

*Editorial:
Euro-Verbände
und Euro-Politik*

*J. Christl
Stabilität der
Finanzmärkte*

*Th. Zotter
Europäische
Währungsunion?*

*Th. Haldemann
New Public
Management*

AK

aktiv für Sie

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

21. Jahrgang (1995), Heft 3

Inhalt

Editorial

Euro-Verbände und Euro-Politik 381

Josef Christl

Derivative Instrumente, Geldpolitik und
Stabilität der Finanzmärkte 389

Thomas Zotter

Europäische Währungsunion? Zur Diskussion um optimale
Währungsräume. Teil 1: Die frühen Beiträge und ihre
Relevanz für die heutige Diskussion 407

Theo Haldemann

Internationale Entwicklungen im Bereich des New Public
Management und der wirkungsorientierten Verwaltungs-
führung – Übersicht und Vergleich 425

Kommentar

Thomas Ritt, Das WIFO und die Energiesteuer: Perpetuum Mobile
in Sicht? 447

Bücher

Volker Eichener, Helmut Voelzkow (Hrsg.), Europäische
Integration und verbandliche Interessenvermittlung
(Josef Schmee) 451

Wolfgang A. Dietz, Christiane Glatthaar, Das Räderwerk der
Europäischen Kommission; Wolfgang Lecher, Hans-Wolfgang
Platzer (Hrsg.), Europäische Union – Europäische Arbeits-
beziehungen? Nationale Voraussetzungen und internationaler
Rahmen (Florian Steininger, Martin Mailberg) 458

Norbert Reuter, Der Institutionalismus. Geschichte und Theorie
der evolutionären Ökonomie (Horst K. Betz) 463

Hansjörg Siegenthaler, Regelvertrauen, Prosperität und
Krisen (Felix Butschek) 468

Rainer Schwarz, Chaos oder Ordnung? Einsichten in die
ökonomische Literatur zur Transformationsforschung
(Robert Schediwy) 470

Georg Aichholzer, Gerd Schienstock (Hrsg.), Technology Policy.
Towards an Integration of Social and Ecological Concerns
(Miron Passweg) 472

Charles H. Ferguson, Charles R. Morris, Computerschlachten –
Überlebensstrategien in der weltweit wichtigsten Industrie
(Roland Lang) 476

Tulio Halperin Donghi, Geschichte Lateinamerikas. Von der
Unabhängigkeit bis zur Gegenwart; Manfred Wöhlcke, Brasilien.
Diagnose einer Krise (Michael Mesch) 481

Stephan Wirz, Vom Mangel zum Überfluß. Die bedürfnisethische
Frage in der Industriegesellschaft (Norbert Reuter) 487

Neuerscheinungen:

Michael Mesch (Hrsg.), Sozialpartnerschaft und Arbeits-
beziehungen in Europa 491

F. Hahn, W. Gerstenberger, W. Molle, F.-J. Meyer zu Schlochtern,
Faktorproduktivität im internationalen Vergleich..... 492

S. Ott, P. Mühlberger, R. Pollak, Das Kommunalsteuer-Handbuch .. 493

„Informationen über Multinationale Konzerne“ 494

Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“ 495

Unsere Autoren:

Josef CHRISTL ist Leiter der Volkswirtschaftlichen Abteilung der
Creditanstalt und Dozent an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Theo HALDEMANN ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für
Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Hochschule St. Gallen.

Thomas RITT ist Mitarbeiter der Umweltpolitischen Abteilung der
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Thomas ZOTTER ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen
Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Editorial

