkenden Durchschnittskosten und gleichzeitig wirksamen Wettbewerb *um* den Markt (bzw. ebenso disziplinierender Preisregulierung) wohlfahrtsmindernd wirken. Denn der Preis für die Lizenz treibt einen zusätzlichen Keil zwischen die pareto-effizienten Grenzkostenpreise und die höheren, aber für ausgeglichene Bilanzen notwendigen Durchschnittskostenpreise. Beruht die Marktmacht hingegen auf dem Erwerb einer „knappen“ (d. h. in beschränkter Anzahl verfügbaren) Lizenz, dann geht der Kaufpreis als (versunkene) Fixkosten nicht in die monopolistische Preisbildungsregel („Grenzertrag = Grenzkosten“) ein. Der Preis für die Lizenz beeinflusst demnach weder das vom Betreiber gewählte Preisniveau noch dessen Produktionsmenge und wirkt in diesem Fall wohlfahrtsökonomisch neutral. Die Folge ist lediglich eine Verschiebung von Monopolgewinnen (Kontingentrenten) zu jener Körperschaft, die das jeweilige Recht hat, die Lizenz zu vergeben. Mit dem Ziel der Wohlfahrtsmaximierung stehen diese Modelle daher nur dann im Einklang, wenn es sich erstens um die Versteigerung *knapper* Güter handelt (z. B. Frequenzen für den Mobilfunk) und wenn zweitens unter Berücksichtigung wechselseitiger Innovations- und Wachstumsimpulse die Einnahmen im Sinne einer Maximierung positiver externer Effekte in den Sektor rückgeführt werden (5).

4. Externe Subventionen

Wenn das Preisniveau weder durch Wettbewerb *im* Markt noch Wettbewerb *um* den Markt auf ein annehmbares Niveau nahe den Grenzkö-

sten reduziert werden kann, dann bietet sich als theoretisch einfachste Lösung an, dem Monopolisten Grenzkostenpreise vorzuschreiben und gleichzeitig zur Sicherung der Versorgung die Abgeltung der daraus entstehenden Verluste (6) durch öffentliche Subventionen zu garantieren. Wenn nur der betroffene Sektor isoliert betrachtet wird, dann bewirkt dies ein optimales Produktionsniveau („first best“). Berücksichtigt man aber die Wohlfahrtsverluste, die zur Finanzierung dieser Defizite auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte entstehen würden (Verzerrungen auf den Kapital- und Arbeitsmärkten, etc.), dann zeigen sich im Lichte knapper öffentlicher Budgetmittel bald die Grenzen einer solchen Politik. Zusätzliche wohlfahrtsökonomische Legitimation erhalten externe Subventionen z. B. aber dann, wenn im intermodalen Wettbewerb (etwa zwischen Straße und Schiene) durch die mangelnde Einbeziehung sozialer Zusatzkosten die Preisrelationen zugunsten der Konkurrenzmärkte verzerrt sind.

Weiterreichende theoretische Modelle verbessern die Anreizstruktur in der Weise, daß sie die externen Subventionen nicht an die bei Grenzkostenpreisen entstehenden Defizite, sondern an die vom Unternehmen selbst verursachten gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinne („*surplus subsidy schemes*“) binden. Die grundlegende Idee besteht darin, die Entscheidungskriterien für die Profitmaximierung des regulierten Unternehmens an die Wohlfahrt der Konsumenten zu binden. Beispielsweise könnte die öffentliche Hand dem regulierten Unternehmen für jede Preissenkung eine Subvention in der Höhe des dadurch geschaffenen Zusatznutzens der Konsumenten (Konsumentenrente) bezahlen und im Gegenzug von diesem eine pauschal festgelegte Geldsumme zurückverlangen. Unter den kritischen Annahmen vollkommener Information und eines risikoneutralen Managements würde das Unternehmen die Preise so lange senken, bis die unmittelbaren Einnahmenverluste daraus gleich groß sind wie die zusätzlichen öffentlichen Subventionen. Dies wäre genau dann der Fall, wenn die Preise das Niveau der Grenzkosten erreichen. Zwei Probleme führen aber dazu, daß eine praktische Umsetzung dieser und ähnlicher Regeln kaum vorstellbar ist (7): Wenn man erstens die Annahme risikoneutraler Manager fallen läßt und durch jene eines risikoscheuen Managements ersetzt, dann ist klar, daß die wichtigsten Entscheidungsträger das System als solches nicht mittragen können. Denn im Gegensatz zur öffentlichen Hand, die den fixen Pauschalbetrag erhält, lastet bei Unsicherheit das gesamte Marktrisiko sowohl über die Höhe der Produzentenrente wie auch der Konsumentenrente auf ihren Schultern. Wenn man zweitens die Annahme vollkommener Information fallen läßt, dann müßte man zumindest auf Teile der pauschalierten Rückzahlung (wenn nicht sogar auf diese insgesamt) verzichten, um dem regulierten Unternehmen genügend Anreize zu schaffen, seinen Informationsvorsprung aufzugeben. Die Verteilungswirkungen eines solchen Modells, in dem der Monopolist die neu geschaffenen Konsumentenrenten selbst zugesprochen bekommt, wären aber politisch nicht tragbar.

5. Preisregulierung

Wenn die bisher genannten Maßnahmen nicht anwendbar sind oder in ihrem Umfang nicht ausreichen, um die Wohlfahrtsverluste durch die Marktmacht von Unternehmen mit subadditiven Produktionskosten hinreichend einzuschränken, dann bleibt der Wirtschaftspolitik nur noch das Instrument der Preisregulierung mit der Zielsetzung einer wohlfahrtsökonomischen Optimierung.

5.1 Regulierung des Preisniveaus

Wenn der Staat nicht bereit ist, über externe Subventionen jene Defizite zu ersetzen, die einem Natürlichen Monopol bei Grenzkostenpreisen („*first best*“) entstehen würden, dann kann man als zweitbeste Lösung versuchen, dem Unternehmen ein Preisniveau vorzuschreiben, das zumindest keine über die Abdeckung seiner Durchschnittskosten hinausgehenden Monopolgewinne erlaubt („*second best*“). Das heißt, das Unternehmen erhält die Auflage, ausgeglichen zu bilanzieren. Das klassische Instrumentarium dafür bildet die „*Rate-of-Return*“ (RoR)-Regulierung, die in ihrem Kern auf die Verringerung der allokativen (statischen) Wohlfahrtsverluste abzielt. Vom Unternehmen wird dabei verlangt, seine Preise so zu wählen, daß diese lediglich zu einer „normalen“ Verzinsung des eingesetzten Kapitals führen. Die Beseitigung allokativer Ineffizienzen auf den Produktmärkten wird aber auf diese Weise durch Verzerrungen auf den Faktormärkten erkaufte. Weil die erlaubten, absoluten Gewinne positiv von der Höhe des Kapitalstocks abhängen, führt dieses Regulierungsmodell zu einem überhöhten Kapitaleinsatz und damit zu einer ineffizienten Kombination der für die Leistungserstellung notwendigen Ressourcen („*Averch-Johnson*“-Effekt). Schwerwiegender ist noch der Nachteil, daß die RoR-Regulierung in dynamischer Sicht zu wenig Anreize für produktivitätssteigernde Maßnahmen setzt, weil nur die Ausweitung des Kapitalstocks, aber nicht die Verbesserung der allgemeinen Ertrags- und Kostenrelationen mit einer Zunahme der absoluten Gewinne „belohnt“ wird.

Das idealtypische Gegenstück zur RoR-Regulierung bildet die Festlegung von Höchstpreisen durch *Price Caps* (PC), die im wesentlichen auf die Verringerung produktiver (dynamischer) Ineffizienzen gerichtet sind. Die grundsätzliche Möglichkeit, auch Gewinne, die über die „normale“ Verzinsung des Kapitals hinausgehen, im Unternehmen zu behalten, schafft dabei Anreize für Innovationen und andere produktivitätssteigernde Maßnahmen. Diese Anreize werden aber durch die „*RPI minus X*“-Preisobergrenze ergänzt, die besagt, daß das Preisniveau jährlich nur in der Höhe des um einen X-Faktor verringerten Preisindex nach oben angepaßt werden darf. Der X-Faktor soll dabei dem Potential für das jährliche Wachstum der Produktivität in diesem Sektor entsprechen.

Unter Bedingungen einer vollkommenen Vorhersehbarkeit dieser Potentiale würden Price Caps ebenfalls nur die „normale“ Verzinsung des Kapitals erlauben. In der Realität ist die vollkommene Vorhersehbarkeit aber natürlich nicht gegeben, und die PC-Regulierung tauscht dynamische Effizienzgewinne gegen ein erhöhtes Risiko allokativer Wohlfahrtsverluste ein. Denn wenn die Potentiale für das Produktivitätswachstum von der Regulierungsbehörde unterschätzt werden und der X-Faktor zu niedrig angesetzt wird, können dem regulierten Monopolunternehmen zwischen den periodischen Revisionen hohe Gewinne zufallen. Dadurch kann aber auch die politische Akzeptanz dieser Regulierungsform insgesamt aufs Spiel gesetzt werden. Die Möglichkeit, hohe Gewinne zu erwirtschaften, ist aber der notwendige Preis, den die Öffentlichkeit dem Monopolisten dafür zahlen muß, daß er in indirekter Weise wertvolle Information über seine wahren Produktivitätspotentiale freigibt. Diese Information kann dafür nach Ablauf einer vereinbarten Periode von der Regulierungsbehörde für die Neufestlegung des X-Faktors genutzt werden. In manchen Sektoren (8) kann durch intelligente Gewinnbeteiligungsmodelle eine teilweise Absicherung gegenüber krassen, negativen Verteilungswirkungen überhöhter Monopolgewinne versucht werden. Darüber hinaus birgt dieses Modell natürlich auch die Gefahr, daß der X-Faktor zu hoch angesetzt und damit das Unternehmen in Finanzierungsprobleme gedrängt wird.

5.2 Regulierung der Preisstruktur

Die Beschränkung und Kontrolle des Niveaus der Produktpreise schöpft noch nicht alle Möglichkeiten aus, welche der Regulierungspolitik zur Verringerung der Wohlfahrtsverluste bei Unternehmen mit Marktmacht zur Verfügung stehen. Die Frage, in welcher Weise die zur Abdeckung der fixen Kapitalkosten notwendigen Zuschläge zu den reinen Grenzkostenpreisen eingerichtet werden, bestimmt letztendlich die Effizienz im Einsatz knapper Güter und Ressourcen. Generell gilt der Grundsatz, daß gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste dann verringert werden können, wenn nicht alle produzierten Einheiten zum gleichen Preis verkauft werden müssen, sondern wenn der Anbieter die Möglichkeit hat, durch verschiedene Formen der Preisdifferenzierung sowohl Unterschieden in der Entstehung der Kosten wie auch bei der Zahlungsbereitschaft der Nachfrage Rechnung zu tragen.

a) Spitzenlasttarife („*peak load pricing*“) stellen eine Methode der Preisdifferenzierung über die Zeit dar, bei der die Beiträge zur Deckung der Kosten für die Errichtung der benötigten Kapazitäten einer Anlage oder eines Netzes in Abhängigkeit von deren Belastung durch alle anderen Teilnehmer aufgeteilt werden. Wenn die Nachfrage nach nicht lagerbaren Gütern im Zeitablauf starken Schwankungen unterworfen ist, dann hilft eine entsprechende Preisdifferenzierung dem Betreiber einer Infrastruktureinrichtung mit öffentlichem Versorgungsauftrag die Ko-

sten für die Errichtung der Kapazitätsreserven kostengerecht aufzuteilen. Weil ein Teil der Nachfrage in Zeitperioden abwandert, wo die Auslastung der Netze geringer ist, sinken der Bedarf für den Ausbau der Kapazitäten und damit auch die Anlagekosten.

b) Im regulierungspolitischen Alltag weniger verbreitet und verstanden als die Spitzenlasttarife stellen *Ramsey-Preise* eine Methode zur Differenzierung der Produktpreise hinsichtlich der Elastizität der Nachfrage auf verschiedenen Märkten dar. Die Preiselastizität der Nachfrage gibt an, wie groß die Mengenreaktion der Konsumenten auf eine Veränderung der Preise ist. Je mehr z. B. die absetzbaren Mengen bei einer gegebenen Erhöhung der Preise zurückgehen, desto elastischer ist die Nachfrage. Diese Mengenreaktion ist aber auch die unmittelbare Quelle der allokativen (statischen) Wohlfahrtsverluste. Wo sie aufgrund der geringeren Preiselastizität der Nachfrage bescheidener ausfällt, sind die gesamtwirtschaftlichen Verluste niedriger als in jenen Märkten, wo die Mengenreaktion aufgrund der größeren Elastizität höher ist. Die logische Konsequenz daraus ist, daß unter den Gesichtspunkten einer wohlfahrtsökonomischen Optimierung der für die Abdeckung der Durchschnittskosten notwendige Zuschlag zu den Grenzkosten umso kleiner sein muß, je preiselastischer die Nachfrage ist. In der regulierungspolitischen Realität gibt es jedoch einige Probleme zu beachten:

- Erstens fehlt den verantwortlichen Regulierungsbehörden in der Regel die empirische Basis zur konkreten Bestimmung nicht nur der nachfrageorientierten Zuschläge, sondern auch der relevanten Kostengrößen selbst. Die Ausgangssituation ist daher durch erhebliche Informationsasymmetrien gekennzeichnet, die das regulierte Unternehmen versuchen wird, zu seinen Gunsten auszunützen.
- Unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten ist zweitens zu berücksichtigen, daß eine nachfrageorientierte Preisdifferenzierung durch den Monopolisten generell eine Verschiebung von ökonomischen Renten zu dessen Gunsten und zu Lasten der Konsumenten bewirkt. Gesellschaftspolitisch akzeptable Ramsey-Preise setzen daher eine wirksame Kontrolle der Preise bzw. der Gewinne („Nullgewinnbedingung“) voraus.
- Drittens kann es selbst bei einer wirksamen Kontrolle des Preisniveaus zu verteilungspolitischen Konflikten zwischen unterschiedlichen Gruppen der Nachfrager kommen, wenn jene Kundensegmente, deren Elastizität z. B. aufgrund ihres niedrigeren Einkommens geringer ist, den Konsum von preiselastischeren Abnehmern auf diese Weise subventionieren müssen. Besonders schwerwiegend ist der letztgenannte Konflikt dann, wenn das Unternehmen die Möglichkeit erhält, den Spielraum zur Preisdifferenzierung fälschlicherweise dafür zu nutzen, leicht erwirtschaftbare Monopolrenten aus Märkten mit geringer bzw. ohne effektiver Konkurrenz in wettbewerbsverzerrender Weise zugunsten aggressiver Preisstrategien in umkämpften Märkten einzusetzen. Diese Quersubventionen stellen aus wohlfahrtsökonomischer Sicht einen Mißbrauch der nachfrageorientierten Preisdifferen-

zierung dar und dürfen nicht mit der allgemeinen Ramsey-Regel verwechselt werden (9).

- Viertens ist anzumerken, daß gerade im Bereich leitungsgebundener Infrastrukturleistungen Netzwerkexternalitäten zu Modifikationen der Ramsey-Preisregel in der Art führen, daß die Zuschläge zu den Grenzkosten tendenziell umso geringer ausfallen, je größer die positiven Externalitäten bestimmter Leistungen sind.

c) Während Spitzenlasttarife und Ramsey-Preise der Differenzierung von Konsumenten auf unterschiedlichen Märkten dienen, bieten *nicht-lineare Tarife* die Möglichkeit zur Differenzierung der einzelnen Konsumenten innerhalb eines Marktes in Abhängigkeit von der individuell nachgefragten Menge. Der für ein verlustfreies Wirtschaften notwendige Zuschlag zu den Grenzkostenpreisen führt dazu, daß ein Teil der Nachfrage aus dem Markt gedrängt wird, der mit gesellschaftlichem Zusatznutzen bedient hätte werden können. Wenn beispielsweise die Telefongebühren oder die Preise je genutzter Kilowattstunde Strom einen Zuschlag zu den Grenzkosten enthalten, der die gesamten Infrastrukturkosten für die Errichtung und Wartung des Kommunikations- bzw. Stromnetzes mitfinanzieren muß, dann wird dies dazu führen, daß der Konsum wesentlich niedriger ist, als der aus volkswirtschaftlicher Sicht optimale Output zu den in der Regel sehr niedrigen Grenzkostenpreisen. Die einfachste und geläufigste Form sind zweiteilige Tarife, wo in Ergänzung zu den variablen, vom konkreten Verbrauch abhängigen, Preisen eine Grundgebühr für den Netzanschluß eingeführt wird. Die Einnahmen aus der Grundgebühr werden dann zur Deckung der Fixkosten verwendet, während die Preise für die variablen Nutzungseinheiten reduziert und im Idealfall sogar an die Höhe der tatsächlichen Grenzkosten herangeführt werden können. Solange durch die Grundgebühr niemand veranlaßt wird, gänzlich auf den Netzzugang zu verzichten, führt diese Preisstruktur wieder zu einer pareto-effizienten Aufteilung der Güter und Ressourcen. Gerade für Kundengruppen mit relativ geringem Nachfragevolumen besteht aber doch die Gefahr, daß sie durch hohe Grundgebühren aus dem Netz gedrängt werden, was nicht zuletzt aufgrund von Netzwerkexternalitäten erneut zu Wohlfahrtsverlusten führen würde.

Das regulierungspolitische Problem besteht also darin, einerseits zu verhindern, daß hohe Grundgebühren Konsumenten mit geringem Nachfragevolumen aus dem Netz drängen, und andererseits zu vermeiden, daß durch überhöhte variable Gebühren Nachfrage bei der konkreten Nutzung des Netzes verloren geht. Komplexere Tarifstrukturen minimieren daher die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverluste mittels von Menüs mit unterschiedlichen Kombinationen von fixen Grundgebühren und variablen, nach der Menge des Verbrauchs gestaffelten Nutzungsgebühren, unter denen der Konsument seinem individuellen Verbraucherprofil entsprechend selbst wählen kann („*self selecting tariffs*“). Wer die Leitungskapazitäten mehr in Anspruch nimmt, zahlt freiwillig höhere Grundgebühren und erhält dafür geringere Zuschläge bei den va-

riablen Einheiten. Wer das Netz aber nur selten benutzt, der wird umgekehrt nicht durch hohe Grundgebühren aus dem Netz gedrängt und von der Versorgung ausgeschlossen. Er muß aber im Gegenzug entsprechend höhere Preise für die variablen Gebühreneinheiten in Kauf nehmen.

6. Schlußbemerkung

Der vorliegende Versuch, im Rahmen von zwölf „stilisierten“ Empfehlungen einen für die Regulierungspolitik brauchbaren Überblick wichtiger Ergebnisse der ökonomischen Theorie zu diesem Thema zu geben, will selbstverständlich weder den Anspruch auf Vollständigkeit noch auf *vollkommene* Übertragbarkeit in konkrete wirtschaftspolitische Entscheidungen erheben. Vielmehr handelt es sich dabei um allgemeine, in der ökonomischen Theorie gut abgesicherte Regulierungsprinzipien, die in jedem konkreten Einzelfall detaillierterer Analysen und Abwägungen bedürfen. Hinter diesen Prinzipien steht das den Ökonomen besonders am Herzen liegende Ziel der Wohlfahrtsmaximierung, das auf der strengen konzeptuellen Trennung von ökonomischer Effizienz auf der einen und Einkommensverteilung auf der anderen Seite beruht. Diese Trennung führt aber zum notwendigen Ausschluß zahlreicher Fragen (Umverteilung, Versorgungssicherheit, regionalpolitische Aspekte, etc.), die bei konkreten politischen Entscheidungsprozessen als zusätzliche Nebenbedingungen Berücksichtigung finden müssen. Der Wert der Wohlfahrtsökonomie liegt aber darin, daß sie Mittel und Wege aufzeigt, wie insgesamt mehr Einkommen geschaffen werden, die dann auch zur Lösung der von ihr nicht berücksichtigten Probleme und Interessenskonflikte herangezogen werden können.

In diesem Sinne verstehen sich die zwölf folgenden „stilisierten“ Empfehlungen als Denkanstoß zu einem allgemeinen theoretischen Leitbild, das seinen Zweck dann erfüllt, wenn es einen Argumentationsrahmen schafft, *mit* oder *gegen* den konkrete regulierungspolitische Entscheidungen begründbar sein sollen (siehe Abbildung 1 im Anhang):

1. *Liberalisierung*: Wenn ein wirksamer Wettbewerb im gesamten Markt technologisch möglich ist, dann ist dieser aufgrund der effizienten Nutzung knapper Güter und Ressourcen grundsätzlich einer Monopolordnung vorzuziehen. Die wirtschaftspolitische Aufgabe besteht darin, durch die Auflösung bestehender Monopolrechte Wettbewerb zuzulassen sowie durch Maßnahmen der Wettbewerbspolitik (Fusionskontrollen, Kartellverbote, Mißbrauchsaufsicht) das Entstehen bzw. den Mißbrauch einer hohen Marktkonzentration zu verhindern.
2. *Teilliberalisierung (offener Netzzugang und vertikale Trennung)*: Wenn zwar in manchen, aber nicht in allen Tätigkeitsfeldern bestehender Monopole ein wirksamer Wettbewerb möglich ist, dann sollte durch Teilliberalisierungen die Monopolordnung auf das kleinste notwendige Ausmaß reduziert werden. Bei vertikal integrierten Produktionsbereichen ist eine organisatorische Trennung in Verbindung mit ei-

ner genauen Kontrolle der gegenseitigen Zutrittsbedingungen (offener Netzzugang) die Mindestanforderung für faire Marktbedingungen. Wenn keine besonderen Verbundvorteile dagegen sprechen, ist jedoch eine eigentumsrechtliche Entflechtung in getrennte Unternehmen vorzuziehen.

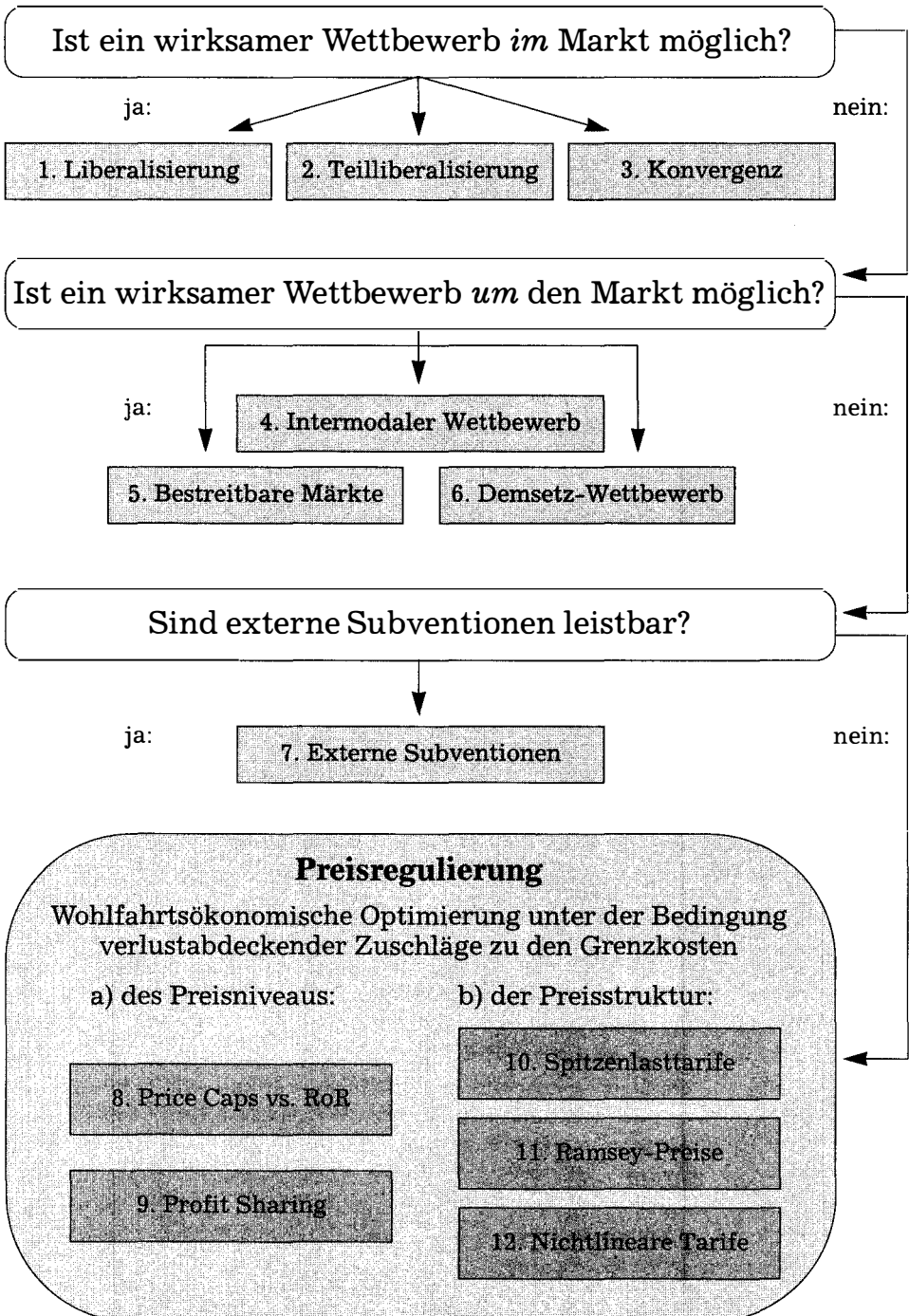
3. *Konvergenz*: Wenn unterschiedliche Märkte mit der gleichen, auf subadditiven Kosten beruhenden Technologie bedient werden können, dann ist es volkswirtschaftlich sinnvoll, gegenseitige Beschränkungen des Marktzutritts aufzuheben, um (a) Verbundvorteile zu nutzen und (b) durch das größere Nachfragevolumen die Chance für einen wirksamen Wettbewerb im Markt zu erhöhen.
4. *Intermodaler Wettbewerb*: Wenn unterschiedliche, auf subadditiven Kosten beruhende Technologien annähernd gleiche Bedürfnisse befriedigen können, dann ist es volkswirtschaftlich sinnvoll, den gegenseitigen Marktzutritt („*crossownership*“) in der Weise zu beschränken, daß potentiell konkurrierende Arten der Leistungserbringung nicht von den gleichen, jeweils marktbeherrschenden Unternehmen angeboten werden.
5. *Bestreitbare Märkte*: Um ein Mindestmaß an Disziplinierung der Marktmacht etablierter Monopole und Oligopole durch den möglichen Markteintritt neuer Anbieter zu nützen, sollten Lizenzen für den Betrieb eines eigenen Netzes in ihrer Anzahl grundsätzlich nicht beschränkt werden. Eine solche Beschränkung ist nur dann angemessen, wenn die Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs mit volkswirtschaftlich kostspieliger Vernichtung produktiven Kapitals besonders groß und hinreichend begründbar ist.
6. *Demsetz-Wettbewerb*: Um u. a. die wohlfahrtsmindernden Auswirkungen der asymmetrischen Verteilung von für die Regulierung relevanten Informationen über Nachfrage- und Kostenstrukturen am Markt zu verringern, empfiehlt es sich, Lizenzen nach einem (bei gegebenen Qualitäts- und Versorgungsstandards) auf möglichst niedrige Produktpreise zielenden Versteigerungsmodell im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen zu vergeben. Voraussetzung für das Funktionieren der Versteigerungsmodelle ist jedoch, daß Absprachen der Lizenzwerber erfolgreich unterbunden werden können.
7. *Externe Subventionen*: Öffentliche Subventionen zur Abdeckung der Defizite von zu Grenzkostenpreisen anbietenden Natürlichen Monopolen sind im Regelfall zu teuer und daher auch politisch schwer akzeptabel, insbesondere dann, wenn man die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen auf der Einnahmenseite berücksichtigt.
8. *„Price Caps“ versus „Rate-of-Return“-Regulierung*: Produktive Ineffizienzen kumulieren über die Zeit und stellen eine umso größere gesamtwirtschaftliche Belastung dar, je rascher und ausgeprägter der technologische Wandel stattfindet, je größer die Informationsasymmetrien zwischen regulierter und regulierender Instanz sind und je länger der Zeithorizont einer vergleichenden Bewertung ist. Je bedeuten- der diese drei Faktoren sind, desto mehr ist eine Regulierung des

Preisniveaus durch die auf dynamische Wohlfahrtsgewinne abzielenden Preisobergrenzen der *Rate-of-Return*-Regulierung vorzuziehen.

9. „*Profit Sharing*“: Um Price-Cap-Regulierungsmodelle gegen ein mögliches Ausufern negativer Verteilungswirkungen abzusichern, können Monopolunternehmen über Gewinnbeteiligungsmodelle dazu verpflichtet werden, einen Teil ihrer über die normale Verzinsung des Kapitals hinausgehenden Gewinne am Ende des Jahres an die Kunden zurückzuzahlen. Dem Unternehmen muß aber dennoch ein genügend großer Teil seiner Gewinne verbleiben, damit die wesentlichen Vorteile der Price Caps (d. h. die dynamischen Leistungsanreize, in produktivitätssteigernde Maßnahmen zu investieren) erhalten bleiben.
10. *Spitzenlasttarife*: Die einfachste Faustregel für eine kostenorientierte Preisdifferenzierung über die Zeit besagt, daß die Benutzer in jenen Phasen, in denen die Kapazitätsgrenzen erreicht werden, die vollen Anlagekosten mittragen sollen, während der Konsum außerhalb der Spitzenbelastungen eines Netzes nur die kurzfristigen Grenzkosten für den unmittelbaren Betrieb des Netzes abgelten muß. Das jeweils optimale System der Preisdifferenzierung hängt aber in jedem einzelnen Fall von der konkreten zugrundeliegenden Technologie ab, so daß in der Regulierungspraxis aufwendigere Methoden der Ermittlung, als sie durch die oben genannte Formel angedeutet werden, notwendig sind.
11. *Ramsey-Preise*: Wenn Grenzkostenpreise als wohlfahrtsökonomisch „erstbeste“ Lösung nicht möglich sind, dann sollten als „zweitbeste“ Lösung alle relativen Abweichungen von den Grenzkostenpreisen genau umgekehrt proportional zu den entsprechenden Preiselastizitäten der Nachfrage sein. Konkret läßt sich dieses Ziel z. B. durch die Wahl der Dienstleistungskörbe im Rahmen der Price-Cap-Regulierung erreichen: Güter und Leistungen mit Monopolcharakter werden dabei in einem gemeinsamen Korb einer gemeinsamen Preisobergrenze unterworfen, und das regulierte Unternehmen erhält dadurch Spielraum für eine nachfrageorientierte Preisdifferenzierung, die gleichermaßen im Interesse der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt wie auch der Gewinnmaximierung des Unternehmens selbst liegt. Güter und Leistungen aus potentiell umkämpften Märkten müssen aber in separate Körbe getrennt werden. Denn damit werden für das Unternehmen weiterhin gewinnmaximierende, aber für die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt nachteilige Quersubventionen zwischen Märkten mit unterschiedlicher Intensität des Wettbewerbs unterbunden.
12. *Selbstwählbare, nichtlineare Tarife*: Tarifpläne von Unternehmen mit Marktmacht aufgrund subadditiver Kosten (= Natürliche Monopole) sollten zur Minimierung gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrtsverluste Wahlmöglichkeiten enthalten, die mit unterschiedlichen Kombinationen von fixen Grundgebühren und variablen, nach der Menge des Verbrauchs gestaffelten Nutzungsgebühren den Konsumenten die Möglichkeit geben, nach ihrem individuellen Bedarfsprofil die für sie geltende Tarifkombination selbst zu bestimmen („*self selecting tariffs*“).

Abbildung 1:

Wettbewerb und Regulierung



Anmerkungen

- (1) Alle vorgestellten theoretischen Konzepte können in unterschiedlicher Form und Gewichtung bei einer Mehrzahl von Publikationen (Fachartikel, Lehrbücher, etc.) nachgeschlagen werden. Die folgende Aufzählung gibt daher nur eine Auswahl der aus Sicht des Autors wertvollsten Quellen wieder: Die Gliederung dieses Artikels folgt der Grundstruktur von Braeutigam (1989), auf den auch die Idee zurückgeht, die einzelnen Konzepte in Form eines wirtschaftspolitischen Entscheidungsbaums („*policy roadmap*“) übersichtlich zusammenzufassen. Bös (1994) stellt derzeit die theoretisch umfassendste Quelle zu Fragen der Preisregulierung dar und besticht v. a. durch seine systematische Aufbereitung und klare formale Darstellung. Laffont, Tirole (1993) und Laffont (1994) zeigen anhand zahlreicher principal-agent-Modelle den aktuellen Stand der Forschung an der Schnittstelle zwischen Regulierungstheorie und Informationsökonomie. Train (1991) ist demgegenüber das an den österreichischen Universitäten wahrscheinlich meistgelesene Lehrbuch zum Thema. Baumol, Bradford (1970) bieten wiederum die klassische Interpretation der Ramsey-Preisregel. Zwei Beispiele, denen es erfolgreich gelingt, die theoretische Analyse mit konkreten Erfahrungen aus einzelnen Sektoren wie z. B. der Telekommunikation, der Energiewirtschaft etc. zu verbinden, sind Armstrong, Cowan, Vickers (1994) und Mitchell, Vogelsang (1991). Schließlich geben die Internet-Seiten der britischen Regulierungsbehörde für die Telekommunikation OFTEL aufgrund der ihrer Zeit mitunter vorauseilenden Auseinandersetzung mit den konkreten Problemen der Regulierungspolitik dazu eine ideale Ergänzung ab.
- (2) Die Möglichkeit, durch die Wahl der Produktionsmenge den Marktpreis zu beeinflussen, ist nicht auf den idealtypischen Monopolfall beschränkt, sondern in Form impliziter oder expliziter Absprachen (Kollusion bzw. Kartellbildung) auch bei Oligopolen vorhanden. Die konkreten Erscheinungsformen und Auswirkungen hängen aber von komplexeren strategischen Interaktionsmustern der einzelnen Anbieter ab, so daß a priori keine einfachen Verallgemeinerungen ähnlich dem Monopolfall vorgenommen werden können. Aiginger (1995) gibt einen summarischen Überblick zu den auf spieltheoretischen Methoden beruhenden Ergebnissen zum Oligopolmodell und prüft diese auf ihre Tauglichkeit als Referenzmodell für die Wettbewerbspolitik.
- (3) Selbst dann, wenn der gesamte Markt tatsächlich durch die technologischen Voraussetzungen eines Natürlichen Monopols gekennzeichnet ist, kann es unter bestimmten Voraussetzungen empfehlenswert sein, Wettbewerb zu schaffen. Diese auf den ersten Blick überraschende Aussage ergibt sich aus der Berücksichtigung der Probleme asymmetrischer Information. Denn der Wettbewerb ermöglicht es der regulierenden Instanz, mit vergleichenden Analysen wertvolle Informationen über aktuelle Kosten- und Nachfragestrukturen am Markt herauszufiltern und diese für die Regulierung einzusetzen („*yardstick competition*“). Die praktische Bedeutung dieses Falles wird jedoch dadurch eingeschränkt, daß erstens die Gefahr von Absprachen zwischen den Bewerbern zu Lasten der regulierenden Instanz sehr groß ist und zweitens in Verbindung damit ein freier Wettbewerb generell nicht nachhaltig sein kann. Das Konzept ist aber dann interessant, wenn z. B. im Rahmen öffentlicher Beschaffungsvorgänge die Möglichkeit besteht, durch wechselnde Auftragsvergaben den (unter rein technologischen Gesichtspunkten eigentlich nicht sinnvollen) Wettbewerb zu nähren.
- (4) Versunkene Kosten sind Investitionen, die für den Marktzutritt notwendig sind, aber im Falle des Marktaustritts nicht mehr durch Veräußerungen (etwa von beweglichen Anlagegütern, aufgebauten Produktmarken, etc.) eingebracht werden können.
- (5) Peneder (1995) 438 f.
- (6) Bei sinkenden Durchschnittskosten sind die Grenzkosten (= Kosten für eine zusätzliche Einheit einer Leistung) immer geringer als die Durchschnittskosten (= Gesamtkosten / Anzahl der Einheiten). Bei Preisen unter den Durchschnittskosten entstehen aber zwangsläufig Verluste.
- (7) Bös (1994) 249 ff.
- (8) Ein solches Beispiel könnte v. a. die Elektrizitätswirtschaft sein, während sich im Schienenverkehr das Problem überhöhter Gewinne nicht stellt. In der Telekommuni-

kation ist wiederum zu erwarten, daß der zunehmende Wettbewerb nach der bevorstehenden Aufhebung des Infrastrukturmonopols das Risiko exzessiver Gewinne auf Kosten der Konsumenten gering hält.

- (9) Die Gefahr einer Verwechslung von Ramsey-Preisen mit Quersubventionen zwischen Märkten mit unterschiedlicher Intensität des Wettbewerbs stammt daher, daß aus dem Blickwinkel des einzelnen Unternehmens mit der Intensität des Wettbewerbs auch die Preiselastizität der Nachfrage steigt. Für die Bewertung der wohlfahrtsökonomischen Auswirkungen ist jedoch die Elastizität des gesamten Marktes, die nur im Monopolfall mit der individuellen Wahrnehmung des Unternehmens ident ist, entscheidend.

Literatur

- Aiginger, Karl, Gibt es ein theoretisches Referenzmodell als Leitbild für die Wettbewerbspolitik?, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 42/6 (1995) 470–481.
- Armstrong, Mark; Cowan, Simon; Vickers, John, *Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience* (Cambridge, Mass. 1994).
- Baumol, William J.; Bradford, David F., Optimal Departures from Marginal Cost Pricing, in: *The American Economic Review* 60 (1970) 265–283.
- Bös, Dieter, Pricing and Price Regulation. An Economic Theory for Public Enterprises and Public Utilities (Amsterdam 1994).
- Braeutigam, Ronald R., Optimal Policies for Natural Monopolies, in: Schmalensee, Richard; Willig, Robert D. (Hrsg.), *Handbook of Industrial Organization* (Amsterdam 1989) 1289–1346.
- Laffont, Jean J., The New Economics of Regulation Ten Years After, in: *Econometrica* 62/3 (1994) 507–537.
- Laffont, Jean J.; Tirole, Jean, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation* (Cambridge, Mass 1993).
- Leo, Hannes, Liberalisierung und Regulierung im Telekommunikationssektor, in: *Ökonomische Hintergründe* 68/10 (1995) 636–643.
- Mitchell, Bridget M.; Vogelsang, Ingo, *Telecommunications Pricing. Theory and Practice* (Cambridge 1991).
- OfTel (Office of Telecommunications), Pricing of Telecommunications Services from 1997, in (Internet): <http://www.open.gov.uk/oftel/oftelwww/pri1997a>.
- Peneder, Michael, Technologiepolitische Herausforderungen in der Telekommunikation, in: *WIFO-Monatsberichte* 68/6 (1995) 435–442.
- Train, Kenneth E., *Optimal Regulation. The Economic Theory of Natural Monopoly* (Cambridge, Mass. 1991).

Ungleiche Brüder?

Die Reformwege Tschechiens und der Slowakei

Jakob Juchler

1. Einleitung

Als sich am 1. Januar 1993 die Tschechoslowakei in die beiden neuen Staaten Tschechien und Slowakei aufteilte, herrschte weitherum Skepsis über die weitere Entwicklung. Unsicher schienen die wirtschaftlichen, zum Teil auch die politischen Aussichten, vor allem in der kleineren Slowakei. Nach über drei Jahren Eigenständigkeit soll in diesem Beitrag nun der Versuch unternommen werden, die bisherigen Entwicklungen in einer Übersicht nachzuzeichnen (1). Zudem wird am Rande auch auf Unterschiede zu anderen osteuropäischen Ländern, insbesondere zum Nachbarland Polen hingewiesen, um Besonderheiten der beiden Länder hervorzuheben.

Stellt man auf die gängigen Meinungen und allseits bekannten Fakten ab, ergibt sich scheinbar ein einfaches Bild. In einer Zusammenstellung der Central European Economic Review, die die wirtschaftliche Attraktivität der postsozialistischen Länder durch bekannte westliche Experten bewerten ließ, rangierte Tschechien beispielsweise an erster Stelle, knapp vor Slowenien und Polen. Und der tschechische Premierminister Václav Klaus meinte in einem Interview Ende 1995 selbstbewußt, daß Tschechien den schnellsten und erfolgreichsten Prozeß der Systemänderungen in der ganzen postkommunistischen Welt erfahren habe (2). Tschechien wurde auch als erstes osteuropäisches Land Ende 1995 Mitglied der OECD. Die Regierung wurde seit den Wahlen von 1992 ununterbrochen von der gleichen Mitte-Rechts-Koalition gestellt. Und die daran beteiligten Parteien hätten, den Umfragen zufolge, auch die Wahlen vom Juni 1996 gewinnen sollen, allen voran die rechtsliberale Partei des Premierminister Klaus.

In der bereits erwähnten Zusammenstellung der Central European Economic Review figurierte die Slowakei hingegen mit einigem Abstand gegenüber dem Leader Tschechien nur auf Platz fünf als letzter der mitteleuropäischen Visegrad-Staaten. Vom Europarat und der EU wurde die Slowakei im Herbst 1995 auch wegen ihrer Minderheitenpolitik und ihrem Demokratieverständnis gerügt. Vladimír Mečiar, Premierminister und starker Mann, wehrte die Kritik wie üblich ab und erklärte selbstbewußt, man wolle zwar nach Europa, aber nicht auf den Knien (3). Seit der Unabhängigkeit ist bereits die dritte Regierung im Amt, eine „bunte“ Links-/Rechts-Koalition von drei unterschiedlichen Parteien, die im Dauerclinch mit dem Präsidenten und der Opposition liegt. Sie hat im Dezember 1995 eine ebenfalls sehr heterogene Koalition von Mečiar-Gegnern abgelöst, nachdem diese die vorzeitigen Wahlen vom Herbst 1995 verloren hatte.

Somit scheint schon auf den ersten Blick alles klar zu sein. Die generelle Einschätzung, die auch im Westen dominiert, kann folgendermaßen auf den Punkt gebracht werden: Tschechien habe bereits einen erfolgreichen – wenn nicht sogar den erfolgreichsten – Reformweg hinter sich, mit einer beeindruckenden Stabilität, während der „kleine“ Bruder, die Slowakei, sich mit wirtschaftlichen und vor allem politischen Problemen herumschlage. Daß die Dinge nicht ganz so einfach sind, zeigte schon der überraschende Wahlausgang in Tschechien, wobei die favorisierten Koalitionsparteien ihre absolute Mehrheit verloren. Die folgenden Ausführungen versuchen etwas von der Komplexität der Transformationsprozesse aufzuzeigen. Zuerst werden die wirtschaftlichen, nachher die politischen Entwicklungen dargelegt.

2. Die wirtschaftlichen Entwicklungen

2.1 Die Ausgangsbedingungen

Um den Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklungen verständlich zu machen, ist es unumgänglich, kurz auf die Ausgangsbedingungen vor der Trennung einzugehen (4). Neben Polen stellte die Tschechoslowakei zweifellos das osteuropäische Land dar, welches die wirtschaftliche Umstellung am konsequentesten nach einer sogenannten „Big-Bang“-Strategie oder „Schocktherapie“ eingeleitet hatte, wie sie von internationalen Organisationen wie dem internationalen Währungsfonds empfohlen worden waren. Polen spielte dabei die Pionierrolle, indem es den sogenannten Balcerowicz-Plan innerhalb weniger Monate ausarbeitete und Anfang 1990 in Kraft setzte. Die Tschechoslowakei folgte mit dem von Vaclav Klaus geprägten Reformplan ein Jahr später.