Euro-Verbände und Euro-Politik

Das unwidersprochene Näherrücken der europäischen Währungsunion in eine immer konkreter werdende Zukunft hat zur Folge, daß praktische Fragen der Umstellung auf eine gemeinsame Währung in einem allerdings noch nicht feststehenden Währungsgebiet zunehmend vor und in einer breiteren Öffentlichkeit diskutiert werden. Was jetzt die Konvergenzkriterien normativ für die Mitgliedstaaten vorgeben, wird nach dem Übergang zur gemeinsamen Währung zum Großteil der Steuerungs- und Verantwortungskompetenz der nationalen Institutionen entzogen sein und jener der Europäischen Zentralbank (EZB) unterliegen: die Entwicklung von Zinssätzen und Inflationsraten. Bei den Nationalstaaten bleibt die Verantwortung für die Fiskalpolitik, wobei die im Wegfall der Wechselkursrisikos liegenden stabilisierend-expansiven Wirkungen der Währungsunion auf die europäische Wirtschaftsentwicklung wesentlich davon abhängig sein werden, ob die europäische Koordination der nationalstaatlichen Fiskalpolitiken im Sinne einer Beibehaltung der Konvergenz gelingen wird. Aber nicht nur die Wechselkurs- und Geldpolitik der EZB und die Fiskalpolitiken der EU-Mitgliedsländer müssen „stimmen“ – auch die Einkommenspolitik wird ein wichtiger Bestimmungsfaktor der makroökonomischen Performance der in der Wirtschafts- und Währungsunion verbundenen Wirtschaften sein. Die österreichischen Erfahrungen der letzten zwanzig Jahren haben in diesem Zusammenhang einige Relevanz, und zwar sowohl im Hinblick auf die makroökonomische Strategie einer europäischen Wirtschaftspolitik als auch hinsichtlich der institutionellen Strukturen.

Die im internationalen Vergleich überdurchschnittlich gute Performance der österreichischen Wirtschaft ist weitgehend der Kombination von Hartwährungs- und Einkommenspolitik zuzuschreiben, mit der es gelungen ist, den Kostenauftrieb in jenen Grenzen zu halten, die mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit verträglich sind. Gleichzeitig hatten die langfristige Stabilisierung der Erwartungen und der ständige, aber kalkulierbare Druck auf Produktivitätssteigerung und Strukturanpassung positive Auswirkungen auf die Performance. Ein solcher *policy-mix* hat sich der Alternative bestehend aus höherer Inflationstoleranz und Wechselkursabwertung zur Korrektur einer verschlechterten Lohnstückkostenposition bzw. Leistungsbilanz als überlegen erwiesen, aber

auch einer Politik, welche die notwendige Preisstabilität durch geldpolitische Restriktion erzwingt bzw. zu erzwingen versucht.

Einkommenspolitisch erfordert die in Österreich seit 1973 angewandte Strategie ein hohes Maß an Lohnflexibilität, die von der OECD und in anderen internationalen Studien immer wieder hervorgehoben wurde. Lohnflexibilität ist dabei als makroökonomisch zu verstehen, also als Orientierung und Steuerung des Gesamttaggregats Lohnsumme nach gesamtwirtschaftlichen Indikatoren, vor allem auch an der internationalen Lohnstückkostenposition. Auch hier ist die Alternative, nämlich eine stärkere Flexibilisierung auf Mikroebene, d. h. de facto eine Flexibilisierung des unteren Drittels der Löhne nach unten, wegen der negativen Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur die schlechtere Lösung.

Eine europäische Währungsunion – auch wenn sie nur einen Teil der EU-Mitgliedsländer umfaßt – wird zweifellos im Vergleich zur kleinen österreichischen Wirtschaft einen wesentlich geringeren Außensektor haben und dann dem Druck der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zumindest kurzfristig weniger stark ausgesetzt sein. Wegen der größeren Länge der Wirkungsverzögerungen wäre aber eine laxer Gangart in der Kostenentwicklung nicht minder gefährlich, da eine verspätete Gegensteuerung bei größeren Ungleichgewichten umso stärkere negative Beschäftigungswirkung hätte. Gleichzeitig darf das Risiko nicht unterschätzt werden, daß die EZB auf Kostenauftriebstendenzen, auch wenn sie nicht in allen, sondern nur einigen wenigen Ländern auftreten, mit harten geldpolitischen Restriktionsmaßnahmen reagiert, welche auch jene Länder treffen würden, in denen die Lohnentwicklung stabilitätskonform verläuft. Eine Konvergenz der Einkommensentwicklung und eine entsprechende gemeinsame Orientierung und Koordination in der Einkommenspolitik erscheint daher in einer europäischen Währungsunion in hohem Maße wünschenswert. Die Frage ist allerdings, wie die institutionellen Strukturen dafür geschaffen werden können.

Der Soziale Dialog in der EU

Unter den Begriff „Sozialer Dialog“ fallen sowohl die Einbeziehung der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in das europäische Gesetzgebungsverfahren in Form von Anhörung und Konsultation als auch die direkten Kontakte zwischen den drei Spitzenverbänden der europäischen Sozialpartner (Europäischer Gewerkschaftsbund EGB, Union der Industrien der Europäischen Gemeinschaft UNICE, Europäi-

scher Zentralverband der Wirtschaft mit öffentlicher Beteiligung CEEP).

Mit der Einführung des Art. 118b in den Vertrag der Gemeinschaft durch die Einheitliche Europäische Akte im Jahre 1987 wurde der Soziale Dialog institutionalisiert, denn die Kommission erhielt die Aufgabe, „den Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene zu entwickeln, der, wenn diese es für wünschenswert halten, zu vertraglichen Beziehungen führen kann“. Die Autonomie der Sozialpartner und das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung wurden als Regelungsgrundsätze hervorgehoben.

Die Institutionalisierung des Sozialen Dialogs hatte einerseits eine Verstärkung der Beziehungen zwischen den europäischen Sozialpartnern zur Folge. Andererseits kam der Dialog über programmatische Diskussionen sowie einige gemeinsame Stellungnahmen nicht hinaus und hatte kaum Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten. Insgesamt blieb der Soziale Dialog stark vom Verlauf der EG-Politik im allgemeinen und den sozialpolitischen Initiativen im besonderen abhängig. Der autonome Dialog zwischen den Sozialpartnern, getragen vom gemeinsamen Willen, auf der Grundlage eigener Konzepte und Vorstellungen zu Kompromißlösungen zu gelangen, war die Ausnahme.

Von herausragender Bedeutung war die Vereinbarung von EGB, UNICE und CEEP vom 31. Oktober 1991, welche dann fast wortgleich vom Abkommen der Elf über die Sozialpolitik übernommen wurde. Dieser Vorschlag an die EG-Regierungskonferenz beinhaltete die verbindliche Anhörung der Sozialpartner bei sozialpolitischen Initiativen der Kommission sowie eine Verhandlungs- und Vereinbarungsoption für die Sozialpartner und zwei Möglichkeiten der Umsetzung solcher Vereinbarungen.

Dem von allen Mitgliedstaaten beschlossenen Protokoll über die Sozialpolitik, welches einen Bestandteil des am 1. November 1993 in Kraft getretenen EU-Vertrags bildet, wurde das Abkommen von elf Mitgliedsländern (Großbritannien unterzeichnete nicht) über die Sozialpolitik beigelegt. Alle zwölf Mitgliedstaaten kamen überein, daß die Gruppe der Elf ermächtigt ist, zur Umsetzung des Abkommens die Organe, Verfahren und Mechanismen der EU in Anspruch zu nehmen.

Das Abkommen der Elf über die Sozialpolitik enthält zwei wesentliche Neuerungen:

1. Jener Bereich der Sozialpolitik, in dem Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit gefaßt werden können, wird erweitert. Andere Bereiche sind nach wie vor der Einstimmigkeit (und damit de facto der alleinigen Zuständigkeit der Mitglied-

staaten) vorbehalten oder sogar von europäischer Regelung explizit ausgenommen.

2. Die Kommission wird beauftragt, die europäischen Sozialpartner bei sozialpolitischen Initiativen zweimal anzuhören: zunächst allgemein über ein Vorhaben, danach zum Inhalt des beabsichtigten Vorschlags. Daran schließt sich eine Option der Sozialpartner für Verhandlungen und den Abschluß einer Vereinbarung für einen Zeitraum von neun Monaten an, in dem die Kommission verpflichtet ist, ihren Vorschlag auszusetzen. Die Umsetzung derartiger Vereinbarungen der Sozialpartner kann entweder nach den jeweiligen nationalen Verfahren und Praktiken oder auf gemeinsamen Antrag der unterzeichnenden Vertragsparteien über einen Beschluß des Rates auf Vorschlag der Kommission erfolgen.

Zumindest bis zur nächsten Regierungskonferenz im Jahre 1996 bestehen somit für den Sozialen Dialog zwei eigenständige Rechtsquellen, nämlich die Bestimmungen des EG-Vertrags, geändert durch den EU-Vertrag, welche den Sozialpartnern die Möglichkeit zu autonomen Vereinbarungen unabhängig vom EU-Gesetzgebungsverfahren einräumen, und die Regelungen des Abkommens über die Sozialpolitik der Elf.