Diese „Verspätung“ hing damit zusammen, daß es in der Tschechoslowakei zu einer anderen Prioritätenliste als in Polen gekommen war. Dies wiederum war mit dem unterschiedlichen Charakter der Wende verknüpft. In Polen war es unter dem Druck einer sich verschärfenden

Wirtschaftskrise und einer starken Opposition zu einem evolutiven Übergang gekommen, wobei eine nur graduelle politische Veränderung, gleichzeitig jedoch ein radikaler wirtschaftlicher Wandel anvisiert wurde. In der Tschechoslowakei hingegen war es durch den fehlenden Reformwillen des orthodoxen Regimes zu einem abrupten Übergang gekommen – ähnlich wie in der DDR, so daß nach der „samtenen“ Revolution vom November 1989 eine umgekehrte Prioritätenliste entstand. Vordringlich war der politische Umbau, die Umstellung der Wirtschaft ging man hingegen vorerst zögerlich an. Es fehlte auch der unmittelbare Reformdruck, da sich die wirtschaftliche Situation längst nicht so dramatisch präsentierte wie in Polen. Insbesondere war es um Preisstabilität und Versorgungslage viel besser bestellt, ganz abgesehen vom generellen Entwicklungsvorsprung mit einem gut um ein Drittel höheren Pro-Kopf-Einkommen sowie einer viel geringeren Schuldenlast. Erst nach den Wahlen setzte sich ein relativ „radikaler“, neoliberal orientierter Kurs durch, der vor allem in der tschechischen Teilrepublik Unterstützung fand. So wurde eine ähnliche „Schockstrategie“ wie in Polen konzipiert, die am 1. Januar 1991 in Kraft gesetzt wurde. Das Reformprogramm umfaßte insbesondere eine Preisliberalisierung – rund 85 Prozent der Preise wurden freigegeben –, Preiserhöhungen auf staatlich kontrollierten Preisen mit einem deutlichen Subventionsabbau, weitgehende interne Konvertierbarkeit der Währung mit einem stark abgewerteten fixen Wechselkurs, hohe Zinsen durch den stark erhöhten Diskontsatz der Nationalbank, Liberalisierung des Außenhandels, prohibitive Lohnwachstumssteuer sowie eine weitgehende Privatisierung der Wirtschaft.

Die Auswirkungen des Reformprogrammes waren in beiden Teilrepubliken ähnlich und unterschieden sich auch nicht grundlegend von denjenigen des polnischen Reformprogrammes, obwohl die Verlaufsmuster einzelner Indikatoren beträchtliche Verschiedenheiten zeigten (vgl. Tabelle 1 im Anhang). Sie beinhalteten einen deutlichen Rückgang des Bruttoinlandsproduktes – 1991–1992 rund 20 Prozent –, einen starken Rückgang der Reallöhne sowie eine hohe Anpassungs-inflation mit einer nachfolgenden Stabilisierung. Deutlich ungünstiger entwickelte sich aber in der Slowakei, vor allem aufgrund der rückständigeren Wirtschaftsstruktur, die Arbeitslosigkeit – Ende 1991 schon 11,8 Prozent, Ende 1992 noch 10,4 Prozent –, während in Tschechien nur eine relativ geringe Zunahme auf 4,1 Prozent Ende 1991 und eine erneute Abnahme auf 2,6 Prozent Ende 1992 zu verzeichnen war. Auch der Außenhandel und die Budgetlage hatten sich in Tschechien viel besser entwickelt, wobei die Slowakei allerdings von einer Umverteilung der gesamtstaatlichen Mittel profitierte. Die Unzufriedenheit mit der allgemeinen Entwicklung und der Wirtschaftslage waren in der Slowakei deutlich größer als in Tschechien, wie diverse Umfragen aufzeigten. Dieser Trend betraf weitgehend auch die „große“ Privatisierung. Bereits Ende 1991 war in beiden Teilrepubliken im Rahmen einer ersten „Welle“ eine Massenprivatisierung mit einem Voucher- bzw. Couponsystem gestartet

worden, die erst nach der Unabhängigkeit abgeschlossen werden konnten. Die „kleine“ Privatisierung war in beiden Ländern schon 1992 weitgehend beendet worden (6).

Kurz zusammengefaßt starteten Tschechien und die Slowakei also mit relativ ähnlichen wirtschaftlichen Bedingungen in die Unabhängigkeit. Die Slowakei wies allerdings einige Handicaps auf, nicht zuletzt aufgrund des historisch bedingten generellen Rückstandes und der einseitigen Industrialisierung während der sozialistischen Phase. Zwar war das Bruttosozialprodukt pro Kopf 1992 nur etwa ein Zehntel geringer als in Tschechien. Aber die Wirtschaftsstruktur gestaltete sich um einiges ungünstiger. So entfielen z. B. rund 65 Prozent der tschechoslowakischen Waffenindustrie auf die Slowakei, auch die ausländischen Direktinvestitionen waren pro Kopf fast viermal geringer. Zudem lasteten weitere Nachteile auf der Slowakei, insbesondere die erwähnte höhere Arbeitslosigkeit und die größeren Finanzprobleme sowie die Abhängigkeit von Tschechien in bezug auf den Außenhandel – über die Hälfte der Industrieproduktion gingen z. B. in die tschechische Teilrepublik, nur rund ein Viertel der tschechischen in die Slowakei (7). So lag die Annahme nahe, daß die Trennung für die Slowakei größere Probleme mit sich bringen würde. Unklar war auch, wie sich der wirtschaftspolitische Kurs in den beiden Ländern entwickeln würde. Die Slowakei tendierte nämlich unter Premierminister Meciar zu einer Richtungsänderung. Meciar hatte die Wahlen vom Juni 1992 neben zugkräftigen nationalen Parolen auch mit dem Versprechen eines Kurswechsels in Richtung einer stärker sozialen und staatsinterventionistischen Politik gewonnen, eine Orientierung, die auch mehrheitlich in der Bevölkerung geteilt wurde. Sein diffuses wirtschaftspolitisches Programm für die neue Republik ließ in dieser Hinsicht allerdings vieles offen. In Tschechien hingegen dominierte unter Václav Klaus ein liberal-konservativer Kurs, der ebenfalls von einer Mehrheit unterstützt wurde und der nach der Trennung verschärft werden sollte, nachdem nun überhaupt keine Rücksicht mehr auf die slowakische Teilrepublik genommen werden mußte.

2.2 Die Entwicklung der Wirtschaftslage in der Slowakei

Die Entwicklung in den ersten Monaten nach der Teilung schien die Befürchtungen über eine instabile wirtschaftliche Entwicklung zu bestätigen und die offiziellen zweckoptimistischen Prognosen zu widerlegen. Die Trennungsfolgen waren einschneidender als erwartet, wobei das vorschnelle Ende einer gemeinsamen Währung – bereits im Februar 1992 – besonders ins Gewicht fiel. Die wirtschaftlichen Daten des ersten Quartals waren jedenfalls alles andere als ermutigend. In der Slowakei stieg die Arbeitslosenrate bis Ende März auf 12,0 Prozent. Der Handelseinbruch mit Tschechien wurde auf ein Drittel geschätzt. Gegenüber dem ersten Quartal 1992 gab es einen deutlichen Preisanstieg

(+19 Prozent, vor allem wegen der Einführung der Mehrwertsteuer Anfang des Jahres) sowie einen starken Rückgang der Industrieproduktion (-14 Prozent). Weiterhin plagte eine Energie- und Budgetkrise den noch ungefestigten Staat. Zahlreiche Unternehmen waren vom Bankrott bedroht – nach Angaben des Wirtschaftsministers rund 900 von 2000 größeren Betrieben (8). Die neue slowakische Währung geriet schnell unter Abwertungsdruck, wobei zuerst nicht darauf reagiert wurde. Erst im Juli nahm die Nationalbank überraschend eine Abwertung von 10 Prozent vor. In der zweiten Jahreshälfte wurde vermehrt eine aktivere staatliche Wirtschaftspolitik propagiert, z. B. mit direkten Investitionshilfen und Anreizen für inländische und ausländische Investoren, obwohl am vorsichtigen, vor allem stabilitätsorientierten Kurs festgehalten wurde. Dieser war bereits im Winter eingeleitet worden, nicht zuletzt unter dem Druck der schlechten Finanzlage und des Internationalen Währungsfonds. Im Sommer wurde auch die Mehrwertsteuer angehoben, um das Budgetdefizit einzudämmen (9).

Die Wirtschaftslage blieb 1993 trotz einzelner Verbesserungen kritisch (vgl. Tabelle 1). Ende des Jahres betrug die Arbeitslosenrate bereits 14,4 Prozent. Für 1993 wurde der Rückgang des BIP mit 5 Prozent, das Budgetdefizit mit 7 Prozent des BIP und die Inflation mit 23 Prozent angegeben. Handelsbilanz und Leistungsbilanz waren defizitär. Die Auslandsdirektinvestitionen nahmen nur wenig zu, von 231 Millionen \$ Ende 1992 auf 308 Millionen Ende 1993. Versprochene soziale Verbesserungen wurden nicht realisiert. Die Ausgaben für Soziales waren bereits im Budget gekürzt worden – von 24,8 Prozent des BIP 1992 auf 21,2 Prozent –, die Reallöhne fielen um knapp 4 Prozent (10). Auch die strukturellen Umstellungen wurden durch Konflikte um die weitere Privatisierungspolitik behindert. Die Regierung wollte bei der zweiten Welle die traditionellen Standardmethoden des Verkaufs und der Ausschreibung forcieren, die Coupons-Privatisierung hingegen zurückstutzen. Die Privatisierung kam denn auch – mit Ausnahme des Handels – wenig voran. Ende des Jahres betrug der Anteil des Privatsektors erst etwas über ein Viertel des BIP, nur 5 Prozentpunkte mehr als 1992, wenn man den Genossenschaftssektor – rund 14 Prozent des BIP – nicht mitberücksichtigt (11).

Auch für 1994 sahen die Perspektiven eher düster aus. Im offiziellen Budgetentwurf für das Jahr 1994 wurde z. B. mit einer Arbeitslosigkeit von 17 Prozent gerechnet. 1994 gelang es aber, wie in den meisten anderen osteuropäischen Staaten, eine eigentliche Wende zu vollziehen. So begann die Industrieproduktion bereits ab dem ersten Quartal wieder zu steigen, die Inflationsraten gingen – wenn auch mit einigen Schwankungen – zurück. Die Arbeitslosenraten sanken zwar nur für kurze Zeit – von 15,2 Prozent im Januar auf 13,9 Prozent im Mai – und stiegen bis Ende des Jahres wieder auf 14,8 Prozent an; sie blieben damit aber unter den ursprünglichen Erwartungen. Ende des Jahres resultierte ein Wachstum des BIP von 4,8 Prozent, deutlich mehr als im favorisierten Tschechien mit seinen 2,6 Prozent. Auch die Inflation blieb mit 13 Pro-

zent deutlich unter dem Vorjahreswert, genauso wie das Budgetdefizit von 3,7 Prozent. Die wirtschaftliche Wende hing vor allem mit der verbesserten ausländischen Nachfrage zusammen. Die Exporte stiegen 1994 um über 20 Prozent, was im Zusammenspiel mit einer Importzunahme von nur 4 Prozent wieder zu einer positiven Handels- und Leistungsbilanz führte. Die bescheidene Importzunahme war dabei durch eine restriktive Fiskalmaßnahme mitbedingt. Die Regierung Meciar hatte noch kurz vor ihrem Fall im März eine Importsteuer von 10 Prozent für Konsumgüter verfügt. Der restriktive stabilitätsorientierte Kurs wurde dann von der neuen Regierung Moravcik noch verschärft. So wurden härtere Budgetausgleichsmaßnahmen getroffen, um das Defizit unter 4 Prozent des BIP zu drücken, wie vom IWF für die Gewährung von Beistandskrediten verlangt worden war (12).

Die Privatisierung war auch 1994 Gegenstand heftiger Konflikte. So ließ Meciar kurz vor seinem Fall noch schnell 45 Firmen privatisieren, z. T. an ihm politisch nahestehende Personen und Unternehmen. Die Nachfolgeregierung von Moravcik ließ allerdings einige problematische Fälle wieder rückgängig machen und beschleunigte das Privatisierungstempo. Sie weitete auch die recht populäre Coupons-Privatisierung aus, die im September begann. Für 30 Dollars konnten Coupons gekauft werden. Bis Ende November ließen sich 3,5 Millionen, d. h. über 90 Prozent der berechtigten Bürger und Bürgerinnen sowie 166 Investmentfonds registrieren. Von der neuen, Mitte Dezember ihr Amt antretenden Meciar-Regierung wurde das Programm aber wieder ausgesetzt. Trotz dieser Turbulenzen nahm die Privatisierung deutlich schneller zu als im Vorjahr, wobei der große Sprung von 27 Prozent des BIP auf 44 Prozent (ohne den Genossenschaftssektor von nochmals 14 Prozent) auch durch andere Definitionskriterien wie den partieller Einbezug von gemischten Gesellschaften mitbedingt war (13). Das Engagement des Auslandskapital hielt sich allerdings weiterhin in engen Grenzen. 1994 waren mit rund 200 Millionen \$ zwar etwas mehr Direktinvestitionen getätigt worden als 1993, aber mit insgesamt 508 Millionen war der Gesamtbetrag immer noch bescheiden. Im Zuge der wirtschaftlichen Erholung nahmen auch die Reallöhne wieder leicht zu, ohne allerdings zu einer spürbaren Verbesserung der materiellen Lage beizutragen. Zwar gaben in einer Umfrage von Anfang Januar 1995 mit 47 Prozent etwas weniger Leute als vor einem Jahr an, ihr Lebensstandard habe sich in den letzten 12 Monaten verschlechtert, aber immer noch nur 13 Prozent perzipierten eine Verbesserung, während 40 Prozent (ein Jahr vorher 29 Prozent) meinten, er sei gleich geblieben. Diese Resultate widerspiegeln auch die zunehmende soziale Differenzierung, die durch eine Anfang 1994 durchgeführte Reduktion der Spitzensteuersätze bei der Einkommensteuer von 47 Prozent auf 42 Prozent zusätzlich gefördert wurde (14).

Auch die neue Regierung Meciar, die sich durch den Einbezug der linkspopulistischen ZRS noch heterogener präsentierte als sein erstes Kabinett, brachte keinen wirtschaftspolitischen Kurswechsel, obwohl

Meciar im Wahlkampf erneut diverse Versprechungen gemacht hatte, soziale Anliegen ins Zentrum zu stellen. Meciar unterstützte die restriktive Geldpolitik der Nationalbank und setzte die Priorität auf eine Sanierung des Budgetdefizites. So wurden Forderungen der Gewerkschaften für materielle Verbesserungen zurückgebunden. Trotz der beschleunigten wirtschaftlichen Erholung verbesserten sich denn auch die Reallöhne 1995 wiederum nur um 3 Prozent (Jan.-Sept.), obwohl die Löhne zu den niedrigsten in Mitteleuropa gehörten (15). Die mit dem IMF abgemachte Einhaltung eines 3 Prozent Budgetdefizites wurde sogar unterboten. Durch die weiterhin günstigen Außenhandelsbedingungen und die wieder vermehrte Inlandsnachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern war das Wachstum des BIP mit fast 7 Prozent höher ausgefallen als 1994. Zusammen mit Polen und Rumänien gehörte die Slowakei damit zu den Spitzenreitern in Europa. Auch die Inflation fiel mit knapp 8 Prozent geringer aus als noch im Jahr zuvor.

Für heftige Auseinandersetzungen sorgte wiederum die Privatisierungspolitik. Hier wurden schließlich Anfang September im Parlament Änderungen in Richtung traditioneller Standardmethoden durchgesetzt. So wurde die zweite Coupons-Privatisierung gestoppt bzw. in eine andere Form überführt. Die Couponsinhaber erhalten fünfjährige Staatsobligationen von 10.000 Kronen, die sie später auf Wunsch auch für Käufe von Aktien ihrer eigenen Firmen oder von Aktien aus dem staatlichen Privatisierungsfond einsetzen können. Die Investmentfonds wurden stärker eingeschränkt. Dazu wurde ein neues Gesetz über die Staatsinteressen bei Unternehmungen verabschiedet, das rund 25 Unternehmen in staatlicher Hand beläßt und rund 40 weitere Betriebe als „strategisch wichtig“ teilprivatisiert mit speziellen staatlichen Kontrollrechten. Damit verstärkte die Regierung ihren spezifischen Privatisierungskurs: Einerseits präferiert sie direkte Verkäufe, vor allem an das Management, z. T. auch an die Angestellten, oft zu günstigen Bedingungen durch staatliche Kredite oder verminderte Aktienpreise; andererseits strebt sie durch die dominierende Stellung des nationalen Privatisierungsfonds vermehrten direkten Einfluß auf die Wirtschaft an. Obwohl diese Politik mit sozialen und nationalen Interessen gerechtfertigt wird, liegt eine andere, weniger hehre Interpretation näher. Damit können Meciar und seine Gefolgschaft vermehrte politische Kontrolle ausüben, sowohl durch den unmittelbaren Staatseinfluß wie durch die entstehenden persönlichen Bindungen. Dies läuft auf eine Art „Klientelkapitalismus“ hinaus, wie er z. T. auch in Italien bestanden hat. Durch die Auseinandersetzungen verzögerte sich auch das Privatisierungstempo. 1995 wurden nur weitere 5 Prozent des BIP vom privaten Sektor übernommen. Mit dem Genossenschaftssektor zusammen betrug der Anteil Ende des Jahres trotzdem schon rund 63 Prozent, wobei der effektive staatliche Einfluß aufgrund der erwähnten faktischen Strukturen größer ist, als die statistischen Zahlen nahelegen. Nicht zuletzt aufgrund der Privatisierungspolitik blieb auch das Interesse der ausländi-

schen Investoren weiterhin gering. Bis Ende September wurden knapp 175 Millionen \$ Direktinvestitionen getätigt, nur unwesentlich mehr als in der gleichen Vorjahresperiode (17).

Insgesamt ergibt sich also eine gemischte, insgesamt aber über Erwartungen positive Bilanz. Auch für die nähere Zukunft sind die Wachstumsprognosen günstig mit rund 5 Prozent für 1996 und 1997. Allerdings sind diverse Strukturschwächen nicht zu übersehen. Die Restrukturierung der Unternehmen ist immer noch im Rückstand, und zwar noch deutlicher als in Tschechien. Slowakische Unternehmen sind beispielsweise weiterhin stark verschuldet. Die Nettoverschuldung beträgt 23 Prozent des BIP, deutlich mehr als in Tschechien und Ungarn. Rund die Hälfte der Unternehmen kann ihren finanziellen Verpflichtungen nicht ordnungsgemäß nachkommen. Die Arbeitsproduktivität in der Industrie ist in den letzten drei Jahren deutlich weniger schnell angewachsen als in Ungarn, Polen und Slowenien, und im letzten Jahr auch im Vergleich zu Tschechien. Ein weiteres Handicap ist die immer noch stark auf die Schwerindustrie ausgerichtete Branchenstruktur, wobei eine starke Exportabhängigkeit der Industrie besteht. 1995 wurden über 43 Prozent der Industrieproduktion exportiert, wobei nicht einmal ein halbes Dutzend Firmen für den Großteil des Exporterfolges verantwortlich war (18). Obwohl die politischen Turbulenzen, ähnlich wie in Polen, bisher dem wirtschaftlichen Aufschwung wenig geschadet haben, könnte sich dies in Zukunft ändern, da die Konkurrenz unter den osteuropäischen Ländern zunehmen wird, vor allem wenn in Westeuropa wieder stärkere Rezessionstendenzen einsetzen.

2.3 Die Entwicklung der Wirtschaftslage in Tschechien

Wie die Slowakei erlebte auch Tschechien nach der Trennung wirtschaftliche Schwierigkeiten, wenn auch in geringerem Ausmaße. In den ersten drei Monaten kam es zu einer – allerdings nur geringen – Zunahme der Arbeitslosigkeit von 2,6 Prozent auf 2,9 Prozent, zu einem deutlichen Preisanstieg (+21 Prozent; insbesondere wegen der Einführung der Mehrwertsteuer zu Jahresanfang) sowie zu einer Verringerung der Industrieproduktion (–6 Prozent gegenüber dem Vorjahresquartal). Das BIP nahm aber gegenüber dem ersten Quartal von 1992 leicht zu und die Budgetlage blieb aufgrund einer restriktiven Fiskal- und Geldpolitik ausgeglichen. Die Exporte stiegen sogar – außer in die Slowakei. In der Folge zeigte sich weiterhin eine ambivalente Wirtschaftsentwicklung. Mitte September meinte der Finanzminister vor dem Parlament, daß die Auswirkungen der Trennung größer wären als angenommen. In der zweiten Jahreshälfte, vor allem im letzten Quartal, nahm das wirtschaftliche Wachstum denn auch ab, so daß für 1993 mit –0,9 Prozent eine leicht negative Wachstumsrate resultierte (vgl. Tabelle 1). Auch die Inflation verstärkte sich wieder – 1993 betrug sie insgesamt 21 Prozent. Die Arbeitslosigkeit stieg bis Ende des Jahres leicht an auf 3,5 Prozent.

Eine aktive Zahlungsbilanz, ein stabiler Wechselkurs und ein ausgeglichenes Budgetergebnis stellten hingegen deutliche Pluspunkte dar (19). Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung war also einigermaßen glimpflich verlaufen, selbst wenn die offiziellen Prognosen nicht erfüllt werden konnten. Ende 1992 war z. B. noch mit einer Wachstumsrate von 1-3 Prozent gerechnet worden.

Im Gegensatz zur Slowakei wurden auch strukturelle Änderungen zügig vorangetrieben, so daß Ende des Jahres 45 Prozent des BIP (ohne den Genossenschaftssektor von rund 4 Prozent) vom privaten Sektor stammten. Ende 1992 waren es erst 28 Prozent gewesen. Die zweite Welle der allgemeinen Privatisierung wurde Ende September gestartet und fand ein breites Echo in der Bevölkerung; rund 6 Millionen Bürger kauften erneut Coupons. Die Börse war bereits im Frühling eröffnet worden – mit über 900 kotierten Titeln, vor allem von Unternehmen aus der im Frühling beendigten ersten Privatisierungsrunde. Der Aktienhandel nahm zwar einen recht mühsamen Start und verzeichnete mehrmals deutliche Kurseinbrüche, gewann aber gegen Jahresende vermehrt an Dynamik. Die Auslandsinvestitionen blieben ebenfalls unter den Erwartungen. Sie betrugen Ende 1993 insgesamt 2,053 Milliarden \$ (20).

Der soziale Konsens zwischen Gewerkschaften, Staat und Unternehmen blieb weitgehend erhalten. Seit dem Sommer traten allerdings vermehrt Spannungen auf, nachdem eine verschärfte Politik gegen Lohnerhöhungen eingeschlagen worden war – Wiedereinführung einer „Strafsteuer“ für „exzessive“ Lohnerhöhungen – und ein geplanter Sozialabbau für Unruhe sorgte. Die Reallöhne stiegen 1993 aber nochmals um 4 Prozent, im Unterschied zur Slowakei mit ihren minus 4 Prozent. Dies war bezeichnend für Tschechiens effektiv realisierte Transformationsstrategie. Nach außen hin dominierte zwar eine offensiv vorgetragene „neoliberale“ Rhetorik, aber die faktische Politik und die realen Entwicklungen entsprachen dieser ideologischen Programmatik nur zum Teil. Am härtesten war der Kurs im monetär-fiskalischen Bereich. In andern Bereichen herrschte hingegen eine „weichere“ Gangart vor, sowohl von der staatlichen Politik wie von den Maßnahmen der Betriebe her. Dies betraf vor allem die Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik sowie die Restrukturierung der Unternehmen. Tschechien verfolgte hier eine moderate Politik, die unter Einbezug der Sozialpartner formuliert wurde. So wurde auch eine relativ aktive Beschäftigungspolitik betrieben, mit ein Grund für die niedrigen Arbeitslosenraten.

Weiterhin funktionierte eine large „Schuldenpolitik“ der Unternehmen untereinander. Ende 1993 betrug die gesamte Schuldensumme der Unternehmen bereits 270 Milliarden Kronen (10,8 Mill. \$), 1992 waren es erst 70 Milliarden gewesen. Es kam nur zu wenigen Firmenkonkursen meist kleiner Firmen, nachdem endlich im April ein – allerdings zahmes – Bankrottgesetz in Kraft gesetzt worden war (21).

Trotz dieses relativ „sanften“ tschechischen Weges war die Stimmung

der breiten Bevölkerung nicht sehr gut. Nur 35 Prozent bezeichneten im November die Entwicklung der Wirtschaftslage im vergangenen Jahr als zufriedenstellend, nur 25 Prozent die Entwicklung des Lebensstandards; im Dezember betrachteten auch nur 24 Prozent die bisherige ökonomische Transformation als erfolgreich (als nicht erfolgreich aber auch nur 18 Prozent, als halb-halb 45 Prozent). Daß sich in den letzten 12 Monaten eine Verbesserung ihrer eigenen finanziellen Situation ergeben habe, meinten im November nur 22 Prozent – ein Jahr vorher 20 Prozent, eine Verschlechterung hingegen perzipierten 45 Prozent – ein Jahr vorher 50 Prozent. Damit war die materielle Unzufriedenheit nicht viel kleiner als in der Slowakei; dort perzipierten 1993 14 Prozent eine Verbesserung, 60 Prozent eine Verschlechterung (22).

1994 kam es wie in der Slowakei auch in Tschechien zu einer Wende der Rezessionstendenzen, allerdings etwas später und weniger ausgeprägt. Die Industrieproduktion begann ab dem zweiten Quartal – im Vergleich zum Vorjahresquartal – erstmals wieder real zu steigen, das BIP schon ab Jahresanfang, allerdings nur zaghaft; erst im vierten Quartal legte es mit fast 5 Prozent deutlich zu. Insgesamt resultierte denn auch nur ein Wachstum von 2,6 Prozent. Die Arbeitslosenrate ging nach ihrem Höhepunkt (im Januar 3,8 Prozent) zurück und betrug Ende des Jahres 3,2 Prozent. Erstmals seit 1989 stieg die Zahl der Beschäftigten wieder, und zwar um 1,1 Prozent. Sie lag damit aber immer noch 9 Prozent unter dem Stand von 1989 (23). Auch die Inflation konnte, trotz deutlicher Schwankungen, wieder reduziert werden auf eine Jahresrate von 10,0 Prozent. Berücksichtigt man zudem noch das positive Budgetergebnis und die nur leicht negative Leistungsbilanz, präsentierte sich die Gesamtbilanz insgesamt recht günstig. Sie entsprach in etwa auch den offiziellen Prognosen von Anfang 1994.

Allerdings zeigten sich vermehrte Probleme in den externen Wirtschaftsbeziehungen. Die Handelsbilanz war wegen einer verringerten Exportdynamik und einer starken Zunahme der Importe seit dem Sommer 1994 zunehmend ins Minus gekippt, nachdem sie im Vorjahr noch positiv ausgefallen war. Dies hing zum Teil mit den sich verschlechternden Wettbewerbsbedingungen zusammen, wobei eine durch die stabile Wechselkurspolitik bedingte reale Aufwertung der Währung sowie steigende Reallöhne und ungenügende Produktivitätsfortschritte eine wichtige Rolle spielten. Andererseits bewirkten zunehmende Kapitalimporte, vor allem in der Form von Krediten ausländischer Banken an tschechische Unternehmen (rund 1,2 Milliarden \$), Direktinvestitionen (rund 1 Milliarde \$), z. T. auch als Portfolioinvestitionen (rund 0,8 Milliarden \$, 1993 noch 1,1 Milliarden) einen zunehmenden Inflations- und Aufwertungsdruck, dem von der Regierung aber nicht nachgegeben wurde, um die Exportfähigkeit nicht noch mehr zu gefährden (24).

Obwohl die Regierung einen härteren Kurs in Lohn- und Sozialfragen verfolgte, stiegen die Reallöhne 1994 mit fast 8 Prozent deutlich über das angestrebte Niveau. Trotz dieser Verdoppelung des realen Zuwach-

ses gegenüber dem Vorjahr verbesserte sich die Stimmung der Bevölkerung aber kaum. Wie 1993 bezeichneten nur 35 Prozent im November die Entwicklung der Wirtschaftslage im vergangenen Jahr als zufriedenstellend, nur 25 Prozent die Entwicklung des Lebensstandards. Daß sich in den letzten 12 Monaten eine Verbesserung der eigenen finanziellen Situation ergeben habe, meinten auch nur 22 Prozent; eine Verschlechterung hingegen perzipierten 40 Prozent, nur 5 Prozent weniger als vor einem Jahr. Damit war die Unzufriedenheit weiterhin nicht entscheidend kleiner als in der Slowakei (25). Auch der direkte Ausdruck von sozialer Unzufriedenheit nahm etwas zu. Streiks gab es zwar immer noch fast keine, aber es wurde wieder in größerem Ausmaße demonstriert. An einer von den Gewerkschaften organisierten Protestveranstaltung gegen die Verschlechterung des Arbeitsgesetzes (Möglichkeit von Kurzzeitverträgen, Verbot von Gewerkschaften in bestimmten staatlichen Bereichen) und der Pensionsversicherung nahmen im März immerhin rund 20.000 Personen teil. Eine Meinungsumfrage zeigte auch, daß 57 Prozent positiv gegenüber der Aktion eingestellt waren, nur 23 Prozent negativ (26).

Die strukturellen Umstellungen wurden im Rahmen der zweiten Privatisierungswelle weiter vorangetrieben. Rund 2.000 Unternehmen waren davon betroffen, davon fielen 800 unter die Coupons-Privatisierung. Ende 1994 waren insgesamt bereits über 4.000 Firmen privatisiert worden, der Anteil des Privatsektors am BIP (ohne Genossenschaftssektor) betrug schon 56 Prozent, rund 11 Prozent mehr als vor einem Jahr (27). Die Privatisierung geriet aber wegen Vorwürfen von Mißmanagement und Korruption zunehmend ins Zwielficht. So mußte der Chef des nationalen Vermögensfonds im Sommer den Hut nehmen; im November wurde der Chef der Coupon-Privatisierungsbehörde wegen eines aktuellen Korruptionsfalles verhaftet. Bereits im September hatte eine Umfrage aufgezeigt, daß trotz einer allgemein positiven Einstellung zur Privatisierung deren Umsetzung von über der Hälfte kritisiert wurde. Jeweils rund zwei Drittel meinten auch, der Privatisierungsprozeß sei nicht genügend kontrolliert, der gewöhnliche Bürger habe sowieso nichts von der Privatisierung und mit Schmiergeldern könne man billig zu einem großen Vermögen kommen (28).

1995 verstärkten sich die Wachstumstendenzen weiter. Insbesondere nahm nun auch die Industrieproduktion erstmals stärker zu, um 9 Prozent gegenüber nur 2 Prozent im Vorjahr. Das BIP steigerte sich um rund 5 Prozent, die Arbeitslosenrate nahm weiter leicht ab auf 2,9 Prozent, während die Inflation praktisch auf dem gleichen Niveau mit 9,1 Prozent verharrte. Auch das Budget blieb leicht positiv. Die Staatsverschuldung insgesamt machte auch nur etwas mehr als 20 Prozent des BIP aus. Die schon 1994 eingeleitete Tendenz eines zunehmenden Handelsdefizites verstärkte sich aber deutlich. Denn die wieder anziehenden Exporte (Wachstum von rund 10 Prozent) wurden von einem noch stärkeren Importboom (plus rund 29 Prozent) übertroffen. So vergrößerte sich das Leistungsbilanzdefizit auf gegen 1,9 Mill \$; 1994 waren es erst

50 Millionen \$ gewesen. Auch der Trend zu steigendem Kapitalimport hielt an. 1995 wurden fast 2,6 Milliarden \$ Direktinvestitionen registriert, 1,3 Milliarden allein durch den Verkauf von 27 Prozent der Aktien der SPT Telecom an den niederländisch-schweizerischen Telecom-Zusammenschluß Telsource. Weitere 4,5 Milliarden gelangten über Kredite ins Land – vor allem über längerfristige Kredite, nachdem durch neue Vorschriften der Nationalbank der Zufluß an kurzfristigem Geld eingeschränkt worden war –, sowie 1,7 Milliarden über Portfolioinvestitionen (29). Am ersten Oktober wurde die volle Konvertibilität der Währung eingeführt, allerdings mit einigen Ausnahmeregelungen, womit auch der Mitgliedschaft in der OECD nichts mehr im Wege stand. Obwohl die Arbeitsproduktivität in der Industrie 1995 mit gegen 10 Prozent erstmals deutlich zunahm, blieb aufgrund des weiteren Auseinanderlaufens von Handelsbilanz und Kapitalbilanz das Dilemma erhalten, entweder durch eine Abwertung die Exporte zu fördern oder durch eine Aufwertung die Kapitalimporte zu bremsen. Bis anhin wurde einfach an der Politik fester Wechselkurse festgehalten.

Die Privatisierung kam auch 1995 weiter voran, wenn auch etwas langsamer als im Vorjahr. Im März wurde durch die Verteilung der Aktien an die Couponhalter bzw. Investmentfonds die zweite Welle abgeschlossen. Damit war rund ein Drittel der gesamten bisher privatisierten Vermögens über Coupons transferiert worden, wobei allerdings über 70 Prozent der Coupons nicht direkt in Aktien, sondern in Anteilscheine von Investmentfonds getauscht wurden. Der Anteil des privaten Sektors am BIP betrug denn auch im ersten Halbjahr 1995 schon 62 Prozent (30).

Trotz der weiteren wirtschaftlichen Erholung verbesserte sich die Stimmung der Bevölkerung aber vorerst nicht. Hatten im September 1994 noch 33 Prozent die Transformation als erfolgreich bezeichnet, so im August 1995 nur noch 25 Prozent – als nicht erfolgreich jeweils 18 Prozent. Zufrieden mit ihrem eigenen Lebensstandard waren im Juli 55 Prozent (sehr zufrieden allerdings nur 2 Prozent), unzufrieden 43 Prozent (sehr unzufrieden 5 Prozent); im November 1994 waren noch 60 Prozent zufrieden gewesen und 38 Prozent unzufrieden (31). Auch die generelle Akzeptanz der Marktwirtschaft nahm 1995 weiterhin leicht ab (vgl. Tabelle 2).

Für Unzufriedenheit und Unruhe sorgten vor allem die sozialen Reformpläne der Regierung. An einer vom Gewerkschaftsbund CMKOS Ende März organisierten Protestversammlung nahmen nach Angaben der oppositionellen Rude Pravo gegen 90.000 Personen teil, so viele wie noch nie seit den Massendemonstrationen der „samtenen“ Revolution. Auf Transparenten waren Slogans zu lesen wie „Der Arbeiter – Opfer der Reformen“ oder „Wir wollen auch im Alter ein anständiges Leben“, die sich gegen die von der Regierung geplanten Verschlechterungen der Sozialgesetzgebung richteten (32). Weitere aktuelle Konflikthanlässe stellten Kürzungen von Kinderzulagen und höhere Belastungen im Gesundheitsbereich dar. Im Herbst kam es zu Demonstrationen von Ärzten

und Krankenschwestern vor dem Gesundheitsministerium, Ende März 1996 sogar zu einem Warnstreik (33). Obwohl der soziale Konsens nicht grundlegend gefährdet scheint, ist eine weitere Verschlechterung des Klimas anzunehmen, umso mehr, als sich die Auseinandersetzungen im Hinblick auf die Wahlen vom Juni 1996 intensivierten.

Insgesamt ergibt sich eine ziemlich positive Bilanz der bisherigen wirtschaftlichen Entwicklung, die besser ausfällt als bei der Slowakei, wenn man von einigen Ausnahmen absieht, wie z. B. der aktuell schlechteren Handelsbilanz und der etwas langsameren Wachstumserholung. Aber auch in Tschechien sind strukturelle Schwächen nicht zu übersehen. Während die Slowakei eine Tendenz zu einem Klientelkapitalismus aufweist, ist Tschechien stärker durch einen Trend zu korporatistischen Strukturen gekennzeichnet. Absprachen zwischen den Sozialpartnern zeigen dabei durchaus positive Auswirkungen, indem etwa die sozialen Kosten der Umstellungen abgeschwächt werden. Problematischer sind die korporatistischen Tendenzen innerhalb der Wirtschaft selbst, die notwendige Restrukturierungen behindern. Viele Unternehmen sind zu wenig modernisiert und auf zu einfache Produkte festgelegt, viele sind immer noch überschuldet. Auch 1995 ist die Summe der überfälligen Zahlungsverpflichtungen der Unternehmen außerhalb des Finanzsektors wieder um 3 Prozent gestiegen, wobei die Gesamtsumme beachtlich ist, entspricht sie doch rund 15 Prozent der gesamten Bankausleihungen (34). Auch die durch „faule“ Altkredite bedrängten Banken schonen häufig ihre Schuldner, vor allem wenn sie über den Besitz von Aktien an den Firmen beteiligt sind. Schadlos halten sie sich dann mit relativ hohen Zinssätzen für Neukredite. Da die meisten Couponsinhaber ihre Scheine nicht selber in Aktien umgewandelt haben, sondern in Investmentfonds angelegt haben, die ihrerseits zu einem beträchtlichen Teil von den großen Banken kontrolliert werden, existiert eine hohe Konzentration wirtschaftlicher Macht. In einem 1995 veröffentlichten Bericht der EU-Kommission wurde nicht zufällig vor allem der Banken- und Finanzsektor kritisiert, der zu wenig Konkurrenzverhalten zeige und Restrukturierungen behindere (35). Die geringe Flexibilität des Kapitalmarktes wird auch mit dafür verantwortlich gemacht, daß die Börsenkurse seit März 1994 – wenn auch mit einigen Schwankungen – deutlich gefallen sind. Zwar sind Wachstumsprognosen für die nächsten Jahre mit rund 5–6 Prozent günstig, aber die ungelösten strukturellen Probleme werden sich auch in Zukunft bemerkbar machen.

3. Die politischen Entwicklungen

3.1 Die Ausgangsbedingungen

Wie bereits in der Einleitung angedeutet worden ist, unterscheiden sich die Slowakei und Tschechien in der politischen Entwicklung noch

deutlicher als in der wirtschaftlichen. Um diese Verschiedenheiten verstehen zu können, ist es auch hier unumgänglich, kurz auf die Ausgangsbedingungen vor der Trennung einzugehen (36).

Nach dem schnellen Übergang zu demokratischen Strukturen, der vor allem in Tschechien vorangetrieben worden war, entstanden in beiden Teilrepubliken zuerst weitgehend ähnliche Parteien. Neben den Hauptakteuren, den stark in die Defensive gedrängten Kommunisten und den aus dem Kampf gegen das alte Regime entstandenen dominanten „Forumsparteien“ – dem Bürgerforum in Tschechien und der Schwesterorganisation „Öffentlichkeit gegen Gewalt“ in der Slowakei – wurde eine ganze Reihe von „Parteien“ aktiv. Diese knüpften z. T. an der Vorkriegstradition an wie die Sozialdemokraten oder Christdemokraten oder stellten neue Formationen dar wie die Grünen.

Nach den Wahlen vom Juni 1990 waren in beiden Republiken denn auch ähnliche Parteien im Parlament vertreten. Allerdings hatte die slowakische Forumspartei deutlich schwächer als das Bürgerforum in Tschechien abgeschnitten; in der Slowakei waren die Nationalisten und die Christdemokraten dafür stärker vertreten. Dies war kein Zufall, sondern widerspiegelte Unterschiede in der tradierten Kultur – die Slowakei war deutlich traditionalistischer und katholischer – sowie in den politischen Prioritäten, wobei die kleinere und sich stärker benachteiligt fühlende Slowakei insbesondere der Föderalismusfrage mehr Bedeutung zumaß. Sowohl in der gesamtnationalen, d. h. der föderalen Regierung, wie in den beiden Republiksregierungen wurden aber Koalitionen aus den dominierenden Forumsparteien und den christlichdemokratischen Parteien gebildet. Wie überall in Osteuropa, zerfielen dann die Forumsparteien als heterogene Sammlungsbewegungen in verschiedene Flügel und Parteien, da sich persönliche Rivalitäten sowie unterschiedliche Interessen und Orientierungen auszuwirken begannen.

In Tschechien fand bereits im Februar 1991 die sich seit einiger Zeit abzeichnende Spaltung des Bürgerforums statt. Auf einem außerordentlichen Kongreß bildeten sich zwei unabhängige Gruppierungen, die nur formell weiterhin Kollektivmitglieder des Bürgerforums blieben: die demokratische Bürgerpartei (ODS) unter Vaclav Klaus, die sich auf eine konservativ-neoliberale Programmatik festlegte, und die Bürgerbewegung (OH) unter dem Außenminister Jiri Dienstbier, die sich weitgehend als sozial-liberal orientierte Partei der Mitte definierte. Sowohl von der organisatorischen Basis wie der Popularität in der Bevölkerung her erwies sich die ODS bald als deutlich stärkere Gruppierung. Obwohl es große Spannungen zwischen den Nachfolgeparteien des Forums gab – als dritte Partei spaltete sich noch die ODA ab –, blieben alle in der Regierung vertreten.

Auch in der slowakischen „Öffentlichkeit gegen Gewalt“ hatte sich eine oppositionelle, national orientierte Fraktion unter dem charismatischen Ministerpräsidenten Meciar herausgebildet, die sich Ende April endgültig als „Bewegung für eine Demokratische Slowakei“ (HZDS) von der VPN abspaltete. Die Spaltung löste in der Slowakei sogar eine

Regierungskrise aus. Meciar, der nach den Wahlen vom Juni Premierminister der Teilrepublik geworden war, wurde gestürzt. In der neuen Regierung stellten dann die Christlichdemokraten den Premierminister. Die HZDS von Meciar wurde aber mit Abstand die beliebteste Gruppierung. Der unzimperliche, machtbewußte Meciar spielte nun noch ungehemmter die populistisch-nationale Karte aus. Im Kleinkrieg mit Prag um einen neuen Staatsaufbau und eine „sozialere“ Wirtschaftspolitik konnte er bei den zunehmend unzufriedenen Slowaken deutlich zulegen. In den nächsten Wahlen vom Juni 1992 erzielte seine nationale Sammlungsbewegung HZDS einen deutlichen Wahlsieg mit einem Stimmenanteil von 34 Prozent. In einer losen Koalition mit der Slowakischen Nationalpartei (9 Prozent der Stimmen) wurde Meciar erneut zum Premierminister erkoren.

In Tschechien hingegen gewann die ODS in einer Koalition mit der kleinen christlich-konservativen KDS mit ebenfalls 34 Prozent der Stimmen die Wahlen (bei den Wahlen für das Parlament der tschechischen Teilrepublik betrug der Stimmenanteil nur 30 Prozent). Vaclav Klaus wurde Premierminister als Führer einer rechtsliberalen Koalition, die neben seiner ODS, die KDS, die ODA (5 Prozent der Stimmen) und die Christdemokraten KDU-CSL (6 Prozent der Stimmen) umfaßte.

Zusammen mit seinem tschechischen Gegenspieler Klaus setzte Meciar in Rekordzeit die Teilung der alten Tschechoslowakei Ende 1992 durch. Obwohl eine knappe Mehrheit der Slowaken sich skeptisch gegenüber der Unabhängigkeit äußerte, war die Regierung Meciar's anfänglich sehr beliebt. Sein autoritärer Führungsstil und die wirtschaftlichen Probleme führten aber schnell zu einer Polarisierung. Nicht nur die Politikerkaste, auch die Bevölkerung teilte sich immer mehr in Meciar-Anhänger und Meciar-Gegner. Sprachen im August 1992 beispielsweise noch 75 Prozent der Befragten der Regierung ihr Vertrauen aus – die alte slowakische Regierung des Christdemokraten Carnogursky hatte im Mai 1992 nur 28 Prozent erreicht –, so im Dezember nur noch 58 Prozent. Eine klare Opposition fehlte aber, da es keine bedeutsamen rechten Parteien gab – die Christdemokraten hatten in den Wahlen nur noch 9 Prozent erreicht – und sich die sozialdemokratisch ausgerichteten „Postkommunisten“ (Wahlanteil 14 Prozent) zurückhielten. So hatte die Slowakei ihre Unabhängigkeitserklärung schon im Juli und die neue Verfassung bereits im September verabschiedet. Meciar hatte auch damit begonnen, ihm ergebene Anhänger in wichtige Positionen zu hieven, wobei es bereits einige handfeste Skandale gab, vor allem im Medienbereich.

In Tschechien hingegen konnte sich die Regierungskoalition konsolidieren, die von einer relativ starken, aber zerstrittenen „linken“ Opposition bekämpft wurde (Wahlanteil des ziemlich orthodoxen, kommunistisch dominierten Linken Blocks 14 Prozent, Sozialdemokraten 8 Prozent, Sozialliberale 6 Prozent). Im August vertrauten beispielsweise 56 Prozent der Regierung, also weniger als in der Slowakei; im Dezember waren es aber immer noch 52 Prozent.

3.2 Die politische Entwicklung in der Slowakei

Nicht nur wirtschaftlich, auch politisch gab es nach der Trennung beträchtliche Probleme, da die politische Situation sich schneller als erwartet destabilisierte. Im slowakischen Parlament verfügte die Partei Meciar zwar fast allein über die Mehrheit. Die HZDS, weitgehend eine klassische nationale Sammelbewegung, ähnlich wie früher die VPN, wurde aber nach Erreichen des Hauptziels, der nationalen Unabhängigkeit, internen Spannungen ausgesetzt, da persönliche Rivalitäten und politische Meinungsverschiedenheiten nun zum Tragen kamen. Dies zeigte sich bereits bei der Präsidentenwahl, bei der der Wunschkandidat Meciar durchfiel und ein „Kompromißkandidat“, Michal Kovac, gewählt wurde (37). Auch die Beziehungen zu seinem informellen Koalitionspartner, der slowakischen Nationalpartei, wurden immer stärker belastet. Bis zum Frühling entwickelte sich bereits eine eigentliche politische Krise, nachdem u. a. der parteieigene Außenminister nach Kritik an Meciar Führungsstil entlassen worden war. Er verließ mit acht weiteren Abgeordneten die Partei, zudem trat der Wirtschaftsminister von der Nationalpartei von seinem Amt zurück. Somit mußte Meciar mit einer parlamentarischen Minderheit regieren. Formelle Koalitionsverhandlungen mit der Nationalpartei, die seit Mitte Juni aufgenommen wurden, führten lange zu keiner Einigung. Die politischen Spannungen verschärften sich weiter, da es auch in Meciar Partei zu weiteren Konflikten kam, u. a. zwischen dem relativ unabhängig agierenden Präsidenten und dem Premierminister. Skandale wie die Korruptionsaffäre „Indiagate“, in die hohe Regierungsfunktionäre verwickelt waren, sowie umstrittene Äußerungen Meciar gegenüber den Minderheiten der Ungarn und der Roma verschärften das Klima.

Die wirtschaftlichen und politischen Probleme führten dazu, daß Meciar und seine Regierung bei der Bevölkerung weiter an Terrain verloren. Hatten im Dezember 1992, wie erwähnt, noch 58 Prozent der Regierung ihr Vertrauen bekundet, so waren es im März 1993 noch 46 Prozent und im September sogar nur 37 Prozent. Mit Meciar Arbeitsstil zeigten sich im März auch schon 41 Prozent unzufrieden. Fast vier Fünftel gaben an, sie hielten die gegenwärtige Regierung für zu wenig kompetent, und fast ebenso viele meinten, die Teilung sei schlecht vorbereitet und übereilt gewesen. Knapp ein Jahr nach der Spaltung gaben dann sogar 60 Prozent an, sie bedauerten die Spaltung der alten Tschechoslowakei. Im September 1993 wurde Meciar allerdings immer noch von 22 Prozent der Befragten als der Politiker bezeichnet, dem sie am meisten vertrauten (gefolgt von Präsident Kovac mit 17 Prozent und Peter Weiss, dem Chef der „postkommunistischen „Demokratischen Linken, mit 15 Prozent). Die am meisten präferierte Partei war noch knapp seine HZDS mit 15 Prozent (im Dezember 1992 noch 31 Prozent, im März 1993 18 Prozent), gefolgt von der Demokratischen Linken SDL mit 12 Prozent (im März 14 Prozent),

der Nationalpartei und der Christlich-demokratischen Bewegung des ehemaligen Ministerpräsidenten Carnogursky mit je 7 Prozent. Daß 45 Prozent sich für keine Partei entschieden, deutete auf eine breite Desillusionierung hin (38). Zwar konnte Mitte Oktober endlich eine formelle Koalitionsvereinbarung mit der Nationalpartei getroffen und Anfang November eine Koalitionsregierung gebildet werden. Meciar und seine Gefolgsleute gerieten aber in der Folge weiter unter Druck. In der HZDS nahmen die internen Konflikte zu, vor allem zwischen dem recht populären Präsidenten Kovac und dem immer mehr in die Defensive gedrängten Meciar. Im November hatte Kovac mit 22 Prozent Nennungen als vertrauenswürdigster Politiker Meciar mit 19 Prozent überholt; 42 Prozent vertrauten allerdings überhaupt keinem Politiker. Meciar's HZDS erreichte Ende des Jahres ihr absolutes Popularitätstief: nur noch 14 Prozent wollten sie wählen. Den Koalitionspartner SNS präferierten auch nur noch 5 Prozent, im Juli noch 11 Prozent (39). Auch innerhalb der SNS zeigten sich deutliche Spannungen, wobei 6 der 14 Abgeordneten die Regierung praktisch nicht mehr unterstützten.

So ergab sich Anfang 1994 eine eigentliche Pattsituation zwischen Regierung und Opposition, die sich zu einer schwerwiegenden Krise entwickelte, nachdem weitere 12 Abgeordnete der HZDS sowie zwei Minister Meciar die Gefolgschaft verweigerten. Vorzeitige Neuwahlen waren nun nicht mehr zu umgehen, aber Oppositionslager und Regierungslager kämpften erbittert um den Termin, um sich eine möglichst günstige Ausgangsposition zu sichern. Am 11. März wurde Meciar's Regierung durch ein Mißtrauensvotum des Parlamentes gestürzt. Der Regierung Meciar vertrauten im März nur noch 34 Prozent der Bevölkerung. Ihren Sturz begrüßten 44 Prozent, 39 Prozent lehnten ihn ab, was die Polarisierung nicht nur der Politiker, sondern auch der breiten Bevölkerung illustriert. Bis zu den vorzeitigen Neuwahlen im September regierte dann eine bunte Koalition von Meciar-Gegnern aus fünf Parteien, die von den Mitte-rechts stehenden Christdemokraten über neu entstandene Zentrums-Gruppierungen, zu denen auch der vorherige Außenminister und neue Premier Jozef Moravcik gehörte, bis hin zu der postkommunistischen „Demokratischen Linken“ reichte (40). Die neue Regierung, die auch auf die stillschweigende Unterstützung der ungarischen Minderheitsparteien zählen konnte, bekam einen gewissen Vertrauensvorschuß. Im April gaben immerhin 54 Prozent an, sie würden der Regierung vertrauen, fast soviel wie Meciar's Mannschaft bei Beginn der Unabhängigkeit erzielt hatte. Obwohl die Regierung insgesamt nur wenig an Vertrauen verlor – im Juli und im Dezember erreichte sie jeweils 52 Prozent –, manövrierte sie sich doch in eine heikle Situation, vor allem durch ihre „modernistische“ stabilitätsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik unter der „postkommunistischen“ Vizepremierministerin Schmoegnerova. Sie konnte damit die Erwartungen in bezug auf eine Verbesserung der materiellen Bedingungen nicht erfüllen, wie Umfragen aufzeigten (41).

So schaffte es Meciar, Experte in politischen Comebacks, mit einem aufwendigen, aggressiv-populistischen Wahlkampf erneut. In einer Koalition mit der kleinen Bauernpartei RSS errang er bei den Wahlen Ende September 35 Prozent der Stimmen. Damit lag er klar vor dem postkommunistisch dominierten Wahlbündnis der „Gemeinsamen Wahl“ mit ihren enttäuschenden 10,4 Prozent. Profitiert hatte Meciar vor allem von der geringen Informiertheit und der Unentschlossenheit vieler Wähler und Wählerinnen. Fast ein Drittel der Befragten gaben beispielsweise an, überhaupt kein Programm der Parteien zu kennen, rund ein Sechstel nur das einer einzigen Partei. Nur gut die Hälfte wußte schon vor dem Beginn der Wahlkampagne, welcher Partei sie die Stimme geben wollten. Bei der Beurteilung der Wahlpropaganda schnitt die Partei Meciar mit großem Abstand am besten ab. Anfang Dezember war Meciar auch der Politiker, dem 27 Prozent am meisten vertrauten (im Mai erst 22 Prozent), gefolgt von Präsident Kovac mit 17 Prozent (im Mai noch 23 Prozent) und Premierminister Moravcik mit 17 Prozent (im Mai noch 22 Prozent). Auch bei der Kompetenzeinschätzung schnitt Meciar am besten ab, vor Schmoegnerova, nur bei den moralischen Qualitäten rangiert er hinter Kovac an zweiter Stelle (42).

Meciar konnte mit seinem früheren Koalitionspartner SNS, der Slowakischen Nationalpartei, allein keine Regierung bilden. Diese hatte nämlich nur 5,4 Prozent der Stimmen geholt, so daß beide Parteien auf 70 Sitze kamen, sechs Sitze unter der absoluten Mehrheit. Da eine Zusammenarbeit mit einer der bisherigen Regierungsparteien oder den ungarischen Minderheitsparteien wegen inhaltlichen und persönlichen Konflikten nicht in Frage kam, suchte Meciar die Unterstützung der ZRS, einer linkspopulistischen Abspaltung der „Postkommunisten“. Diese hatte mit einem Stimmenanteil von 7,3 Prozent überraschend gut abgeschnitten, vor allem unter den enttäuschten Arbeitern. Und obwohl ihr Vorsitzender, Jan Luptak, zuerst in der Opposition bleiben wollte, näherte er sich Meciar immer mehr an. Bereits in den ersten Parlamentssitzungen stimmte er mit der Meciarpartei, die eine politische Attacke startete. Mißliebige Führungskräfte in wichtigen Positionen wie den staatlichen Medien und den Privatisierungsorganen wurden entlassen, bereits beschlossene Gesetze wieder geändert (43).

Mitte Dezember gelang es schließlich, eine formelle Koalition zu bilden und eine neue Regierungsmannschaft zusammenzustellen. Meciar's HZDS erhielt zwölf Sitze, die ZRS vier und die SNS zwei. Allerdings hatte die heterogene Rechts-Mitte-Links-Koalition begreiflicherweise Mühe, sich auf ein gemeinsames Programm zu einigen. In wichtigen Fragen vertraten die Regierungsparteien verschiedene Ansichten. So war die SNS radikal nationalistisch und deutlich gegen die Berücksichtigung von Minderheitsinteressen eingestellt. Die ZSR wandte sich vor allem gegen die Privatisierung und die europäische Integration. Meciar's Partei wollte hingegen einen „moderaten“ mittleren Kurs steuern und es sich vor allem mit der EU und dem Westen nicht verderben. Meciar's

Linie setzte sich dann weitgehend durch. Bei der Präsentation des Regierungsprogramms Mitte Januar bezeichnete er sogar die Integration mit Europa als ein Hauptziel seiner Politik. Obwohl seine Koalitionspartner immer wieder konträre Meinungen zum offiziellen Europakurs und zum angestrebten Nato-Beitritt von sich gaben, dominierte Meciar Position die bisherige Politik. Deutliches Zeichen hierfür war auch die im März erfolgte Einigung mit Ungarn über die Minderheitenrechte. Allerdings verzögerte sich dann die Ratifikation des Vertrages wegen Unstimmigkeiten in der Koalition (44). Im Juni stellte die Slowakei auch ein offizielles Beitritts-gesuch zur EU. In der Wirtschaftspolitik waren besonders widersprüchliche Positionen vorhanden. Hier standen sich vor allem der das Staatseigentum favorisierende Privatisierungsminister von der ZSR und der eher liberal orientierte Finanzminister von der HZDS gegenüber. Das Regierungsprogramm war denn auch widersprüchlich und wenig konkret. Meciar Linie einer lavierenden Politik konnte sich aber auch hier durchsetzen.

Die innenpolitische Situation war weiterhin durch eine starke Polarisierung gekennzeichnet. Meciar versuchte mit allen Mitteln, seine Position auszubauen und diejenige seiner Gegenspieler auszuhöhlen. Besonders mit Präsident Kovac stand er im Dauerstreit. Um die Kontrolle des Geheimdienstes gab es z. B. schon im Frühling eine heftige Auseinandersetzung. Meciar ließ schließlich vom Parlament ein ihm wichtige Kompetenzen zuerkennendes Sicherheitsdienst-Gesetz verabschieden. Er beschuldigte dabei Kovac, vorher den Geheimdienst zur Überwachung seiner Person mißbraucht zu haben. Kovac bezichtigte seinerseits Meciar, illegale Parallelstrukturen beim Geheimdienst aufgebaut zu haben. Eine weitere internationales Aufsehen erregende Affäre spielte sich im August ab. Ein wegen Betrugsverdacht von Deutschland polizeilich ausgeschriebener Sohn des Präsidenten wurde, höchstwahrscheinlich von slowakischen Geheimdienstkreisen, entführt und nach Österreich gebracht, wo man ihn in der Folge inhaftierte (45). Meciar's Absicht, alle wichtigen Positionen mit seinen Gefolgsleuten zu besetzen und die Opposition zu marginalisieren, traten immer offensichtlicher zutage. So wurden z. B. die Kompetenzen des Präsidenten weiter beschnitten. Auch die Beziehungen mit der ungarischen Minderheit verschlechterten sich, wobei eigenwillige Interpretationen des Ungarnabkommens eine wichtige Rolle spielten. Mitte November wurde ein restriktives Sprachengesetz verabschiedet, das für alle offiziellen Funktionen Slowakisch zur einzig akzeptierten Sprache erklärte, wobei hier die Opposition nur schwachen Widerstand leistete (46). Im März 1996 wurde auch eine neue Verwaltungsreform durchgesetzt, welche die ungarische Minorität benachteiligte, vor allem durch eine neue Kreiseinteilung, welche die Ungarn überall in die Minderheit versetzte.

Vor dem Hintergrund der internen Entwicklungen ist es nicht überraschend, daß Meciar und seine Gefolgschaft weiterhin polarisierend wirkten. Im März 1995 wie auch im Jänner 1996 vertrauten seiner Re-

gierung nur 39 Prozent der Bevölkerung, die wie eh und je in Gegner und Anhänger Meciar's gespalten war. Auch sonst war die slowakische Bevölkerung in wichtigen Fragen zerstritten. Im November 1995 gaben z. B. in einer Umfrage 39 Prozent an, daß der Aufbau einer Marktwirtschaft richtig sei, genau gleich viele, daß dies falsch sei. Gut zwei Drittel zeigten sich enttäuscht über die Entwicklung der Demokratie. 57 Prozent meinten, die Dinge in ihrem Lande gingen allgemein in eine falsche Richtung. Vor drei Jahren waren es noch weniger als die Hälfte gewesen. Zwar hat die Unzufriedenheit über die allgemeine und die politische Entwicklung gegenüber dem Vorjahr wieder etwas abgenommen; die Respektierung der Menschenrechte wurde jedoch viel negativer beurteilt (vgl. Tabelle 2). Meciar's Partei blieb aber trotz aller Unsicherheit und Frustration die mit Abstand populärste Partei. Im Dezember 1995 wurde die HZDS immer noch von 26 Prozent präferiert, vor den Christdemokraten der KDH mit 13 Prozent, der Zentrumspartei DU mit 12 Prozent, der „postkommunistischen“ Linken SDL mit 11 Prozent (47).

3.3 Die politische Entwicklung in Tschechien

Im Vergleich zur politischen Entwicklung in der Slowakei verlief die tschechische relativ stabil. Dabei standen die Regierung und die sie tragende rechtsbürgerliche Koalition anfänglich mehr unter Druck, da sie zuerst einmal den eigenen, ursprünglich gar nicht gewünschten Staat ausgestalten mußten. Darüber gingen die Meinungen in der polarisierten tschechischen Politszene weit auseinander. Ein wichtiges Problem stellte z. B. die Autonomie der mährischen bzw. schlesischen Gebiete dar. Die Aufteilung nach einem föderalen Länderprinzip wurde schon im Herbst 1992 nicht nur von einer Mehrheit der Bewohner Mährens und Schlesiens gefordert, sondern fand auch in den übrigen Gebieten mehr Anhänger als die bisherige, stark zentralisierte Struktur. Die Regierungskoalition, insbesondere die ODS, wehrte sich aber gegen eine föderalistische Lösung. Argumentiert wurde mit Effizienzkriterien und der Notwendigkeit, eine schlagkräftige Regierung zu behalten. Faktisch ging es aber auch um den Erhalt der eigenen Machtpositionen. In der Mitte Dezember 1992 vom Parlament gutgeheißenen Verfassung war denn auch die Regionalisierungsfrage nicht geklärt worden. Die neue Staatlichkeit wurde mit einer kleinen Verfassungskrise eröffnet, da die zweite Parlamentskammer nicht, wie ursprünglich vorgesehen, durch die Übernahme der „alten“, nun sozusagen arbeitslosen föderalen Parlamentarier besetzt werden konnte. Ein weiterer umstrittener Punkt, wie weit der neue Staatspräsident Kompetenzen erhalten sollte, war weitgehend zu Lasten des neuen Amtes entschieden worden, und damit auch zu Lasten von Václav Havel, der im Februar 1993 nur relativ knapp vom Parlament gewählt wurde (48).

Trotz der diversen Konfliktpunkte verlief die politische Entwicklung 1993 aber insgesamt recht stabil. Die Opposition blieb schwach und zerstritten. Bei den Kommunisten kam es im Juli sogar zu einer Abspaltung reformorientierter Kräfte, die sich zur Partei der Demokratischen Linken zusammenschlossen. Die Opposition verlor auch – mit Ausnahme der Sozialdemokraten – etwas in der Wählergunst, während die Koalitionsparteien mit nur geringen Schwankungen ihre dominante Stellung verteidigten. Die Regierung konnte ein relativ hohes Akzeptanzniveau halten. Immer über die Hälfte der Befragten – zwischen 52 Prozent bis 64 Prozent – sprachen ihr das Vertrauen aus. Auch Václav Klaus blieb relativ populär: Im Februar und im September lag er mit 61 Prozent jeweils an vierter Stelle, nur wenig hinter Präsident Havel mit 67 Prozent bzw. 68 Prozent. Seine Partei war im März auch mit 27 Prozent (im November sogar mit 32 Prozent) in der Wählergunst die mit Abstand beliebteste Partei vor den oppositionellen Sozialdemokraten mit 11 Prozent (im November 13 Prozent), dem Koalitionsspartner ODA mit 11 Prozent (im November 10 Prozent) und dem kommunistisch dominierten Linken Block mit 8 Prozent (im November 8 Prozent). Allerdings verlor das Parlament deutlich an Vertrauen, nicht zuletzt wegen diverser unschöner Szenen und Affären, man denke etwa an die Tumulte bei der Präsidentenwahl und die hartnäckige Verteidigung materieller Privilegien (z. B. keine Durchsuchung des Gepäcks beim Zoll, keine Offenlegung von politischen und wirtschaftlichen Interessenkollisionen). Im März 1993 sprachen dem Parlament nur 34 Prozent das Vertrauen aus, im Dezember sogar nur noch 20 Prozent; ein Jahr vorher waren es immerhin noch 47 Prozent gewesen. Insgesamt war die Stimmung Ende 1993 bezüglich der allgemeinen und der politischen Entwicklung zwar besser als vor einem Jahr (vgl. auch Tabelle 2 im Anhang). Aber seit einer deutlichen Verbesserung im Winter hatte sie sich wieder etwas verschlechtert. Waren z. B. im März 38 Prozent mit der politischen Lage zufrieden gewesen, so im Dezember noch 33 Prozent; im Dezember 1992 waren es 22 Prozent gewesen (49).

Diese relative Unzufriedenheit hing auch damit zusammen, daß wichtige politische Probleme durch Politikasterei und Parteienstreit, gerade auch unter den Koalitionspartnern, nicht gelöst werden konnten. So blieb die wichtige Frage der Regionalisierung offen, auch die umstrittene Frage der Rückgabe kirchlichen Vermögens. Zwar einigte man sich nach langen Querelen schließlich im Grundsatz auf die Bestellung des Senats – er sollte zusammen mit den Gemeindewahlen im Herbst 1994 neu gewählt werden –, ohne jedoch eine präzise Wahlordnung zu vereinbaren. Auch mit der Slowakei blieben verschiedene Fragen offen, wie die endgültige Aufteilung des Staatsbesitzes. Einen bedeutsamen sozialen und politischen Konflikthanlaß bildete die Behandlung der Roma, die zum Teil aus der Slowakei emigriert und diversen Schikanen ausgesetzt waren (50).

Auch 1994 gelang es nicht, die unerledigten politischen Probleme einer Lösung näherzubringen. Die Vereinbarung über die Senatswahlen

scheiterte, weil sich die kleineren Koalitionsparteien gegen den von der ODS forcierten Wahlmodus zur Wehr setzten, der ihr einen klaren Sieg garantiert hätte. Zwar wurde von der Regierung im Sommer ein Gesetzesentwurf über die Regionalisierung genehmigt; dieser wurde aber sowohl von der Opposition wie von den kleineren Koalitionsparteien abgelehnt, da er durch die Schaffung von 17 Regionen eine zu starke Zersplitterung bedeutet hätte. Bei der Frage der Rückgabe kirchlichen Vermögens konnte nicht einmal ansatzweise eine Lösung vereinbart werden, da die ODS nur eine eingeschränkte Wiedergutmachung zulassen wollte, was bei den christlich-demokratischen Koalitionspartnern auf Widerstand stieß. Auch bei den schon erwähnten Reformplänen bezüglich der Sozialleistungen existierten Differenzen. Gegen die Roma wurde zunehmend ein harter Kurs eingeschlagen; vielen wurde die Staatsbürgerschaft verweigert, da sie die recht anspruchsvollen Bedingungen nicht erfüllen konnten und die Beantragungsfrist zur Jahresmitte ausgelaufen war. Trotz internationalen Protesten wurde an der Regelung festgehalten, nicht zuletzt auch aus Rücksicht auf die negative Einstellung der Bevölkerungsmehrheit. Rassistische oder fremdenfeindliche Übergriffe häuften sich. 1994 wurden insgesamt 160 solcher Straftaten registriert (51).

1994 kam es auch zu vermehrten Spannungen zwischen Regierung bzw. dem Premierminister und dem Präsidenten, der die Schaffung „zivilgesellschaftlicher“ Strukturen bzw. intermediärer Strukturen zwischen Staat und Bürger forderte, z. B. mit der Schaffung eines Gesetzes zur Förderung gemeinnütziger Organisationen. Havel setzte sich auch, mit deutlicher Spitze gegen die herrschende Parteienwirtschaft, für mehr Moral und Engagement in der Politik ein. Damit gab er weitgehend die Volksmeinung wieder. Eine breitangelegte Umfrage vom Herbst hatte z. B. aufgezeigt, daß trotz der überwiegenden Akzeptanz des neuen Regimes seit der Wende – dies traf bei 59 Prozent der Befragten zu, in der Slowakei nur bei 37 Prozent – sowie der grundlegenden ökonomischen Veränderung – bei 68 Prozent der Befragten, in der Slowakei nur bei 41 Prozent – eine tiefliegende Unzufriedenheit mit politischen Erscheinungen, eine eigentliche politische Entfremdung, vorhanden war, die sich auch nicht wesentlich von derjenigen in der Slowakei unterschied. Nur 24 Prozent (in der Slowakei 16 Prozent) meinten z. B., die Politiker verhielten sich selbstlos und moralisch; 85 Prozent (in der Slowakei 91 Prozent) hingegen stimmten der Ansicht zu, die Personen an der Macht seien nicht an den Meinungen von Leuten wie sie interessiert. 58 Prozent meinten auch, daß die Wahlen keine Möglichkeit darstellten, die Entwicklung des Landes zu beeinflussen (52). Trotz der weitverbreiteten Skepsis gegenüber den Politikern blieb das Vertrauen in die Regierung praktisch unverändert hoch: Die Werte schwankten zwischen 60 Prozent (im Februar) und 53 Prozent (im April). Auch die Koalitionsparteien konnten ihre beherrschende Stellung in der Wählergunst mit geringen Schwankungen halten, wobei die ODS leicht einbüßte (im Dezember noch 27 Prozent), während die ODA

(12 Prozent) und die KDU-CSL (8 Prozent) etwas zulegten. Dies legt die Vermutung nahe, daß die Mehrheit der Bevölkerung die Situation als kaum veränderbar perzipierte bzw. sich die Opposition nicht als Alternative profilieren konnte. Vor allem die kleineren Parteien verloren durch diverse interne Konflikte, Aufspaltungen und Regruppierungen weiter an Akzeptanz (53). Nur die Sozialdemokraten konnten nach einem anfänglichen Rückgang wieder zulegen (Februar 9 Prozent, Dezember 12 Prozent), z. T. auch etwas die Kommunisten (Dezember 6 Prozent).

1995 schien sich dann allerdings erstmals eine Trendwende anzubahnen. Die Koalition kam immer mehr unter Druck. Nicht nur bei den Sachfragen, insbesondere bei der Bestellung des Senats, der Dezentralisierung und der Reform der Sozialgesetzgebung, gab es zunehmend heftige Auseinandersetzungen. Dabei war die Position der Regierungsmehrheit oft unpopulär, wie bei den geplanten Sozialreformen, wie die oben erwähnte Großdemonstration zeigte. Zusätzlich machten den Regierungsparteien Affären zu schaffen. Einen heftigen Skandal gab es Anfang 1995, als der Vorsitzende der Koalitionspartei ODA, Jan Kalvoda, den tschechischen Geheimdienst beschuldigte, illegal Parteien zu bespitzeln. Eine parlamentarische Kommission verneinte schließlich die Berechtigung der Vorwürfe; allerdings tauchten später neue Indizien auf, daß doch Aktivitäten bestimmter Gruppierungen wie die der Kommunisten beobachtet worden seien. Böse Zungen behaupteten, daß Kalvoda die Sache nur aufgerollt habe, um vom eigenen Finanzskandal abzulenken, in den mehrere Parteifunktionäre verwickelt waren. Aber auch die ODS hatte ihre Affären, etwa das Gala-Diner, das Klaus Ende 1994 organisieren ließ, um für seine Partei Geld zu sammeln. Die Ehre, mit dem Herrn Ministerpräsidenten zu dinieren, kostete immerhin 250.000 Kronen, wobei auch etliche Manager von Staatsbetrieben sich dieses Vergnügen, natürlich auf Spesenbasis, nicht entgehen ließen. Durch all die Konflikte und Skandale spitzte sich die Situation zu. Im März wurde vermehrt auch in den Medien davon gesprochen, daß die Koalition auseinanderfallen könnte. In diesem Falle hätte eine Minderheitsregierung die Aufgabe übernehmen müssen, bis zu den nächsten Wahlen von 1996 auszuharren. Selbst Präsident Havel, nicht unbedingt ein Freund von Václav Klaus, forderte die Streithähne auf, aus Gründen der Staatsräson die Konflikte zu bändigen und die Koalition bis zu den ordentlichen Wahlen fortzuführen (54).

Die Krisen und Affären führten auch zu einem Vertrauensverlust der Regierung und der Koalitionsparteien. Bekundeten im Januar 58 Prozent ihr Vertrauen in die Regierung, so im August noch 50 Prozent. Bei den Wahlpräferenzen verlor vor allem die ODA (im Januar noch 10 Prozent, im August nur noch 5 Prozent), aber auch die ODS fiel etwas zurück (im Februar 30 Prozent, im August noch 25 Prozent). Von den zahlreichen Oppositionsparteien konnte aber nur die sozialdemokratische CSSD deutlich zulegen (im Januar 14 Prozent, im August 23 Prozent). Damit konnte sie bis im Sommer beinahe zur lange unangefoch-

ten an der Spitze liegenden ODS aufschließen, wie auch andere Umfragen bestätigten. Allerdings vergrößerte sich bis Ende des Jahres der Abstand wieder auf rund 10 Prozentpunkte und blieb auch bis im April 1996 praktisch gleich (55). Die Koalitionsparteien hatten durch ein geschlosseneres Auftreten ihr Image wieder etwas aufbessern können, auch wenn im Herbst einige umstrittene politische Geschäfte anstanden, wie die Verlängerung der „Lustration“, der „antikommunistischen“ Gesetzesvorlage bis ins Jahr 2000, bei der das Parlament das Veto von Präsident Havel überstimmte (56). Zudem dürfte sich auch die verbesserte Wirtschaftslage zu ihren Gunsten ausgewirkt haben, so daß das traditionelle Übergewicht der Rechten gegenüber der Linken wieder zum Tragen kam.

In Tschechien hatten sich bezeichnenderweise noch im März 1995 mehr Befragte zur Rechten als zur Linken gezählt, nämlich 39 Prozent gegenüber 21 Prozent, während sich 29 Prozent der Mitte zugeordnet hatten. Daß beträchtliche Teile der tschechischen Bevölkerung zwar „linke“ Forderungen unterstützten, wie auch Umfragen über die geplanten Sozialleistungsveränderungen zeigten, sich aber trotzdem eher „rechts“ positionierten, war ein politisch äußerst wirksamer Widerspruch. Václav Klaus jedenfalls hatte bisher darauf zählen können. Offenbar hat er den Bogen allerdings etwas überspannt, gingen seine Reformpläne zu weit. Die Tschechen und Tschechinnen sind zwar geduldig und meist auch kühle Rechner – von der Rechten erwarten sie vor allem wirtschaftlich mehr als von der Linken –, aber sie sind immer noch relativ egalitär eingestellt. Dies dürfte denn auch den Ausschlag gegeben haben, daß die Koalitionsparteien in den Wahlen von Anfang Juni 1996 die absolute Parlamentsmehrheit verloren – wenn auch nur ganz knapp mit zwei Mandaten unter dem absoluten Mehr. Vor allem die ODS von Klaus, die im März mit der kleinen KDS fusioniert hatte, mußte Verluste hinnehmen. Zwar erreichte sie mit 30 Prozent den gleichen Stimmenanteil wie 1992; da aber deutlich weniger Stimmen auf kleine Parteien entfielen, die die Fünfprozenthürde nicht überwandten, konnte sie dieses Mal weniger Überhangmandate erringen und verlor gegenüber den letzten Wahlen 8 Mandate. Die etwas sozialer eingestellten Christdemokraten von der KDU konnten sich hingegen etwas verbessern (8 Prozent; plus 3 Mandate), während die liberalkonservative ODA trotz eines leicht höheren Stimmenanteil von 6,5 Prozent ein Mandat einbüßte. Allerdings gelang es auch der sozialdemokratischen CSSD nicht, die ODS zu überflügeln, und dies trotz großer Gewinne, die nicht zuletzt aufgrund eines vor allem auf dem Lande erfolgreich geführten Wahlkampfes zustande kamen (Stimmenanteil 26 Prozent, plus 45 Mandate) (57). Da von den insgesamt 16 zur Wahl angetretenen Parteien sonst nur noch zwei extreme, politisch völlig isolierte Parteien – die Kommunisten einerseits (Stimmenanteil 10 Prozent) und die Rechtsnationalisten von der SDPR-RSC andererseits (Stimmenanteil 8 Prozent) – den Sprung ins Parlament schafften, resultierte eine sehr ungünstige Konstellation, die keine stabile Regierungsbildung mehr erlaubte.

4. Fazit

Tschechien und die Slowakei schlugen sowohl wirtschaftlich als auch politisch grundsätzlich ähnliche Umgestaltungsstrategien in Richtung auf ein westliches System ein. Aufgrund verschiedener aktueller und historischer Ausgangsbedingungen kam es aber zu deutlichen Unterschieden in den Akzentsetzungen und den Ergebnissen der Reformpolitik, was die besondere Bedeutung länderspezifischer Verhältnisse im „postsozialistischen“ Transformationsprozeß unterstreicht. Die slowakische Entwicklung verlief dabei generell „chaotischer“, mit mehr Brüchen und Wendungen als diejenige Tschechiens, vor allem im politischen Bereich. Sie liegt damit der polnischen Entwicklung näher, während die tschechische viel stabiler ablief und eher mit der ungarischen oder der slowenischen Entwicklung vergleichbar ist.

Die wirtschaftliche Entwicklung verlief erstaunlicherweise positiver, als man allgemein erwartet hatte, wobei Tschechien, nicht zuletzt aufgrund des Startvorteils, erwartungsgemäß besser abschnitt als die kleinere Slowakei. Diese erreichte aber überraschenderweise 1994/95 – nach einem stärkeren Einbruch im ersten Jahr nach der Unabhängigkeit – eine etwas schnellere und nachhaltigere Erholung des Wachstums, während Tschechien eine bessere monetäre Stabilität und eine deutlich geringere Arbeitslosigkeit verzeichnen konnte. Diese Unterschiede hingen mindestens teilweise mit dem wirtschaftspolitischen Kurs zusammen, der in der Slowakei etwas stärker export- und wachstumsorientiert war als in Tschechien, wo strikter eine – allerdings sozial etwas abgefederte – neoliberale Stabilitätspolitik verfolgt wurde. In der Slowakei Meciar wurde auch eine staatlich dominierte strukturelle Umstellung mit „Klientelkapitalismus“-Elementen forciert, während in Tschechien mehr privatwirtschaftlich-korporatistische Elemente im Vordergrund standen, gefördert durch die zweite Welle der allgemeinen Privatisierung und die dominante Stellung der Investmentfonds und Banken. In beiden Ländern stehen immer noch schwerwiegende Probleme an wie die Sanierung unrentabler Betriebe, die Reform der Sozialleistungssysteme und eine „Zähmung“ allzu „wilder“ Kapitalismusstrukturen mit ihren unlegitimierten sozialen Unterschieden. Auch eine weitere deutliche wirtschaftliche Erholung ist mittelfristig noch nicht gesichert. Sie hängt neben der internen Entwicklung insbesondere von der ökonomischen Entwicklung und der Ostpolitik Westeuropas ab. Der Abstand zur EU ist immer noch groß – beispielsweise war 1995 das kaufkraftbereinigte Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Tschechien fast 50 Prozent und in der Slowakei gut 60 Prozent geringer als der EU-Durchschnitt (58). Selbst bei günstigen Verhältnissen wird es ungefähr eine Generation brauchen, bis eine weitgehende Annäherung erreicht ist, wobei Tschechien dank des Startvorteils etwas schneller vorankommen dürfte.

Die politische Umstellung schien zwar einfacher durchführbar als die wirtschaftliche, aber auch hier zeigten sich große Probleme. Obwohl die

Entwicklung in Tschechien um einiges stabiler verlief als in der Slowakei und durch die Kontinuität einer „bürgerlichen“ Mitte-Rechts-Regierungskoalition geprägt war, kam es auch dort zu intensiven Konflikten und wachsender Enttäuschung. Daß in Tschechien allerdings bei den von Juni 1996 keine Wahlen im Frühjahr 1996 eine ähnliche Wende nach „links“ wie in Polen oder Ungarn erfolgte, ist verständlich. Zu unterschiedlich sind die politischen Einstellungen und das Parteiengefüge, obwohl in Tschechien ebenfalls eine zunehmende Polarisierung zwischen einem eher „rechtsorientierten“ und einem eher „linksorientierten“ Lager zu erkennen ist. Jedenfalls spielten die zu traditionell eingestellten Postkommunisten Tschechiens im Gegensatz zu Polen oder Ungarn keine entscheidende Rolle, da die Sozialdemokraten sich zur führenden Kraft links der Mitte emporgearbeitet hatten. Allerdings verloren die Parteien der Regierungskoalition ihre absolute Mehrheit, und die Bildung einer stabilen Regierung wurde durch die entstandene ungünstige Kräftekonstellation erschwert. Tschechien scheint sich nunmehr in Richtung eines „deutschen“ Parteiensystems zu entwickeln, mit der rechtsbürgerlichen ODS und der sozialdemokratischen CSSD als den beiden Hauptparteien.

In der Slowakei hingegen dürfte die Herausbildung eines stabilen Parteiengefüges länger dauern. Hier dominieren immer noch – sogar noch ausgeprägter als im Nachbarland Polen – Parteien- und Politikerrallianzen, die stärker durch persönliche Rivalitäten und Unterschiede des politischen Stils geprägt sind als durch programmatische Differenzen, was auch mit der schwierigen Staats- und Nationsbildung zusammenhängt. Als charismatischem „Staatgründer“ gelang es dem stark polarisierend wirkenden Meciar weiterhin, die dominante politische Persönlichkeit zu bleiben, und dies trotz seiner autoritären Neigungen und seines impulsiven Stils – Eigenschaften, die beispielsweise in Polen entscheidend zur Wahlniederlage Walesas beigetragen haben (59). Die Spaltung der politischen Szene in Meciar-Anhänger und Meciar-Gegner bewirkte im wesentlichen auch die große Instabilität mit bereits der dritten Regierung, wobei die letzten zwei Koalitionen ungewöhnliche Zweckallianzen von „linken“ bis „rechten“ Parteien beinhalteten.

Trotz aller Schwierigkeiten ist aber mit hoher Wahrscheinlichkeit anzunehmen, daß nicht nur in Tschechien, sondern auch in der Slowakei die grundlegenden demokratischen Strukturen erhalten bleiben. Und wenn man an die schwierigen, teilweise sogar verheerenden Konflikte und Probleme denkt, die im Zusammenhang mit der Aufteilung Jugoslawiens oder der UdSSR entstanden sind, darf die Entwicklung Tschechiens und der Slowakei nach der Trennung als recht erfolgreich eingestuft werden.

Anhang

Tabelle 1:

Wirtschaftsentwicklung 1990–1996

	Wachstum BIP ¹⁾	Arbeits- losenrate	Inflation	Budget- ergebnis ²⁾	Real- löhne	Anteil des Privat- sektors am BIP ³⁾
TSCHECHIEN						
1990	– 1	1	10	0	– 5	12
1991	–14	4	57	2	–26	17
1992	– 6	3	11	0	10	28
1993	– 1	4	21	0	4	45
1994	3	3	10	1	7	56
1995	5	3	9	0	8	
1996	5–6	3	8–9			
SLOWAKEI						
1990	– 3	2	10	0	– 6	4
1991	–14	12	61	–4	–25	15
1992	– 7	10	10	–3	9	22
1993	– 5	14	23	–7	–4	25
1994	5	15	13	–4	3	44
1995	6	13	8	–2	4	
1996	5	13–14	9–10			
Zum Vergleich:						
POLEN						
1990	–12	6	586	0	–24	31
1991	– 7	12	70	–3	1	45
1992	2	14	43	–6	–4	48
1993	4	16	35	–3	–1	54
1994	5	16	32	–3	3	56
1995	7	15	28	–3	3	
1996	5–6	13–14	20–21			

¹⁾ Außer der Arbeitslosenrate (Stand Jahresende), dem Anteil des Privatsektors (Stand Jahresende) und dem Budgetergebnis sind alle Zahlen prozentuale Veränderungen gegenüber dem Vorjahr. Die Zahlen von 1995 sind z. T. vorläufig, die Zahlen für 1996 sind Voraussagen des WIIW 225 (1996).

²⁾ Minuszahlen: Budgetdefizit in Prozent des BIP (Bruttoinlandsprodukt), Pluszahlen: Budgetüberschuß in Prozent des BIP.

³⁾ Die offiziellen Zahlen sind als ungefähre Schätzwerte zu betrachten (ohne Genossenschaftssektor); inoffizielle Schätzungen der EBRD geben für Mitte 1995 für den gesamten Privatsektor etwas höhere Zahlen an: Tschechien 70 Prozent, Slowakei 60 Prozent (höherer Genossenschaftsanteil mit rund 14 Prozent) und Polen 60 Prozent, vgl. EBRD (1995) 11.

Quellen: Nationale Statistiken und WIIW 204 (1994) und (225) 1996, Business Central Europe (Febr. 1996), EBRD (1995) 28.

Tabelle 2:**Reformeinstellungen 1990–1994**

Akzeptanzindex

(Prozent positive Antworten minus Prozent negative Antworten nach repräsentativen Umfragen, die jeweils im Herbst des betreffenden Jahres durchgeführt wurden)

	Einführung der Markt- wirtschaft	Allgemeine Richtung der Entwicklung	Entwicklung der Demokratie	Respektierung der Menschenrechte
TSCHECHIEN				
1990	54	37	-16	
1991	39	17	-25	34
1992	23	24	-19	19
1993	15	28	0	12
1994	11	25	-9	7
SLOWAKEI				
1990	28	13	-42	
1991	29	-30	-55	30
1992	15	- 1	-53	37
1993	-4	-32	-59	27
1994	0	-39	-62	36
Zum Vergleich:				
POLEN				
1990	47	13	1	
1991	28	-41	-21	- 4
1992	33	-29	-24	-17
1993	29	- 4	-14	-19
1994	26	-30	-40	-29
1995	46	7	- 3	- 3

Quelle: Central and Eastern Eurobarometer 5 (1996) 10, 15 und 18.

Anmerkungen

- (1) Eine ausführliche Darstellung des Entwicklungsweges der Tschechoslowakei bzw. Tschechiens und der Slowakei bis 1993 ist in Juchler (1994) enthalten, wo neben einer Gesamtdarstellung des osteuropäischen Transformationsprozesses auch die polnische Entwicklung detailliert beschrieben ist. Für eine Kurzfassung vgl. *Wirtschaft und Gesellschaft* 20/1 (1994) 83–110.
- (2) *Central European Economic Review* (Dec. 1995) 9, *Gazeta Bankowa* (7. 1. 1996) 28. Vgl. auch Lidove Noviny (22. 3. 1995), wo ein Ausspruch von Klaus an einer Tagung von Finanzexperten in Prag zitiert wird, daß sich die tschechische Wirtschaft bereits in der Phase nach der Transformation befinde.
- (3) *Transition* 23 (1995) 53, *Business Central Europe* (Dec. 1995) 13.
- (4) Vgl. dazu Wolchik (1991) und Juchler (1994), wo auch Literaturhinweise enthalten sind.
- (5) Juchler (1994) 95f., vgl. auch Tabelle 2 im Anhang.
- (6) EBRD (1995) 39 und 57.
- (7) Juchler (1994) 344 und 356f., WIIW 204 (1994) 26.
- (8) *Wirtschaft und Gesellschaft* 1(1994) 101f.
- (9) WIIW 204 (1994) 34ff., Fisher (1994) 89.
- (10) WIIW 214 (1995) 19, WIIW 225 (1996) 90, World Bank (1994) 91. Es war denn auch nicht überraschend, daß in einer Umfrage im Dezember 1993 58 Prozent der Befragten angaben, daß ihr Lebensstandard sich im letzten Jahr verschlechtert habe, nur 13 Prozent, daß er sich verbessert habe, vgl. *SU SR – VVM* 1 (1995) 4.
- (11) World Bank (1994) 42, EBRD (1995) 28.
- (12) Fisher (1995) 61ff. Die Slowakei verzeichnete in der Folge einen Handelsüberschuß mit Tschechien. Das bilaterale Zahlungsabkommen der beiden Länder auf der Basis eines Clearingsystems, das nach dem Wegfall der gemeinsamen Währung installiert worden war, wurde von Tschechien Mitte 1995 gekündigt und trat ab Oktober 1995 außer Kraft. Kurz darauf einigte man sich auf die Begleichung des Überschusses von 130 Millionen Ecu, vgl. *Business Central Europe* (Febr. 1996) 13.
- (13) Die Direktinvestitionen pro Kopf waren denn auch rund dreimal geringer als in Tschechien, vgl. WIIW 225 (1996) 20. Zur Privatisierung vgl. *Gazeta Wyborcza* (1. 10. 1994) Beilage *Gazeta Srodkowoeuropejska*, EBRD (1995) 28, Fisher (1995), 61f.
- (14) *SU SR – VVM* 1 (1995) 4, EBRD (1995) 56. Allerdings war die offizielle Einkommensungleichheit zwischen 1987–1993 praktisch gleich geblieben mit einem Gini-Index von 0.20, im Gegensatz zu Tschechien, wo der Index von 0.19 auf 0.27 angestiegen war, vgl. Milanovic (1994) 12.
- (15) 1995 betrug der Lohn rund 230 \$; allerdings war die effektive Kaufkraft durch die Unterbewertung der Währung einiges höher und fiel gerade im Konsumgüterbereich relativ günstig aus, vgl. WIIW 225 (1996) 28 und 85, sowie *Business Central Europe* (Febr. 1996) 64, wo die Slowakei bei einer Untersuchung der Kaufkraft der Durchschnittsstundenlöhne hinter Ungarn und Polen, aber noch vor Tschechien rangierte.
- (16) Siehe z. B. die Ölraffinerie Slovnaft, die durch trickreiche Umwege unter die Kontrolle des Managements fiel, vgl. *Business Central Europe* (Febr. 1996) 26f.; zur Privatisierung generell vgl. EBRD (1995) 57 und WIIW 225 (1996) 88.
- (17) WIIW 207 (1995) 19 und 225 (1996) 20 und 88, *Business Central Europe – Annual Review* (Dec. 1995) 32 und (Feb. 1996), 77. Mit 733 Millionen \$ war der Stand der Direktinvestitionen Ende 1995 fast achtmal geringer als in Tschechien.
- (18) Einige bekannte slowakische Unternehmen sind zwar kreditwürdiger geworden, vor allem seit im Mai 1995 die ersten internationalen Kreditratings verteilt worden sind. VUB, die größte Bank, und VSZ, ein Stahlunternehmen, konnten international aufgelegte Anleihen von 60 bzw. 35 Millionen \$ 1995 ohne Mühe zeichnen lassen, vgl. *Business Central Europe* (Dec. 1995) 47 sowie WIIW 225 (1996) 10 und 89.
- (19) *CSU Indicators* 2 (1995), Juchler (1994), WIIW 204 (1995).
- (20) Pehe (1994) 73, WIIW 204 (1995) 19.
- (21) *Business Central Europe* (Oct. 1994) 11, *Gazeta Wyborcza* (1./2. 10. 1994), Beilage *Gazeta Srodkowoeuropejska* 16, Pehe (1994). Zur generellen Einschätzung vgl. Juchler (1995), *Economist* (22. 10. 1994) 23ff.