Kennzeichnend für die gegenwärtige Situation ist ein Nebeneinander eines politisch entwickelten Kontakts zwischen EGB, UNICE und CEEP im Rahmen des im Oktober 1992 gegründeten „Ausschusses Sozialer Dialog“ einerseits und den oben beschriebenen Anhörungsprozeduren innerhalb des EU-Gesetzgebungsverfahrens, die sich an den weiteren Kreis der von der Kommission anerkannten repräsentativen Verbände richten, andererseits.

Festzuhalten ist an dieser Stelle ferner, daß ein europäisches Koalitions- und Arbeitskampfrecht bisher nicht existiert. Das Abkommen über Sozialpolitik nimmt diese Materie sogar aus dem Bereich der EU-Gesetzgebung heraus. Dies steht im Widerspruch zum Auftrag der Kommission, den Dialog zwischen den Sozialpartnern, auch im Hinblick auf Vereinbarungen, zu fördern.

Europäische Kollektivverträge

Dem Abschluß von europaweiten Kollektivverträgen steht gegenwärtig eine Reihe von Hindernissen entgegen: unterschiedliche nationale Organisationsstrukturen und Arbeitsbeziehungen, Repräsentationslücken auf der europäischen Ebene, Kompetenzdefizite der europaweiten Dachverbände, unterschiedliche Regelungsinteressen, um nur die wichtigsten zu nennen.

Die Unterschiede in bezug auf die Organisationsstruktur, den Organisationsgrad und die politische Kultur der nationalen Mitgliedsorganisationen der Euroverbände sind erheblich. Was die Arbeitnehmerseite betrifft, stellt der österreichische Fall eines einzigen Dachverbandes eine Ausnahme dar. In der Regel bestehen für Arbeiter und Angestellte separate Dachverbände. Auch die öffentlich Bediensteten besitzen in einigen Ländern eine eigene Dachorganisation. Hinzu kommt, daß in vielen Ländern Richtungsgewerkschaften um Mitglieder konkurrieren. Nationale Unterschiede bestehen ferner im Hinblick auf die Konflikt- oder Konsensorientierung der Gewerkschaften.

Die nationalen Verhandlungssysteme weichen voneinander ab hinsichtlich der wichtigsten Tarifverhandlungsebene (Gesamtwirtschaft, Branche, Region, Unternehmen, Betrieb), der Art der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen in den Betrieben (Gewerkschaften und/oder Betriebsräte) und der Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen.

Die europäischen Dachverbände der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen weisen derzeit zahlreiche Schwachpunkte auf. Vor allem die Kontrollfähigkeit der europaweiten Verbände ist unzureichend: Die Voraussetzungen für die interne Kompromißbildung und die verbindliche Durchsetzung gegenüber den eigenen Mitgliedern fehlen.

Weiters ist festzuhalten, daß nicht alle im EGB vertretenen nationalen Dachverbände die Berechtigung haben, selbst Kollektivverträge abzuschließen; zwei der größten Dachorganisationen (DGB, TUC) sind dazu nicht berechtigt.

Gesamteuropäische Regelungen der Arbeitsmärkte sind allerdings nicht unbedingt von der Assoziations- und Kontrollfähigkeit der Spitzenverbände abhängig. Denkbar ist auch eine gesamteuropäische Abstimmung der gewerkschaftlichen Tarifpolitik auf der Grundlage der in den einzelnen EU-Mitgliedsländern bestehenden, flächendeckenden Tarifverhandlungssysteme.

Europaweite Arbeitsbeziehungen auf der Branchenebene und in transnationalen Konzernen

Informelle Arbeitsgruppen von gewerkschaftlichen Branchenausschüssen und Arbeitgeberverbänden bestehen in weiten Teilen des Dienstleistungssektors, wobei diese Kontakte im Bereich der Finanzdienstleistungen und im Einzelhandel am weitesten gediehen sind. Auch in einigen Industriebranchen finden regelmäßige Treffen der Sozialpartner statt. Beratungsgegenstände sind dort u. a. Fragen von Gesundheit und

Sicherheit am Arbeitsplatz sowie der beruflichen Aus- und Weiterbildung.

Kollektivvereinbarungen zwischen den europäischen Branchenverbänden kamen bis dato allerdings nicht zustande. Die Bedeutung der Kontakte auf der Branchenebene lag zum einen in ihrer Funktion als Gesprächsforum, zum anderen in der Beratung der Kommission: Der branchenspezifische Soziale Dialog im Rahmen der paritätischen Ausschüsse und informellen Arbeitsgruppen der EU bestand bislang zum größten Teil aus Anhörungen der Sozialpartner zu branchenbezogenen Maßnahmen der Kommission.