- (22) IVVM 3/81 und 21/33 (1995), Central and Eastern Eurobarometer 3 (1993), Figure 2 und 4 (1994) Figure 2.
- (23) CSU Indicators 2 (1995) und CSU Quarterly Bulletin 1 (1995), 33.
- (24) Pehe (1995) 31, EBRD (1995) 193; zur Verschlechterung der Außenhandelsbeziehungen vgl. auch Business Central Europe (July 1995) 20, Transition Newsletter (Worldbank) 5-6 (1995) 6.
- (25) In der Slowakei perzipierten 1994 16 Prozent eine Verbesserung, 52 Prozent eine Verschlechterung, vgl. Central and Eastern Eurobarometer 4 (1994) Figure 2 und 5 (1995) Figure 2; IVVM 3/81 und 21/33 (1995).
- (26) Lidove Noviny (19. 4. 1994) 3.
- (27) EBRD (1995) 28, CSU Indicators 2 (1995) A1.
- (28) Lidove Noviny (4. 8. 1995) 1, Polityka 49 (1994) Dodatek Prywatyzacja.
- (29) WIW 225 (1996) 56ff, Komerční Banka, Economic Trends 2 (1996) 1ff., CSU Bulletin 12 (1995) 20.
- (30) EBRD (1995) 39.
- (31) IVVM 7/88 (1995). Eine gewisse Verbesserung der Stimmung erfolgte erst im Herbst, vgl. IVVM 7/106 (1995): Anfang November waren 65 Prozent zufrieden, 33 Prozent unzufrieden mit ihrem Lebensstandard.
- (32) Rude pravo (27. 3. 1995), 1f. Beispielsweise wurde geplant, nur noch eine minimale obligatorische Altersrente auszubezahlen und private Zusatzversicherungen einzuführen. Zur Sozialpolitik vgl. Vecernik (1995) 26ff.
- (33) Transition 24 (1995) 46f., Budovani Statu 11 (1994) 11, Tagesanzeiger (26. 3. 96), Streiks gab es weiterhin fast keine. 1995 gingen nur gerade 2.000 Arbeitstage verloren, 1994 3.100 (nach Angaben des CSU, des Statistischen Amtes in Prag) 3.
- (34) WIW 225 (1995) 54.
- (35) Lidove Noviny (22. 3. 1995).
- (36) Vgl. dazu ausführlich Juchler (1994), wo auch Literaturhinweise enthalten sind; Butora, Butorova (1993).
- (37) RFE/RL Research Report 7 (1993) 13ff.
- (38) Vgl. Wirtschaft und Gesellschaft 1 (1994) 102f.
- (39) Daten des SU SR – VVM; sofern nichts anderes vermerkt ist, stammen die im folgenden verwendeten Umfragedaten von der gleichen Quelle, dem slowakischen Meinungsforschungsinstitut des Statistischen Amtes.
- (40) RFE/RL Research Report 13 (1994) 8f.
- (41) SU SR VVM 3 (1994) 35; zum Wirtschaftskurs vgl. vorne Abschnitt 2 und RFE/RL Research Report 33 (1994) 58f.
- (42) Focus (1995) 74f.; zu den Wahlen vgl. auch Szolomanyi, Meseznikov (1995).
- (43) Vgl. dazu Fisher (1995) 60f.
- (44) Business Central Europe (Febr. 1996) 13, NZZ (15. 3. 1996) 7.
- (45) Zu den beiden Affären vgl. Lidove Noviny (29. 3. 1995) 1, Transition 19 (1995) 39ff.
- (46) Business Central Europe (Dec. 1995) 13, Transition 24 (1995) 58ff.
- (47) Umfrage des Focus, zitiert nach Budovani Statu 12 (1995) 37, Central and Eastern Eurobarometer 6 (1996) Figabe 1-6, SU SR VVM 1 (1996) 12f; zu den Einstellungen und ihren Widersprüchen vgl. die ausgezeichneten Studien von Focus (1994) und (1995).
- (48) Wirtschaft und Gesellschaft 1 (1994) 101f., Pehe (1994).
- (49) Pehe (1994) 70f.
- (50) Daten des IVVM; sofern nichts anderes vermerkt ist, stammen die im folgenden verwendeten Umfragedaten von der gleichen Quelle, dem tschechischen Meinungsforschungsinstitut des statistischen Amtes.
- (51) Pehe (1995), Tagesanzeiger (20. 5. 1995), Brokl (1995).
- (52) Focus (1995) 7f. und 31ff.; für ähnliche Resultate vgl. auch Rose, Haerpfer (1995): in einer Umfrage vom März 1994 meinten z. B. nur 29 Prozent in Tschechien und 15 Prozent in der Slowakei, daß der gewöhnliche Bürger die Regierungen besser beeinflussen könne als im kommunistischen Regime.
- (53) Vgl. dazu Transition 13 (1995) 70ff.
- (54) Lidove Noviny (22. und 29. 3. 1995), Transition 9 (1995) 8f.
- (55) Lidove Noviny (4. 8. 1995) 3; die Unterschiede betragen je nach Umfrage 2-5 Prozent.
- (56) Central Business Europe (Dec. 1995) 27.

- (57) Vgl. dazu z. B. die Wahlreportage des Autors in der (schweizerischen) Wochenzeitung *WoZ* (31. Mai) 9–10, *Respekt* 18 (1996) 2.
 (58) In Polen war der Abstand mit fast 70 Prozent noch größer, vgl. *WIIW* 225 (1996) 33.
 (59) Juchler (1996).

Literatur

- Brokl, Lubomir et. al., *Ceska Republika v roce* (Praha 1995).
 Butora, Martin; Butorova, Zora, Slovakia: The Identity Challenges of the Newly Born State, in: *Social Research* 60/4 (1993) 705–736.
 Budovani Statu (mezinarodni politologicky ustav, univerzity Brno), *Prehledy ceske a slovenske politiky* (Brno 1994ff.)
 Central and Eastern Eurobarometer (Brussels 1990ff.)
 CSU (Czech Statistical Office), *Indicators of the Economic and Social Development* (Prague 1995).
 CSU (Czech Statistical Office), *Quarterly Statistical Bulletin* (Prague 1995).
 CSU (Cesky statisticky urad), *Bulletin* (Praha 1996).
 EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), *Transition report 1995* (London 1995).
 Fisher, Sharon, Slovakia: The First Year of Independence, in *RFE /RL Research Report* 3/1 (1994) 87–92.
 Fisher, Sharon, Slovakia: Turning Back?, in *Transition* 1/1 (1995) 60–64.
 Focus (Centrum pre socialnu a marketingovu Analyzu), *Current problems of Slovakia – Report of the Sociological Survey May 1994* (Bratislava 1994).
 Focus (Centrum pre socialnu a marketingovu Analyzu), *Current problems of Slovakia – Report of the Sociological Survey December 1994* (Bratislava 1995).
 IVVM (Institut pro vyzkum verejneho mieneni), *Survey-Kurzberichte* (Praha 1993ff.)
 Juchler, Jakob, *Umbruch in Osteuropa. Politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen 1989–1993 – Gesamtüberblick und Fallstudien* (Zürich 1994).
 Juchler, Jakob, *Der Reformprozeß in der Tschechoslowakei bzw. in Tschechien und der Slowakei. Zum Wechselspiel von politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 20/1 (1994) 83–109.
 Juchler, Jakob, *Osteuropäische Erfolgsstories – die Reformwege Polens und Tschechiens im Vergleich*, in: *Europäische Rundschau* 4 (1995) 25–36.
 Juchler, Jakob, *Machtwechsel – die Präsidentschaftswahlen in Polen*, in: *Osteuropa* 3 (1996).
 Milanovic, Branko, *Distribution of Income – Old and New Forms of Poverty and Precariousness*, Council of Europe: *Colloquy On Social Protection* (Strasbourg 1994).
 Pehe, Jiri, *The Czech Republic: A Successful Transition*, in: *RFE/RL Research Report* 3/1 (1994) 70–76.
 Pehe, Jiri, *A Leader in Political Stability and Economic Growth*, in: *Transition* 1/1 (1995) 29–34.
 Rose, Richard; Haerpfer Christian, *New Democracies Barometer III*, SPP (Studies in Public Policy) 230 – Centre for the Study of Public Policy (Glasgow 1995).
 SU SR – VVM (Statisticky urad Slovenskej republiky – vyzkum verejnej mienky), *Na-zory – Informacny Bulletin* (Bratislava 1993ff.).
 Szomolanyi, Sona; Meseznikov, Grigirij (Hrsg.), *Slovak Parliamentary Elections 1994* (Bratislava 1995).
 Vecernik, Jiri, *Household Incomes and Social Policies: The Czech Republic in the Period 1989–1995* (Praha 1995).
 WIIW (Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche), *Forschungsberichte* (Wien 1993ff.).
 Wolchik, Sharon L., *Czechoslovakia in Transition. Politics, Economics and Society* (London 1991).
 World Bank, *Slovakia – Restructuring for Recovery – A World Bank Country Study* (Washington, D.C. 1994).

Die Ukraine: Auf dem Wege marktwirtschaftlicher Reformen?

Vladimir Pankov

Die Ukraine, die bevölkerungsmäßig und ökonomisch zweitgrößte Ex-Sowjetrepublik (1), befindet sich seit dem Zerfall der Sowjetunion Ende 1991 in einem turbulenten gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Umbruch, dessen Ergebnis, jedenfalls nach Ansicht des jetzigen Präsidenten Leonid Kutschma und seiner Administration, eine entwickelte Marktwirtschaft und Demokratie, etwa nach dem westlichen Vorbild, werden soll. Nur: Dorthin ist noch ein viel größerer Weg als bisher zurückzulegen. Das Land steckt nach wie vor in einer tiefen Transformationskrise, die sich eigentlich kein Transitionsland ersparen konnte. Doch befinden sich die fortgeschrittenen Reformländer entweder bereits auf dem Wachstumspfad (Mitteleuropa, Baltikum) oder sind dabei, ihn zu beschreiten (Rußland), während die Ukrainer ein Licht im Tunnel noch nicht in greifbarer Nähe sehen.

1. Die Wirtschaftskrise und ihre Ursachen

Eine schmerzliche ökonomische Talfahrt dauerte in der Ukraine auch nach dem Unabhängigkeitsreferendum Anfang Dezember 1991 ununterbrochen an, obwohl dem ukrainischen Volk von den Inspiratoren dieses Referendums ein prosperierendes Leben im eigenständigen Nationalstaat lauthals versprochen worden war.

Aus den nach offiziellen Angaben des Statistischen Komitees der GUS zusammengestellten Tabellen 1 und 2 geht hervor, daß die wichtigsten makroökonomischen Daten der Ukraine seit 1991 unentwegt nach unten tendierten. Dabei (Tabelle 2) entsprach die ukrainische Schrumpfrate bei der Industrieproduktion in etwa den Kennziffern Rußlands bzw.

des GUS-Durchschnitts, wogegen die Ukraine beim BIP deutlich schlechter abgeschnitten hat. Es ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, daß in der nur wenig privatisierten ukrainischen Wirtschaft nach wie vor nicht unbeträchtliche Mengen von Gütern am Markt vorbei produziert werden, weil die Staatsbetriebe, ähnlich wie in der Sowjetzeit, gestützt auf staatliche Subventionen häufig dazu tendieren. Dagegen kommen etwa in Rußland, wo 1995 bereits 70 Prozent des BIP im privaten bzw. nichtstaatlichen Sektor erzeugt wurden, das produzierte und das realisierte (d. h. abgesetzte bzw. konsumierte) BIP viel näher aneinander. Außerdem wurde die Schrumpfung der Industrie in Rußland durch eine starke Expansion des tertiären Sektors (auf ihn entfielen 1995 bereits 51,5 Prozent des BIP gegenüber 32,4 Prozent 1990) teilweise aufgefangen, was in der Ukraine nicht der Fall war.

Tabelle 1:

**Die ökonomische Dynamik der GUS-Länder
(real, jeweils in Prozent des Vorjahres)**

	Bruttoinlandsprodukt					Volumen der Industrieproduktion				
	1991	1992	1993	1994	1995	1991	1992	1993	1994	1995**
Aserbaidshan	99,3	77,4	76,9	78,1	83	104,8	76,3	93,0	77,3	78,6
Armenien	91,2	47,7	85,4	105,5	105*	92,3	51,8	89,7	106,9	102 *
Weißrußland	98,8	90,4	89,4	84,2	90	99,0	90,6	92,6	82,9	88,5
Georgien	79,9	59,7	60,6	70	–	77,4	54,2	73,4	60,3	88 *
Kasachstan	88,2	87	87,1	74,5	91	99,1	86,2	85,2	71,9	92,1
Kirgisien	92,2	86,1	84,5	79,9	94	99,7	73,6	74,7	72,0	87,5
Moldawien	82,5	70,9	98,8	68,8	97	88,9	72,9	100,3	72,3	94,0
Rußland	95,0	85,5	91,3	87,4	96	92	82	85,9	79,1	97
Tadschikistan	–	–	82,7	78,7	86	96,4	75,8	92,2	69,2	94,9
Turkmenien	–	–	–	–	–	104,8	85,1	104,0	75,0	93,1
Usbekistan	99,5	88,9	97,6	96,5	98*	101,5	93,3	103,6	101,6	100,2
Ukraine	88,4	86,3	85,8	77	88*	95,2	93,6	92,0	72,7	88,5
GUS-Durchschnitt	93,5	85,2	89,9	85,1	95	92	82	88	77	94

* Schätzung

** Vorläufige Ergebnisse

Quelle: Ekonomika i shisn 4 (1996).

Tabelle 2:**Eckdaten der Wirtschaftskrise 1995 gegenüber 1991
(1991 = 100)**

	Bruttoinlandsprodukt	Industrieproduktion
Ukraine	50,2	55,4
Rußland	65,5	54,0
GUS-Durchschnitt	61,9	52,2

Quelle: berechnet nach: Ebenda (Tabelle 1).

Angesichts der Tatsache, daß selbst während der einmalig tiefen „Großen Depression“ das BIP der USA 1929 bis 1933 um „nur“ 31,1 Prozent zurückging, zeugt der Rückgang des BIP 1995 gegenüber 1991 um 49,8 Prozent deutlich davon, daß die Ukraine heute Balanceakte am Rande des Abgrunds vollziehen muß und in diesem Jahr hoffentlich keine weiteren Schritte dorthin machen wird. Ob das der Kutschma-Administration auch gelingt, bleibt abzuwarten. Jedenfalls hat die Regierung ihre Ziele für 1995 größtenteils verfehlt. So hatte die Regierung für 1995 eine Schrumpfung des BIP gegenüber 1994 um 5,7 Prozent und der Industrieproduktion um gar nur 1 Prozent anvisiert (2), die tatsächlichen Werte (siehe Tabelle 1) fielen jedoch mit 12 Prozent bzw. 11,5 Prozent (3) deutlich schlechter aus. Sehr besorgniserregend in kurz- bzw. mittelfristiger Perspektive ist die Fortsetzung einer seit 1991 andauernden hartnäckigen Investitionskrise. In den ersten neun Monaten 1995 gingen die inländischen Investitionen gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum um 30 Prozent zurück. Damit steht u. a. die Verringerung der Güterbeförderung durch die Eisenbahnen 1995 um 11,6 Prozent gegenüber 1994 im Zusammenhang. Ob die Reduzierung der Inflationsrate von 11.000 Prozent im Jahre 1993 auf 370 Prozent 1995 (4) als Erfolg anzusehen ist, sei dahingestellt. Insgesamt kann all das den Zweckoptimismus mancher Spitzenfunktionäre, so des Vorstandsvorsitzenden der Nationalbank der Ukraine, Viktor Juschtschenko, der Anfang 1996 von einer angeblich vor sich gehenden wirtschaftlichen Stabilisierung sprach (5), kaum untermauern.

Die Talfahrt bei Produktion und Investitionen hat bereits eine hohe Unterbeschäftigung hervorgerufen. Zwar liegt die offizielle Arbeitslosenrate bei nur 0,5 Prozent, doch die tatsächliche Marke erreicht nach diversen Schätzungen – angesichts einer weit verbreiteten latenten Arbeitslosigkeit und Teilzeitbeschäftigung – $\frac{1}{4}$ bis $\frac{1}{2}$. So geht aus einem Ende 1995 in Genf veröffentlichten ILO-Bericht, der auf der Grundlage einer repräsentativen Umfrage bei 566 ukrainischen Betrieben diverser Eigentumsformen entstanden ist, hervor, daß die Arbeitslosigkeit bereits ca. $\frac{1}{4}$ der Erwerbstätigen betroffen hat (6). Das gravierende Gefälle zwischen offiziellen und tatsächlichen Arbeitslosenraten ist nicht auf statistische Manipulationen des Staates, sondern auf andere Umstände

zurückzuführen. So müssen 45 Prozent aller von der Umfrage betroffenen Betriebe ihre Belegschaften in unbezahlten Zwangsurlaub schicken. Die meisten tatsächlichen Erwerbslosen suchen nach einer neuen Arbeitsstelle selbständig, ohne Vermittlung staatlicher Arbeitsämter, und werden folglich von der offiziellen Statistik nicht als Arbeitslose erfaßt.

Wenn man bedenkt, daß das gesamte Arbeitskräftereservoir in der Ukraine (Beschäftigte plus Arbeitslose im erwerbsfähigen Alter) ca. 29 Millionen Personen (57 Prozent der Gesamtbevölkerung von 52 Millionen) zählt, so sind 7 bis 9 Millionen tatsächlich Arbeitslose bzw. -suchende samt ihren Angehörigen doch ein beachtliches Potential für soziale Spannungen, heute und erst recht morgen.

Die Krise hat eine weitgehende Verarmung der Masse der ukrainischen Bevölkerung verursacht, sowohl absolut als auch relativ. Der Durchschnittslohn betrug an der Jahreswende 1995/96 umgerechnet ca. US-\$ 32, was schon Bände spricht. War der ukrainische Durchschnittslohn (auf vergleichbarer US-Dollar-Basis) im Jänner 1992 noch um 6,6 Prozent höher als in Rußland, so ist er bereits im Mai 1993 auf 24,5 Prozent des – eigentlich alles andere als berauschenden – russischen Niveaus gefallen (7) und bleibt auch heute zu diesem in einer ähnlichen Relation. Für viele Ukrainer sieht das ebenfalls von einer argen Krise heimgesuchte Rußland heute quasi wie ein „Eldorado“ aus. Folglich suchen Millionen Ukrainer nach einer Beschäftigung beim östlichen Nachbarn oder gehen dieser schon nach, obwohl ihnen auch dort in ihren kühnsten Träumen nicht einmal die österreichischen Mindestlöhne vorschweben.

So ein tragisches Absacken einer ehemals „blühenden“ Sowjetrepublik konnte Ende 1991 kaum jemand (nur einige wenige Wissenschaftler mit einem besonders hohen Sachverstand und Einfühlungsvermögen) weder in der Ukraine noch im „nahen“ bzw. „fernen“ Ausland vermuten. Häufig räumten westliche Experten, so die von der Harvard-Universität und der Deutschen Bank, der Ukraine sogar die besten Transitions- und Aufstiegschancen unter allen GUS-Staaten ein (8). Folglich wird das spätere Debakel dieses Landes durch hausgemachte, mehr oder weniger subjektive und zufällige Faktoren erklärt. So spricht der – ansonsten sehr sachkundige – deutsche Wirtschaftsberater Wolf Reichardt in bezug auf die Ukraine von einer „mehr oder weniger künstlich entstandenen Wirtschaftsmisere des Landes“ (9).

Dieser These ist jedoch nur teilweise zuzustimmen, und zwar in dem Sinne, daß der marktwirtschaftliche Reformprozeß, großteils durch das persönliche Versagen der neuen Machtelite, vor allem des ersten ukrainischen Präsidenten, Leonid Krawtschuk, weitgehend auf der Strecke geblieben ist. Zum Zeitpunkt der Machtübernahme durch L. Kutschma im Juli 1994 war die Ukraine eine sture, teilliberalisierte Zentralverwaltungswirtschaft und hat sich von diesem Zustand, wie näher zu beleuchten ist, bis heute eher nur graduell und kaum qualitativ in Richtung Marktwirtschaft entfernt.

L. Krawtschuk als ehemaliger KP-Sekretär der Ukraine für Agitation und Propaganda und als ein Mann ohne einschlägige berufliche Erfah-

rungen in der Leitung der Wirtschaft hatte es persönlich sehr schwer, ein konsistentes Reformprogramm in Richtung Marktwirtschaft auszuarbeiten und erst recht durchzusetzen. In der wissenschaftlichen Öffentlichkeit der Ukraine (so auch unter hochqualifizierten Kiewer, Charkower, Lwower, Odessaer und Chersoner Wirtschaftsprofessoren aus meinem langjährigen Bekanntenkreis) hatte er vor dem Beginn des Reformprozesses ökonomisch als ein „biederer Laie“ gegolten, was sich während seiner Amtszeit auch voll bewahrheitet hat. Mit seinen ungeschickten politischen Tricks, seinen abermaligen „Techtelmechtel“ mit den harten einheimischen Nationalisten (vor allem denen aus der Westukraine, woher er selber stammt), woraus er – letztlich ohne den erhofften Erfolg – politisches Kapital schlagen wollte, hat er die öffentliche Meinung gespalten und das Land an den Rand der Spaltung oder der Entwicklung zu einem konföderationsartigen Gebilde getrieben.

Der jetzige Staatschef, Leonid Kutschma, hat dagegen gute persönliche Voraussetzungen (ein habilitierter Doktor der technischen Wissenschaften und Professor, ehemals Leiter eines der größten sowjetischen Rüstungskonzerne, Premierminister, Vorsitzender des Industriellenverbandes der Ukraine) für eine erfolgreiche Reformpolitik und ist ein überzeugter Anhänger der Marktwirtschaft, allerdings nicht immer ein sehr konsequenter. Doch sein Reformprogramm, mit dessen Verwirklichung er im Oktober/November 1994 begann, hatte nie eine konsensartige Unterstützung durch die Bevölkerung gehabt (die Stichwahl gegen L. Krawtschuk im zweiten Wahlgang 1994 konnte er nur mit einer knappen Mehrheit von ca. 52 Prozent für sich entscheiden). Während seiner ganzen bisherigen Amtszeit hatte L. Kutschma bei diversen neuen Reformvorhaben das von Alt-, Neo- und Postkommunisten beherrschte Parlament immer wieder gegen sich. Folglich hatte er unter den Bedingungen einer allgemeinen sozialökonomischen und politischen Unsicherheit üblicherweise nicht die Wahl zwischen dem Besten und dem weniger Guten, sondern einem größeren und einem geringeren Übel zu treffen und konnte mehrere Wahlversprechen nicht einhalten. Z. B. hat er die volle Mitgliedschaft seines Landes in der GUS-Wirtschaftsunion und eine Annäherung an Rußland nicht herbeigeführt und den Status einer offiziellen Sprache für Russisch (21 Prozent der Bevölkerung gelten offiziell als Russen, de facto dürften es mehr sein) nicht durchgesetzt. So hat er inzwischen einen großen Teil seiner ehemaligen Wählerschaft, vor allem in den nach Rußland orientierten Landesteilen (Ostukraine, die Krim), nicht mehr hinter sich. Alles in allem konnte L. Kutschma nicht zu einer landesweit anerkannten Integrationsfigur für das ganze Volk werden, was seinen politischen Spielraum und sein Reformpotential eingrenzt.

Andererseits ist die heutige ökonomische Misere der Ukraine wohl in einem noch viel größeren Maße auf objektive, nicht den Politikern zur Last zu legenden Faktoren zurückzuführen, die sich allerdings erst nach dem Zerfall der UdSSR gravierend bloßgelegt haben.

So ist die Ukraine momentan arm an Brennstoffen. Sie kann z. B. der-

zeit nur ca. 7 Prozent des Bedarfs an Öl decken. Zwar verfügt das Land über potentielle Öl- und Gasvorräte in der Größenordnung von 8,6 Milliarden Tonnen SKE (10), doch deren Erkundung und Erschließung erfordern gewaltige Investitionen und viel Zeit. Die Vorräte an Steinkohle im Gebiet Donezk sind bereits weitestgehend ausgehoben und können aus geologischen Gründen nicht rentabel abgebaut werden. Auf der Tagesordnung steht die Schließung von verlustbringenden Schächten. Nach Berechnungen des Instituts für ökonomische und rechtliche Studien der ukrainischen Akademie der Wissenschaften bedarf es für die Stilllegung von den ersten 25 Schächten umgerechnet ca. 1 Milliarde US-Dollar. Das Land ist – entgegen einer gängigen Vorstellung – inzwischen zu einem bedeutenden Nettoimporteur von Kohle (Importe von 12,3 Millionen Tonnen und Exporte von nur 1,7 Millionen Tonnen Jänner–September 1995) geworden.

Zu einem harten „Schlag unter die Gürtellinie“ für die ukrainische Energiewirtschaft ist die auf die Initiative Rußlands Anfang 1996 durchgeführte Trennung der Stromnetze beider Länder geworden. Die AG „Einheitliche Energiesysteme Rußlands“ mußte diesen Schritt vollziehen, weil die ukrainischen Kraftwerke aufgrund eines chronischen Mangels an Brennstoffen die normale Stromspannung im davor gemeinsamen Netz nicht aufrechterhalten konnten, was schwere Schäden für Rußland verursachen könnte.

Im Rahmen der Arbeitsteilung in der Ex-Sowjetunion hatte die Ukraine eine günstige Ausgangsposition als eine der „verarbeitenden“ Republiken. Da jedoch die ehemals spottbilligen Zulieferungen von Brenn- und einigen anderen Rohstoffen (vor allem aus Rußland und Kasachstan) sich seitdem verteuert haben (wenn auch die Ukraine Öl und Gas aus Rußland und Kasachstan inklusive Transportkosten immer noch kostengünstiger bezieht, als das aus dem „fernen“ Ausland heute möglich wäre) oder wegen einer mangelnden Zahlungsfähigkeit der Ukraine gar ausblieben, gingen die genannten komparativen Vorteile verloren. Folglich muß sie heute bis zu 40 Prozent ihres BIP für den Bezug von Energieträgern ausgeben und sich dadurch stark im Ausland verschulden.

Dazu kommt noch eine schwere Last anderer Probleme: überdimensionale Unkosten (sie wurden früher größtenteils aus dem SU-Bundshaushalt getragen) und schwere ökologische Folgen der Tschernobyl-Katastrophe (11), totale Überalterung der Schwerindustrie, ein zu hoher Anteil maroder Rüstungsbetriebe an der Wirtschaft, hohe Wartungskosten für militärische Atomanlagen, unerträgliche Ausgaben für den Aufbau einer leistungsstarken nationalen Armee, die auch nach der Verschlachtung von Gerät im Rahmen des CFE-Abrüstungsvertrages für Europa immerhin noch 4.080 Panzer, 5.050 gepanzerte Fahrzeuge und 1.090 Kampfflugzeuge zählt (12).

Unter diesen objektiven Bedingungen wird die Kutschma-Administration immer wieder gezwungen, sich mit einem kurzfristigen Krisenmanagement und „Durchwursteln“ abzufinden, wodurch die strategischen Reformentscheidungen häufig auf der Strecke bleiben.

2. Zögernde binnenwirtschaftliche Transformation

Eine entwickelte *Marktwirtschaft* ist bekanntlich eine *Mischung* aus *Märkten* und *Institutionen*. Als die wichtigste marktwirtschaftliche *Institution* tritt immer das *Privateigentum am produktiven Kapital* in diversen rechtlichen Formen (AGs, GmbHs, individuelle Privatfirmen u. a. m.) auf, das eigentliche Herzstück der Verkehrswirtschaft (der von Walter Eucken dafür verwendete Ausdruck). Folglich wird der Entwicklungsstand der Transformationsprozesse in diversen Reformländern üblicherweise in erster Linie nach dem jeweils erreichten Privatisierungsgrad (in bezug auf BIP, Produktivvermögen etc.) beurteilt. So hebt die OECD als fortgeschrittene Reformländer solche (Rußland, Polen, Ungarn, Tschechien und Estland) hervor, wo bereits mehr als die Hälfte (55 bis 81 Prozent) des BIP privat erwirtschaftet wird (13). Die Ukraine zählt im Reformprozeß in Richtung Marktwirtschaft bestimmt nicht zu den Spitzenreitern und wohl auch nicht zum Mittelfeld (wie z. B. Bulgarien oder Rumänien). Sie ist eher eines der Schlußlichter, und das nicht zuletzt im Privatisierungsprozeß.

Seitens der öffentlichen Meinung ist eher eine positive Haltung gegenüber der Privatisierung festzustellen. So zeigt eine im Auftrag der International Finance Corporation durchgeführte repräsentative Meinungsumfrage, daß 63 Prozent der Befragten in der Privatisierung das beste Mittel sehen, die ökonomischen Probleme der Ukraine zu lösen. Eine deutliche Mehrheit votiert für die Privatisierung des Wohnraumes (74 Prozent), des Bodens (65 Prozent), kleiner und mittlerer Betriebe (61 Prozent), während in Sachen große Privatisierung die Fronten nicht so klar sind (14).

In der Amtszeit von L. Krawtschuk waren die Ergebnisse – um das milde auszudrücken – miserabel: 1992 wurden ganze 68 Staatsbetriebe und von Jänner bis Oktober 1993 weitere 173 privatisiert (und das eher pro forma als inhaltlich). In den darauffolgenden Monaten vor der Präsidentschaftswahl im Juni 1994 konnte auf diesem Gebiet verständlicherweise nicht sehr viel zum Zuge kommen. Nach seiner Machtübernahme im Juli 1994 hat L. Kutschma eine deutliche Beschleunigung des Entstaatlichungsprozesses in Aussicht gestellt (dazu dürfte er u. a. durch die Ergebnisse der erwähnten Umfrage im Auftrag der International Finance Corporation von Mitte 1994 ermuntert worden sein), vor allem die große Privatisierung jedoch vorläufig gestoppt, um die auf diesem Gebiet entstandene Kriminalität zu bekämpfen und die weiteren Vorgänge gründlicher vorzubereiten. Dennoch geht die Privatisierung auch nach einer ins Gewicht fallenden Vertiefung des Reformprozesses ab Oktober/November 1994 eher zögernd vor sich, wenn auch fruchtbarer als unter L. Krawtschuk.

Laut Privatisierungsprogramm der Kutschma-Administration sollten im Laufe des Jahres 1996 8.000 in Kapitalgesellschaften umzuwandelnde große und mittlere sowie 13.000 kleinere Betriebe privatisiert werden. Da bis Jahresmitte nur 3 Prozent dieser Betriebe (davon nur wenige

große) in die private Hand überführt werden konnten, war es schon zu diesem Zeitpunkt klar, daß das Programm nicht annähernd realisierbar sein würde. Folglich erreichte die Zahl der tatsächlich 1995 durchgeführten Privatisierungen nur 58 Prozent des Plansolls bei kleineren und 55,5 Prozent bei größeren Betrieben. Wegen eines akuten Mangels an finanzkräftigen Realinvestoren mußten 80 Prozent der Firmenanteile an die jeweiligen Belegschaften zu Sonderkonditionen abgetreten werden. Infolgedessen kamen die erzielten Einnahmen nur auf 6 Prozent des veranschlagten Erlöses (15). Mit der Belegschaftsprivatisierung sind in der Ukraine obendrein noch andere Probleme verbunden, die auch für andere Transitionsländer (z. B. Rußland) mehr oder weniger typisch sind (16).

Regional verlief der Privatisierungsprozeß ziemlich differenziert. Die Vorreiter waren dabei die Gebiete Odessa (104 Prozent des Solls des Privatisierungsprogramms), Donezk (97 Prozent), Lwow (82 Prozent) und die Stadt Sewastopol auf der Krim (81 Prozent). Zu den Schlußlichtern gehörten 1995 die ganze Halbinsel Krim (15 Prozent) sowie die Gebiete Tschernigow und Cherson (jeweils 24 Prozent des Plansolls).

Die meisten Aktien wurden auf Auktionen gegen Privatisierungsgutscheine (auch, ähnlich wie in Rußland, Vouchers genannt) erworben. Von 52 Millionen ukrainischen Bürgern erhielten bis Anfang 1996 28 Millionen kostenlos ihre Vouchers, davon haben 15 Millionen die letzteren in Aktien angelegt. Das geschieht in der Regel über staatlich gelenkte Investmentfonds. Bis Anfang 1996 haben 366 Investmentfonds für Voucherauktionen eine Lizenz erhalten.

Die Privatisierung erfolgt meistens pro forma und wird kaum von privater Realkapitalbildung begleitet. So liegt der Anteil der voll privatisierten (nicht kollektiven) Betriebseinheiten nach Angaben des wirtschaftspolitischen Sprechers von Präsident L. Kutschma bei nur 1 Prozent; erst 30 Prozent der „privatisierten“ (entstaatlichten) Betriebe sind zu mehr als 70 Prozent wirklich in privater Hand (17). Folglich ist es kaum möglich, den Anteil des privaten (bzw. entstaatlichten) Sektors verlässlich anzugeben. Beim Produktivvermögen dürfte dieser Anteil zwar deutlich höher als etwa im benachbarten Weißrußland (15 Prozent dort) liegen, jedoch nicht sehr hoch sein (m. E. etwa das Doppelte davon).

Für 1996 ist eine weitere Beschleunigung der Privatisierung vorgesehen. Ob es hier in der Tat zu einem radikalen Durchbruch kommt, ist mehr als fraglich. So scheint vor dem dargestellten Hintergrund die Zielsetzung, alle Kleinbetriebe im sekundären und tertiären Sektor der Volkswirtschaft bis Ende Mai d. J. zu privatisieren, eher zu optimistisch zu sein. Die Ausgabe von Vouchers sollte am 31. Dezember 1996 zu Ende gehen. Der für die Privatisierung zuständige ukrainische Staatsvermögensfonds hat L. Kutschma Anfang 1996 aufgefordert, zwecks einer deutlichen Beschleunigung der großen Privatisierung diesen Vorgang bereits am 30. Juni 1996 zu beenden. Wenn das auch gelingen sollte, wird der Privatisierungsprozeß in der Ukraine auch an der Jahreswende 1996/97 noch lange nicht vollzogen und die Marke von 50 Prozent des er-

wirtschafteten BIP wohl außerhalb der „Reichweite“ des privatisierten Sektors sein.

Einer klaren Radikalisierung des Privatisierungsprozesses stehen viele objektive (z. B. der Mangel an finanzstarken ausländischen und erst recht inländischen Käufern von Betrieben bzw. Aktienanteilen) und personelle Hindernisse im Wege, so ganz besonders der ununterbrochen fortdauernde Machtkampf zwischen L. Kutschma und dem – alles andere als privatisierungsfreudigen – Parlament. So hat L. Kutschma in diesem Jahr das vom Parlament verabschiedete „Gesetz über Besonderheiten der Agrarprivatisierung“, das Kolchosen und Sowchosen in der Landwirtschaft nach wie vor vorherrschen ließ, und einen vom Parlament gebilligten Privatisierungsplan (dadurch wollte man den Kolchosen 51 Prozent des Aktienkapitals der die Agrarprodukte verarbeitenden Betriebe, so der Zuckerraffinerien und Molkereien, auch der bereits früher privatisierten, kostenlos zuschanzen) zurückgewiesen. Doch das Vetorecht kann bestenfalls neue Ungereimtheiten vermeiden, jedoch keine konstruktiven Rechtsnormen zustande bringen. Und gerade die bestehende Gesetzeslage ist bezüglich der Entstaatlichung recht chaotisch (zum Thema Privatisierung soll es [18] 10 Präsidialdekrete, 300 Parlamentsgesetze und über 100 Zusatzverordnungen verschiedener Ministerien und Behörden geben) und der weiteren Privatisierung sowie ganz besonders der Anziehung ausländischer Direktinvestitionen sehr abträglich. Dieses Regelungsdickicht ist nicht schnell zu beseitigen.

Während in der Privatisierung ein Durchbruch aussteht, vor allem in der Schwerindustrie, dürfte die Kutschma-Administration 1996 anderweitig gewisse Erfolge erzielen, so den ordnungspolitischen Rahmen für eine effizientere Nutzung des Staatseigentums verbessern. Dafür wurde Anfang 1996 die staatliche Kredit- und Investitionsgesellschaft per Präsidialdekret gegründet, die die Verwaltung und Sanierung von Staatsbetrieben zu übernehmen hat. Zum 1. September 1996 sollen alle Einheiten im Kohlebergbau in Aktien- und Holdinggesellschaften (vorwiegend staatliche) umgewandelt werden, die ihre Preise selbständig festsetzen sollen (staatliche Regulierungen kommen erst in Frage, wenn der inländische Kohlepreis Weltmarktniveau überschreitet). Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich in der Energiewirtschaft ab. Hier sollen bis Ende 1996 fünf bis sechs AGs gegründet werden. Der Staat soll jeweils 51 Prozent des Aktienkapitals halten, 9 bis 30 Prozent stehen den Belegschaften zu, und der Rest geht an die privaten (möglicherweise ausländischen) Investoren. So soll die Energiewirtschaft saniert werden.

Die zögernde Privatisierung wirkte vor allem in der Amtszeit von L. Krawtschuk immer wieder hemmend auf die Herausbildung von *Markten*. Selbst der *Warenmarkt*, der in allen Reformländern in der Startphase der Transition Spitzenreiter unter allen Teilmärkten gewesen war, konnte sich bis zum Spätherbst kaum entfalten. Bis dahin konnte man wohl nur den Schwarzmarkt (19) als „frei“ – im Sinne des Fehlens eines quasi allmächtigen staatlichen Dirigismus – bezeichnen. Erst nach dem Beginn der Preisliberalisierung bei Grundnahrungsmitteln und lebens-

wichtigen Tarifen (Mieten, Strom, Gas u. a.) Anfang November 1994 sind normale Warenmarktstrukturen, vor allem im *Einzelhandel*, im Entstehen begriffen. Dazu trägt auch die kleine Privatisierung bei, die, wie oben dargestellt, der großen voraussieht. Dagegen ist vor allem wegen ungenügender Privatisierung im Bereich der ex-sowjetischen „materiell-technischen Versorgung“ (direkte Zuteilung von Produktionsgütern) der Bereich des *Großhandels* unterentwickelt. Es fehlen hier hochqualifizierte private Fach-Zwischenhändler ähnlich den westlichen Distributoren, die nicht nur als pure Vermittler auftreten, sondern auch durch ein hochentwickeltes und effizientes Marketing die Produktion und marktkonforme Distribution fördern.

Der *Arbeitsmarkt* formiert sich wegen rasant steigender Arbeitslosigkeit immer deutlicher. Bei dem heutigen Niveau der tatsächlichen Arbeitslosigkeit (vgl. Abschnitt 1) ist die erste Voraussetzung für die Existenz des Arbeitsmarktes, nämlich das Vorhandensein eines hinreichenden Reservoirs freier, vorübergehend nicht beschäftigter Arbeitskräfte, schon gegeben. Allerdings ist ein System der Umschulung von freigesetzten Arbeitskräften, das dem Arbeitsmarkt im Westen (Schweden gilt hier bekanntlich seit langem als eine Art „klassisches“ Beispiel) eine mehr oder weniger ausgeprägte Flexibilität verleiht, noch nicht einmal in Ansätzen vorhanden. Daraus erklärt sich großteils auch das gravierende Gefälle zwischen offiziell registrierter und tatsächlicher Unterbeschäftigung.

Deutlich weniger ausgeprägt ist bisher die zweite Voraussetzung eines reifen Arbeitsmarktes, nämlich die freie Fluktuation der Arbeitskräfte landesweit. Dafür fehlt vor allem ein entwickelter *Wohnraummarkt*, weil die Privatisierung von Wohnungen erst in den Anfängen steckt. Folglich sind die für den freien Kauf zur Verfügung stehenden Wohnungen und Eigenheime in der Regel viel zu teuer, damit sich die Arbeitnehmer im Zusammenhang mit dem Erwerb eines neuen Jobs auch solche langlebigen Güter zulegen könnten (20).

In einer raschen Expansion ist der *Geld- und Kreditmarkt* begriffen. Insgesamt hat sich das für Marktwirtschaften übliche *zweischichtige Bankwesen* formiert: die Nationalbank der Ukraine (NBU) als Notenbank und Subjekt der staatlichen Geld- und Kreditpolitik sowie diverse Geschäftsbanken, deren Zahl an der Jahreswende 1995/96 208 betrug. Die letzteren sind in der Regel aus den früheren staatlichen Spezialbanken hervorgegangen und bleiben großteils mehr oder weniger staatlich beherrscht bzw. gelenkt. Insgesamt ist der Entwicklungsstand des Bankwesens in der Ukraine deutlich niedriger als im benachbarten Rußland. Gehören heute bereits sechs russische Banken zu den 1.000 größten (nach Aktiva und Umsatz) Geschäftsbanken der Welt, wenn auch die größte von diesen erst Rang 425 belegt, so sind selbst die führenden Geschäftsbanken der Ukraine erst auf dem Wege zu international beachtlichen Dimensionen. Im Zuge der weiteren großen Privatisierung wird der Bedarf insbesondere an mittel- und langfristigen Investitionskrediten sowie an modernen bankmäßigen

Dienstleistungen ganz bestimmt expotentiell steigen. Diesem Imperativ ist das heutige System der ukrainischen Geschäftsbanken zweifellos nicht annähernd gewachsen und müßte es tendenziell immer weniger werden, sollte vom Staat dagegen nichts getan werden. Doch die Regierung und die NBU sind sich dieses Problems durchaus bewußt und unternehmen diverse Anstrengungen, um das Bankwesen auszubauen und zu stabilisieren.

Um die Bonität der einheimischen Geschäftsbanken zu erhöhen, hat die NBU ab 1. Jänner 1996 die Mindestmarke für das Stammkapital ersterer mit umgerechnet 0,5 Millionen ECU und ihre Aktiva mit 1 Million festgesetzt. Unter dieser Marke erfolgen nunmehr keine Neuzulassungen, und die vor dem 1. Jänner 1996 existenten Banken, deren Stammkapital bzw. Aktiva unter diesen Werten lagen, haben es unverzüglich nachzuholen. Folglich wurden mehrere Geschäftsbanken, die auch anderen Kriterien der NBU nicht entsprechen konnten, 1995/96 aufgelöst. In die gleiche Richtung dürfte die Absicht der NBU wirken, immer mehr Geschäftsbanken einer Prüfung durch international anerkannte westliche Wirtschaftsprüferfirmen (sechs davon sind in der Ukraine zugelassen) zu unterziehen. Da eine solche Prüfung 50.000 bis 500.000 US-Dollar kostet, werden wenig vertrauenswürdige, schwache Banken es allein aus diesem Grunde schwer haben, sich weiterhin über Wasser zu halten. In Zukunft dürfte die Zahl der ukrainischen Geschäftsbanken etwas zurückgehen, dafür aber die Zahl ihrer Filialen expandieren.

Um das Vertrauen der Bevölkerung in die Geschäftsbanken zu erhöhen, dürfen diese erst nach dreijähriger ordnungsgemäßen Tätigkeit von der NBU die Lizenz erhalten, um private Ersparnisse aufzunehmen. Außerdem wurde 1996 an der NBU der Interbank-Fonds für die Pflichtversicherung der Einlagen natürlicher Personen errichtet. Zum 1. März hatte jede zugelassene Geschäftsbank diesem Fonds Mittel in der Größe von mindestens 1 Prozent des zum 1. Februar eingezahlten Stammkapitals zuzuführen.

Am wenigsten unter den Teilmärkten entwickelt ist der *Wertpapiermarkt*, was eindeutig auf die nur zögernde große Privatisierung, die überdies kaum von einer Realkapitalbildung begleitet wird, zurückzuführen ist. Dazu fällt noch negativ ins Gewicht, daß die pro forma privatisierten Betriebe auch als neue AGs häufig unrentabel sind oder jedenfalls eine geringe Bonität genießen, was ihre Wertpapiere (z. B. Industrieobligationen) wenig vertrauenswürdig macht. Der sekundäre Aktienmarkt ist schwach entwickelt. Allerdings unternimmt der Staat mehrere Schritte, um die für einen entwickelten Kapital- und Effektenmarkt notwendige Infrastruktur vorsorglich aufzubauen. So besaßen zum 1. Jänner 1996 bereits 851 Rechtssubjekte (davon sind 121 Geschäftsbanken) eine Genehmigung des Finanzministeriums für eine Vermittlertätigkeit bei Emission und Zirkulation von Effekten.

Zu den wichtigsten *Institutionen* einer entwickelten Marktwirtschaft gehört bekanntlich der *Staat*, und zwar als Subjekt seiner Wirtschafts-

und Sozialpolitik, die auch auf alle Teilmärkte einen mitprägenden Einfluß ausübt. Der ukrainische Staat verfügt derzeit teilweise über das einschlägige Instrumentarium, allerdings treten manche Instrumente noch in einer unterentwickelten oder gar primitiven Form auf. Das Hauptproblem besteht hier für die Ukraine wie auch für andere Reformländer nicht so sehr in einer noch nicht hinreichenden Zahl staatlicher Regulierungsinstrumente als in einer recht miserablen Effizienz ihres Einsatzes.

Die staatliche *Geld- und Kreditpolitik* wird in der Ukraine üblicherweise von der Notenbank, der NBU, wahrgenommen, die allerdings immer noch eine nur geringe Autonomie von der Exekutive und Legislative in Kiew aufweist, folglich von deren politischen Zick-Zack-Bewegungen stark betroffen ist und es schwer hat, eine unabhängige Hüterin des Geldwertes zu sein.

Mehr oder weniger normal – im marktwirtschaftlichen Sinne – wird die *Mindestreservpolitik* durch die NBU betrieben. Wie auch im Westen werden die Reservesätze auf diverse übliche Einlagen (Stich-, Termineinlagen usw.) sehr behutsam und nicht häufig verändert. Um deren Stabilität bzw. Bonität zu erhöhen, werden die Geschäftsbanken durch die NBU mit zwei besonderen Arten von Reservesätzen belastet, was in der heutigen Situation der Ukraine wohl auch gerechtfertigt sein dürfte. So haben ab 1. Jänner 1996 die Geschäftsbanken, die bei ihrer Aufnahme von NBU-Refinanzierungskrediten in Verzug geraten sind, 15 Prozent ihrer in staatlichen Wertpapieren angelegten Mittel bei der NBU als Reserve zu deponieren. Ab Frühjahr 1996 wird der Mindestreservesatz auf die von Geschäftsbanken angezogenen Devisenmittel festgelegt: 2 Prozent ab 1. März, 3 Prozent ab 1. April und 15 Prozent – bei einer stufenweisen Heraufsetzung – am Ende dieses Jahres.

Eine *Diskontpolitik* im Sinne der Rediskontpolitik der westlichen Zentralbanken, die mit erstklassigen unternehmerischen Wechseln mit einer normalen Laufzeit von 90 Tagen operieren, kann es in der Ukraine aufgrund einer zögernden großen Privatisierung und einer geringen Bonität von neuen Kapitalgesellschaften eigentlich noch nicht geben, was auch der Fall ist. Die NBU setzt den *Refinanzierungssatz* (manchmal wird er irrtümlicherweise als Diskontsatz bezeichnet) fest, zu dem sie Kredite an Geschäftsbanken gibt, ohne dabei Wechsel zu rediskontieren. Ab 4. März 1996 beträgt der Refinanzierungssatz der NBU 98 Prozent nach Jahreswert (in den letzten sechs Monaten davor schwankte er zwischen 70 und 105 Prozent), was bei einer dreistelligen Inflationsrate allenfalls als noch moderat anzusehen ist. Die Zinssätze der Geschäftsbanken liegen deutlich darüber.

Als Mittel der *Offenmarktpolitik* könnten die Staatsobligationen (vorwiegend dreimonatige) eingesetzt werden, die ab März 1995 auf Primärauktionen wöchentlich plazierte werden (für diese gibt es inzwischen auch einen Sekundärmarkt). Nur werden diese Obligationen nicht – so wie ähnliche westliche Wertpapiere – unter konjunkturpolitischen, sondern fast ausschließlich unter fiskalpolitischen Gesichtspunkten, um

immer wieder auftretende „Löcher“ im Staatsbudget provisorisch zu stopfen, eingesetzt.

Seit 1992 setzt die NBU die *provisorische*, sich rasant entwertende (zunächst betrug ihr Wechselkurs gegenüber dem russischen Rubel 1:1, Mitte März 1996 waren es 39,2:1) *Währung*, den *Karbowanez*, in Umlauf, die spätestens 1995 im Zuge einer Geldreform durch die *ständige Währung*, *Grivna*, ersetzt werden sollte. Doch das wurde auf 1996 vertagt, und es ist schwer dafür zu bürgen, daß es wirklich dazu kommt, obwohl die neuen Geldscheine schon lange gedruckt sein sollen. Noch 1995 erklärte L. Kutschma, daß für die Einführung der *Grivna* ein Stabilisierungsfonds von mindestens 1,5 Milliarden US-Dollar unentbehrlich sei. Doch nach Angaben des Vorsitzenden der Budgetkommission des ukrainischen Parlaments, Nikolai Asarow, betrugen die gesamten Devisenreserven der NBU Anfang 1996 nur 1,986 Milliarden US-Dollar (21), davon machten die IWF-Kredite 1,5 Milliarden US-Dollar aus. Ohne eine makroökonomische Verbesserung der Situation und einen hinreichenden Devisenpolster würde die *Grivna* nach ihrer Einführung jedenfalls bald absacken. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die Ukraine durch die Erkundung eines bedeutenden Goldvorkommens im Gebiet Kirowograd mittelfristig eine zusätzliche Chance erhalten hat, die neue Nationalwährung zu stützen.

In der *Finanzpolitik* ist die Kutschma-Administration bestrebt, vorwiegend durch eine restriktive *Ausgabenpolitik* und womöglich durch zusätzliche Einnahmen das schwere „Erbe“ von Krawtschuk zu beheben, und zwar bislang mit einem Teilerfolg. So konnte das Budgetdefizit von sagenhaften 35 Prozent des BIP 1993 auf 9,6 Prozent 1995 gedrückt werden. Doch wurde das mit dem IWF für 1995 vereinbarte Ziel von 5 Prozent deutlich verfehlt. Für 1996 ist im Budget-Soll ein Defizit von 461,7 Billionen *Karbowanez*, d. h. ca. 6 Prozent des zu erwartenden BIP, vorgesehen. Davon sollen 204 Billionen durch neue Außenschulden, 150 Billionen durch die Neuverschuldung des Staates im Inland und 107,7 Billionen durch „NBU-Kredite“ (im Klartext: durch ungedeckte Geldemission) aufgetrieben werden. Ob das auch realisierbar sein wird, ist nicht gesagt.

In der Finanzpolitik herrscht das kurzsichtige Fiskaldenken, ohne mögliche negative Spätfolgen vieler budgetpolitischen Maßnahmen zu berücksichtigen. So schrumpften die Wissenschaftsausgaben von 3,1 Prozent des BIP 1990 auf 0,6 Prozent 1993 und stagnieren seitdem etwa auf diesem dürftigen Niveau. Doch gerade die Wissenschaft (hier hat die Ukraine jedenfalls komparative Vorteile gegenüber allen Reformländern außer Rußland) war einer der größten Hoffnungsträger für die Ukraine am Start des Reformprozesses, aber diese Rechnung (auch von westlichen Experten angestellt) ist bisher nicht aufgegangen. Insgesamt *fehlt* eine durchdachte, für die ganze Transitionsperiode ganz besonders relevante *Struktur-, Wissenschafts- und Technologiepolitik* (auch im ausichtsreichen Bereich der Konversion des Militär-Industrie-Komplexes) so gut wie völlig.

3. Die Umgestaltung der ukrainischen Außenwirtschaft

Nach der Auflösung der Sowjetunion sind die Außenwirtschaftsbeziehungen der Ukraine – ähnlich den anderen GUS-Staaten – in zwei Bereiche aufgeteilt, den mit dem übrigen GUS-Raum (vor allem mit Rußland) und dem mit sonstigen Ländern. Auf den ersteren entfallen ca. $\frac{2}{3}$ des ukrainischen Außenhandelsumsatzes (am russischen Außenhandelsumsatz beträgt der Anteil der GUS-Länder nur noch ca. $\frac{1}{3}$), wovon Rußland ca. 70% zuzuordnen sind.

Die Wirtschaftsbeziehungen mit dem GUS-Raum und vor allem mit Rußland haben für die Ukraine eine existentielle Bedeutung. So sind bis zu 80 Prozent aller Betriebe in der Industrie und Energiewirtschaft der Ukraine auf die Bezüge von Brenn- und Rohstoffen, Halbprodukten und Montageelementen für diverse Fertigerzeugnisse aus Rußland angewiesen. Derzeit ist die Ukraine bei ihrem Ölverbrauch zu 90 Prozent und beim Gasverbrauch zu 65 Prozent (dazu noch zu 25 Prozent von Turkmenien bei Gas) von Rußland abhängig. Im direkten Zusammenhang mit ukrainischen Öl- und Gasbezügen ist die Ukraine gegenüber Rußland zu einem großen Schuldner geworden. Nach Angaben der ukrainischen Regierung betrugen die ukrainischen Schulden gegenüber Rußland Ende 1994 4,1 Milliarden US-Dollar (22), wovon 2,7 Milliarden US-Dollar laut einem bilateralen, durch den IWF vermittelten Vertrag erst ab 1997 binnen 12 Jahren zurückzuzahlen sind. Damit betrugen die Schulden an Rußland Ende 1994 gut die Hälfte der gesamten Auslandsverschuldung der Ukraine von damals knapp 8 Milliarden US-Dollar (23). Die Neuverschuldung der Ukraine an Rußland 1995/96 wird von beiden Seiten unterschiedlich angegeben. Doch ist es ziemlich sicher, daß sich die Ukraine allein für Gas bis Anfang 1996 in der Höhe von 266 Millionen US-Dollar zusätzlich (nach Abzug der gegenseitigen Verrechnungen) neu verschuldet hat (24).

Nach der anfänglichen Euphorie 1992/93 über den vermeintlichen Segen, welcher der Ukraine durch die schnelle Trennung vom östlichen Nachbarn und die Umstellung auf den Westen zuteil werden sollte, ist man sich heute in der politischen Führung und auch mehrheitlich in der Öffentlichkeit der Ukraine der vorrangigen Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen mit Rußland bewußt. Zu diesen, gibt der Vize-Premierminister der Ukraine, Roman Spek, zu, gebe es keine Alternative (25). Gerade eine seit spätestens Ende 1993 deutlich stärker gewordene Stimmung für eine Annäherung an Rußland (vorwiegend wirtschaftlich), die L. Kutschma in seiner Wahlkampagne 1994 sehr geschickt für sich verwerthen konnte, hat nicht zuletzt ihn an die Macht gebracht. In der Wahlkampagne hat er mehrmals betont, daß die Ukraine ohne eine Wirtschaftsunion mit Rußland nicht auskommen könne (26).

Doch auch unter L. Kutschma betreibt die Ukraine eine recht vorsichtige Rußland- und GUS-Politik. In der GUS spielt sie – mit gewissen Schattierungen gegenüber der Amtsperiode von L. Krawtschuk – eine Rolle, die mit der EG-Rolle Frankreichs unter de Gaulle und der Rumä-

niens im COMECON unter Ceaucescu vergleichbar ist. In der GUS bleibt sie weiterhin assoziiertes Mitglied (bei dem heutigen – losen – Zustand dieser Organisation ist es allerdings praktisch ziemlich unerheblich, ob man assoziiertes oder Vollmitglied ist) und versucht quasi, sich bei jeder Angelegenheit eine eigene Position oder gar einen Sonderstatus zu reservieren bzw. zuzulegen.

Für die heutige – „neue“ (allerdings, wie auch etwa in den Nachbarländern, großteils aus ehemaligen Nomenklatura-Angehörigen bestehende) – Kiewer Machtelite ist eine solche – distanzierte – GUS- und Rußlandpolitik ein unabdingbares Instrument, um die nationale Identität der Ukraine zu festigen und damit ihren eigenen Machtanspruch zu legitimieren. So wird es grundsätzlich wohl auch in absehbarer Zeit bleiben, was u. a. in der von der Regierung im Frühjahr 1995 gebilligten langfristigen Konzeption der außenwirtschaftlichen Tätigkeit des ukrainischen Staates prägnant zum Ausdruck kommt (27).

Laut diesem Dokument soll die Ukraine in der GUS weiterhin nur assoziiertes Mitglied bleiben. Ab 2000 soll die ukrainische Außenwirtschaftspolitik vorwiegend auf die EU ausgerichtet werden. Die Ukraine soll spätestens in sechs Jahren (ab 1995) zum assoziierten EU-Mitglied werden (vermutlich ist das so zu interpretieren, daß ein Vertrag mit der EU ähnlich den „Europa-Abkommen“ der CEFTA-Länder geschlossen werden soll). Vorläufig sollen die Wirtschaftsbeziehungen mit den GUS-Ländern und mit dem Baltikum ihre Hauptrolle beibehalten. Da die Ukraine bisher kaum weltmarktfähige Waren produziert, die sich in großen Mengen gegen harte Devisen außerhalb des GUS-Raumes absetzen ließen, und eine starke Exportwirtschaft nicht von heute auf morgen aufgebaut werden kann, ist die erwünschte Wende in Richtung EU nur sehr mühsam zu bewerkstelligen, selbst wenn die EU diesem Wunsch aktiv entgegenkäme. Eher wird das Land mit einem anderen Problem konfrontiert sein, nämlich ihre – ohnehin geschwächten – Wettbewerbspositionen in vielen GUS-Ländern nicht weiter einzubüßen. Seit der Herausbildung einer Zollunion zwischen Rußland, Weißrußland und Kasachstan 1995/96 haben nunmehr die ukrainischen Wirtschaftseinheiten deutliche komparative Nachteile am Dreier-Markt gegenüber Kontrahenten aus diesen Ländern. Aufgrund der Verwirklichung der Abkommen über eine deutliche Vertiefung der Integration zwischen Rußland und Weißrußland (vom 2. April 1996) und eines etwas lockereren Abkommens zwischen ihnen sowie Kasachstan und Kirgisien (vom 29. März 1996) könnten diese Nachteile noch gewichtiger ausfallen und u. U. eine gewisse Korrektur der GUS- und Rußlandpolitik der Ukraine bewirken.

Die Organisationsstruktur der Außenwirtschaftsbeziehungen der Ukraine von heute ist in Anbetracht der noch in der „Perestrojka“-Zeit entstandenen Tendenz eines Vorseilens der sowjetischen Außenwirtschaftsreform gegenüber der Umgestaltung im Inneren zu beurteilen. Konnte in Rußland seit 1992 eine weitgehende Synchronisierung der binnenwirtschaftlichen und außenwirtschaftlichen Reformprozesse erreicht werden, so bleiben in der Ukraine die ersteren hinter den letzteren

nach wie vor (vor allem bei der Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse) gravierend zurück. Das Zurückbleiben der Privatisierung hat in der Außenwirtschaft insbesondere ein volkswirtschaftlich so ineffizientes und budgetpolitisch schädliches Phänomen wie die Barter-Geschäfte im Außenhandel „gedeihen“ lassen. Nach Angaben des Vize-Außenwirtschaftsministers der Ukraine, Igor Podoljew, wurden 1995 89 Prozent aller erfaßten Liefer- und Bezugsverträge mit dem Ausland als Barter-Geschäfte abgewickelt, was u. a. zu gravierenden Steuerausfällen im Budget führte. Folglich mußten 1996 von Kiew drastische zoll-, währungs- und steuerpolitische Maßnahmen ergriffen werden, um dieser Fehlentwicklung einen Riegel vorzuschieben. Zu welchem Ergebnis sie geführt haben, ist wohl erst Ende 1996 abzuschätzen.

Insgesamt hat die Ukraine vor allem 1995/96 ihren Außenhandel weiter liberalisiert (so wurden 1995 die Ausfuhrbeschränkungen für zivile Waren weitestgehend abgeschafft), was die begehrte Vision ihres WTO-Beitrittes etwas näherrücken läßt. Doch ist dieser von heute auf morgen nicht zu erwarten, und zwar aus mehreren Gründen. So ist es in einem Land mit einer krisenhaften Wirtschaft, einer großen Auslandsverschuldung, einer umfangreichen illegalen Devisenflucht (ob diese, so die NBU, tatsächlich allein 1995 2,6 Milliarden US-Dollar und in den vergangenen fünf Jahren 15 Milliarden US-Dollar betragen hat, sei dahingestellt) und folglich mit einer zerrütteten Währung äußerst schwer, eine radikale Liberalisierung im Währungsbereich in die Wege zu leiten und erst recht konsequent und fortwährend durchzusetzen.

Während der Amtszeit von L. Kutschma wurde die künstliche Überbewertung des Karbowanez durch die Festsetzung des offiziellen NBU-Kurses deutlich über seinem tatsächlichen Marktwert weitgehend reduziert, jedoch nicht ganz überwunden. Folglich spielt auch der Devisen-Schwarzmarkt noch eine gewisse Rolle, wenn auch eine deutlich geringere als in der Amtszeit von L. Krawtschuk. Es gibt noch nicht einmal eine ausgeprägte Inländerkonvertibilität (ganz zu schweigen von Ausländerkonvertibilität) des Karbowanez (im Unterschied etwa zu den Währungen der CEFTA-Länder und Rußlands). Die schmerzhafteste Devisenknappheit verursacht das Fortbestehen zahlreicher Devisenrestriktionen für juristische und ganz besonders für natürliche Personen. Diese Knappheit wird ab und zu noch durch Devisenverkäufe vonseiten der NBU an der Ukrainischen Interbank-Devisenbörse zur Stützung des Karbowanez-Kurses (allein im Jänner 1996 hat das die NBU 90 Millionen US-Dollar gekostet) verschärft. Das wird vor allem praktiziert, um den weiteren Anstieg der Importpreise und damit der Inflation im Inland einzudämmen, weil insbesondere der IWF die Drosselung der Inflation immer wieder zur Voraussetzung für die Freigabe weiterer Tranchen seiner grundsätzlich zugesagten Stand-by-Kredite an die Ukraine macht.

Das Vorhandensein zahlreicher Rudimente der Zentralverwaltungswirtschaft, Devisenrestriktionen, insgesamt ein harter Staatsdirigismus und viele anderen Faktoren, die auch für die meisten anderen Reformländer mehr oder weniger typisch sind, dämpfen den begehrten Zustrom

des ausländischen Kapitals drastisch ein. Nach offiziellen Daten betrug der Bestand an ausländischen Direktinvestitionen in der Ukraine 220 Millionen US-Dollar zum 1. Jänner 1994, 336,9 Millionen US-Dollar zum 1. Jänner 1995 und 595 Millionen US-Dollar Ende 1995. Im Vergleich etwa zu Ungarn (12,7 Milliarden US-Dollar Ende 1995), dem Spitzenreiter unter den Reformländern bei der Anziehung von ausländischem Kapital, erübrigt sich jeder Kommentar. Um den Zustrom des ausländischen Kapitals voranzutreiben, hat die ukrainische Regierung ab 1. April 1996 103 potente Betriebe im sekundären und tertiären Sektor für Privatisierung mit bevorzugter Anziehung ausländischer Investoren freigegeben. Der Wirtschaftsminister, Wassilij Gurejew, rechnet 1996 mit zusätzlichen ausländischen Investitionen von 350 Millionen US-Dollar.

In der heutigen prekären Situation ist die Ukraine weitgehend auf westliche Finanzspritzen (sowohl seitens einzelner Länder als auch seitens des IWF, EBRD, der EU u. a.) angewiesen. Bedeutende Finanzmittel, wenn auch nicht ganz im erhofften Umfang, dürften im Zusammenhang mit der bis 2000 anvisierten Schließung des AKW Tschernobyl in die Ukraine kommen. Bisher wurden von den G7-Staaten und der EU am 20. Dezember 1995 in Ottawa Darlehen von 1,809 Milliarden US-Dollar und Hilfgelder von 0,498 Milliarden US-Dollar dafür zugesagt, wogegen die ukrainische Regierung auf mindestens 4 Milliarden US-Dollar besteht.

4. Ein kurzes Fazit und der Ausblick

Die derzeitige ökonomische Situation der Ukraine ist prekär, jedoch keineswegs ausweglos. In diesem Jahr ist jedenfalls mit einer weiteren Verlangsamung der Talfahrt zu rechnen. Das Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche, das seit 1992 bezüglich der Ukraine Prognosen geliefert hat, die selten zu pessimistisch waren, sagt für 1996 eine BIP-Schrumpfung von 1 Prozent und eine Inflationsrate von 90 Prozent (1995 von 360 Prozent) voraus (28). Die Kiewer Regierung hat eine noch optimistischere Vision angepeilt, so das Ende der BIP-Talfahrt oder gar eine leichte Belebung bei einer Inflationsrate von „nur“ 36 Prozent.

Insgesamt hat die Ukraine hinreichende Voraussetzungen, eine normale Marktwirtschaft aufzubauen, wenn auch in absehbarer Zeit wohl nur auf dem mittleren Entwicklungsniveau. Dafür bedarf es einer drastischen Beschleunigung des Reformprozesses. Auf alle Fälle hat die teil-liberalisierte Quasi-Zentralverwaltungswirtschaft auch in diesem Land keine lichte Zukunft.

Anmerkungen

- (1) Nach Berechnungen des international anerkannten Moskauer Wirtschaftsstatistikers Boris Bolotin entfielen auf die Ukraine (1990) 18,0 Prozent der Bevölkerung, 16,5 Prozent des Bruttosozialprodukts, 16,0 Prozent der Industrieproduktion, 22,5 Prozent der agrarischen Produktion und 16,8 Prozent des Nationalreichtums der UdSSR. Siehe ausführlicher: Pankov, V., *Ökonomie der Reformländer* Wien (1994) 212ff.
- (2) *Ekonomičeskije nowosti Rossiji i sodrushestwa* 13 (1995).
- (3) Soweit es in diesem Artikel eigens nicht vermerkt ist, stammen die Daten über die Ukraine aus ukrainischen amtlichen Berichten.
- (4) *Die Presse* (25. März 1996).
- (5) *OST invest* 01–02 (12. Jänner 1996) 16.
- (6) *Rossijskaja gazeta* (16. Dezember 1995).
- (7) Siehe ausführlicher: *Wirtschaft und Gesellschaft* 4 (1993) 573.
- (8) Dazu sagte der jetzige Außenminister der Ukraine, Gennadij Udowenko, folgendes: „Ja, wir hatten die besten Gelehrten von der Harvard-Universität zu uns als Konsulenten eingeladen. Doch sie vermochten es nicht, glänzende Errungenschaften der Westländer mit unseren Bedingungen und mit unserer Lebensweise zu verbinden. Dazu ist noch zu berücksichtigen: Westliche Experten prophezeiten uns eine glänzende Zukunft. Ich kann mich an die von ihnen vorgelegten Schlußfolgerungen gut erinnern: Die Ukraine sei das sechste Land der Welt, das die besten Bedingungen für die Umgestaltungen habe. Wer hätte dem widerstehen können?“ In: *Rossijskaja gazeta* (24. September 1994).
- (9) *OST invest* 31 (5. August 1994) 11.
- (10) *Birshewyje wjedomosti* 32 (1995).
- (11) Vgl. Weissenburger, U., *Umweltprobleme und Umweltschutz in der Ukraine*, in: *Osteuropa-Wirtschaft* 4 (1994) 297ff.
- (12) *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe (1. Jänner 1995).
- (13) *Die Presse* (20. März 1996).
- (14) *Rossijskaja gazeta* (23. Juli 1994).
- (15) *OST invest* 05 (2. Februar 1996).
- (16) Vgl. Pankov, V., *Wollen wir wirklich alles privatisieren? (Eine Antwort aus der Sicht der Privatisierungsprobleme der Reformländer)*, in: *Wollen wir wirklich alles privatisieren?* Herbsttagung der Unisys 1995, Zürich, Unisys – The Information Management Co.
- (17) *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe (19. Februar 1996).
- (18) *Die Presse* (25. März 1996).
- (19) Laut einem Bericht des ukrainischen Zentrums für ökonomische und politische Forschung stellt der Schwarzmarkt derzeit die Haupteinnahmequelle für 2,5 Millionen Ukrainer dar.
- (20) Siehe ausführlicher: Schalenko, M.; Sluchaj, S., *Der Arbeitsmarkt in der Post-Sowjetwirtschaft: Die ukrainische Variante*, in: *Osteuropa-Wirtschaft* 3 (1995) 191ff.
- (21) Zum Vergleich: Die Devisenreserven der Zentralbank Rußlands betrugen zu diesem Zeitpunkt 16 bis 17 Milliarden US-Dollar.
- (22) *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe (27. Dezember 1995).
- (23) *Ebenda* (4. Februar 1995).
- (24) *Finassowyje iswestija* 3 (16. Jänner 1996).
- (25) *Ekonomika i shisn* 37 (1995).
- (26) *Rossijskaja gazeta* (1. Juni 1996).
- (27) Vgl. *Finassowyje iswestija* 32 (11. Mai 1995).
- (28) *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe (23. November 1995).

BÜCHER

EIN KOLOSSALGEMÄLDE DER ÖSTERREICHISCHEN WIRTSCHAFTSGESCHICHTE

Rezension von: Roman Sandgruber,
Ökonomie und Politik.
Österreichische Wirtschaftsgeschichte
vom Mittelalter bis zur Gegenwart,
Ueberreuter, Wien 1995, 669 Seiten,
öS 740,-.

Roman Sandgruber hat eine monumentale Geschichte der österreichischen Wirtschaft geschrieben. Das allein ist bemerkenswert und verdienstvoll, weil es praktisch eine solche bisher nicht gab. Die beiden existierenden Arbeiten liegen nicht nur weit zurück, sie können auch den heutigen wirtschaftshistorischen Ansprüchen in keiner Weise genügen. Weiters ging der Autor mit ungeheurer Akribie an die Arbeit heran, verwertete buchstäblich die gesamte einschlägige Literatur und präsentiert somit den letzten Stand der Forschung.

Letztlich kommt in diesem Buch Sandgrubers besondere Begabung zum Ausdruck, die er schon in einigen seiner Publikationen demonstriert hat, nämlich die Fähigkeit zur bildlichen, anschaulichen Präsentation. Der Arbeit fehlt völlig der trockene und komplizierte Stil, welcher vielen wissenschaftlichen Studien eigen ist, sie ist durch eine farbige Darstellung gekennzeichnet, in welcher der Ablauf der Geschehnisse durch konkrete Beispiele aufgelockert und verdeutlicht wird. Die Lektüre des umfangreichen Werkes wird dadurch zu einer vernünftigen Sache. Es wendet sich da-

her nicht nur an den Fachhistoriker, sondern spricht jeden einigermaßen Interessierten an. Ein Charakteristikum der Arbeit mag auch darin gesehen werden, daß sich der Autor nicht auf die ökonomische Problematik in engerem Sinne konzentriert, sondern umfassend auch auf die sozialgeschichtlichen Hintergründe der Ereignisse eingeht.

Sandgruber beginnt die österreichische Wirtschaftsgeschichte mit dem Mittelalter. Der Mangel an Quellen einerseits sowie die Nichtexistenz einer „Volkswirtschaft“ um diese Zeit andererseits bedingen, daß sich die Darstellung eher auf die allgemeinen sozioökonomischen Bedingungen konzentriert – mit sehr hohem Informationswert.

Im Barock vollzieht der Autor den Übergang von der zentraleuropäischen Problematik zu der sehr spezifisch österreichischen, nämlich zur frühen Phase des Merkantilismus. Dessen Blüte, also der Protoindustrialisierung, widmet er sich ausführlich in einem Kapitel („Das Jahrhundert des Fleißes“), in welchem er die Ereignisse zwischen 1750 und 1850 zusammenfaßt, also auch den Beginn der eigentlichen Industrialisierung in den habsburgischen Territorien. Deren Fortgang wird in einem weiteren („Habsburgs Industrialisierung 1848 bis 1914“) beschrieben, in welchem er nicht nur die sozialen Probleme der Zeit auflistet, sondern jene Veränderungen der Verhaltensweisen und des Lebensgefühls, welche schließlich den Wandel vom feudalen Agrarstaat zur Industriegesellschaft bewirkten.

Der oberflächliche Leser könnte freilich durch Einteilung und Überschrift dieser Kapitel zu der Annahme verführt werden, die Industrialisierung habe in der österreichischen

Reichshälfte erst 1848 eingesetzt, was zwar der älteren historiographischen Auffassung entspricht, aber heute überholt ist – und auch nicht dem Inhalt der Studie Sandgrubers entspricht.

Ausführlich und sehr plastisch schildert der Autor die ökonomische Problematik des 1. Weltkrieges, wobei er den militärischen Zusammenbruch der Monarchie nicht so sehr, wie die Zeitgenossen und viele Historiker, in der ökonomischen Erschöpfung sieht, sondern im logistischen Unvermögen der Verwaltung. Ein interessanter Gedanke, der weiterverfolgt werden sollte, da auch die deutsche Kriegswirtschaft im 2. Weltkrieg erst zusammenbrach, als sich die alliierten Luftangriffe auf das deutsche Verkehrssystem konzentrierten.

Die kompetente und klare Darstellung der ökonomischen Probleme in der 1. Republik wird durch ein Kapitel über die „Goldenen zwanziger Jahre?“ – Eisenbahn, Automobil, Flugzeug; Tourismusland Österreich; Sport und Freizeit; Kino und Rundfunk – ergänzt, welches nicht nur die Lebensumstände dieser Zeit sehr farbig vermittelt, sondern die sozio-ökonomische Umwälzung dieser Jahre verdeutlicht. Die Objekte des stürmischen Wachstums der Zeit nach 1945 wurden alle damals entwickelt.

Sandgruber folgt der in der Literatur überwiegend vertretenen Meinung, daß die schleppende Wirtschaftsentwicklung der dreißiger Jahre in Österreich in erster Linie der Regierungspolitik anzulasten sei, welche nur auf monetäre Stabilität bedacht gewesen wäre. Nun trifft letzteres sicherlich in hohem Maße zu, und der Autor fügt diesem Bild noch einen interessanten Aspekt hinzu, wenn er auf antikapitalistische und antimodernistische Aspekte der Ständestaatideologie hinweist, doch müßte man angesichts der Hilflosigkeit, mit der heute die europäischen Regierungen dem Wachsen der Massenarbeitslosigkeit gegenüberstehen, auf den

begrenzten Handlungsspielraum der damaligen Bedacht nehmen. Warum Bauinvestitionen in die Infrastruktur im übrigen „unproduktiv“ sein sollen, ist unklar.

Auch läßt sich kaum sagen, daß das Juliabkommen mit Deutschland 1936 den „wirtschaftlichen Anschluß eingeleitet“ habe, da es ja kaum eine Ausweitung des zwischenstaatlichen Handels bewirkte.

Interesse verdient der Hinweis des Autors im Kapitel über die Zeit des 2. Weltkrieges, daß damals sich die deutschen Rüstungsinvestitionen nicht nur auf Oberösterreich, sondern vor allem auf Niederösterreich konzentrierten. Dies deshalb, weil angesichts des raschen und erfolgreichen Aufbaus ersterer damit unterstrichen wird, welchen enormen Schaden die sowjetische Besetzung Ostösterreichs verursachte.

In der Darstellung der Situation nach 1945 entrichtet Sandgruber seinen Tribut an den Zeitgeist, indem er die „unzulängliche“ Entnazifizierung (was ist der Maßstab für eine zulängliche Entnazifizierung?) aus der zeitgeschichtlichen Literatur übernimmt. Immerhin verpflichtet ihn sein historiographisches Gewissen darzulegen, daß 28 Prozent der registrierten Parteimitglieder ihre Beschäftigung ändern mußten, arbeitslos oder pensioniert wurden. Wenn er sagt, daß man sich ab 1948 „auch aus wahltaktischen Gründen um eine verstärkte Reintegration“ bemühte, ist das insofern irreführend, als a priori immer nur eine zeitlich limitierte Sühne ins Auge gefaßt worden war.

Auch der Aufstieg Österreichs aus den Trümmern des Krieges zum „Wirtschaftswunder“ wird von Sandgruber lebendig, unter Ausleuchtung des sozialen und politischen Hintergrundes dargestellt. (Ein kleines Mißverständnis unterläuft ihm auf S. 464, da es nach Wirksamwerden des Schillinggesetzes keine Militärschillinge mehr gab.)

Sämtliche wesentlichen Elemente dieser Phase, wie Marshallplan, USIA, Preis-Lohn-Abkommen, Raab-Kamitz-Kurs, der technokratische Aufbruch bis zum Austrokeynesianismus werden ausführlich präsentiert (das BIP schrumpfte 1975 nach den revidierten Berechnungen um 0,4 Prozent, nicht um 1,5 Prozent). Die letzte Phase der österreichischen Wirtschaftsentwicklung steht unter der Überschrift: „Das vermeintliche Ende der Geschichte“.

Abgeschlossen wird die große Studie durch zwei Abschnitte, die sich zeitübergreifend mit bestimmten Schwerpunktthemen beschäftigen: „Problemfelder und Krisenzonen“ sowie „Wegmarken“. Darin befaßt sich Sandgruber mit der Bevölkerungsentwicklung und deren Konsequenzen für den Arbeitsmarkt sowie mit dem fundamentalen Wandel des Agrarsektors. Hier vermißt man die Beschreibung der „Agrarmarktordnungen“ eigenen massiven Einkommensumverteilung zugunsten der Bauern sowie auf die dadurch hervorgerufene Fehlallokation der Ressourcen.

Es folgen Überlegungen zu Energie und Gewerbe, zu Siedlung und Transit, in welchem Zusammenhang Sandgruber auf den erbitterten Kampf hin-

weist, den die Tiroler für die Errichtung der Inntalautobahn geführt haben.

Abgeschlossen wird das Buch mit „Wegmarken“, deren erste die „Sozialpartnerschaft am Scheidewege“ darstellt. Diese Überschrift könnte freilich in die Irre führen, denn ein „Scheideweg“ ist nicht erkennbar, und ob die Kritik der Sozialpartnerschaft Mitte der siebziger Jahre je relevant war und die folgende heute noch ist, mag dahingestellt bleiben. Die beiden letzten Kapitel beschäftigen sich mit den hochaktuellen Problemen der Staatsquote sowie der Sozialen Sicherheit.

Anzumerken bleibt noch, daß der Verlag das Buch sehr gut ausgestattet und Sandgruber den Text mit zahlreichen, informativen Übersichten sowie sehr anschaulichen Abbildungen versehen hat.

Kleinere Einwände zu einer derartig riesigen Arbeit, die überdies weniger den Autor, sondern die verwendete Literatur treffen, vermögen nicht das geringste am überwältigenden Eindruck dieses epochalen Werkes zu ändern.

Felix Butschek

„... IM EIGENEN HAUS
ORDNUNG SCHAFFEN“

Rezension von: Österreichische
Gesellschaft für historische Quellen-
studien (Hrsg.), Protokolle des Kabi-
nettsrates der Provisorischen Regie-
rung Karl Renner 1945, Band 1,
Verlag Berger, 457 Seiten.

Wiewohl gerade zum Jahr 1945 eine Fülle von Publikationen vorliegen, die Themen „Kriegsende“, „Befreiung“, „Besatzung“ und „Rekonstruktion der Republik“ auch unter den Gesichtspunkten von Kontinuität und Diskontinuität zur 1. Republik, Austrofaschismus und Nationalsozialismus im letzten Jahrzehnt eine zum Teil sehr ausführliche Betrachtung erfahren haben, gab es – von Autobiographien, Erinnerungsartikeln und veröffentlichten Tagebuchnotizen abgesehen – bisher keine Quellenpublikation, die über das Handeln der politischen Eliten authentisch Auskunft geben könnte. Die politischen Parteien und die Interessenvertretungen hielten sich bislang mit der Publikation von Protokollen über Vorstands- und Parteileitungssitzungen – im Gegenteil etwa zu Deutschland – zurück. Die Republik ließ in die Protokolle des Kabinetts- und Ministerrates bisher nur wenige Forscher Einblick nehmen. Die Diskussion nach der Publikation von Auszügen aus diesem Aktenbestand zum Thema „Entschädigung der Juden“ (Robert Knight 1988) schien Teile der politischen Eliten in der Ansicht bestärkt zu haben, weiterhin restriktiv mit diesem für die Geschichte der Republik zentralen Aktenbestand umzugehen. Die in der Öffentlichkeit seit Mitte der achtziger Jahre unter dem Schlagwort „Vergangenheitsbewältigung“ geführten zeitgeschichtlichen

Debatten zeigten jedoch vor allem eines: Ein Verschweigen der eigenen Geschichte, eine „Flucht aus der Vergangenheit“, eine Verheimlichung historischer Ereignisse oder Entwicklungen, gibt es – zumindest mittel- und langfristige – nicht. Sie wirken für den inneren Zusammenhalt einer demokratischen Gesellschaft kontraproduktiv, verbessern weder die Außenansicht der Herrschenden, noch tragen sie zu einem verbesserten Image des Landes bei.

Um so erfreulicher ist es, wenn – sehr spät, aber doch – begonnen wurde, die Kabinettsratsprotokolle des Jahres 1945 zu editieren und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Unter der Gesamtreaktion von Leopold Kammerhofer und der Mitarbeit der als Bearbeiterin der Ministerratsprotokolle der 1. Republik vorzüglich ausgewiesenen Gertrude Enderle-Burcel und des von vielen Forschern ob seines Fachwissens und seiner Freundlichkeit allseits geschätzten Archivars Rudolf Jerabek, unter diesem bewährten Team also, wurde der erste Band der *„Protokolle des Kabinettsrates der Provisorischen Regierung Karl Renner 1945“* für die Zeit von 29. April 1945 bis 10. Juli 1945 herausgegeben.

In der formalen Organisation der Provisorischen Regierung wurde zwischen „Politischem Kabinett“, „Ressortkabinett“ und „Kabinettsrat“ unterschieden: Das „Politische Kabinett“ bestand aus dem Staatskanzler und den Vertretern der drei politischen Parteien, die Ressortkabinetts aus dem Staatskanzler und den Staats- und Unterstaatssekretären, die ein Ressort verwalteten, der „Kabinettsrat“ aus allen Mitgliedern des Kabinetts, also dem Staatskanzler und allen Staats- und Unterstaatssekretären. Heute würde man zu diesem Gremium „Ministerrat“ sagen.

Leider sind vom „Politischen Kabinett“, jenem Gremium, in dem der grundsätzliche politische Konsens der

drei Parteien hergestellt wurde, keine Unterlagen vorhanden. Es wurde auch bewußt von der Erlassung einer Geschäftsordnung abgesehen. Auf die Frage von Honner (KPÖ) in der Sitzung des Kabinettsrates vom 13. Mai 1945, „*Wie faßt der Politische Geschäftsrat seine Beschlüsse? Wer gibt ihm die Geschäftsordnung?*“, antwortete Renner: „*Was die Geschäftsordnung im Politischen Kabinett anbelangt, so sind wir 3 Herren und ich glaube nicht, daß wir uns da mit einer Geschäftsordnung binden müssen.*“ Waren Parteienvereinbarungen notwendig oder galt es für bestimmte strittige Materien im kleinen Kreis Lösungen zu suchen, so wurde dies dem „Politischen Kabinettsrat“, dem neben Renner, Adolf Schärff, Leopold Figl und Johann Koplenig angehörten, überantwortet.

Wenn uns somit auch nicht die Debatten in diesem politischem Spitzengremium bekannt sind, so zeigen die vorliegenden Wortprotokolle des „Ministerrates“ des Jahres 1945 und deren z. T. ebenfalls abgedruckten handschriftlichen Stichwortkonzepte sehr deutlich die unterschiedlichen Positionen der politischen Parteien, die Schwierigkeiten in der Konsensbildung und nicht zuletzt eine das Gremium überragende Persönlichkeit Karl Renner, der sich seiner Rolle als „*elder statesman*“ und als „doppelter Staatsgründer“ wohl bewußt war. Geschickt Gegensätze ausgleichend, gewieft taktierend und – wenn es sein mußte – die ihm gegebene Autorität beinhart ausspielend, bietet er das Paradebeispiel einer gekonnten Verhandlungsführung.

Im Rahmen der Beratungen über einen Gesetzesentwurf betreffend die „Erfassung von arisierten und anderer im Zusammenhang mit der Nationalsozialistischen Machtübernahme entzogener Vermögensschaften“ erklärt Renner nach einem Hinweis von Oskar Helmer auf die den sozialistischen Gewerkschaften und Parteiorganisatio-

nen 1934 entzogenen Vermögen, offenbar in Richtung ÖVP, daß er, ohne die Notwendigkeit der Erlassung des in Beratung stehenden Gesetzes in Zweifel zu stellen, sein Verbleiben als Staatskanzler von einer gesetzlichen Lösung des von Helmer angesprochenen Problems abhängig macht: „*Ich erkläre hiermit, daß ich nicht imstande wäre, an der Weiterführung der Geschäfte des Staates teilzunehmen, wenn das Unrecht des Jahres 1934 nicht gutgemacht würde. Ich bitte die Herren, nicht zu vergessen, daß ich auch eine persönliche Reputation zu wahren habe, und daß meine Geltung im ganzen Staate und zu einem wesentlichen Teile in der Bevölkerung davon abhängt, daß dieses Unrecht gutgemacht wird. Ich könnte die Geschäfte nicht mit dem Makel weiterführen, daß ich wohl die Rechte von 7 Prozent der Bevölkerung so hoch und heilig gehalten habe, daß ich ein Sondergesetz gemacht habe, daß ich aber die Rechte des anderen, bei weitem größeren Teiles nicht gewahrt habe.*“ (KRP 10. Mai 1945; S. 41)

Die Protokolle zeigen deutlicher als alle späteren Darstellungen und Autobiographien, womit die Staatsregierung in den ersten Wochen und Monaten zu kämpfen hatte und wie sie die anstehenden Probleme, angefangen von Schwierigkeiten auf dem Gebiete der Ernährung und Versorgung über administrative Angelegenheiten gegenüber der Besatzungsmacht bis zur „Entnazifizierung“ anging. Abgesehen von der Außerkraftsetzung nationalsozialistischer Gesetze hatte die Schaffung von Grundlagen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau Vorrang, weshalb – und auch in Hinblick auf die Relevanz der (Wieder-)Gründungsgeschichte der Kammern – aus diesem Bereich ein Beispiel zitiert werden soll.

Bereits am 10. Mai 1945 überreichten Staatssekretär Raab und Unterstaatssekretär Schneidmadl dem Kabinett einen schriftlichen Bericht über

den „Neubau der Organisation der gewerblichen Wirtschaft“. Hatten sich die nationalsozialistischen „Gauwirtschaftskammern“ bereits am 23. April 1945 mit ihrem Beamtenapparat dem „neuen Österreich“ zur Verfügung gestellt, so mußten die gesetzlichen Grundlagen für ihre Tätigkeit und Organisation neu geschaffen werden. Renner betonte in diesem Zusammenhang am 15. Mai 1945 die „stets zunehmende“ Bedeutung der Wirtschaftskorporationen im Rahmen der gesamtstaatlichen Verwaltung, bekräftigte die politische Absicht, daß *„eine durchgängige Kammerorganisation (...) notwendig und auch geplant“* sei und betonte – im Zusammenhang mit der Abgrenzung von Handels- und Landwirtschaftskammern –, daß man *„vor allem das ganze Gebiet der Kammern einheitlich ins Auge fassen“* müsse.

Der Präsident des ÖGB und Staatssekretär für soziale Verwaltung, Johann Böhm, teilte denn auch anschließend mit, *„daß im Staatsamt für soziale Verwaltung ein Gesetzesentwurf über die Errichtung von Arbeiterkammern ausgearbeitet werde, der in absehbarer Zeit fertiggestellt sein dürfte. Es wäre wünschenswert, daß mit der Beratung des vorliegenden Entwurfes (Über die Handelskammern; Anm. d. Verf.) zugewartet werde, bis der Entwurf über die Errichtung der Arbeiterkammern fertiggestellt sei.“*

Wenn es auch dazu nicht kam, da sich bis zum 25. Mai 1945 gewerbliche Wirtschaft und Landwirtschaft über die Zuständigkeiten für die landwirtschaftlichen Nebenindustrien einigen konnten, das Staatsamt für soziale Verwaltung erst am 3. Juni 1945 einen Entwurf für ein Arbeiterkammergesetz vorlegen konnte (welches vorerst nicht die Zustimmung der Agrarier fand), bezüglich der Organisation und Funktion der ehemaligen Gauwirtschaftskammern jedoch unmittelbarer Handlungsbedarf bestand, so zeigt die Debatte im Kabinettsrat einmal mehr

– wie von Korinek rechtsgeschichtlich anhand anderer Quellen untermauert –, daß von der politischen Absicht her das gesamte österreichische Kammer-system im staatsrechtlichen Ordnungsgefüge als Einheit zu betrachten ist.