Im September 1994 verabschiedete der Rat die „Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen“. Das Ziel dieser Richtlinie ist die Stärkung des Rechts auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in transnationalen Konzernen. In Fällen, in denen mit Einverständnis der Arbeitnehmer ein dezentrales Informationsvermittlungsverfahren vereinbart wird, muß festgelegt werden, „unter welchen Bedingungen die Arbeitnehmervertreter das Recht haben, zu einem Meinungsaustausch über die ihnen übermittelten Informationen zusammenzutreten“. Darüber hinaus sollen die Verhandlungspartner in der Ausformulierung ihrer Vereinbarung völlig ungebunden sein.

Die Verabschiedung der Richtlinie durch den Rat löste einen Verhandlungsschub aus, wobei diese Verhandlungen entweder zur Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats oder zur Vereinbarung spezifischer Verfahren der Information und Anhörung in transnationalen Konzernen führten. Für den Fall, daß keine Vereinbarung zustande kommt, gelten die subsidiären Mindestbedingungen der Richtlinie, welche die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats vorsehen.

Stellungnahme der europäischen Sozialpartner zur Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft

Von einer fortwährenden, institutionalisierten Einbindung der Sozialpartner in die Formulierung und Durchführung der Wirtschafts- und Sozialpolitik, wie sie in Österreich und einigen anderen westeuropäischen Ländern besteht, ist die EU weit entfernt.

Die Einrichtung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) und jene des Europäischen Sozialfonds erfolgte bereits in der Frühphase der EWG. Damit wurden die Anhörung der

Sozialpartner und die Beratung der europäischen Organe durch erstere institutionalisiert. Die Funktionen des WSA liegen heute vor allem darin, den verschiedenen Interessengruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens die Möglichkeit zu geben, der Kommission und dem Rat ihren Standpunkt zu allen Fragen von gemeinschaftlichem Interesse zur Kenntnis zu bringen, und den EU-Organen den praxisnahen Sachverstand der Sozialpartner zu spezifischen Themen zur Verfügung zu stellen. Dies geschieht durch Stellungnahmen zu Entwürfen der Kommission (auf Ersuchen) sowie auch durch Initiativstimmungen (aus eigenem Gutdünken zu Materien, denen die Gemeinschaftsorgane keine oder zu wenig Aufmerksamkeit widmen). Die Bedeutung, welche die Kommission derartigen Stellungnahmen beimißt, hängt nicht zuletzt davon ab, welcher Grad von Einvernehmen im WSA erzielt werden konnte.

Im Bereich der auf die Makroebene bezogenen Wirtschaftspolitik suchen sich die drei europäischen Spitzenverbände der Sozialpartner (EGB, UNICE, CEEP) durch gemeinsame Stellungnahmen Gehör zu verschaffen.

Im Mai 1995 gaben diese drei Dachorganisationen der europäischen Sozialpartner eine gemeinsame Stellungnahme zur „Umwandlung des konjunkturellen Aufschwungs in einen dauerhaften und arbeitsplatzschaffenden Wachstumsprozeß“ ab. Darin wird eingangs betont, daß die Arbeitslosigkeit in einer Art und Weise bekämpft werden müsse, welche „die Wettbewerbsfähigkeit und eine starke und anhaltende wirtschaftliche Entwicklung fördert“. Zur Reduzierung der nichtkonjunkturellen Arbeitslosigkeit (im Durchschnitt der EU rund 9%) sei es erforderlich, den Aufschwung in einen investitionsgetragenen Wachstumsprozeß zu verwandeln und eine aktivere und effizientere Arbeitsmarktpolitik zu betreiben.

Eine der Voraussetzungen für einen arbeitsplatzschaffenden Wachstumsprozeß sei der Abbau der hohen Haushaltsdefizite in der günstigen Konjunkturphase. „Dies ist erforderlich, um die grundlegenden sozialen Funktionen moderner Staaten zu erhalten und um den Spielraum wiederzugewinnen, der häufig infolge der hohen öffentlichen Schuldenlasten verloren ging.“ Der Abbau solle vorrangig ausgabenseitig erfolgen, dürfe die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen nicht bedrohen und müsse sozial ausgewogen sein. Unter diesen Umständen „wird es den Sozialpartnern leichter fallen, sich auf eine Lohnpolitik zu einigen, die mit der Preisstabilität, der Rentabilität der Investitionen und einer vermehrten Schaffung von Arbeitsplätzen vereinbar ist“.