Als Kuriosum am Rande wäre zu erwähnen, daß sich ausgerechnet der kommunistische Staatssekretär Koplenig, dessen Parteiorganisation von jeher straff zentralistisch organisiert und geleitet war, in der Debatte um die Kammergesetze Sorgen um die Entstehung *„großer bürokratischer Apparate“* machte, den Föderalismus innerhalb der (wieder) zu errichtenden Arbeiterkammern das Wort redete und innerhalb der Unternehmerschaft *„unbeschadet der überwiegenden Bedeutung der Planwirtschaft“* die *„Privatinitiative (sic!) der Kleingewerbenden, der Kaufleute und der kleineren Unternehmer“* durch die Überleitung der Gauwirtschaftskammern in die Handelskammern nicht eingeschränkt sehen wollte.

Dem Kabinettsrat lag eine Fülle von Berichten und Gesetzesentwürfen vor, deren vollständige Wiedergabe den Umfang des Bandes wohl gesprengt hätte. Die Bearbeiter mußten denn auch eine Auswahl treffen, deren Kriterien allerdings nicht immer objektiv nachvollziehbar sind. Dies fällt insbesondere dann schmerzlich auf, wenn die entsprechenden Beilagen nicht abgedruckt, sondern nur im Archiv der Republik einsehbar sind. Manche Beilagen, wie etwa der erste Entwurf von Adolf Schärf über ein „Vergeltungsgesetz“ (später „Verbotsgesetz 1945“), waren für die Herausgeber unauffindbar. Weiterführende Recherchen in Nachlässen wären wohl notwendig gewesen. So etwa findet sich der genannte Schärf-Entwurf zum NS-Verbotsgesetz im „Schärf-Nachlaß“ im Verein für Geschichte der Arbeiterbewegung. Fairerweise muß jedoch bemerkt werden, daß sich die Bearbeiter dennoch bemühten, die Aktensignaturen (so-

fern auffindbar) der nicht im Band abgedruckten Kabinettsratsbeilagen in den Anmerkungen zur jeweiligen Debatte aufzulisten. In einer – bei der offiziellen Präsentation des Buches angekündigten – CD-ROM sollten diese Schriftstücke im Volltext (und nicht nur als Zitat) Berücksichtigung finden.

Nicht verschwiegen werden darf, daß die Quellenedition durch ein Sachregister und ein mit Kurzbiografien versehenes Personenregister sowie mit einem ausführlichen Literaturverzeichnis versehen ist – eine Selbstverständlichkeit, die heute lei-

der nicht in jedem Quellenwerk anzutreffen ist.

Anzumerken bleibt noch, daß das Buch im Jubiläumsjahr 1995 angeblich nicht jener „Bestseller“ wurde, der es nach Inhalt und Qualität hätte werden sollen. Was auch immer die Gründe dafür sein mögen, an der (hervorragenden) Arbeit der Bearbeiter und Herausgeber, wie auch am „spannenden“ Inhalt kann es sicherlich nicht liegen. Das Erscheinen des Fortsetzungsbandes darf mit großem Interesse erwartet werden.

Klaus-Dieter Mulley

DIE DEUTSCHE GESELLSCHAFT ZWISCHEN DOPPELREVOLUTION UND ERSTEM WELTKRIEG

Rezension von: Hans-Ulrich Wehler,
Deutsche Gesellschaftsgeschichte
1849–1914, Verlag C. H. Beck,
München 1995, XVIII + 1.515 Seiten,
DM 118,-; Wilfried Loth, Das Kaiserreich.
Obrigkeitsstaat und politische
Mobilisierung, Deutscher
Taschenbuchverlag (dtv 4505),
München 1996, 242 Seiten, öS 169,-.

Das vorliegende monumentale Werk des Bielefelder Historikers Hans-Ulrich Wehler bildet den dritten Teil der vierteilig konzipierten „Deutschen Gesellschaftsgeschichte“ von 1700 bis 1949. Die beiden ersten Teile erschienen bereits in zweiter Auflage. Band 1 („Vom Feudalismus des Alten Reiches bis zur Defensiven Modernisierung der Reformära“) behandelt das „lange“ 18. Jahrhundert von 1700 bis zum Ende der Napoleonischen Kriege 1815. Band 2 („Von der Reformära bis zur industriellen und politischen ‚Deutschen Doppelrevolution‘“) befaßt sich mit dem weit kürzeren Zeitraum von 1815 bis zur Revolution von 1848/49.

Der dritte Band mit dem Untertitel „Von der ‚Deutschen Doppelrevolution‘ bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs“ gliedert sich in zwei Abschnitte (Teile 5 und 6 des Gesamtwerks). Inhalt des ersten Abschnitts ist die zweite Phase der „Deutschen Doppelrevolution“ (1849–1871/73), nämlich die Industrielle Revolution und die politische Revolution der Reichsgründung „von oben“ des Jahres 1871. Der zweite, mehr als achthundert Seiten lange Abschnitt widmet sich der strukturellen Geschichte des Deutschen Kaiserreichs bis zur Entfesselung des Ersten Weltkriegs.

Im Vergleich zu seiner aus dem Jahre 1973 stammenden aufsehenerregenden Monographie „Das deutsche Kaiserreich 1871–1918“ schwächt Wehler nun die These vom deutschen Sonderweg ab und modifiziert sie.

Was die lange unterschätzte Umbruchperiode von 1848/49 bis 1871 betrifft, so betrachtet Wehler erstens die Ereignisse der Jahre 1848/49 nicht mehr als gescheiterte bürgerliche Revolution. Einerseits zerschlugen sich die Hoffnungen auf ein geeinigtes Deutschland mit einer liberalen, parlamentarischen Verfassung. Andererseits öffneten sich Spielräume für wesentliche Reformen der Legislative, des Justizwesens, der Grundrechte usw., die von den erstarkten Liberalen vorangetrieben wurden. Und mit dem Einsetzen der preußischen Verfassungskrise (1862), als die liberale Majorität im Landtag durch die Budgetverweigerung auf eine nachhaltige Zerstörung des traditionellen Militärstaates drängte, schien vorübergehend eine entscheidende Wende möglich.

Zweitens wird die Bedeutung der charismatischen Herrschaft Bismarcks in den kritischen Jahren 1862–1871 und für die politische Struktur des Kaiserreichs bis 1890, aber auch danach aufgewertet. Unter der Vorherrschaft dieses Kanzlers wurden Antiliberalismus, Antiparlamentarismus, Demokratiefeindschaft und Militarismus prägend. Die Weichenstellung zugunsten des autoritären Korporativismus, der das politische System nach 1890 charakterisierte, erfolgte bereits in dieser Phase.

Wehler nennt zwölf gravierende Eigentümlichkeiten, durch welche sich das Deutsche Kaiserreich von den anderen westeuropäischen Ländern unterschied:

- Der Monarch besaß – verfassungsrechtlich abgesichert – die Kommandogewalt über die Streitkräfte. Diese Tatsache bildete eine der wesentlichsten Grundlagen der Verteidigung der

traditionellen preußischen Herrschaftsstruktur.

– Das Militär gewann in den Einigungskriegen der Jahre 1864–1871 eine letztlich auch konstitutionell befestigte Sonderstellung, es unterlag keiner parlamentarischen Kontrolle, bildete einen Staat im Staat und genoß eine gesellschaftliche Sonderrolle. Der Militarismus drang tief in die Kollektivmentalität ein.

– Bismarcks charismatische Herrschaft prägte, wie bereits festgehalten, die politische Mentalität und Kultur in verhängnisvoller Weise.

– Die Entmachtung der traditionellen Herrschaftselite und die Parlamentarisierung des Reiches mißlingen. Die Reichsverfassung bildete einen Mischtyp, gekennzeichnet durch monarchisch-autoritäre Züge und föderalistische, parlamentarische und parteistaatliche Elemente. Der aus dem allgemeinen, gleichen Männerwahlrecht hervorgehende Reichstag besaß begrenzte legislative Kompetenzen: die Zustimmung im Gesetzgebungsprozeß, das Budgetrecht, letzteres allerdings nur eingeschränkt für das Militär. Bürokratie, Militär und Diplomatie blieben außerhalb seiner Kontrollbefugnisse. Reichskanzler und Reichsregierung waren nicht dem Parlament gegenüber verantwortlich. Auflösungs- und Einberufungsrecht lagen bei Kaiser und Bundesrat, womit der Reichstag nicht als souveränes Verfassungsorgan bezeichnet werden kann.

Trotz dieser Beschränkungen erlebte der Reichstag im Laufe der Zeit eine ständige politische Aufwertung. Aus vergleichender Perspektive ist allerdings folgendes festzuhalten: „Kein Staat in Europa und Nordamerika besaß damals eine gewählte Legislative, die mit einer derart zahnlosen Konfliktscheu dem Streit um die Hegemonie im politischen System so konsequent ausgewichen ist wie der deutsche Reichstag.“ (S. 1287)

– Der Adel erfuhr eine gesellschaftliche und politische Aufwertung. Er

nahm die Schlüsselstellungen in der Reichsleitung, in den Staatsregierungen, in der Bürokratie und im Heer ein. Diese erkonservative Machtelite verstand es, die Parlamentarisierung zu verhindern, das anachronistische Dreiklassenwahlrecht in Preußen zu verteidigen, die Hegemonie Preußens im Reich zu erhalten und somit den Herrschaftsanspruch des Bürgertums abzuwehren.

– Die Tatsache, daß der Reichstag nicht zum Machtzentrum wurde, stärkte die Position der Bürokratie. Sie war faktisch eine Mitinhaberin der Macht, da sie Entscheidungen mitgestalten konnte, ohne einer effektiven Kontrolle durch den Reichstag zu unterliegen. Ab 1890 wurde die Regierungsmacht in hohem Maße von einer Beamtenherrschaft ausgeübt.

– Der Liberalismus konnte im Kaiserreich nicht zur richtungsbestimmenden politischen Kraft werden. Zwischen 1867 und 1877 setzten die Nationalliberalen als Quasi-Regierungspartei im Reichstag ein imponierendes rechtsstaatliches und wirtschaftsliberales Reformprogramm durch, scheiterten aber an der zentralen Aufgabe der innenpolitischen Modernisierung in Gestalt der Parlamentarisierung.

1878/79 vollzog Bismarck die Wende zu der neuen konservativ-katholischen Allianz. Damit war der Niedergang des Liberalismus besiegelt. Dem dreifachen Druck, von oben durch die konservative Herrschaftselite, welche die Nationalliberalen mittels Gestaltung der Verfassung von der inneren Machtausübung fernhielt, von unten durch die politische Mobilisierung der Unter- und Mittelschichten, die zur Bildung der modernen Mitgliederparteien (Sozialdemokraten, Zentrum) führte, und durch die wirtschaftliche Depression von 1873 bis 1879, welche die liberale Wirtschaftspolitik nachhaltig diskreditierte, war der deutsche Liberalismus nicht gewachsen.

– Eine „Bürgerliche Gesellschaft“

war das Kaiserreich insofern, als sich der Geltungsbereich der Marktwirtschaft ausdehnte, wichtige Fortschritte in der Rechtsstaatlichkeit erfolgten, Bildungssystem und Kultur bürgerlich geprägt waren und bürgerliche Wertvorstellungen und Lebensweisen eine Ausstrahlung hatten, die weit über diese Klasse hinausgingen, deren zahlenmäßiger Anteil an der Gesellschaft vor 1914 nie mehr als fünfzehn Prozent ausmachte.

Zur politischen Herrschaft im Sinne der Ausübung der ausschlaggebenden politischen Entscheidungsgewalt aber gelangte das Bürgertum im Deutschen Kaiserreich nicht. Die Vorherrschaft der etablierten Machteliten blieb erhalten. Bürgerliche Interessenvertreter wurden lediglich zu Mitwirkenden im System des autoritären Korporatismus. Und diese Niederlage des Bürgertums war nicht nur ein Resultat des erfolgreichen Widerstands der traditionellen Eliten, sondern auch selbstverschuldet: Die bürgerlichen Parteien traten nicht entschlossen für grundlegende Prinzipien der bürgerlichen Gesellschaft ein und suchten im Reichstag nicht den entscheidenden Konflikt um die Vormachtstellung.

– Der ursprünglich liberal eingefärbte Nationalismus wandelte sich bereits in der Reichsgründungsphase und erfuhr seit den achtziger Jahren eine Radikalisierung. Bestandteile dieses extremen Deutschnationalismus bildeten die Loyalität zu der Fürstenherrschaft, welche die Volkssouveränität negierte, Imperialismus, Sozialdarwinismus, Aggressivität gegenüber den inneren „Reichsfeinden“ (Sozialdemokraten, Katholiken, Juden, nationale Minderheiten) und – besonders prominent – Militarismus. Ausreichende Gegenkräfte einer gefestigten demokratischen Kultur, die manche seiner exzessiven Ansprüche hätten entschärfen könne, fehlten. Letzteres ist nicht weiter verwunderlich, fand doch radikale nationalistische Ideologie auch Eingang in die

Parteiprogramme von „gemäßigten“ bürgerlichen Parteien wie dem Zentrum und den Nationalliberalen.

– Der deutsche Imperialismus folgte in besonderem Maße einem innenpolitischen Kalkül: Die Verantwortlichen trachteten danach, von der Reformverweigerung im Inneren durch außenpolitischen Aktionismus abzulenken.

– Seit den drei erfolgreich geführten Einigungskriegen stellten Kriegsdrohungen für die Herrschaftselite ein akzeptables politisches Mittel dar. In der Julikrise des Jahres 1914 übernahm Berlin nicht zuletzt deshalb das Kriegsrisiko, um den Umbau des politischen Systems und damit auch der Gesellschaftshierarchie noch einmal zu verhindern.

– Im Gegensatz zu anderen westeuropäischen Staaten überlappte sich im deutschen Fall die Schaffung eines Nationalstaates mit der Industriellen Revolution und dem Entstehen einer Klassengesellschaft. Gleichzeitig scheiterte die Realisierung einer politischen Verfassung für eine liberale und demokratische Lösung der entstandenen Probleme am Charakter des politischen Herrschaftssystems und der sie tragenden sozialen Kräftekonstellation.

Einer oder mehrere dieser Faktoren lassen sich auch in anderen westeuropäischen Staaten des späten 19. oder frühen 20. Jahrhunderts nachweisen. Für den deutschen Sonderweg sei, so Wehler, das Zusammenwirken aller zwölf genannten Faktoren entscheidend gewesen.

Wehlers „Gesellschaftsgeschichte“ beinhaltet auch eine praktisch vollständige Wirtschaftsgeschichte Deutschlands in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg. Die besondere Stärke von Wehlers Analyse liegt in der Darlegung der Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Entwicklungen.

Unter dem Titel *Kultur* behandelt Wehler jeweils nur jene Aspekte, die in einer direkten Beziehung zur Politik stehen, nämlich Religion, Bildungswesen und Presse. Das weitgehende Fehlen einer Geschichte der Wissenschaften, der Künste, des privaten Lebens und der Mentalitäten stellt im Rahmen eines derart umfassend angelegten Projekts sicherlich ein Manko dar.

Gerade angesichts der ungeheuren Fülle des verarbeiteten Materials ging der Verlag alles andere als leserfreundlich vor, als er das Sachregister eines Textes von rund 1.300 Seiten auf sage und schreibe sechs (!) Seiten beschränkte. Einen wesentlichen editorischen Mangel bildet überdies die Tatsache, daß sich im ganzen Buch keine einzige Karte findet.

Positiv hervorzuheben sind hingegen der klare Aufbau des Gesamtwerks sowie die Breite und Gründlichkeit der bibliographischen Hinweise. Da wohl kaum jemand den Text von der ersten bis zur letzten Seite liest, sind die knappen und präzisen Zusammenfassungen einzelner Kapitel und Abschnitte überaus hilfreich.

Die genannten Mängel vor allem editorischer Art können nichts an dem Gesamturteil ändern, daß die „Gesellschaftsgeschichte“ Wehlers eines der wichtigsten Werke der deutschen Geschichtsschreibung nach 1945 ist und als Nachschlagewerk noch lange Zeit den Maßstab darstellen wird.

Der inhaltliche Schwerpunkt von Wilfried Loths Band „Das Kaiserreich“, der im Rahmen der Reihe „Deutsche Geschichte der neuesten Zeit“ des Deutschen Taschenbuch Verlags erschien, liegt in der Darstellung der Innenpolitik. Breiten Raum widmet Loth der Entstehung von Parteien, der politischen Mobilisierung der Unter- und Mittelschichten sowie der damit verbundenen Tendenz zu modernen Mitglieder- und Massenparteien.

Die in den 1860er Jahren entstandenen Parteien waren Wählerparteien,

geleitet von Honoratioren. Die erste politische Vereinigung, welche die Bezeichnung Partei führte, war die Deutsche Fortschrittspartei (DFP). Im Zuge des preußischen Verfassungskonflikts traten jene Abgeordneten aus der altliberalen Fraktion im Landtag aus, die den Prinzipien eines liberalen Verfassungsstaates Priorität gaben und die Heeresreform ablehnten, und gründeten die DFP. Ihre Wähler stammten vor allem aus dem protestantischen, städtischen Bildungsbürgertum. Bei den Landtagswahlen der Jahre 1861–1863 feierte die DFP ihre größten Erfolge.

Im Konflikt um die Indemnitätsvorlage, bei dem es darum ging, ob der preußische Landtag der verfassungswidrigen Ausgabenpolitik seit 1862 die nachträgliche Zustimmung erteilen sollte, spalteten sich die Liberalen ein weiteres Mal: Der rechte Flügel der DFP gab der nationalen Einheit den Primat vor dem Ausbau des liberalen Verfassungsstaats, stimmte 1866 für die Vorlage und den Militäretat und formierte sich als Nationalliberale Partei.

Die Nationalliberalen waren schon im Norddeutschen Reichstag von 1867 die dominante politische Kraft und stellten auch im ersten Reichstag (1871) die stärkste Fraktion (vor dem Zentrum, den Konservativen und der DFP; Wahlergebnis im Anhang S. 235). Die rasche Verwirklichung der nationalen Einheit verbanden sie mit der Hoffnung auf die Ablösung der konservativen Machtelite im Nationalstaat und die folgende Durchführung liberaler innenpolitischer Reformen.

Von 1867 bis 1878 bestand zwischen dem Reichskanzler Bismarck und den Quasi-Regierungsparteien, nämlich den Nationalliberalen und den Freikonservativen, ein informelles Bündnis. In dieser Zeit setzten die Nationalliberalen im Reichstag eine Vielzahl von rechtsstaatlichen und wirtschaftsliberalen Reformvorhaben um. Hier seien nur einige Schlagworte genannt:

Reichsbank, Reichsgericht, Münzreform, Reichspatentgesetz, Novelle des AG-Gesetzes, Reichspressegesetz, Teilkodifizierung des bürgerlichen Rechts, Neuordnung des Gerichtsverfahrens. In den letztlich aber entscheidenden Konflikten um die Gestaltung der Verfassung und das Budgetrecht des Reichstags erlitten die Nationalliberalen Niederlagen gegenüber Bismarck und der traditionellen preußischen Herrschaftselite aus Adel, Bürokratie und Militär. Auf die militärische Revolution von oben und die Reichsgründung folgte nicht die intendierte Liberalisierung im Inneren.

Mit dem Aufstieg der Liberalen in der Reichsgründungsperiode einherging der Niedergang konservativer Gruppierungen. Die Nationalpolitik Bismarcks führte zu ihrer Spaltung: Während die Altkonservativen bei ihrer Ablehnung der Indemnitätsvorlage, der Verletzung des Legitimitätsprinzips und des Dynastiesturzes in den preußischen Annexionsprovinzen blieben, gründete die bismarckfreundliche Minderheit 1867 die „Freikonservative Partei“. Als Vorhut eines aufgeklärten, gemäßigten Konservatismus trat sie für eine vorbehaltlose Unterstützung Bismarcks und für eine konstitutionelle Monarchie ein, erteilte mithin dem Absolutismus eine Absage. Diese Partei, ein elitärer Verband ohne Mitgliederbasis, erlangte im Kaiserreich überproportionalen Einfluß durch ihre Präsenz in der Reichsregierung, im preußischen Staatsministerium und in der Verwaltung sowie durch den engen Kontakt zu Bismarck.

Der politische Katholizismus mußte nach der Reichsgründung eine Neuorientierung entsprechend der Position als konfessionelle Minderheit vornehmen. Die 1871 gegründete „Zentrums-*partei*“ war keine Mitgliederpartei mit eigener Organisation, sondern die politische Repräsentanz des katholischen Vereinswesens. Die Wähler des Zen-

trums, 1871 zweitstärkste Partei im Reichstag, stammten aus dem Mittel- und Kleinbürgertum, aus dem Bauernstand und der Arbeiterschaft West- und Süddeutschlands. In den 1870er Jahren wurde das Zentrum in den Kulturkampf gerissen und befand sich damit in der Defensive.

Bismarcks Wende (1878/79) zur Rechtskoalition, die bis 1918 fortbestand, stellte die wichtigste innenpolitische Zäsur der Reichsgeschichte dar. Sie besiegelte den Niedergang der Nationalliberalen. Auf den dreifachen Druck (Revolution von oben, politische Mobilisierung von unten, wirtschaftliche Depression), dem letztere unterlagen und der ihren Absturz bewirkte, wurde bereits oben hingewiesen.

Die nach 1873 wesentlich geänderten wirtschaftlichen und politischen Konstellationen waren es, die Bismarck dazu veranlaßten, die parlamentarische Unterstützung für die Regierungspolitik bei einer neuen Koalition aus Freikonservativen, Deutschkonservativer Partei (DKP) und Zentrum zu suchen.

Die Krise und Zersplitterung der Konservativen hatte 1876 zur Gründung der DKP geführt. Ihr unmittelbares Ziel war die Rückkehr ins Machtzentrum, die dann mit der innenpolitischen Wende von 1878/79 gelang. Da der Schwerpunkt der DKP im agrarischen Ostelbien lag, trat sie für Agrarsubventionen, Schutzzölle und Steuerprivilegien ein, war somit ein „natürlicher“ Verbündeter für die Durchsetzung des neuen „solidarprotektionistischen“ Kurses der Regierung.

Aus ihren Wahlniederlagen und der Ablösung als Quasi-Regierungspartei zogen die Nationalliberalen die Konsequenzen durch einen programmatischen Schwenk. Mit dem Heidelberger Programm von 1884 wurden sie zu einer bismarcktreuen, etatistischen, nationalistischen und imperialistischen Partei, welche die Verfechtung besitz-

bürgerlicher Interessen zu Lasten der ursprünglichen liberalen Prinzipien obenan stellte. Der ideologische Richtungswechsel machte die Rechtsliberalen auch für die Regierung und die DKP zu einem akzeptablen Koalitionspartner. 1886 fanden sie Aufnahme in das „Kartell“ der die Regierungspolitik unterstützenden Parteien (gemeinsam mit Freikonservativen und DKP).

Zur ersten modernen Mitglieder- und Massenpartei in Deutschland wurden die Sozialdemokraten. Der „Allgemeine Deutsche Arbeiterverein“ der Lassalleaner und die marxistische „Sozialdemokratische Arbeiterpartei“ vereinigten sich durch den Kompromiß des Gothaer Programms 1875 zur „Sozialistischen Arbeiterpartei“. Ihre Unterdrückung durch das Sozialistengesetz von 1878 mit Aufhebung der Gewerkvereine, Ausweisung der Funktionäre und Presseverbot mißlang. Mit dem Erfurter Programm erhielt die „Sozialdemokratische Partei Deutschlands“ (ab 1890 so benannt) eine marxistische Orientierung.

Die in den 1880er Jahren beginnende politische Mobilisierung der Arbeiterschaft schlug sich aufgrund des allgemeinen Männerwahlrechts in steigenden Stimmenanteilen bei den Reichstagswahlen nieder. 1912 wurde die SPD mit 4,25 Mio. Stimmen zur mandatsstärksten Partei im Reichstag. Ihre Wähler stammten vor allem aus den protestantischen Arbeiterbezirken der Industrieregionen. Der Zugang zu dem Wählerpotential der Landarbeiter blieb der SPD infolge der sozialen Kontrolle, welcher jene unterlagen, verwehrt. Und die marxistische Vorstellung von der unausweichlichen Proletarisierung aller unselbständig Beschäftigten war mit ausschlaggebend dafür, daß die Sozialdemokraten keine geeignete Strategie fanden, um Privatangestellte und Beamte als Wähler zu gewinnen.

Trotz dieser Wahlerfolge blieb die SPD politisch fast völlig isoliert. Für

die sich in zunehmendem Maße nationalistisch gebärdenden bürgerlichen Parteien waren die Sozialdemokraten unverändert die Partei des „roten Pöbels“ und der „vaterlandslosen Gesellen“, die es konsequent auszugrenzen galt. Der enorme Außendruck von seiten des Staates (durch polizeistaatliche Methoden, durch die Beibehaltung des Dreiklassenwahlrechts in Preußen, die Einteilung der Wahlbezirke, propagandistische Diskriminierung) und von seiten der Unternehmer hielt an, der Klassenkampf von oben ließ nicht nach. Bemerkenswert ist, daß die SPD dennoch zunehmend kooperationsbereit agierte und auch in einigen Bereichen (in den süddeutschen Staaten, in der Kommunalpolitik, in den Organen der Sozialversicherung) Koalitionspartner fand.

Neben den Sozialdemokraten betraf die politische Mobilisierung vor allem den politischen Katholizismus. In den 1890er Jahren formierten sich in diesem Bereich drei soziale Bewegungen:

1. Im ländlichen Populismus kam der Widerstand von Bauern und kleinen Gewerbetreibenden gegen die drohende soziale Deklassierung zum Ausdruck. Die Protestpolitik der betreffenden Organisationen, die sich 1900 zum „Dachverband der Christlichen Bauernvereine“ zusammenschlossen, beinhaltete eine Mischung aus anachronistischen, modernen, antiliberalen, antisemitischen, demokratischen und populistischen Elementen.
2. Bürgerliche Bewegungen in Industrie, Verwaltung, Wissenschaft und Bildungswesen wandten sich gegen die Vorherrschaft von Honoratioren und bejahten die moderne, industriekapitalistische Welt.
3. Von den im „Gesamtverband der Christlichen Gewerkschaften Deutschlands“ zusammengeschlossenen Arbeitern wurde der „Volkverein für das katholische Deutschland“ zu einem effizienten Interessenverband umgebaut.

Ein tragfähiges Programm, das den wesentlichen Interessen aller drei Strömungen zufriedenstellend Rechnung getragen hätte, war trotz der gemeinsamen Zielvorstellung des „sozialen Ausgleichs“ bis 1914 nicht in Aussicht. Daher übernahm auch für die Zentrumsparlei der Nationalismus die Funktion des ideologischen Bindemittels.

Urbanisierung, Industrialisierung und politische Mobilisierung wirkten sich gegen die Konservativen aus. Ohne den 1893 gegründeten, schlagkräftig und effektiv agierenden „Bund der Landwirte“ (BdL) wäre die DKP zu noch weniger Abwehrerfolgen fähig gewesen. Der BdL suchte die aus der Mobilisierung der ländlichen Gesellschaft hervorgehenden Kräfte zu steuern und ihre Anliegen mit jenen der Großagrariere zu bündeln und wirkungsvoll zu vertreten. Er setzte aber auch auf radikalen Nationalismus und rassistischen Antisemitismus als Integrationsideologien. Somit wurde der BdL zur wichtigsten Einfallspforte, durch die der neue Antisemitismus in den politischen Konservatismus eindrang und auf diese Weise gesellschaftsfähig wurde.

Die Linksliberalen schafften den Wandel von der Honoratioren- zur Mitgliederparlei erst 1912 durch die Einigung der verschiedenen Splitter-

gruppen in der „Fortschrittlichen Volkspartei“. Eng mit der FVP verbunden war der 1909 ins Leben gerufene „Hansa-Bund“, der zeitweilig erfolgreich eine bürgerlich-liberale Front gegen die großagrarischen und großindustriellen Konservativen aufzubauen versuchte.

In Reaktion darauf fanden sich die meisten Industrie-, Landwirtschafts- und Mittelstandsverbände im „Kartell der schaffenden Stände“ zusammen. Nach der Wahlniederlage der DKP bei den Reichstagswahlen von 1912 (Wahlergebnis im Anhang, S. 237) lehnte sich diese eng an das „Kartell“, den mächtigsten aller Interessenverbände, an. In den Mittelpunkt konservativer Politik rückte immer stärker die Verteidigung des Dreiklassenwahlrechts in Preußen.

An den rund 170 Seiten starken inhaltlichen Hauptteil schließen sich eine Sammlung prägnanter Dokumente, Kommentare über Forschungsstand, Literatur und Quellen sowie eine Zeittafel an. Dieser Anhang stellt eine wichtige und leserfreundliche Ergänzung dar. Alles in allem ist das vorliegende Taschenbuch als kurze, präzise – und überdies kostengünstige – Einführung in die Thematik sehr zu empfehlen.

Michael Mesch

DIE GESELLSCHAFTSTHEORIEN DER SCHOTTISCHEN AUFLÄRUNG

Rezension von: Gerhard Streminger,
Der natürliche Lauf der Dinge.
Essays zu Adam Smith und
David Hume, Metropolis, Marburg
1995, 256 Seiten.

Die Arbeitshypothese der Aufklärung, nämlich daß die Welt nicht einer göttlichen Ordnung entspreche, in der der Mensch einen wohldefinierten Platz und eine wohldefinierte Bestimmung habe, mußte zunächst große Unsicherheit hervorgerufen haben. Nichts, was früher als wahr gegolten hatte, war mehr zu akzeptieren. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse, auf die wir uns heute ganz selbstverständlich berufen können, gab es noch nicht. Es gab nur den Verdacht, nichts zu wissen. Wenn wir uns heute etwa fragen, wieso denn dieses oder jenes Ereignis, sei es in der Natur oder der Gesellschaft, möglich ist, so können wir immer bestehende wissenschaftliche Theorien verwenden, um Erklärungen zu finden. Es ist zwar nicht so, daß wissenschaftlich gesichertes Wissen, also Wissen, das intersubjektiv nachvollziehbar ist und nach methodischen Regeln gewonnen wurde, eindeutige Resultate liefert – man denke nur an Erklärungen für Arbeitslosigkeit, Krieg, Völkermord – aber sie liefern zumindest einen, oder auch mehrere, Rahmen, innerhalb dessen diese Probleme diskutiert werden können. Dabei werden mit den Lösungen für die Probleme auch die wissenschaftlichen Methoden weiterentwickelt.

Die Wissenschaft gibt Ordnung. Wir wären ohne Wissenschaft nicht in der Lage, einfach Fragen vernünftig zu diskutieren. Daher können wir heute

leicht auf teleologisch vorgegebene Ordnungsschemata verzichten. Die wohl wichtigste Frage war, wie denn so etwas wie menschliche Gesellschaft möglich sei; denn wenn die Ordnung, in der Menschen leben, nicht einem göttlichen Plan entspricht, sich also Menschen in der Organisation ihres Lebens sich nicht mehr auf göttliche Ordnung beziehen können, dann kann die Diskrepanz zwischen einer sittlich gerechtfertigten Ordnung und ethischem Handeln einerseits und der bestehenden Ordnung und wirklichen menschlichem Handeln andererseits nicht mehr nur in Kategorien von gutem und bösem Handeln gesehen werden. Positive und normative Gesellschaftstheorie erhalten ein neues Verhältnis.

In keiner Gesellschaftstheorie wurde die Frage so radikal gestellt wie in der der schottischen Aufklärung. Während die Franzosen, insbesondere Rousseau, der Gesellschaft ein begriffliches Primat vor dem die Gesellschaft konstituierenden Individuen einräumten und letztlich auch der organisierten Gesellschaft ein politisches Primat gegenüber den Individuen zubilligten, so fragte die schottische Aufklärung nach den Möglichkeiten einer Gesellschaft, in der die Individuen keine a priori gegebene Ordnung anstreben. Es handelte sich dabei um eine empirisch relevante Frage, nicht um die einer gesellschaftlichen Utopie: sowohl die schottische als auch die englische Gesellschaft waren seit dem Beginn des 18. Jahrhunderts recht stabile Gesellschaften, die aber aus einer Revolution hervorgegangen waren und sich daher nicht als traditionelle Gesellschaften verstehen konnten.

Der vorliegende Band des Grazer Philosophen Gerhard Streminger behandelt zentrale Aspekte der Gesellschaftstheorien von David Hume und Adam Smith, die wohl die bekanntesten Autoren der schottischen Aufklärung waren. Es handelt sich um eine Sammlung von Aufsätzen, zum

großen Teil bereits publiziert, einige allerdings zum ersten Mal hier veröffentlicht. Die drei wichtigsten Aufsätze daraus sind „David Humes Entwurf einer natürlichen Ethik“, „Adam Smith's Sprachphilosophie“ und „Die unsichtbare Hand des Marktes und die sichtbare Hand des Staates. Zur Sozialphilosophie Adam Smiths“. Diese drei Aufsätze bilden gemeinsam zwei Drittel des Buches.

David Hume stellte die Frage der Aufklärung in ihrer ganzen Tragweite: die traditionellen, von der christlichen Philosophie angebotenen Gottesbeweise werden nicht akzeptiert, ebenso wenig die Vorstellung einer Theodizee, der zufolge es eine notwendige Entwicklung der Menschheit gäbe. Um aber die Möglichkeit der Existenz und Stabilität menschlicher Gesellschaft zu bestimmen, muß einiges über die Menschen ausgesagt werden. Dies ist notwendig, weil die Ablehnung der von christlicher Philosophie dominierten Philosophie kein Gebiet aussparen konnte. Die Schwierigkeit dieses Unterfangens ergibt sich daraus, daß empirisch orientierte Psychologie oder Soziologie nicht existierte. Den Fundus, aus dem jede Gesellschaftstheorie heute schöpfen kann, gab es noch nicht. Die *embarrassment of riches* des modernen Theorieangebotes, die die Gefahr der Unverbindlichkeit nach sich zieht, war für Hume kein Problem.

Hume's Frage war, wie sich Menschen eine Ordnung geben und wie sie sich in einer Ordnung orientieren können. Beides können auch Tiere. Der offensichtlich vorhandene Unterschied zwischen Mensch und Tier wird über die Möglichkeit, aus Erfahrungen zu lernen, begründet. Das von Hume betonte Induktionsprinzip bringt aber eine Schwierigkeit: Es kann selbst nicht mit Erfahrung begründet werden, bedarf also einer letztendlichen Begründung. Da auf göttliche Ordnung nicht zurückgegriffen werden darf, verlegt Hume dieses letzte Fun-

dament der Möglichkeit, aus Erfahrung zu lernen, in die Menschen selbst: es ist ein natürlicher Instinkt. Den gibt es auch bei Tieren, die durchaus aus Erfahrung lernen können, aber zum Unterschied von diesen steht dem Menschen auch die Vernunft zur Verfügung. Die Vernunft ist die kritische Instanz, die alles überprüfen muß. Akzeptieren muß sie nur die Existenz des Ich – nach Descartes keine Selbstverständlichkeit –, die Gleichförmigkeit der Natur und die Existenz einer Außenwelt.

Die Menschen sind also empirische Wesen, gemeinsam mit den Tieren Teil der natürlichen Welt. Sie sind empirischer Wissenschaft zugänglich. Die Empfindungen der Menschen, die ihnen wesentlich sind, sind Gegenstand der Wissenschaft. Für die Theorie der Gesellschaft ist vor allem die Empfindung der Sympathie von Bedeutung – darunter ist zu verstehen, was heute unter dem Begriff des Empathie fällt, nämlich die Fähigkeit mit anderen Menschen, aber auch mit Tieren mitzuempfinden. Diese Sympathie ist die Basis für moralisches Handeln. Das betrifft zunächst die „natürlichen Tugenden“, die menschliches Handeln auch ohne spezielle Übereinkunft bestimmen. Sie ermöglichen altruistisches Handeln.

Es hieße aber das Problem moralischen Handelns wegdefinieren, wenn alles menschliche Handeln durch die „natürlichen Tugenden“ bestimmt wäre. Nach Hume sind sie nur im Nahbereich der jeweils handelnden Person wirksam, etwa auf Familie oder Freundeskreise bezogen. Handeln, daß sich auf einen weiteren Kreis oder auf die gesamte Gesellschaft bezieht, muß sich auf die „künstlichen Tugenden“ stützen. Das sind Tugenden, die durch Übereinkunft in Absehung von den eigenen Interessen entstehen. Sie werden ermöglicht durch das langfristige Interesse der Menschen an einer organisierten Gesellschaft. Dieses von langfristigen Interessen geleitete Han-

deln ist kein moralisches Handeln, auch wenn es die Interessen der anderen berücksichtigt. Mit Kant könnte man sagen, es bezieht sich auf die anderen nur im Hinblick auf einen Zweck. Moralisches Handeln liegt aber nur dann vor, wenn aus einem interessellosen Standpunkt argumentiert wird. Dieser kann nur gewonnen werden in einer kognitiven Distanz zur eigenen Position.

Hume bedient sich offensichtlich einer Überlegung, die auch typisch ist für Theorien gesellschaftlicher Kontrakte. Streminger arbeitet den Bezug zu Hobbes heraus. Interessant wäre es aber auch gewesen, den Bezug zu modernen Gesellschaftstheorien herzustellen, etwa zu Rawls, der das Problem behandelt, wie Gesellschaften bestehen können, in denen unterschiedliche, einander ablehnende Wertsysteme bestehen, und sich dabei einer Konstruktion bedient, die das Absehen von der eigenen Position voraussetzt – nämlich den Schleier der Unwissenheit (über die eigene Position). Im Gegensatz dazu stehen etwa die Kommunitaristen, die es ablehnen, daß so ein abstrakter Bezugspunkt moralischen Urteilens eingenommen werden kann, und den lokalen Bezug ethischen Handelns hervorheben. Der Zusammenhang zwischen der Möglichkeit der Erkenntnis über die eigene Position und moralischem Handeln ist also noch immer Gegenstand politischer Philosophie.

Es ist fraglich, ob der Sprachtheorie von Smith heute noch eine Bedeutung zukommt. Dennoch ist es für eine Darstellung der schottischen Aufklärung unverzichtbar, sich damit auseinanderzusetzen. Sie liefert nämlich ein schönes Beispiel für die Schwierigkeiten der Wissenschaften, die entstanden sind durch die Ablehnung des Bezuges auf göttliche Strukturen. Die Frage, wieso es denn mehrere Sprachen gibt, von denen manche große Ähnlichkeiten miteinander haben, anderen aber nur sehr geringe, ist wohl

naheliegend. Die Antwort von Smith ist der Versuch der Rekonstruktion eines vernünftigen Handelns der Sprechenden, die dabei auch die Sprache weiterentwickeln, ohne dies zu planen oder auch nur zu intendieren. Es ist die Nacherzählung einer Geschichte, wie sie hätte verlaufen müssen, hätten Menschen von Anfang an gemäß einer erst später erkennbaren Vernunft gehandelt.

In dem großen Kapitel über die Sozialphilosophie von Smith zeigt sich die Kontinuität in der schottischen Aufklärung. Es ist, als hätte Smith bei Hume einfach anknüpfen können. Manche bereits von Hume behandelte Fragen werden neu diskutiert – etwa die ethischen Fragen und ihr Zusammenhang mit Empfindungen –, andere stehen nicht mehr zur Debatte – etwa die erkenntniskritischen Probleme –, einige Probleme werden von Smith systematisch neu behandelt – der größte Teil der Ökonomie. Streminger konzentriert sich in seiner Darstellung auf das sozialphilosophische Fundament der ökonomischen Theorie, behandelt aber letztere nicht. Es geht, ähnlich wie bei Hume, um die Möglichkeit moralischen Handelns von eigeninteressierten Personen. Wiederum steht der Zusammenhang von Urteilen, die unabhängig von eigenen Interessen sind, und Empfindungen der Menschen im Vordergrund. Ausführlich wird von Streminger das Verhältnis von Staat und Gesellschaft bei Smith dargestellt. Es wird gezeigt, daß man sich nicht einfach auf Smith berufen kann, wenn man staatliche Eingriffe in die Wirtschaft ablehnt. Smith hatte ein recht differenziertes Verständnis vom Staat und den Möglichkeiten der Politik.

Die Arbeiten geben eine gute Darstellung des jeweils behandelten Themas. Sie sind gut dokumentiert und bieten daher eine gute Einführung in die jeweiligen Probleme. Das ist vor allem deshalb wichtig, weil die Gesellschaftstheorie beider Autoren auf vie-

le Werke verteilt ist und daher auch bei genauem Lesen der Hauptwerke nicht einfach erschlossen werden kann. Einige kritische Anmerkungen sind aber durchaus angebracht.

(i) Beide Autoren werden jeweils unabhängig voneinander dargestellt. Das ist eine Folge davon, daß dieser Band vor allem bereits abgedruckte Aufsätze beinhaltet. Es entgeht den Lesern dadurch der innere Zusammenhang von Smith und Hume und die Beziehung zu anderen Autoren der schottischen Aufklärung. Es wäre etwa interessant gewesen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der ethischen Theorien von Smith und Hume herauszuarbeiten.

(ii) Auch wenn Streminger in erster Linie die Theorien der beiden Autoren darstellt, verfällt er gelegentlich der Todsünde historischer Theoriedarstellungen – nämlich jemanden als Vorläufer von etwas zu sehen, was man selber schätzt. Smith wird einmal als Vorläufer der sozialen Marktwirtschaft angeführt. Im Einleitungssatz über die Entwicklung der Naturvorstellung werden Hume und Smith in den Wandel des Naturbildes von der zu beherrschenden Natur zum Akzeptieren der wilden Natur, in der Menschen frei leben können, gestellt. Insgesamt tut dies dem Buch aber keinen großen Abbruch.

Peter Rosner

DER VERGESSENHEIT ENTRISSEN: EMIL LEDERERS WERK

Rezension von: Emil Lederer, *Der Massenstaat. Gefahren der klassenlosen Gesellschaft*, herausgegeben und eingeleitet von Claus-Dieter Krohn, Nausner & Nausner Verlag, Graz 1995, 214 Seiten, S 384,-.

Als zweiter Band der Bibliothek sozialwissenschaftlicher Emigranten (1) erscheint hier erstmals in deutscher Übersetzung Emil Lederers „*The State of the Masses. The Threat of the Classless Society*“. Das Buch erschien posthum erstmals 1940 und gilt seither unter Kennern als früher Klassiker der Analyse des nationalsozialistischen Totalitarismus.

Die bis heute andauernde unzureichende Rezeption Lederers und der von ihm inspirierten „Heidelberger Schule“ wird von Krohn (2) damit erklärt, daß die Breite seines disziplinübergreifenden Forschungsansatzes die Kompetenz der Nachgeborenen im Zeichen zunehmender wissenschaftlicher Spezialisierung nach wie vor überfordert hat. Dies änderte sich erst Ende der sechziger Jahre, als eine jüngere Generation gegen die ideologischen Verkrustungen der Nachkriegszeit aufbegehrte. Ihr Protest beinhaltete zugleich die Suche nach einer neuen intellektuellen Orientierung. Einerseits begann in diesen Jahren erstmalig die systematische Erforschung des Exils, die sich alsbald zu einer eigenständigen Disziplin entwickelte, und andererseits wurden viele der von den Exilanten verfaßten Werke als nach wie vor aktuelle gesellschaftliche Beiträge entdeckt. Diese seit den zwanziger Jahren entstandenen Analysen trafen mit ihren Forschungsparadigmen, ihren gesellschaftskritischen Engagements und

demokratiegeleiteten Fragestellungen recht genau das Erkenntnisinteresse der jüngeren Wissenschaftler. Vor allem galt das für die zahllosen Studien über die Entstehung und Herrschaft des Nationalsozialismus, über den Totalitarismus oder über die Gefährdungen des modernen Zivilisationsprozesses durch die industrielle Dynamik.

Die wirtschaftswissenschaftlichen Arbeiten Lederers nach seiner Emigration wurden hingegen kaum zur Kenntnis genommen – und das in einer Phase, als an den Universitäten leidenschaftlich über die Fragen der Politischen Ökonomie diskutiert wurde. Seit Ende der siebziger Jahre begann unter Ökonomen angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit eine lebhaftere Auseinandersetzung über das alte, von der Wissenschaft aber verdrängte Problem des Verhältnisses von technologischem Wandel und Arbeitslosigkeit. Dabei fanden nun auch die ökonomischen Analysen Lederers erstmalig eine genauere Beachtung. Denn er und einige andere Wirtschaftswissenschaftler in Deutschland hatten bei der Analyse der Arbeitslosigkeit der zwanziger Jahre diese gestellte Frage wieder aufgenommen.

Wie die Debatte in der industriellen Expansionsphase vor 1914 vom Siegeszug der neoklassischen Grenznutzenlehre, die im deutschsprachigen Raum von Carl Menger und seinen Nachfolgern in Österreich ihren Ausgang genommen hatte, verschüttet worden war, so gerieten auch die bahnbrechenden Analysen der zwanziger Jahre mit dem Erfolg des keynesianischen Modells als Antwort auf die Wirtschaftskrise von 1929 in Vergessenheit, ehe die Forschung darüber zum dritten Mal in den achtziger Jahren in Gang kam. Im Mittelpunkt stand und steht das ungelöste „*prisoner's dilemma*“, daß einerseits die Modernisierung der Wirtschaft, d. h. die Entwicklung neuer Technologien und Produkte nötig sei, um stetige Wachstumsraten und hohe Beschäftigung zu

garantieren, daß andererseits aber die Substitution der veralteten arbeitsintensiven Produktionsweisen durch diese neuen Technologien Arbeitsplätze vernichtet. Genau diese Probleme hatten zum Kernbereich von Lederers ökonomischen Analysen seit Ende der zwanziger Jahre gehört. Seine umfassende Untersuchung darüber, die er unter dem Titel „Technischer Fortschritt und Arbeitslosigkeit“ 1938 vorgelegt hatte, wurde jetzt neu herausgegeben, begleitet von einer Vielzahl systematischer Analysen jüngerer Ökonomen (3). Schließlich wurde in den achtziger Jahren auch noch Lederers Wirksamkeit in der amerikanischen Emigration näher untersucht. In der Studie von Krohn über die „New School for Social Research“ in New York, an der 1933 – einzigartig im Prozeß der Vertreibung aus dem nationalsozialistischen Deutschland – eine ganze Exiluniversität mit entscheidender Beteiligung Lederers gegründet worden war, sind dessen Studien über den Nationalsozialismus im Kontext des antifaschistischen Engagements dieser Emigranteninstitution einer ersten Analyse unterzogen worden (4).

Lederer wurde am 22. Juli 1882 in Pilsen als Sohn eines Kaufmannes geboren und hatte seit 1901 in Wien Rechts- und Wirtschaftswissenschaften studiert. In den Seminaren Eugen von Böhm-Bawerks und Friedrich von Wiesers erhielt er bleibende Prägungen durch die neoklassische subjektive Wertlehre. Viele der damaligen Seminarteilnehmer wurden später bedeutende Wissenschaftler mit ganz unterschiedlichen theoretischen Ansätzen, wie Joseph A. Schumpeter oder die Austromarxisten Otto Bauer und Rudolf Hilferding. Für alle gilt, daß sich bei ihren Auseinandersetzungen mit den konkurrierenden Modellen der Wertlehre ein Verständnis von Wirtschaft herausbildete, das jenseits aller Dogmatik die jeweiligen Defizite der verschiedenen Denkrichtungen zu

überwinden suchte, sei es das einseitige Vertrauen auf die Wirksamkeit des Marktprinzips der Neoklassik oder andererseits das Wirken objektiver, individuell nicht zu beeinflussender historischer Gesetze nach der klassischen und Marxschen Lehre.

Nach der juristischen Staatsprüfung und dem Doktorexamen 1905 arbeitete Lederer zunächst bei verschiedenen österreichischen Handelsgerichten, ehe er von 1907 bis 1910 im Sekretariat des Niederösterreichischen Gewerbevereins in Wien angestellt wurde. In diesem Zweckverband sah Lederer, wie er einige Jahre später in der Studie „Die wirtschaftlichen Organisationen“ seine berufspraktischen Erfahrungen zusammenfaßte, die „aus den vorkapitalistischen, ständischen Zeiten überkommene gruppenspezifische Interessenpolitik fortgesetzt, um den Markt durch Ausschluß des Wettbewerbs zu organisieren“ (5). Diese erfahrungsgeprägten Verbandsanalysen bildeten zugleich den Ansatz für Lederers Kritik am Marxschen Klassenmodell. Im Unterschied zu dessen Dichotomie von Kapitalisten und Proletariern gewährte er in der sozialen Realität eine viel stärkere Differenzierung. Vor allem die Organisationen der seit den 1890er Jahren rasant expandierenden neuen Schicht der „Privatangestellten“ zeigten ganz neue Verhaltensformen, Bewußtseinslagen und Traditionsbindungen. Diese Sozialmilieus wurden zu Lederers Forschungsgebiet, als er 1910 auf Empfehlung Böhm-Bawerks von Edgar Jaffé, dem geschäftsführenden Herausgeber – neben Max Weber und Werner Sombart – des Archivs für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik zum Redaktionssekretär bestellt wurde. Mit der umfassenden Studie „Theoretische und statistische Grundlagen zur Beurteilung der modernen Angestelltenfrage“ habilitierte er sich 1911 an der Universität Heidelberg. Wenige Monate später promovierte er bei Lujo Brentano in München nach

dem Dr. iur von 1905 ein zweites Mal, und zwar zum Dr. rer. pol. mit der Arbeit „Die Pensionsversicherung der Privatangestellten“.

Mit jenen Schriften erwarb Lederer seinen Ruf als bedeutender Soziologie, obwohl diese akademische Disziplin zu der Zeit in Deutschland noch gar nicht existierte. Lederer trug damit zwar maßgeblich zu deren Professionalisierung bei, die *venia legendi* hatte er jedoch für das Fach Sozialpolitik bekommen, und seine später Professur umfaßte das Lehrgebiet Nationalökonomie und Finanzwissenschaft.

Der Erste Weltkrieg führte zur Umorientierung seiner Forschungsinteressen, d. h. mehr und mehr beschäftigte er sich nun mit wirtschaftlichen Fragen. Das reichte von pragmatischen Aspekten der Güter- und Lebensmittelversorgung über die ökonomische Umschichtung im Kriege bis hin zu dogmenhistorischen Analysen, wie beispielsweise seine Aufsätze über Ricardo von 1916 und 1917 deutlich machen.

Ähnlich optimistisch wie sein autostromarxistischer Mitstreiter Rudolf Hilferding sah Lederer im organisierten Kapitalismus die Chance für einen stetigen Entwicklungspfad. Allerdings habe die zunehmend planmäßige Organisation der Produktion bisher nur zum „Sozialismus fürs Kapital“ geführt. Der neuerliche Organisationschub während des Krieges müsse daher für eine Richtungsänderung genutzt werden, um mit der künftigen Umstellung auf die Friedenswirtschaft zugleich eine gerechtere Sozial- und Wirtschaftsordnung aufzubauen (6).

Tatsächlich sah Lederer im November 1918 die politische Macht den Arbeitern zugefallen und erwartete, daß deren Organisationen zusammen mit denen der Angestellten und anderer gesellschaftlicher Gruppen in basisdemokratischen Räten das neue geplante Wirtschaftssystem aufbauen würden. Im Dezember 1918 wurde er in die eingesetzte Sozialisierungskommission

berufen, zu der unter dem Vorsitz Karl Kautskys unter anderem auch noch Rudolf Hilferding gehörten. Von den in mehreren umfangreichen Bänden vorgelegten Berichten der Sozialisierungskommission machten die Regierungen jedoch keinen Gebrauch. Nach dem Kapp-Putsch im Frühjahr 1920, der nach wenigen Tagen am Generalstreik der Gewerkschaften scheiterte, wurde zwar noch eine zweite Kommission eingesetzt, aber auch ihre Arbeit blieb folgenlos.

Erst 1920 wurde Lederer außerordentlicher Professor und 1922 ordentlicher Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft. Im gleichen Jahr hatte er auch Rufe an die Universitäten Leipzig und Tokio erhalten. Mit der Ernennung genehmigte das badische Kultusministerium eine zweijährige Beurlaubung, während der Lederer als Gastprofessor in Japan lehrte. Nach der Rückkehr im Jahr 1924 kam es zur Gründung des „Instituts für Sozial- und Staatswissenschaften“. Dort versammelte sich eine kleine Schar republikanisch gesinnter Studenten, die neben dem Institutsdirektor Alfred Weber gerade in Lederer Anregung und Vorbild fand. Denn dieser beherrschte nicht allein die wirtschaftstheoretische Analyse der klassischen und neoklassischen Richtung und das methodische Instrumentarium empirischer Forschung, sondern er wirkte auch durch sein politisches Verständnis von den Aufgaben der Wissenschaft in der Gesellschaft. Weltanschauliche Welten lagen deshalb zwischen ihm und Max Weber. Dessen Plädoyer für die Werturteilsfreiheit der Wissenschaft hatte Lederer abgelehnt, wie Weber wiederum Lederers politisches Engagement für pflichtwidrig gehalten hat.

Die Jahre nach Ausbruch der Weltwirtschaftskrise gehören zu Lederers produktivster Phase auf dem Gebiet der ökonomischen Analyse. Da er in der steigenden Massenarbeitslosigkeit die entscheidende Gefahr für den Be-

stand der Republik sah, wurden seine engeren theoretischen Arbeiten erneut von unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Engagements begleitet. In zahlreichen Vorträgen suchte er deshalb die Gewerkschaften und die SPD für eine andere Wirtschaftspolitik zu gewinnen. Im Unterschied zu der kleinen Gruppe seiner Mitstreiter aus dem Kreis sozialistischer Ökonomen, die das spätere keynesianische Modell des „deficit spendings“ antizipierend an Modellen staatlicher Auftragsvergabe zur Krisenüberwindung ausarbeiteten, blieb Lederer aber gegenüber der Wirksamkeit einer solchen, nur kurzfristig angelegten aktiven Konjunkturpolitik skeptisch.

Zu den zentralen Themen seiner theoretischen Arbeit gehörte nun die Analyse jenes Entkoppelungsprozesses und daran anknüpfende Überlegungen zum Umbau der Wirtschaft durch gesellschaftliche Organisation der Produktivkräfte. Im Unterschied zur herrschenden Wirtschaftslehre mit ihren statischen und grenzkostentheoretischen Annahmen ging Lederer von einem dynamischen und sektoral differenzierten Wirtschaftsablauf aus. Beeinflußt von Schumpeters Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, sah er allerdings nicht in dessen innovativem Unternehmer, sondern in sektoral unterschiedlichen Investitionen die Ursachen der modernen disproportionalen Wachstumsdynamik und ihrer Begleiterscheinung, den Freisetzungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt.

Dieser analytische Ansatz sollte der bahnbrechende Beitrag von Lederer und seinen ähnlich arbeitenden Kollegen aus der Kieler Schule um Adolph Löwe, Gerhard Colm und Hans Neisser vor ihrer Vertreibung aus Deutschland sein. Diese Arbeiten gingen weit über das von Keynes in den dreißiger Jahren entwickelte Krisenbekämpfungsmodell hinaus, das die technologische Struktur unberücksichtigt lassen sollte. Arbeitslosigkeit entstand daher für Lederer infolge von Kapital-

umschichtungen von den sogenannten statischen zu den dynamischen Betrieben, die die hypothetische Annahme eines gleichgewichtigen Wachstumspfades fragwürdig mache. Entscheidend für diesen Ansatz war, daß nicht Investitionen schlechthin, sondern nur die arbeitssparenden zur Arbeitslosigkeit führten, wenn diese durch ungleichgewichtige sektorale Kapitaltransfers eingeführt und nicht durch produktionserweiternde Herstellung neuer Güter begleitet würden. Die falsche Verteilung des Realkapitals wird in der Tat eine der zentralen Krisenursachen der zwanziger Jahre, zu beobachten etwa an den Kapitalkonzentrationen und den Monopolisierungstendenzen.

Aufgrund seiner Analyse der Krisenursachen erhielt Lederer vom Internationalen Arbeitsamt in Genf den Auftrag, diesen Ansatz weiterzuverfolgen. Seine 1938 dazu mehrsprachig vorgelegte große Studie „Technischer Fortschritt und Arbeitslosigkeit“ gehört heute zur Grundlage der Analysen einer jüngeren Generation von Ökonomen, die nach Lösungen zur Überwindung der Dauerarbeitslosigkeit am Ende des Jahrhunderts sucht. Anders als in Heidelberg hatte Lederer in den drei Semestern seiner Tätigkeit in Berlin kaum wirksam werden können. Die Zeit war zu kurz, um dort einen Schülerkreis heranzuziehen; Paul Baran blieb sein einziger Doktorand (7).

Nach der Ernennung Hitlers zum Reichskanzler engagierte sich Lederer öffentlich gegen den Nationalsozialismus. Die spektakulärste Aktion war der zusammen mit Albert Einstein und anderen prominenten Intellektuellen organisierte Kongreß „Das Freie Wort“ wenige Tage vor dem Reichstagsbrand am 27. Feber 1933, der den Nazis den ersten Vorwand zu den systematischen Verfolgungen ihrer politischen Gegner lieferte. Zu dieser Zeit hatte Lederer jedoch bereits eine Einladung des Internationalen Arbeitsamtes für eine durch seine Schriften

angeregte Konferenz über „Technischen Fortschritt und Arbeitslosigkeit“ in Paris erhalten. Am 1. April 1933, dem Tag des ersten organisierten Judenboykotts, verließ Lederer Deutschland und kehrte nie mehr dahin zurück.

Von Alvin Johnson, dem Direktor der „New School for Social Research“ in New York, war Lederer – wie auch andere deutsche und europäische Wissenschaftler – zur Mitarbeit an der „Encyclopaedia of the Social Sciences“ eingeladen worden. Zu diesem Zeitpunkt schien jedoch für Lederer die Fertigstellung der zugesagten Artikel über „Socialist Economics“, „Labour“ sowie andere Schlüsselbegriffe mehr als fragwürdig zu sein. Dem entgegenzuwirken, hat sich Alvin Johnson vorgenommen. Mit einem ausgewählten Kreis kritischer Sozialwissenschaftler wollte er nicht allein eine ganze Exiluniversität nach Amerika transplantieren, sie sollte gleichzeitig zu einem künftigen „think tank“ für das neue, noch kaum formulierte Wirtschafts- und Gesellschaftsprogramm des gerade ins Amt gekommenen Präsidenten Franklin D. Roosevelt werden und schließlich einen vernehmbaren „Protest der Taten“ gegen den Nationalsozialismus darstellen.

Bereits im Oktober 1933 nahm die Exiluniversität mit 14 Wissenschaftlern aus Deutschland den Lehrbetrieb auf. Ab Anfang 1934 erschien sogar eine eigene Zeitschrift „Social Research“ unter Lederers Redaktion, die in den ersten Jahren die Tradition des in Deutschland verbotenen „Archivs für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik“ fast bruchlos fortsetzte. Von Johnson zunächst nur als befristete Einrichtung geplant, entwickelte sich die Exiluniversität recht bald zur einzigartigen amerikanischen Hochschule, nachdem klar geworden war, daß das Hitlerregime keine vorübergehende Erscheinung sei.

Als erster Dekan – bis zu seinem frühzeitigen Tod am 29. Mai 1939 –

schuf Lederer wesentlich den organisatorischen Rahmen, der etwa in den für alle Mitglieder verpflichtenden interdisziplinären Generalseminaren die innere Verständigung suchte sowie mit diversen Symposien die intellektuelle Darstellung nach außen und damit die Positionierung der Fakultät in der amerikanischen Wissenschaft anbahnte. Ohne Zweifel war die Weltwirtschaftskrise für Lederer und seine Kollegen an der „New School“ die zentrale Herausforderung ihrer theoretischen Arbeit. Anders als die Neoklassiker sahen sie in ihr eine bis dahin unbekannte Strukturkrise des industriellen Wachstumsprozesses, auf die die herkömmlichen ökonomischen Denkmuster keine Antwort gefunden hätten. Mit ihren wachstumstheoretischen Untersuchungen trugen diese Emigranten wesentlich zur Erschließung eines neuen Forschungsgebietes bei, das in den angelsächsischen Ländern erst nach dem Zweiten Weltkrieg zum Arbeitsfeld der Wirtschaftswissenschaften wurde.

Die Auseinandersetzung mit dem Nationalsozialismus und Faschismus gehört von Anfang an zum Forschungsgegenstand der Gruppe um Lederer in der „New School“. Diese Arbeiten umrissen einen emigrations-spezifischen neuen Forschungsansatz in den modernen Sozialwissenschaften, dessen ursprünglicher Gehalt allerdings in der Folgezeit verloren ging. Dies deshalb, da in den dreißiger Jahren die Totalitarismusforschung noch nicht die kontroverse Bedeutung hatte, die sie nach 1945 in einer zweiten Phase der Professionalisierung während des Kalten Krieges zur Kennzeichnung statischer Systemmodelle einnehmen sollte.

Bemerkenswerterweise sind, so Krohn, im Vorwort zum vorliegenden Band, in dieser Debatte „die frühen Arbeiten aus den dreißiger Jahren auch nicht zur Kenntnis genommen worden. So trifft der heutige Umgang mit dem Begriff, der seit dem Ende des

Sowjetsystems jüngst eine neue Aktualität gewonnen hat, und seine heuristische Verwendung auf die Schwierigkeit, daß sein ursprünglich viel offener herrschaftsanalytischer Kern durch unterschiedliche ideologische, politische oder normative Aufladungen und propagandistische Grobraster verstellt worden ist“ (8).

Demgegenüber war der Totalitarismusbegriff der Emigranten nach 1933 eine erfahrungswissenschaftliche Kategorie, die das von ihnen unmittelbar erlebte Ende der Weimarer Republik, ihre Vertreibung sowie die ungewohnten Eindrücke in den USA widerspiegeln. Die nach 1945 so dominierende Gleichsetzung von Kommunismus und Nationalsozialismus sowie die Dichotomie brauner und roter Diktatur einerseits und freiheitlicher Demokratie andererseits spielten in der Totalitarismus-Debatte der dreißiger Jahre nur eine geringe Rolle. In ihr ging es vielmehr um die Gefährdungspotentiale des westlichen Zivilisationsmodells durch die krisenhafte Entwicklungsdynamik der Industriegesellschaften, auf die die faschistische Herrschaft eine neuartige Reaktion war. Der späteren Totalitarismustheorie mit ihrem schroffen Entweder-Oder von totalitärer Diktatur und pluralistischer Gesellschaft sollte die Einsicht in diese Gefahren verstellt bleiben.

Die linken, nichtkommunistischen Emigranten – dazu zählten auch die an der „New School“ versammelten Wissenschaftler – hatten den Bolschewismus schon in den zwanziger Jahren mit deutlichen Worten abgelehnt. Wenn Lederer in seiner Untersuchung über den Massenstaat ausführt, daß „niemand behaupten kann, gegen den Faschismus zu sein, während er gleichzeitig die Diktatur des Proletariats, wie sie nach dem historischen Beispiel Rußlands verstanden wird, befürwortet“, (9) so meint das noch keine Identifikation der beiden Systeme. Wegen der sozial-strukturell und

historisch so anderen Voraussetzungen des Bolschewismus boten sich Lederer nur oberflächliche Vergleiche mit dem Nationalsozialismus an (10).

Ebenso deutlich wie seine ökonomischen Arbeiten nach 1933 reflektieren Lederers Analysen des totalitären Massenstaates die Neubestimmung seiner theoretischen Prämissen und politischen Präferenzen nach der Emigration, wobei er an seine soziologischen Untersuchungen aus der Zeit des Ersten Weltkrieges anknüpfen konnte, denn parallel zu seinen damaligen Arbeiten über die ökonomischen Strukturänderungen durch den Krieg hatte er sich auch mit deren Wirkungen auf die Gesellschaft beschäftigt.

Dabei hatte er soziale Wandlungen wahrgenommen, die seinen früheren klassen- und schichtungsanalytischen Annahmen eine neue Richtung gaben. „Mehr als je zuvor hätten die Gesellschaften im Krieg ‚sozial die Form der Gemeinschaft‘ angenommen, weil die Ausrichtung der Ökonomie ausschließlich auf die Kriegsproduktion und ebenso die moderne Heeresorganisation nicht nur zur wachsenden ‚Homogenisierung der Massen‘ geführt, sondern auch eine neue staatliche Organisation hervorgebracht hätten“ (11).

Mit dieser Bewertung nahm Lederer nicht nur einige Grundelemente der späteren Massenstaatsanalyse vorweg, sie sollte auch Ernst Fraenkel die Grundlage für dessen Untersuchung über den Doppelstaat liefern. Fraenkel unterschied zwischen Normenstaat und Maßnahmestaat und bezog sich dabei ausdrücklich auf Lederer (12).

An seine Arbeiten zur Kriegswirtschaft nach 1918 knüpfte Lederer fünfzehn Jahre später bei der Erforschung des Massenstaates an. In einer ersten Arbeit rechnete er vordergründig mit Max Webers Postulat der Werturteilsfreiheit ab. Lederer weist in dieser Arbeit darauf hin, daß sich in der Selbstgleichschaltung der Universitäten in Deutschland gezeigt habe,

wie dieser Relativismus zur widerstandslosen Unterwerfung geführt habe. Hinter dieser Kritik verbarg sich jedoch mehr. Lederers gegen Max Weber gerichtetes Plädoyer, daß wissenschaftliche Beobachtungen ohne wertbezogene „konstruktive Ideen“ blind seien, wie umgekehrt diese Ideen ohne empirische Kontrolle leer blieben, sei in seiner normativen Substanz ebenso auf die gesamte Gesellschaftsverfassung anzuwenden. Fazit: Überträgt man den Werturteilsrelativismus auf den gesellschaftlichen Prozeß, so führt das zu dessen Zerstörung.

Im Jahr 1936 erschienenen Aufsatz von Lederer „On revolution“ (13) war von den ursprünglich gehegten Erwartungen an die kollektive Interaktionsfähigkeit und -bereitschaft bewußter Massen nicht mehr die Rede, d. h. er ging auf Distanz zu der alten sozialistischen Kontroverse um das Verhältnis von intellektueller Führung und aktiver Massenbewegung, die er nunmehr nach den Erfahrungen von 1918 und erst recht von 1933 für entschieden hielt. Auffallend hierbei ist, daß Lederer den Erfolg des Nationalsozialismus nicht allein aus der orientierungslosen Massenbewegung des in der Inflation und der ökonomischen Krise entwurzelten Mittelstandes erklärt, sondern auch aus inneren Widersprüchen der Revolution von 1918, deren Scheitern deutlich gemacht habe, wie voluntaristisch viele der politischen Akteure und ihre intellektuellen Sympathisanten, und da schloß sich Lederer selbst ein, die realen Verhältnisse fehlinterpretiert hätten (14).

In einer weiteren Arbeit (15) entwickelte Lederer 1938 eine erste umfassendere Charakteristik des totalitären Staates, zu dessen zentralen Herrschaftselemente er den Terror und die Propaganda zählte. Die ständige militärische Mobilisierung der Gesellschaft, so Lederer, gegen innere und äußere Feinde gehörte daher zur weiteren Kennzeichnung des totalitären Staates.

Die Untersuchung über den Massenstaat nach der Annexion der Tschechoslowakei begonnen, war bei seinem Tode so weit fortgeschritten, daß sie, so Krohn, von Hans Speier posthum herausgegeben werden konnte (16). Wie schon die Gemeinschaftsuntersuchung „War in Our Time“ sollte auch die Arbeit über den Massenstaat die amerikanische Öffentlichkeit darüber aufklären, daß der neue Herrschaftstypus des deutschen Nationalsozialismus und des italienischen Faschismus mit seiner explosiven Dynamik von Anfang an auf eine gewaltsame, kriegерische Expansion zielt. Dafür stehen auch die zahlreichen Hinweise in der Untersuchung, etwa in den Kapiteln „Bürokratie“, „Armee“ oder „Widerstand“, die sich mit der Frage innerdeutscher Reaktionen auf den bevorstehenden Krieg beschäftigen und nach möglichen Trägern eines künftigen deutschen Neuaufbaus bei der zu erwartenden Niederlage des Faschismus Ausschau halten. Die eine oder andere Passage mag sich dem kritischen Leser heute als allzu schlicht, wenn nicht sogar naiv darstellen, jedoch ist dabei zu berücksichtigen, daß der Untersuchungsgegenstand „Totalitarismus“ in jenen Jahren neu war und die analytischen Instrumentarien sowie der begriffliche Apparat noch nicht in dem Maße zur Verfügung standen, sondern erst entwickelt werden mußten.

Eine kritische Haltung ist insbesondere auch gegenüber der zentralen Kategorie der „Masse“ einzunehmen, d. h. Lederers Anliegen, Klarheit über dieses neue soziale Phänomen zu gewinnen, wirkt heute beim Lesen etwas ermüdend. Trotzdem zeigen die Ausführungen Lederers auf, auf welchem unsicheren Terrain sich die sozialwissenschaftliche Analyse der dreißiger Jahre dabei bewegt hat.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß die Untersuchung über den Massenstaat nicht primär für Fachkollegen gedacht war,

sondern es war vielmehr seine Vorstellung, durch eine einfache Sprache ein breites Publikum von der Bedrohung zu unterrichten. Schließlich ist unverkennbar, daß die so engagiert vorgebrachte Warnung auch ein Stück tief-sitzender lebensgeschichtlicher Enttäuschung des Vertriebenen widerspiegelt. Darauf etwa verweist seine fundamentale Kritik an der Strategie der deutschen Arbeiterbewegung und an der politischen Ambivalenz der deutschen Wissenschaften, die in den USA traditionell hoch geschätzt wurden.

Die Untersuchung über den Massenstaat hatte für Lederer eine völlig neue Qualität, die mit den herkömmlichen wissenschaftlichen Instrumenten nicht mehr begriffen werden könne, sondern die Revision des gesamten Denkens über die Gesellschaft, die Entwicklung, Revolution und Transformation der wirtschaftlichen Ordnung verlange. Lederer führt hierzu in der Einleitung seiner Untersuchung aus: „Die moderne Diktatur ist nicht die letzte Verteidigungslinie, in deren Schutz der Kapitalismus den Tag seines Untergangs hinauszuzögern sucht, nicht die Gewaltherrschaft eines einzelnen, nicht die Auflehnung der Mittelklassen gegen ihren Niedergang, nicht die Rebellion der jungen Generation gegen die ältere“ (17).

Solche Faktoren, so Lederer, hätten wohl zu seiner Entstehung beigetragen, bestimmten ihn jedoch nicht. Entscheidend für ihn war, daß der totalitäre Staat ein politisches System hervorgebracht habe, daß auf den „amorphen Massen“ basiere, worunter er die ungeschichtete, scheinbar kollektive Einheit der Gesellschaft verstand. Sie ist nicht zu rationalem Denken fähig, und es existiert weiters auch keine gemeinsame Ebene und kein gemeinsamer Bezugsrahmen, die eine analytische Behandlung der gesellschaftlichen Situation erlauben würden. In dieser Hinsicht unterscheiden sie sich von sozialen Gruppen, die sich zumin-

dest potentiell durch Argumente leiten lassen und bereit sind, auf Argumente zu reagieren, obwohl sie unter Umständen nur solche aufgreifen werden, die im Hinblick auf das Gruppenverständnis nützlich erscheinen (18). Somit hat die Arbeit über den Massenstaat auf fatale Weise, so Lederer, die große Marxsche Vision der klassenlosen Gesellschaft ad absurdum geführt, indem er ausführt, daß ein solcher Gesellschaftszustand auch ohne die Änderung der Eigentumsordnung zugunsten sozialer Gerechtigkeit entstehen könne.

Lederer sah das spezifisch Neue des Faschismus in seiner Einschmelzung der gesamten Gesellschaft zur Masse und deren langfristigen Institutionalisierung. In diesem Zusammenhang wies er sarkastisch darauf hin, daß die alten gesellschaftlichen Eliten von agrarischem Großgrundbesitz und Bürgertum das nicht erkannt hätten, als sie auf den Faschismus setzten. Letztendlich ging es dem Faschismus nicht um Beherrschung, sondern um die Zerstörung der Gesellschaft. Die Reduktion der Gesellschaft zur Masse, so Lederer, führe aber nicht nur zur Vernichtung aller sozialen Strukturen, sondern letztlich auch zur Selbstzerstörung des Faschismus.

Nach den persönlichen Erfahrungen Lederers in der Zwischenkriegszeit bleibt für einen Sozialisten nur die Einsicht, daß die „Evolution die einzig mögliche Art der Transformation und die soziale Schichtung das einzig mögliche Prinzip des Gesellschaftsaufbaus ist, wenn man den Massenstaat verhindern und die Kontinuität und den Fortbestand der Zivilisation sichern will“ (19).

Lederers Forderung nach einem „realistischen Sozialismus“ nahm somit Abschied von der Utopie der klassenlosen Gesellschaft. Nicht mehr die fundamentalistische Dichotomie der beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital, sondern die Vielfalt unterschiedlicher Konfliktherde in der

dynamischen Einwanderergesellschaft prägten sein Bild der sozialen Konflikte, die somit zum effizienten Vehikel von gesellschaftlicher Integration und Kohäsion wurden. Somit erfüllen soziale Bewegungen, so Lederer, keine großen historischen Zwecke mehr, sondern hatten reale Aufgaben zu erfüllen.

Als Beispiel verweist er in seiner Untersuchung auf die historische Arbeiterbewegung, die, anstelle einer historischen Mission zum Durchbruch zu verhelfen, zur Modernisierung des Kapitalismus beigetragen hat. Die zuvor noch höchst skeptisch beurteilten Folgen der Revolution von 1918 in Deutschland erschienen ihm nunmehr in einem anderen Licht. In der Weimarer Republik und ähnlich in Großbritannien hätten der Ausbau der Sozialpolitik, das Kollektivvertragssystem, öffentliche Versorgungsunternehmen und Staatsinterventionen in den Wirtschaftsprozeß vorgeführt, wie die Antagonismen der Industriegesellschaften überwunden werden könnten. Die konzertierte soziale Aktion durch Sozialpolitik zum Abbau von Herrschaft und indirekte öffentliche ökonomische Gesamtplanung zur Überwindung der von den einzelnen Interessengruppen nicht zu lösenden ökonomischen Probleme waren für ihn jetzt Voraussetzungen einer gerechten Sozialordnung und stabilen Demokratie. Diese Alternative zum Massenstaat trat allen Vorstellungen entgegen, soziale Gebilde könnten aus einer einzigen Idee oder aus einem Guß entworfen werden.

Auch wenn heute einzelne Aspekte der Massenstaatanalyse von Lederer nicht mehr so originell erscheinen mögen, so war sie jedoch zu ihrer Zeit bahnbrechend. Krohn verweist in diesem Zusammenhang auf Edward Shils, der die Forschungen zur Massengesellschaft unter ausdrücklicher Berufung auf Lederers Werk als den bedeutendsten Beitrag deutscher Emigranten zur amerikanischen Soziolo-

gie bezeichnet hat. Sie seien im richtigen Moment gekommen und hätten einen viel kritischeren Blick gehabt. Zu jener Zeit hatte die amerikanische Wissenschaft nämlich gerade selbst damit begonnen, dieses neue gesellschaftliche Phänomen zu untersuchen, jedoch an viel harmloseren Erscheinungen wie Urbanisierung, Massenkommunikation etc. (20). Ähnlich urteilte auch Sigmund Neumann: Mit Lederers Analyse habe die Diktaturforschung eine qualitativ neue Stufe erreicht (21).

Auffallend ist, daß Lederers Analyse von den anderen Emigranten wegen seiner Korrektur der traditionellen Sozialismusbildungen kaum kritisiert wurde. Ein einzelner Angriff kam von Franz Neumann, der in seinem „Behemoth“ die Frage aufwarf: „Würde Lederers Analyse zutreffen, so würden unsere bisherigen Überlegungen völlig falsch sein. Der Sozialimperialismus wäre dann kein Mittel, die Massen zu manipulieren, sondern Ausdruck ihrer spontanen Bedürfnisse. Der Rassismus wäre keine Angelegenheit kleiner Gruppen, sondern tief in den Massen verwurzelt“ (22).

Den Hauptirrtum Lederers sah Neumann insbesondere in dessen Identifikation von Klassenstruktur und sozialer Differenzierung, die die Einsicht in den wahren Charakter des Faschismus verdunkelt habe. Gleichwohl räumte er jedoch ein, daß Lederers Überlegungen einige wichtige Anregungen enthielten. Krohn erklärt diese Kritik damit, daß Neumann zu dieser Zeit noch als Mitarbeiter im Horkheimer-Kreis des Instituts für Sozialforschung eingebunden war, gleichwohl aber auf Distanz zur amerikanischen Umwelt und insbesondere zu den Emigranten hielt (23).

Die hier erstmals in deutscher Übersetzung vorliegende Untersuchung von Lederers „Massenstaat“ ist auch heute noch für den interessierten Leser sehr empfehlenswert, da sie mit der Faschismusinterpretation zugleich die

modernen gesellschaftlichen Deformationen im 20. Jahrhundert anspricht. Elemente der Analyse von Lederer finden sich nicht nur in den späteren Totalitarismusuntersuchungen, sondern auch in anderen amerikanischen Darstellungen zur modernen Industriegesellschaft. Man denke nur an Hannah Arendts Studie „Origins of Totalitarianism“, die wie Lederer die destruktive Dynamik der Massenbewegungen zum Gegenstand ihres Ansatzes machen sollte. Weiters enthält die Untersuchung von Lederer den frühen Ansatz einer Konflikttheorie, die nicht von ungefähr in den fünfziger Jahren ebenfalls entscheidend von ehemaligen Emigranten mitgeprägt werden sollte.

Zusammenfassend bleibt anzumerken, daß erstens dem Verlag zu danken ist, daß er durch die getroffene Auswahl es ermöglicht hat, diese wichtige Studie nunmehr auch dem deutschsprachigen Publikum zur Verfügung zu stellen; zweitens ist dem Herausgeber Claus-Dieter Krohn für seine gelungene intellektuelle Biographie Lederers zu gratulieren, die hoffentlich dazu beitragen wird, daß in Zukunft mehr interessierte Leser bei Lederer nachschlagen werden.

Josef Schmee

Anmerkungen

- (1) Der erste Band der Bibliothek sozialwissenschaftlicher Emigranten beinhaltet eine Auswahl der Aufsätze von Marie Jahoda, die sie zwischen 1938 und 1990 geschrieben hat und die im deutschen Sprachraum weitgehend unbekannt sind.
- (2) Der Herausgeber, Claus-Dieter Krohn, lehrt Sozial- und Kulturgeschichte an der Universität Lüneburg; zu seinen Forschungsschwerpunkten gehört die Wirtschaftsemigration aus dem nationalsozialistischen Herrschaftsbereich.
- (3) Mettelsiefen (1981); Hagemann, Kalmbach (1983).
- (4) Krohn (1987)

- (5) Lederer (1913) 6.
- (6) Lederer (1920) 10.
- (7) Das intellektuelle Klima an der Berliner Universität sowie die Spannungen zwischen der Fakultät und dem Ministerium werden eindrucksvoll in den Korrespondenzen Gustav Stolpers, Herausgeber des „Deutschen Volkswirt“, mit Joseph A. Schumpeter in Bonn wiedergegeben. Auch dieser hatte sich Hoffnungen auf das kurz darauf frei werdende Ordinariat Werner Sombarts gemacht, und sein Freund aus Wiener Tagen tat alles, um für ihn in Berlin Stimmung zu machen.
- (8) Krohn (1995) 30.
- (9) Ebenda 123.
- (10) Diese Bewertung teilten auch seine Kollegen an der New School, als sie bereits kurz nach ihrer Ankunft und damit wohl als erste Gruppe unter den zahlreichen Emigrantenzirkeln mit der systematischen Analyse des Totalitarismus begonnen haben.
- (11) Krohn (1995) 31f.
- (12) Vgl. Fraenkel (1974) 200.
- (13) Lederer (1936).
- (14) Ganz in den Emanzipationskategorien des sozialistischen Geschichtsmythos aus dem 19. Jahrhundert seien sie von der Vorstellung rational handelnder Massen ausgegangen, während der Revolutionsverlauf eine ganz andere Richtung genommen habe. Die widerstandslose Zerschlagung der Arbeiterbewegung im Jahr 1933 lieferte Lederer dafür die Bestätigung.
- (15) Lederer (1939).
- (16) Nicht nur die Appendices am Ende der Arbeit weisen auf die Unabgeschlossenheit dieser hin. Auch dokumentieren verschiedene Wiederholungen, daß Lederer lediglich ein Manuskript hinterlassen hatte.
- (17) Krohn (1995)
- (18) Ebenda 51f.
- (19) Ebenda 123.
- (20) Ebenda 38.
- (21) In seiner eigenen vorgelegten Totalitarismusanalyse übernahm Neumann bis ins Detail sowohl Lederers Charakteristik der „amorphen Masse“ als auch dessen Kritik am „Marxschen Mythos der klassenlosen Gesellschaft“: Neumann (1942).
- (22) Neumann (1942) 366.
- (23) Krohn (1995) 30.

Literatur

- Fraenkel, Ernst, *Der Doppelstaat* (Frankfurt 1974).
- Hagemann, Harald; Kalmbach, Peter (Hrsg.), *Technischer Fortschritt und Arbeitslosigkeit* (Frankfurt/New York 1983).
- Krohn, Claus-Dieter, *Wissenschaft im Exil. Deutsche Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler in den USA und die New School for Social Research* (Frankfurt/New York 1987).
- Lederer, Emil, *Die wirtschaftlichen Organisationen* (Leipzig/Berlin 1913).
- Lederer, Emil, *Deutschlands Wiederaufbau und weltwirtschaftliche Neueingliederung durch Sozialisierung* (Tübingen 1920).
- Lederer, Emil, *On revolution*, in: *Social Research* 3 (1936) 1–18.
- Lederer, Emil, *Domestic policy and foreign relations*, in: Speier, H.; Kähler, A. (Hrsg.), *War in our time*, by the Graduate Faculty of the New School for Social Research (New York 1939) 43–57.
- Mettelsiefen, Bernd, *Technischer Wandel und Beschäftigung* (Frankfurt/New York 1981).
- Neumann, Franz, *Behemoth. The structure and practice of National Socialism* (New York/London 1942).
- Neumann, Sigmund, *Permanent revolution. Totalitarianism in the age of international civil war* (New York/London 1942).

RÜCKBLICK AUF EINE ILLUSION (ODER: DIE BLAMAGEN DER GEISTESGRÖSSEN)

Rezension von: François Furet,
Das Ende der Illusion,
Piper Verlag, München 1996.
724 Seiten, S 650,-, DM 88,-

François Furets Buch (französischer Originaltitel: „Le passé d'une illusion – essai sur l'idée communiste au XX^e siècle“) ist von den französischen Medien zu Anfang 1995 enthusiastisch gefeiert worden. „Le Monde“ sprach sogar von einem Meisterwerk. Das über 700 Seiten starke Werk des international bekannten Historikers – er ist Spezialist für die Geschichte der französischen Revolution und lehrt heute an der Universität Chicago – wird auch im Klappentext der französischen Ausgabe als „erste große Synthese über den Kommunismus im 20. Jahrhundert“ gefeiert. Die nun im Piper-Verlag erschienene deutsche Übersetzung und zahlreiche Rezensionen in deutschen Medien bezeugen das große Interesse.

Ob dieser rasche Ruhm des gewichtigen Buches andauern wird, ist schwer abzuschätzen. Furet, der 1948–1956 selbst Kommunist war, kennt, in einem Werk der „Interpretation den Vorrang vor der Dokumentation gegeben“ und nur die ihm „nützlichsten“ Werke zitiert zu haben. Das Buch ist auch in starkem Maße „frankozentrisch“. Aspekte wie die Tradition der „ganzheitlichen“ Bejahung der französischen Revolution (bis hin zum jakobinischen Terror) durch weite Kreise des französischen republikanischen Bürgertums, die ein ähnliches Verständnis für die Ereignisse in Rußland 1917 nahelegten, sind sicher in anderen Ländern über einen kleinen Kreis theoretisch inter-

essierter Intellektueller hinaus unbeachtlich.

Dazu ist Furets Buch selbst für Frankreich relativ eingeschränkt: es könnte über weite Strecken den Titel: „Die französischen Intellektuellen und die Sowjetunion“ tragen. Die Hoffnungen und Illusionen der nordfranzösischen Bergleute oder der Arbeiter bei Renault, die diese zeitweilig mit dem Kommunismus verbanden, werden ebensowenig tieferer Betrachtung unterzogen wie etwa die späte Ausstrahlung des marxistisch-leninistischen Gedankengebäudes auf die postkolonialen Länder der Dritten Welt – vermittelt durch die Sozialisationswirkung europäischer Eliteuniversitäten auf eine schmale Schicht politischer und militärischer Aktivisten. Ungeachtet dieser Summe nicht unbeträchtlicher Einschränkungen ist Furets monumentaler Anstrengung höchster Respekt zu zollen.

Schon im ersten Kapitel, der „revolutionären Leidenschaft“ gewidmet, insistiert der Historiker auf der Verwandtschaft der beiden großen antiliberalen und antidemokratischen Zeitströmungen, die sich aus der Katastrophe des Ersten Weltkrieges ergaben, und nimmt damit das – noch vielfach „allergische“ Reaktionen hervorruufende – Totalitarismusthema auf. Dabei konstatiert er als „das stärkste geheime Bindeglied zwischen Bolschewismus und Faschismus“ die Existenz des „gemeinsamen Feindes“ der (bürgerlichen) Demokratie, deren „Agonie“ beide wunschbildhaft proklamierten und deren „Täuschungen“ beide so gerne entlarvten. (S. 40)

Ein längeres Kapitel über den ersten Weltkrieg ist reich an Abschweifungen, etwa zum Thema – „wie kriegslüstern ist der Kapitalismus?“

Benjamin Constand und Arthur Comte sahen wie viele Repräsentanten des 19. Jahrhunderts in den Tendenzen zur Wohlstandsmehrung und zur Industrie die kriegerischen Neigungen geschwächt, während Lenin bekannt-

lich in seiner Imperialismustheorie der Suche nach Monopolgewinnen als Weltkriegstreiber prominenten Raum gab – eine Theorie, die nach Furet „schlecht gealtert“ sei. Wir begegnen den Philosophen Alain und Halevy im Ersten Weltkrieg, Ernst Jünger, den „Sixtus-Briefen“ – und der Formel „Frieden ohne Annexion und Entschädigung“, die immerhin im (ohnmächtigen) deutschen Reichstag am 19. Juli 1917 eine Mehrheit von 212 gegen 126 Stimmen finden konnte.

Erheblich konziser ist Furets Behandlung der Beziehung zwischen französischer und russischer Revolution. Die Apologeten der letzteren zeigten natürlich eine besondere Vorliebe für deren „jakobinische“ Phase mit ihrem ausgeprägten Massenterror und ihrem extremen Voluntarismus: der „Erfindung des Menschen durch sich selbst“. (S. 88)

In welchem Maße diese Sicht auch im intellektuellen Bürgertum Frankreichs auf positiven Widerhall stieß, illustriert Furet unter anderem anhand der großen „Hearings“ der französischen Liga für Menschenrechte über die Lage in Rußland zwischen 28. November 1918 und 15. März 1919 und der hier mit angetretenen verfeindeten Revolutionshistoriker Aulard und Mathiez. Ohne ihren französischen Bezugspunkt hätte die Oktoberrevolution viel mehr von ihrer Fremdartigkeit bewahrt, meint der Historiker (S. 106). Interessant ist, daß Furet hier und auch sonst bei der – eigentlich geschichtsverfälschenden – bolschewistischen Terminologie von der „Oktoberrevolution“ bleibt (nur an einer einzigen Stelle spricht er – auf S. 37 – von einem „PUTSCH einer kleinen kommunistischen Sekte im zurückgebliebensten Land Europas, der nur durch die allgemeine Kriegsmüdigkeit und die Wut der geschlagenen Völker tatsächlich zu einem mit 1789 vergleichbaren Modellereignis geworden“ wäre – die „Illusion, die Lenin sich über seine eigene Aktion

gemacht“ habe, sei so „zu einer von Millionen Menschen geworden“).