Die Sozialpartner sind sich über die Notwendigkeit der unter anderem im „Weißbuch“ dargelegten Strukturreformen ei-

nig, um die Wettbewerbsfähigkeit der Union zu fördern. Sie äußern die Überzeugung, daß zwischen Produktivitätswachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen kein zwingender Widerspruch bestehe. Der über Marktmechanismen laufende sektorale und branchenbezogene Strukturwandel müsse durch den Sozialen Dialog ergänzt werden.

Reformen auf den Arbeitsmärkten sollten nach Ansicht der europäischen Spitzenverbände auf partnerschaftlicher Grundlage erfolgen. Die Arbeitsmarktpolitik könne vor allem durch die Verbesserung der Qualität des Humankapitals und die Erleichterung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen (Förderung der beruflichen und geographischen Mobilität, Umschulungen) einen wichtigen Beitrag leisten. Zur Erhöhung der Beschäftigungswirksamkeit des Wachstums sei zu untersuchen, „ob die Beschäftigung durch die Verwendung von Produktivitätsgewinnen als Beitrag zu innovativen Formen der Arbeit wie der Reorganisation, der Verkürzung und Neustrukturierung der Arbeitszeit, gefördert werden kann, ohne die Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden“. (Eine entsprechende Anregung gab auch der Rat der EU in seiner „Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft“ vom 4. Juli 1995.) Weiters regen die Sozialpartner die Senkung der Lohnnebenkosten an.

In Österreich und einigen anderen EU-Mitgliedsländern erstreckt sich die Konzertierung zwischen der Regierung und den Tarifverbänden auf weite Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik, insbesondere wird die Lohnpolitik mit der makroökonomischen Politik abgestimmt. Auf der europäischen Ebene konzentriert sich der Soziale Dialog vor allem auf sozialpolitische Fragen. Wünschenswert wäre eine stärkere Einbindung der europäischen Spitzenverbände der Sozialpartner auch in die Wirtschaftspolitik der EU.

Derivative Instrumente, Geldpolitik und Stabilität der Finanzmärkte*

Josef Christl

1. Einleitung

Die Diskussion um die Rolle derivativer Finanzinstrumente im modernen Finanzkreislauf hat in letzter Zeit wieder an Intensität gewonnen. Im Zuge der Ereignisse um das britische Investmenthaus Baring Brothers, das durch spekulative derivative Geschäfte innerhalb kurzer Zeit rund 1 Mrd. US-Dollar verlor, wurden einmal mehr die Fragen aktuell, ob derivative Instrumente Instabilitäten im Finanzsystem hervorrufen bzw. dieses sogar ernsthaft gefährden könnten. Manche Medien zogen Parallelen zur Atomkraft und bezeichneten Optionen, Futures und Swaps als „Nuklear-Sprengköpfe der globalen Finanzmärkte“ (1) bzw. äußerten die Befürchtung, daß diese außer Kontrolle geraten könnten und es zu einer – das gesamte Finanzsystem bedrohenden – „Kernschmelze“ kommen könnte (2).

Im Rahmen dieser teilweise emotional geführten Diskussion wurden indes die Chancen und Risiken derivativer Märkte für die Gesamtwirtschaft nur selten klar auseinandergehalten. Ziel dieses Beitrags ist es daher, zunächst eine Beschreibung und Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Risiken, die durch die Verwendung von derivativen Instrumenten entstehen können, vorzunehmen. Darüber hinaus sollen deren Auswirkungen auf die Geldpolitik und die Finanzmärkte analysiert werden. Nur am Rande werden in diesem Beitrag die ohne Zweifel sehr wichtigen Fragen der aufsichtsrechtlichen Kontrolle ebenso wie jene der Organisation und Ausübung des innerbetrieblichen Risikomanagements bei der Abwicklung derivativer Geschäfte behandelt.

* Für Kritik und Anregungen bedanke ich mich bei Christian Kaltenegger, Franz-Gerhard Kolarik, Marianne Nagy, Karla Schestauber, Harald Sommerer, Manfred Weidmann und Thomas Zotter.

2. Derivative Instrumente und ihre Eigenschaften

Derivative Kontrakte, wie

- Termingeschäfte (Futures und Forward-Kontrakte),
- Optionen und
- Swaps

zeichnen sich durch ein auf die Zukunft gerichtetes Vertragselement aus, das entweder eine Kauf- bzw. Verkaufsverpflichtung, eine Tauschverpflichtung oder eine Option enthält. Ein *Forward-Kontrakt* oder auch *Terminkontrakt* ist ein Vertrag, ein bestimmtes Basisgut (bei Finanzderivaten z. B. eine Aktie, eine Anleihe, eine Währung etc.) zu einem festgesetzten zukünftigen Zeitpunkt und zu einem vereinbarten Preis zu kaufen oder zu verkaufen. Auch Optionen sind Terminkontrakte, aber hier ist eine Asymmetrie des Vertrags gegeben: Der Käufer einer Option besitzt das Recht, das Basisgut zu einem festgesetzten Preis innerhalb einer bestimmten Zeit zu kaufen oder zu verkaufen – je nachdem spricht man von einer Call- bzw. einer Put-Option; er muß dies freilich nicht tun. Der Verkäufer der Option, auch Stillhalter genannt, geht die Verpflichtung ein, das zugrundeliegende Basisgut zu liefern, wenn es der Optionskäufer verlangt. Bei *Swap-Kontrakten* handelt es sich schließlich um Tauschgeschäfte, wobei der Gegenstand des Tauschs Geldströme sind, die sich je nach Swapart voneinander unterscheiden. So werden zum Beispiel fixe Zinszahlungen gegen variable Zinszahlungen, Zinszahlungen in unterschiedlichen Währungen oder verschiedene variable Zinszahlungen geswapt. Das Ziel des Tausches ist jedenfalls, einen Vorteil für beide Vertragspartner zu erzielen (3). Komplexere Formen derivativer Geschäfte und die sogenannten hybriden Finanzderivate lassen sich im wesentlichen auf die angeführten Grundtypen zurückführen.

Derivate sind besonders gut für das *Management von Risiken* geeignet, denn sie ermöglichen die Trennung und separierte Bewertung von Einzelrisiken des zugrundeliegenden Basisinstruments. Risikomanagement kann auch durch Transaktionen im Basisgut am Kassa- und Terminmarkt besorgt werden. Im Vergleich dazu aber ist die Verwendung von Derivaten kostengünstiger, flexibler und eigenkapitalschonender. Der Kauf oder Verkauf von Derivaten läßt bei gleichem Kapitaleinsatz den Aufbau von wesentlich höheren Risikopositionen zu als bei Transaktionen im zugrundeliegenden Basisinstrument.

Da Risiko- und Ertragsprofile bestehender Portefeuilles billiger und meist auch rascher den jeweiligen Präferenzen angepaßt werden können, sollten derivative Instrumente zu vollkommeneren Finanzmärkten führen (4). *Niedrigere Transaktionskosten* bewirken zudem, daß zusätzliche Akteure ihre Präferenzen, Meinungen und Erwartungen in die Märkte einbringen können. Dadurch erhöht sich die Menge der relevanten Information für die Preisbildung. Auch die Geschwindigkeit der Informationsverarbeitung und des Informationsaustauschs nimmt zu. Die Transaktionskostensparnisse und die Effizienzgewinne auf den Finanzmärkten sollten sich in höherem Wachstum, aber auch in einer

Verstetigung von Produktion und Nachfrage in der Realwirtschaft niederschlagen. Die dabei entstehenden Wohlfahrtsgewinne sind empirisch schwierig zu erheben. Ein – fraglos grober – erster Hinweis darauf findet sich bei Birchler u. a. (5), die zu dem Ergebnis kommen, daß im Jahre 1993 die durch Derivatgeschäfte erwirtschaftete Wertschöpfung der Schweizer Banken zwischen zwei und drei Milliarden Franken betrug, was knapp einem Prozent des Schweizer Bruttosozialprodukts entsprach. Da die Schweizer Großbanken aber besonders aktiv und weltweit im Geschäft mit Derivaten agieren, läßt sich diese Größenordnung nicht auf die Bankwirtschaft anderer Länder übertragen. Abgesehen davon werden bei dieser Betrachtungsweise mögliche, durch Derivate verursachte, externe Effekte nicht berücksichtigt.