Furets Prägung durch das „fortschrittliche“ Lager zeigt sich im übrigen auch in der Nonchalance, in der er den Überlegungen der Konservativen und „bürgerlichen Liberalen“ (auch aus Rußland selbst) über die Katastrophe des neuen Regimes den Rücken zuwendet: Eine Sinaida Hippus, die in ihrem 1920 erstpublizierten „Petersburger Tagebuch“ die Realität des Totalitarismus beschreibt (und um eine britische Intervention betet), kommt bei Furet ebenso wenig vor wie andere „reaktionäre“, aber illusionslose Betrachter. Nur Bertrand Russells „Theory and Practice of Bolshevism“ (London 1921), eine empirische Bestandsaufnahme der tristen russischen Realität und der Paradoxie, daß ein „als Tyrannei in Rußland verabscheutes Regime außerhalb dieses Landes als Befreiung erhofft“ werde, wird rezipiert – wohl, weil Russell trotz allem damals an das nahe Ende des Kapitalismus glaubte.

Dafür bezieht sich Furet natürlich auf Rosa Luxemburgs frühe Kritik aus 1904 an den zu autoritären, zu zentralistischen Konzeptionen Lenins, der Blanqui näher stehe als Marx und das Proletariat einer Oligarchie von Intellektuellen zu unterwerfen tendiere (S. 119).

Die zweite Säule von Furets Auseinandersetzung mit dem „universellen Charme“ des roten Oktober sind die zwei großen Artikel Karl Kautskys aus 1918 und 1919, in denen dieser, wie die Luxemburg, es den Bolschewiken nicht zubilligt, für eine ganze Klasse zu sprechen. Kautsky schließt darüber hinaus aber aus der Zurückgebliebenheit der russischen Verhältnisse und aus dem Voluntarismus der Führung, daß dieser Weg in die absolute Despotie nur mit einem dem Ende der Jakobinerherrschaft ähnlichen fatalen Zusammenbruch enden könne (Karl Kautsky: „Die Diktatur des Proletariats“, Wien 1918, und „Terrorismus

und Kommunismus“, 1919). Diese Kautskyanische Position erscheint natürlich auch von der damals in bürgerlichen Kreisen weit verbreiteten Erwartung, der „Spuk des Bolschewismus“ werde sich nur kurz halten können, beeinflußt. Kautskys marxistisch-deterministisches Argument von Rußlands ökonomischer Unterentwicklung fand übrigens ihr Echo in Leon Blums berühmter Rede auf dem Kongreß von Tours, auf dem die französische SFIO zerbrach: Verzweifelt versuchte Blum damals, den Führungsanspruch des russischen Revolutionsmodells unter Hinblick auf die Zurückgebliebenheit des Landes zurückzuweisen – aber die Rußlandromantik, die bei vielen französischen Sozialisten damals eine „in der Ferne wiedergefundene revolutionäre Hoffnung“ widerspiegelte, ähnlich wie sie später die Kuba- und Nicaragua-Begeisterung für kleinere Gruppen reflektieren sollten, war offenbar allzu dominierend.

Auffällig bleibt dabei, daß Furet die substantiellen Auseinandersetzungen des Austromarxismus mit der russischen Revolution, vor allem die exemplarische und schwankende Position Otto Bauers mit ihrer Tendenz zur langfristigen Hoffnung auch bei luzider Einsicht in den aktuellen Schrecken nur ganz am Rande wahrnimmt. (Bauer wird nur auf S. 212 kurz aus der Sekundärliteratur zitiert).

Furets Technik, ausführlich über einzelne, oft wie zufällig herausgegriffene Persönlichkeiten und Werke zu reflektieren, finden wir auch im Kapitel über die „Gläubigen und Enttäuschten“ wieder. Hier ist es vor allem das dokumentarisch wichtige Rußlandtagebuch des jungen katholischen Idealisten Pierre Pascal, der sich 1916–1927 in Rußland aufhielt und das 1975, 1977 und 1982 in vier Bänden in Paris erschienen ist. Der Absolvent der Eliteschule Ecole Normale Supérieure von 1910 begeisterte sich als Anhänger

der französischen Militärmission in Petersburg für den Bolschewismus, schloß sich dem Regime an und zog nach Moskau, erkannte aber früh die brutalen Machtkämpfe und alles durchsetzenden Lügenformeln des Sowjetkommunismus, ohne freilich zunächst als „Renegat“ nach Frankreich zurückkehren zu wollen. („Was soll er mit seinem Haß auf den Bürger, wenn er dessen Haltung gegenüber dem Kommunismus teilt?“ vermerkt Furet mit feiner Ironie. S. 151)

Furets zweiter Kronzeuge ist Boris Souvarine, ein mit zwei Jahren nach Paris gekommener Sohn russisch-jüdischer Einwanderer. Der junge Mann ist zunächst einer der eifrigsten Bannerträger der bolschewistischen Machtergreifung in der französischen Linken und der Internationalen. Souvarine wird aber 1924 am 13. Kongreß der KPdSU als „Rechtsabweichler“, „Neo-Menschewik“ und Sozialdemokrat angegriffen – sein Fall und sein Ausschluß aus der Partei sind Teil des Kampfes der „Troika“ Kamenev – Sinowjew – Stalin gegen die Anhänger Trotzki, dem damals ähnliches vorgeworfen wurde.

Souvarine, in den Worten des Untertitels der ihm gewidmeten Biographie von Jean Louis Pannée, „der erste Enttäuschte des Kommunismus“ („Boris Souvarine – Le premier desenchante du Communisme“, Paris 1993), entwickelt sich zu einem der ersten „Sowjetologen“. Aus einem Organ eines „non-konformistischen Kommunisten“ wird das von ihm herausgegebene „Bulletin“ immer mehr zur analytischen Tribüne. Souvarine, der es verweigert, sich zum Trotzlisten stempeln zu lassen, mutiert schließlich mit seinem großen Buch über Stalin zum nahezu „akademischen“ Betrachter der sowjetischen Entwicklung, deren leidenschaftliche Bejahung seine Jugend geprägt hat.

Als Gegenmodell dieser Distanzierungs- und Enttäuschungsphänomene referiert Furet – ein wenig oberfläch-

lich – den Lebensweg von Georg Lukacs, der trotz aller Schwierigkeiten doch stets der Partei treu ergeben blieb und noch an der Schwelle des Todes (in einem Interview für die „New Left Review“, Juli/August 1971) betont hat: „das schlimmste der kommunistischen Regimes ist besser als das beste der kapitalistischen Regimes“...

Den zentralen Teil von Furets Buch bilden die der Konfrontation von Kommunismus und Faschismus gewidmeten Kapitel. Furet bemüht sich zunächst nachzuweisen, daß das Totalitarismuskonzept keine „spätere Erfindung der Vertreter des Kalten Krieges“ war, die die Sowjetunion durch den Vergleich mit dem entmenschten Nazi-System entehren sollte (S. 213). Schon Karl Kautsky habe in seinen Texten aus den dreißiger Jahren (z. B. „Marxism and Bolshevism – Democracy and Dictatorship“, in Shaplen-Shub: „Socialism, Fascism, Communism“, New York 1934) ohne Komplexe stalinistischen Kommunismus und Nationalsozialismus verglichen. Besonderes Augenmerk als frühem Totalitarismusdenker schenkt Furet Waldemar Gurian („Bolschewismus als Weltgefahr“, Luzern 1935), einem katholischen Philosophen jüdischer Herkunft, der später an der Universität Notre Dame, Indiana, lehrte und offenkundig Hannah Arendt beeinflusste. Auch in Thomas Manns Tagebüchern ist der Vergleich Bolschewismus – Nationalsozialismus häufig zu finden, zum Beispiel am 7. September 1933 oder am 1. Oktober 1933, wo Mann die reglosen Wachtposten der SA vor der Feldherrnhalle als Kopien der statuenhaften Wachen vor dem Lenin-Mausoleum bezeichnet und bemerkt, man imitiere hier, ebenso wie in Sachen Film, ungeniert den sogenannten „Todfeind“.

Eine Gestalt wie Ernst Niekisch, der auch nach seiner Wendung zum „Rechten“ Stalin als „Fanatiker der Staatsraison“ bejubelte und sich nach

seiner Rußlandreise 1932 vom industriellen Aufbauwillen des Fünfjahresplanes begeistert zeigte, macht die Querverbindungen auch auf der „nationalbolschewistischen“ Seite deutlich.

Den Höhepunkt seiner internationalen Verankerung in den Milieus der Intellektuellen verdankt der – längst zum Stalinismus gewordene – Bolschewismus natürlich seiner Rolle als „antifaschistisches Bollwerk“ gegen Hitler zwischen 1933 und 1939, die ab 1941 wieder aufgenommen wurde, als hätte es die Periode der Allianz der Totalitarismen bei der Teilung Osteuropas nie gegeben.

Unter dem Gesichtspunkt der – in Frankreich zeitweilig ja sehr erfolgreichen – Volksfrontstrategie wird Furets Buch hier wieder recht frankozentrisch, bezieht aber auch den spanischen Bürgerkrieg relativ ausführlich ein. Dieser war nicht nur waffentechnisch (vor allem für die Achsenmächte) Probegalopp für den Zweiten Weltkrieg – er half Stalin auch politisch, die Technik der Etablierung eines volksdemokratischen Marionettenregimes zu erproben. (S. 329) Wieder verweist Furet auf das Modellbeispiel der französischen Revolution. So verfaßte 1937 der kommunistische Historiker Jean Bruhat ein Buch über die „Züchtigung der Spione und Verräter in der französischen Revolution“ („Le Chatiment des espions et des traîtres sous la Revolution française“), dessen Bejahung des Jakobinerterrors in die kühne Schlußfolgerung einer expliziten Rechtfertigung der Moskauer Prozesse mündete: „Glaubt man, daß die faschistischen Mächte für den ersten Arbeiter- und Bauernstaat nicht einen ebenso tiefen Haß aufbringen, wie es einst jener der Feudalstaaten gegen die französische Revolution war?“ Was bei Jacob L. Talmon später – ins Negative gewendet – zur Diskreditierung der französischen Revolution als Urbild des modernen Totalitarismus werden sollte, erscheint hier also als

positives Vorbild „harten Durchgreifens“ in einer Welt von Feinden . . .

Im Zusammenhang mit dem Höhepunkt der Periode der antifaschistischen Solidarität rollt Furet die typischen, von Propagandagetrommel begleiteten Auslandsreisen führender westlicher Intellektueller nach Moskau auf, ebenso wie die Bildung von elitären KP-Sympathisanten Gruppen in Spitzenuniversitäten wie Cambridge. Die Stellungnahme der französischen „Liga für Menschenrechte“ zum ersten Moskauer Schauprozeß ist dabei ein besonders düsteres Kapitel: Der Bericht ihrer Untersuchungskommission, präsentiert am 18. Oktober 1936. Die Anwältin Rosenmark erwähnt etwa nur en passant in der Einleitung die „Unterschiede“ zum französischen Strafrecht (Zivilisten, die durch ein Militärtribunal beurteilt werden, Abwesenheit von Verteidigern und Zeugen, die verbalen Exzesse des Anklägers Vychinski). Die Tatsache, daß alle 16 Angeklagten gestanden haben, wird sogar in mehr als naiver Weise zum Indiz für die Berechtigung des Urteils gemacht: „Es widerspräche allen Fakten der Geschichte der Strafjustiz, wenn man davon ausginge, daß 16 Unschuldige durch Folter oder angedrohte Folter ausnahmslos zu einem Geständnis gezwungen werden könnten“. (S. 383)

Auch in diesem Bericht wiederum der Hinweis auf die französische Revolution, die als „Block“ zu sehen wäre, und nach der man einem „Volk nicht das Recht verbieten dürfe, gegen die Handlanger des Bürgerkrieges und die Verschwörer mit Beziehungen zum Ausland vorzugehen“.

Erstaunlicherweise widmet Furet der schmerzhaften Periode des Hitler-Stalin-Paktes nur relativ geringen Raum. Dabei wurde gerade die KPF damals tief getroffen: Mitten in einer „nationalen Welle“, im Zusammenhang mit der Kriegserklärung, die zunächst auch die französischen kommunistischen Massen und viele ihrer

Repräsentanten ergriff, mußte sie in eine Linie der Ablehnung des „imperialistischen Krieges“ umschwenken und wurde unter schmachvollen Begleitumständen verboten. Furet sieht hierin zu Recht eine Art umgedrehten August 1914: „Damals hatte die sozialistische Partei ihre pazifistischen Verpflichtungen verleugnet, um sie der Regierung des kriegführenden Frankreich anzuschließen. Im September 1939 verleugnete die KPF ihr patriotisches Handeln, um vom kriegführenden Frankreich geächtet zu werden“. (S. 418)

Die Schlußkapitel von Furets Buch sind dem Krieg, dem Stalinismus als „höchstes Stadium des Kommunismus“ und dem Kommunismus des Kalten Krieges gewidmet, wobei Furet wieder sehr stark auf die Totalitarismus-Kontroverse Bezug nimmt und hervorhebt, daß die führenden Totalitarismusforscher keineswegs etwa dem McCarthyismus nahegestanden wären. (S. 540)

Chruschtschows großer Geheimrede auf dem 20. Parteitag 1956 und den durch sie ausgelösten Verunsicherungen im gesamten kommunistischen Lager ist das Kapitel „Der Beginn vom Ende“ gewidmet, dem Furet noch einen „Epilog“ folgen läßt.

Letztlich läßt François Furets Monumentalwerk zu einer Art Metareflexion ein. *Warum* ist es tatsächlich so, daß der Intellektuelle im 20. Jahrhundert, wie Furet meint, „nicht nur den Geist seiner Zeit zu teilen pflegt, sondern ihm voll anheimfällt, ohne ihn wenigstens marginal zu differenzieren“? Woher kommt die Unterwerfung so vieler großer Geister gegenüber den Strategen der Parteien und speziell der extremen demokratiefeindlichen, in denen sie „wie alle anderen auch manipuliert (werden)“? (S. 16)

François Furets Buch legt drei Antworten nahe: Lust an der Provokation, Eitelkeit und die Identifikation mit den Machtstrategen sowie die Überschätzung der eigenen Rolle als

„Kämpfer“, die beide zu taktischen Selbstbindungen gegenüber dem rückhaltlosen Aussprechen und Einfordern der (subjektiv wahrgenommenen) Wahrheit führen.

Die Lust an der Provokation, die Rolle als „enfant terrible“ der bürgerlichen Gesellschaft, ist am besten zu illustrieren durch den blendenden Meister der Paradoxien, Bernard Shaw. Das Liebskind der Londoner Gesellschaft gab sich stets als geschworener Gegner des britischen Parlamentarismus. Mussolini und selbst Hitler erschienen dem Nietzsche-Bewunderer mit Neigung zum „Übermenschen“ zuweilen als Repräsentanten einer „effizienten Regierung im Dienste der Nation“. (S. 205) Und Stalin, der Trotzki's Präntationen der Weltrevolution abgelegt hat und den Aufbau des Sozialismus in einem Land angegangen ist, erscheint Shaw ebenfalls vor allem als handfester Tatmensch. „Stalin ist ein guter Fabier“ erklärt Shaw 1931, der im Juli dieses Jahres mit großem Pomp die Sowjetunion bereist und den Diktator getroffen hat.

Herbert George Wells, der von Stalin ebenfalls „um den Finger gewickelt wurde“, und die hochbetagten Sidney und Beatrice Webb, die 1935 das berühmt-berüchtigte Buch „Soviet Communism a New Civilization“ publizierten, sind Beispiele von Gutgläubigkeit und leicht täuschbarer Eitelkeit (1).

André Gide dagegen, der im Juli 1936 mit dem für literarische Prominentenbesuche üblichen Pomp die Sowjetunion bereist (300.000 Postkarten mit seinem Porträt wurden gedruckt), ließ sich nicht täuschen – „er war aufgebrochen, eine revolutionäre Gesellschaft zu finden und er fand allersorts Sklaven, die Stalin anbeten mußten“.

George Orwell, den Furet als einen der seltenen engagierten Intellektuellen dieses Jahrhunderts bezeichnet, die „fähig sind zu sehen und die die Wirklichkeit der Abstraktion vorzie-

hen“ (S. 335), schrieb nach seiner Rückkehr aus Spanien: „eine große Anzahl von Leuten hat mir mehr oder weniger offen nahegelegt, nicht die Wahrheit über das zu erzählen, was in Spanien vorgeht, und auch nicht, welche Rolle die KP dabei spielt, weil dadurch in der Öffentlichkeit angeblich Vorurteile gegenüber der spanischen Regierung entstehen könnten, was letztlich nur Franco helfen würde.“ (S. 336)

Eine ähnlich elitäre und machiavelistische Logik wie die von Orwell kritisierte findet sich in Sartres eigentümlicher Würdigung von Chruschtschows „Geheimrede“ und ihrer Auswirkungen auf den Ostblock. Jean-Paul Sartre vermerkt (laut l'Express vom 9. November 1956): „Man mußte wissen, was man wollte, wie weit man gehen, wie weit man Reformen zulassen wollte, ohne sie jedoch sogleich hinauszuposaunen, sondern lediglich schrittweise umzusetzen“. (S. 707)

Von diesem Standpunkt aus war der gravierendste Fehler wahrscheinlich der Chruschtschow-Bericht, „denn meiner Meinung nach ist die öffentliche und feierliche Verurteilung, die detaillierte Aufdeckung der Verbrechen einer ‚heiligen‘ Persönlichkeit, die so lange das Regime repräsentiert hat, eine Verrücktheit – sofern eine solche Offenheit nicht durch eine vorherige und beträchtliche Verbesserung des Lebensniveaus der Bevölkerung ermöglicht wurde . . . Aber das Resultat war, daß die Massen eine Wahrheit aufgedeckt erhielten, für deren Aufnahme sie nicht vorbereitet waren. Wenn man sieht, wie bei uns in Frankreich der Bericht die kommunistischen Intellektuellen und Arbeiter erschüttert hat, wird man sich klar darüber, wie wenig zum Beispiel die Ungarn vorbereitet waren, diesen schrecklichen Bericht an Verbrechen und Fehlern aufzunehmen, der ohne Erklärung, ohne historische Analyse, ohne Vorsicht gegeben wurde.“

Die Stellungnahme Sartres entbehrt natürlich nicht einer gewissen „Logik der Macht“ (es ist die Logik der „Hardliner“ à la Honecker, die nicht ohne Berechtigung den „Reformern“ stets vorgeworfen haben, das Regime zu schwächen).

Zugleich aber verleugnet diese – unbedankte – taktische Finesse genau jene Aufgabe des Intellektuellen, die im 20. Jahrhundert so notwendig gewesen wäre und die nur so wenige ausgeübt haben: die rücksichtslose Konfrontation der Wahrheit in ihrer ganzen Widersprüchlichkeit und Komplexität. Noch jene, die in der traurigen Farce der Affäre Waldheim nur den Opportunismus und die „Vergeßlichkeit“ eines Karrieristen dämonisiert haben und sich dabei von der dümmlichen Intrige auf Bezirkspolitiker-niveau, die ihn attackierte, nicht distanzieren wollten und konnten, sind in diese „Falle taktischen Denkens“ gegangen – ebenso wie diejenigen, die lange Zeit dazu tendierten, die Berechtigung bestimmter Kritikpunkte Jörg Haiders zu leugnen, weil man doch dieser Seite „nicht in die Hände spielen darf“.

Als André Gide 1936 von seiner Rußlandreise zurückkehrte, erschüttert und mit dem Vergleich Stalin – Hitler auf den Lippen, fehlte es nicht an Leuten, die ihm den „guten Rat“ gaben, sein Buch „Retour de l'URSS“ nicht zu

veröffentlichen. Er hat es dennoch getan, einen „Skandalbestseller“ mit fast 150.000 Auflage produziert – und eine massive Kampagne gegen sich bewirkt, in der natürlich der Vorwurf, „das demokratische Lager zu spalten“, nicht fehlen durfte.

Blickt man – mit François Furet und über ihn hinaus – zurück auf die Geschichte dieses Jahrhunderts der großen politischen Erlösungsutopien, so wird einem klar, wie selten Männer wie Orwell und Gide darin waren, die ihren eigenen, von der Verwirrung der Zeit abgehobenen Standpunkt fanden.

Das ist eine der trübsten Feststellungen, die sich bei der Lektüre dieses Monumentalwerks aufdrängen.

Robert Schediwy

Erschienen als Besprechung der französischen Ausgabe im „Archiv“. Jahrbuch für Geschichte der Arbeiterbewegung 1995.

Anmerkung

- (1) Vgl.: Stalin–Wells Talk. The Verbatim Record and a discussion by G. Bernard Shaw, H. G. Wells, J. M. Keynes, Ernst Toller, in: The New Statesman and Nation (December 1934) (Furet S. 184). Die erste Auflage des Webb'schen Werkes formulierte ihren Titel noch als Frage – dieses Fragezeichen fiel ab der 2. Auflage weg.

IST DER MENSCH UNERSÄTTLICH?

Rezension von: Jürgen Löwe,
Der unersättliche Mensch:
Analyse des menschlichen Besitz-
erlangens und seiner Bedeutung für
das wirtschaftliche Wachstum,
G+B Verlag Fakultas, Chur 1995,
234 Seiten, DM 39,80;
Dagmar Steffen (Hrsg.), Welche Dinge
braucht der Mensch? Hintergründe,
Folgen und Perspektiven der heutigen
Alltagskultur, Katalogbuch zur
gleichnamigen Ausstellung,
Anabas-Verlag, Gießen 1995,
248 Seiten, DM 38,80.

Nahezu alle einführenden volkswirtschaftlichen Lehrbücher beginnen unter anderem sinngemäß mit der fundamentalen Kernaussage: „Die Bedürfnisse des Menschen sind unbegrenzt, die Mittel zu ihrer Befriedigung sind knapp, deshalb bedarf es des Wirtschaftens“. Dies leuchtet aus dem Alltagsverständnis auch unmittelbar ein. Dennoch bedarf vor allem der erste Teil der Aussage, der sich auf die Unbegrenztheit der Bedürfnisse bezieht, einer tieferen Analyse als in den angesprochenen Lehrbüchern.

Dazu werden im folgenden anhand der beiden hier zu besprechenden Bücher einige Gedanken entwickelt. Dies ist – unabhängig vom Wahrheitsgehalt der Unbegrenztheitsthese – vor allem deshalb angezeigt, weil eine weiterhin unkritische Fortführung des westlichen Konsum- und Lebensstils – oder gar dessen Übertragung auf den Rest der Welt – mehr oder weniger nahtlos zur ökologischen Katastrophe führen würde. Oder positiv ausgedrückt: Nur auf der Basis eines grundsätzlich veränderten Konsumverhaltens wird in der Zukunft ein

nachhaltig gesichertes Überleben möglich; eine Aussage, die zumindest in interessierten und informierten Kreisen immer mehr Zustimmung findet (1).

Löwe stellt sich in seinem Buch die Aufgabe, die Wurzeln der „Unersättlichkeit“ des Menschen – diese wird als gegeben unterstellt – offenzulegen. Dabei sei zu untersuchen, ob der Mensch von Natur aus unersättlich sei, oder ob dies erst ein historisch-kulturell gewachsenes Phänomen sei (S. XI). Ausgangshypothese der Arbeit ist – wohl zu Recht –, daß eine rein ökonomische Analyse menschlichen Verhaltens, wie sie sich heute noch häufig bei Ökonomen findet, die einen dominierenden Menschentyp des „homo oeconomicus“ unterstellen, zu kurz greift. Vielmehr sei eine aus unterschiedlichen Perspektiven herangehende Analyse notwendig, die die Ereignisse anderer Wissenschaften, z. B. der Anthropologie und Psychologie, mit berücksichtigt (S. 9). Normative Elemente seien in diesem Zusammenhang auf ein Minimum zu begrenzen.

Das schrankenlose Besitzverlangen des Menschen entspricht einem „immer mehr haben Wollen“. Die Wurzeln für diese Unersättlichkeit liegen nun – so Löwe – zunächst in der Naturbedingtheit menschlichen Wollens. Das Wollen ist determiniert durch die den Menschen steuernden Triebe einerseits und die Erkenntnismöglichkeiten des Menschen (den „freien Willen“) andererseits. Theoretisch unterscheidbar sind demnach kulturell unbeeinflusste, genetisch bedingte Antriebe des Menschen sowie die von der sich ausdifferenzierenden kulturellen Entwicklung beeinflussten Prägungen des Menschen (S. 15 ff.). Erstere bilden das von der Natur „veranlaßte“ Fundament, welches zur Erhaltung des eigenen Lebens und der ganzen Art erforderlich ist, auf dem sich dann „... ein die natürlichen Grenzen überschreitender Drang nach ‚immer mehr‘ und ‚immer Neuem‘ entwickeln konnte“ (S. 32).

Bestimmend für die zunehmend dynamische Entgrenzung des triebbedingten Wollens sind die im Zuge des Entwicklungsprozesses größer werdenden geistigen Fähigkeiten des Menschen. Die expansive Kraft des Geistes und die verbesserte Möglichkeit zur Akkumulation des vermehrten Wissens (vor allem durch die Institution Familie, die Schrift und den Buchdruck) schafft Kultur; eine Welt neben, zunächst noch in und mit der Natur, später zunehmend gegen die Natur.

„Das ständige Verlangen der Menschen nach Mehrung materieller Eigentumsobjekte . . . ist eine Erscheinung des abendländischen Kulturkreises. Andere Kulturen . . . sind . . . in materieller Hinsicht relativ statisch gewesen. Der Mensch ist somit durchaus in der Lage, in Symbiose mit der Natur zu leben“ (S. 65). Die Verlagerung der Entfaltung der expansiven Triebenergien in den materiellen Bereich führte zum Konflikt zwischen Natur und Kultur. Diese Entwicklung wird von Löwe in mehreren gedanklichen Schritten erläutert – Degradierung der Natur zum Mittel, Individualisierung, Außenorientierung, Dominanz des quantitativen Denkens, Eigentumsrechte, positive Umwertung der Habgier in eine Tugend (S. 70–85) –, die allerdings allzu schematisch erscheinen. Ähnliches gilt für die kurze Gegenüberstellung der ursprünglich dominierenden Versorgungswirtschaft und der heute vorherrschenden Erwerbswirtschaft (S. 86–91). Gerne hätte der Leser in diesen Passagen begleitende historische Exkurse gefunden, die den theoretischen Erörterungen eine fundiertere Basis geboten hätten.

Löwe beschreibt anschließend, daß „... die Unterschiede in der Intensität des Besitzverlangens aus dem Einfluß psychologischer Faktoren (resultieren), die zwar grundsätzlich in allen Menschen angelegt, aber individuell recht unterschiedlich ausgeprägt sind.

... unterschiedliche Zwecksetzungen treten hinzu, denen der Erwerb und die Akkumulation materiellen Besitzes zusätzlich dient. . . . Bei diesen . . . handelt es sich vor allem um die Kompensation von Angst, die Sublimierung von Trieben und die Befriedigung des Geltungstriebes“ (S. 93). Hier wird davon ausgegangen, daß die Menschen angesichts der immer geringer werdenden Bedeutung von Religion und Magie, die ursprünglich das unsichere Sein in einen sinngebenden gesellschaftlichen Gesamtrahmen einbetteten, ihre Sicherheit zunehmend im materiellen Besitz finden. Dient der Erwerb und die Akkumulation von Besitz auch dem Zweck der Kompensation von Angst, so erfährt das Besitzverlangen eine entsprechende Intensivierung. Ähnlich kann bezüglich der Sublimierung von Trieben und der Ausgestaltung des Geltungstriebes argumentiert werden: Indem der materielle Besitz vergrößert wird, bildet sich ein kompensatorisches Gegengewicht zum infolge der Triebunterdrückung entstandenen Mangel. Über den gleichen Mechanismus realisiert sich der in der Natur des Menschen angelegte Rangordnungstrieb (S. 101, 112 und 129).

Im dritten Hauptteil untersucht Löwe den Einfluß des Geldes auf das Phänomen des „immer mehr haben Wollens“. Geld ist für ihn ein „... Medium, durch welches sich das schrankenlose Besitzverlangen optimal zu realisieren vermag . . .“ (S. 131). Hier können nicht die recht differenziert dargestellten unterschiedlichen Theorien des Geldes – seiner Entstehung und seiner Bedeutung – nachgezeichnet werden, offensichtlich ist aber Geld ein zentrales Objekt des schrankenlosen Besitzverlangens geworden. Das in der Höhe von Geldeinheiten gemessene Vermögen eines Menschen ist zweifellos ein maßgeblicher Indikator der sozialen Stellung in einer monetaristischen Ökonomie.

Entscheidend ist hier die universelle und – außer in Zeiten ausgeprägter Inflation – dauerhafte Wertaufbewahrungsfunktion. Geld läßt sich – z. B. im Gegensatz zur ja ebenfalls sehr wertvollen und knappen Zeit – aufsparen. „Die in einer geldlosen Wirtschaft lebenden Menschen werden nur so viel arbeiten, wie es die Beschaffung der zum Leben nötigen Güter erfordert.“ Im Zuge der Entstehung einer arbeitsteiligen Geldwirtschaft kommt es dazu, daß die Menschen die von ihnen unabhängig vom eigenen Bedarf erzeugten Produkte auf einem Markt gegen „... zeitlich und mengenmäßig unbegrenzt aufbewahrbare Geld eintauschen ...“ (S. 188). Das Geld eröffnet dem Menschen die Möglichkeit, sein Bedürfnis nach einer Entgrenzung der Verfolgung seines Besitzstrebens auszuüben, es ist zudem eine grundsätzliche Bedingung wirtschaftlichen Wachstums. Es bringt gleichsam automatisch eine Kommerzialisierung von Natur und Kultur mit sich. Geld bestimmt nicht nur „... die Wahrnehmung und Bewertung der den Menschen umgebenden Dinge ... Da der Mensch wiederum für die Entwicklung des Geldwesens maßgebend ist, besteht eine wechselseitige Beeinflussung. ... (es) wurde mitbestimmend für die Entfaltung seines Besitzverlangens“ (S. 211).

Zentrales Ergebnis ist damit, daß das „immer mehr Wollen“ ... naturbedingt ist, ... seine ausgeprägte ‚Ausrichtung‘ auf materielle Objekte, d. h. das ‚immer mehr haben Wollen‘, ist das Produkt einer kulturspezifischen Entwicklung“ (S. 213). Mehr oder weniger überraschend kommt Löwe am Ende seiner Arbeit zu einem doch noch positiv stimmenden Ergebnis, in dem er eine „Wohlfahrtskonzeption neuer Prägung“ einfordert, die über den engen materiellen Bereich hinausweist. Dabei sieht er die Alternative, daß der Mensch „... seine psychischen Energien und geistigen Fähigkeiten im Bereich des Außerökonomischen schran-

kenlos entfalten kann ...“ und es möglich wird, „... eine so verstandene Wohlfahrt ständig zu steigern ... Aufgrund der Immaterialität gibt es hier keine ‚Grenzen des Wachstums‘. Eine vom Materialismus entbundene Unerstättlichkeit des Menschen kann folglich treibende Kraft einer sehr wünschenswerten Entwicklung sein. ... Mit der daraus resultierenden Ausrichtung der Güterproduktion an dem zum Leben der Gesellschaftsmitglieder Erforderlichen ginge eine Reduktion der Naturbelastung einher. Hierdurch könnte der Begrenztheit der Ressourcen sowie der Absorptions- und Regenerationsmöglichkeiten der Natur Rechnung getragen und damit ein wesentlicher Beitrag zur Bewahrung dessen geleistet werden, was der Mensch viel dringender braucht als einen Überfluß an kurzlebigen (Luxus-)Gütern und über den lebensnotwendigen Bedarf weit hinausgehenden Besitz ...“ (S. 219 f.).

Trotz dieses Abschlusses enttäuscht das Buch als Ganzes. Wenn auch ein lobenswerter fächerübergreifender Ansatz gewählt wird, so fehlt erstaunlicherweise eine aus der Sicht des Rezensenten dringend erforderliche ökonomisch-historische Fundierung der dargelegten Überlegungen. Zudem stört die auf eine ständige Bestätigung der Ausgangsthese hinarbeitende Argumentation (und die in diesem Zusammenhang nur scheinbare Wertfreiheit) (2) ebenso wie die unzureichende Durchdringung des Bedürfnisphänomens sowie das dafür gegebenenfalls ursächliche – gerade für eine Dissertation ungewöhnliche – Auslassen grundsätzlicher, historischer und neuerer Literatur zum Thema, die die Überlegungen zweifellos befruchtet hätte (3). Im Sinne der zuletzt zitierten Aussagen von Löwe sind die Beiträge des Sammelbandes „Welche Dinge braucht der Mensch“ weitaus zielführender.

Die im Zusammenhang mit einer gleichnamigen Ausstellung zusam-

mengestellten, jeweils recht kurzen, zumeist schon an anderer Stelle veröffentlichten Beiträge – die ein immer wieder kurzes Hineinlesen ermöglichen – kreisen um die unzweifelhaft wertende Frage, wie wir leben wollen und sollen. Maßstab für die Gestaltung des Lebens und des Konsumierens sollte dabei ein ökologisch verträglicher Wohlstand sein, der zudem (oder dadurch) auch zur eigentlich gewünschten Zufriedenheit der Menschen beiträgt. Letzteres ist heute, trotz eines historisch einmalig hohen Niveaus der Ausstattung mit materiellen Gütern in der westlichen Welt keineswegs automatisch der Fall (S. 105ff.). Das „gute und richtige Leben“ muß also mit den Notwendigkeiten der Natur in Einklang gebracht werden (S. 17). Gegliedert ist das Buch nach drei Schwerpunktthemen: Zunächst geht es um den „Sinn und Zweck der Produktkultur“, anschließend um das Thema „Bedürfnisse“ und schließlich um „Leitbilder für ein nachhaltiges Leben und Wirtschaften“. Der Vielzahl der Einzelbeiträge kann der Rezensent selbstverständlich an dieser Stelle nicht gerecht werden. Verwiesen werden soll deshalb auf einige subjektiv ausgewählte, besonders lesenswerte Aufsätze.

Sehr anregend liest sich beispielsweise ein Auszug aus Ludwig Erhards „Wohlstand für Alle“ aus dem Jahr 1957. Für den „(Mit-)Erfinder“ der Sozialen Marktwirtschaft stellt die Wirtschaftswunderphase mit hohen Wachstumsraten nur eine notwendige Übergangsphase dar, damit die Menschen, „... die durch Wohlstand und soziale Sicherheit zum Bewußtsein ihrer selbst, ihrer Persönlichkeit und ihrer menschlichen Würde, gelangen, die Möglichkeit (erhalten), ... sich aus materialistischer Gesinnung lösen zu können“ (S. 99). John Stuart Mills positive Sicht einer Stagnationsökonomie vor Augen, liest man überrascht: „Wir werden sogar mit Sicherheit dahin gelangen, daß zu Recht die Frage

gestellt wird, ob es immer noch richtig und nützlich ist, mehr Güter, mehr materiellen Wohlstand zu erzeugen oder ob es nicht sinnvoller ist, unter Verzichtleistung auf diesen ‚Fortschritt‘, mehr Besinnung, mehr Muße und mehr Erholung zu gewinnen“ (S. 104).

Dies untermauern unter anderem Günther Rosenberger, der belegt, daß trotz des enorm gewachsenen materiellen Wohlstandsniveaus keineswegs ein entsprechender Anstieg der Zufriedenheit der Menschen einhergegangen ist (S. 105ff.), und Dieter Kramer, der Untersuchungen zitiert, nach denen Lebensqualität und Glück nicht direkt an materielle Formen des Wohlstandes oder Wachstums gebunden sind (S. 150). Die Konsumgesellschaft – so auch Iring Fetscher – „... macht nicht glücklich. Die Wachstumswirtschaft aber stößt nicht nur auf soziale, sondern auch auf ökologische Grenzen. Die Glückssuche hat weit mehr Aussicht, wenn sie in anderer Richtung erfolgt. ... Weder Liebe noch Glück kann direkt gewollt werden. Politik und Gesellschaft aber können so gestaltet werden, daß Glück, befriedigendes Leben, liebevolle Beziehungen zwischen den Menschen und rücksichtsvoller Umgang mit der Natur möglich werden“ (S. 159 und 161). Hinweise, wie vor allem letzteres realisierbar werden könnte, geben die Beiträge von Schmidt-Bleek zur verbesserten Ressourceneffizienz und Entmaterialisierung der Bedürfnisse (S. 143ff.) und von Stahel zur längeren, intensiveren Produktnutzung (S. 184ff.) (4).

Besonders reizvoll ist schließlich die Lektüre des Essays von Gabriela Simon mit dem Titel „Mehr Genuß! Mehr Faulheit! Mehr Schlendrian!“, in dem viele der von Löwe theoretisch abgearbeiteten Zusammenhänge wiederkehren; allerdings mit einer durchgehend andersgelagerten Grundaussage, welche umschrieben wird mit „... weniger konsumieren,

das heißt vor allem auch: weniger arbeiten, viel weniger, Zeit gewinnen zum Leben, jenseits von Arbeit und Konsum“. Dazu brauchen wir – so die herausfordernde These – noch nicht einmal einen „neuen Menschen“, sondern viel eher wieder den ganz alten – von den kulturellen Veränderungen der Konsumgesellschaft unbeeindruckten – Menschen. Ergänzt würde dies nicht durch eine „... autoritär gesicherte ‚Kultur des Verzichts‘, sondern eine ‚Kultur des Genießens‘“ (S. 168).

Die Frage, ob der Mensch nun unerlässlich ist oder nicht, läßt sich abschließend wohl kaum beantworten. Ein Blick in die Historie bietet für beide Thesen hinreichendes Anschauungsmaterial, leider hilft Löwes Buch hier nur wenig weiter. Zweifellos führte die dynamische, arbeitsteilige Entwicklung im Zuge der Industrialisierung, die Loslösung der Ökonomie von der Gesellschaft zu einer fundamentalen Änderung im sozioökonomischen Bereich. Die Ökonomie dominiert immer mehr die Gesellschaft, und das Leben des einzelnen orientiert sich stärker an materiellen Dingen. Dies ging einher mit einer bis zu diesem Zeitpunkt völlig undenkbaren Steigerung des materiellen Wohlstandsniveaus (5). Parallel dazu wurde allgemein erwartet, daß sich die individuelle Zufriedenheit der Wohlstandsbürger entsprechend vermehren würde. Dies war nun – was oberflächlich betrachtet überrascht – nicht unbedingt automatisch der Fall. Weder besteht ein eindimensionaler Zusammenhang zwischen erreichtem materiellem Besitz und Zufriedenheit bzw. Glück, noch darf das Phänomen der Erwartungs-Erfüllungs-Spirale (der zunehmenden, immer kurzfristiger eintretenden Frustration bei ständig steigendem Ausstattungsgrad mit materiellen Gütern) ausgeblendet bleiben. Hinzu kommt, daß das westliche Konsummodell – unabhängig von der ohnehin nicht gegebenen Übertrag-

barkeit auf den Rest der Welt – ökologisch betrachtet katastrophale Folgen zeitigt (6).

Der heute dominierende Typ des Konsumenten hat wohl keine Zukunft. Bedenkt man aber, daß in der Vergangenheit – und hier insbesondere in den beiden letzten Jahrhunderten – ein historisch-kultureller Entwicklungsprozeß vollzogen wurde, der die (meisten) Menschen in dieser Richtung geformt hat, so sollte man umgekehrt froher Hoffnung sein dürfen, daß – selbst wenn man wie Löwe das „immer mehr Wollen“ als genetische Grundausstattung akzeptiert – auch eine Prägung des Menschen in eine neue, zukunftssträchtige Richtung möglich ist. Freilich drängt die Zeit und die real-ökonomischen und sozio-kulturellen Widerstände gegen Veränderungen mögen beharrlicher Natur sein.

Dennoch sollte – und dies ist die Quintessenz des Sammelbandes „Welche Dinge braucht der Mensch“ – bei einem Blick in die Zukunft grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß bei einer vielschichtigen und zielgerichteten Herangehensweise trotz der bis heute aufgelaufenen Probleme immer noch eine Umkehr hin zu einer nachhaltigen, dauerhaften sozial und ökologisch verträglichen Entwicklung möglich ist. Eine gesellschaftliche und individuelle Reflexion über die Frage, welche Dinge der Mensch tatsächlich braucht, und was darüber hinaus nur aus abgeleiteten Motiven heraus angestrebt wird, steht am Beginn. Ein neues Konsumleitbild mit einem entsprechend angepaßten Konsumverhalten wäre ein zwingendes Ergebnis dieses sicherlich nicht kurzen sozioökonomischen Prozesses, eine von anderen Zielen „gelenkte“ Wirtschaft eine weitere unabdingbare Folge (Sammelband, S. 206ff.). Letztliches Resultat: eine für alle Menschen überlebensfähige Welt, ein Ziel, welches allemal jede Anstrengung lohnt.

Herbert Schaaff

Anmerkungen

- (1) Vgl. Zinn, K. G., Wie umweltverträglich sind unsere Bedürfnisse: Zu den anthropologischen Grundlagen von Wirtschaftswachstum und Umweltzerstörung, in: Daecke, S. M. (Hrsg.), Ökonomie contra Ökologie: Wirtschaftsethische Beiträge zu Umweltfragen (Stuttgart – Weimar 1995).
- (2) Ein Beispiel für die wenig ausgeprägte Kritikfähigkeit Löwes bietet folgende Passage: „Die immer wieder alles Gegebene transzendierende schöpferische Phantasie ließ das dem Konsumenten zur Auswahl stehende Güterspektrum bisher ständig vielfältiger werden und wird auch in Zukunft zu dessen fortwährender Ausweitung führen. . . . Eine Sättigung . . . ist hier ausgeschlossen, da das Verlangen des Menschen nach modernen oder bisher nicht vorhandenen Gütern mit zunehmender Gütervielfalt nicht nachläßt. . . . die Konsummöglichkeiten (sind) . . . unbegrenzt“ (S. 189f.).
- (3) Vgl. als kleine Auswahl neuerer, unberücksichtigter Arbeiten: Wirz, S., Vom Mangel zum Überfluß: Die bedürfnisethische Frage in der Industriegesellschaft (Münster 1993); Gronemeyer, M., Die Macht der Bedürfnisse: Reflexionen über ein Phantom (Reinbek 1988); Falkinger, J., Sättigung: moralische und psychologische Grenzen des Wachstums (Tübingen 1986); Gasiet, S., Menschliche Bedürfnisse: Eine theoretische Synthese (Frankfurt/M. – New York 1981).
- (4) Ausführlich dazu die wegweisenden Arbeiten, die freilich einen angesichts der neuen Thematik nicht ungewöhnlichen, beträchtlichen zukünftigen Forschungsbedarf aufzeigen: Schmidt-Bleek, F., Wieviel Umwelt braucht der Mensch: MIPS – Das Maß für ökologisches Wirtschaften (Berlin – Basel – Boston 1994); Weizsäcker, E. U. v.; Lovins, A. B.; Lovins, L. H., Faktor Vier: Doppelter Wohlstand – halbiertes Naturverbrauchen (München 1995); BUND/Misereor (Hrsg.), Zukunftsfähiges Deutschland: Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Studie des Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt und Energie (Berlin – Basel – Boston 1996).
- (5) Vgl. im Überblick: Becher, U. A. J., Geschichte des modernen Lebensstils: Essen – Wohnen – Freizeit – Reisen (München 1990).
- (6) Vgl. dazu im einzelnen: Beier, U., Der fehlgeleitete Konsum: Eine ökologische Kritik am Verbraucherverhalten (Frankfurt/M. 1993).

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. Roß-
mann.

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. 0 222/546 21-0, Fax 0 222/546 21-96

„**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 1-5: | vergriffen |
| Heft 6: | Pharma in Österreich; Mai 1979 |
| Heft 7-30: | vergriffen |
| Heft 31: | Arbeitszeitverkürzung: Eine Dokumentation der Entwicklung seit 1982; Jänner 1985 |
| Heft 32: | Arbeitslosigkeit in Wien; September 1985 |
| Heft 33: | Tendenzen der Stadtentwicklung im Süden Wiens; April 1986 |
| Heft 34-42: | vergriffen |
| Heft 43: | Übergang zur Marktwirtschaft in Osteuropa: Österreichische Erfahrungen aus der Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit; Juni 1990 |
| Heft 44: | Energieabgabe, Wirtschaftsstruktur und Einkommensverteilung; August 1990 (öS 50,-) |
| Heft 45: | Wirtschaftspolitik und Sozialpartnerschaft in den Niederlanden 1976-1991; 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 Lehranfängern; 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: | Die Entwicklung von Arbeitsstätten und Beschäftigten im Raum Wien 1981-1991; Juni 1995 |
| 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 |
-

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