3. Marktvolumen und -entwicklung

Die rasche Verbreitung derivativer Produkte in den letzten Jahren wurde mehrfach beschrieben. Eine notwendige Voraussetzung dafür war die technologische Revolution der Computer- und Datenübertragungstechnik. Darüber hinaus sind zumindest drei Ursachen anzuführen:

1. Die weltwirtschaftliche Integration, die mit zunehmenden Wechselkurs- und Zinsrisiken für die Unternehmungen verbunden ist.
2. Das professionelle Portfoliomanagement, das für das akkumulierte Geldvermögen rasch an Bedeutung gewinnt.
3. Der steigende Stellenwert des Risikomanagements in den Finanzleistungsunternehmen.

Futures und Optionen werden über Börsen, Swaps außerbörslich (vor allem über Banken) gehandelt. Die *außerbörslichen bzw. „Over-the-Counter“ (OTC) Produkte* besitzen gegenüber den an Terminbörsen notierten Kontrakten den Vorteil, daß man sie stärker auf den individuellen Bedarf der Kunden abstimmen kann. Die *an den Börsen gehandelten Instrumente* haben hingegen vor allem den Vorteil eines höheren Grades an Liquidität.

Zwischen 1988 und 1994 versiebenfachte sich der Umsatz an börsengehandelten Finanzkontrakten (Futures und Optionen), und zwar von einem Nominalbetrag in der Höhe von 1.300 Mrd. US-Dollar auf 8.800 Mrd. US-Dollar (6). Die außerbörslichen Instrumente, wie Zins- und Währungsswaps, nahmen zwischen 1988 und 1993 von 1.300 Mrd. US-Dollar auf 8.500 Mrd. US-Dollar zu (siehe Tabelle 1). Zum Vergleich: Das in den Industrieländern veranlagte Geldvermögen dürfte 1993 rund 75.000 Mrd. US-Dollar (7) und damit ein Mehrfaches des Nominalbetrages der derivativen Instrumente betragen haben. Der nominelle Wert der gesamten Güter- und Dienstleistungsexporte weltweit erreichte nur 4.600 Mrd. US-Dollar, also rund ein Drittel des Gesamtvolumens der Derivate. Dominant sind zinsabhängige Derivate, wobei Swaps das mit Abstand gebräuchlichste Instrument darstellen.

Tabelle 1:

Märkte für ausgewählte derivative Instrumente

Instrument	Nominalbetrag in Mrd. US-Dollar						1994
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	
Börsengehandelte Instrumente	1.306,0	1.766,6	2.290,2	3.518,8	4.632,5	7.760,8	8.837,8
Zinsfutures	895,4	1.200,8	1.454,5	2.156,7	2.913,0	4.942,6	5.757,4
Zinsoptionen (1)	279,2	387,9	599,5	1.072,6	1.385,0	2.362,4	2.622,8
Währungsfutures	11,6	15,9	16,9	17,9	24,9	32,2	33,0
Währungsoptionen (1)	48,0	50,2	56,5	62,8	70,9	75,4	54,5
Aktienindexfutures	27,8	41,3	69,1	76,0	79,7	109,9	127,7
Aktienindexoptionen (1)	44,0	70,6	93,7	132,8	158,6	238,3	242,4
Außerbörsliche Instrumente (2)	—	—	3.450,3	4.449,4	5.345,7	8.474,6	—
Zinsswaps	1.010,2	1.502,6	2.311,5	3.065,1	3.850,8	6.177,3	—
Währungsswaps (3)	319,6	449,1	577,5	807,2	860,4	899,6	—
Sonstige swapbezogene Derivate (4)	—	—	561,3	577,2	634,5	1.397,6	—

(1) Calls und Puts.

(2) Nur von der International Swaps and Derivatives Association (ISDA) erhobene Daten; Kontrakte zwischen ISDA-Mitgliedern nur einmal gezählt; ohne Instrumente wie Zinsterminkontrakte, Währungsoptionen, Devisentermingeschäfte sowie aktien- und rohstoffbezogene Derivate.

(3) Bereinigt um Meldungen beider Seiten; einschl. Zins-/Währungsswaps.

(4) Caps, Collars, Floors, Swaptions.

Quelle: Bank für internationalen Zahlungsausgleich, 64. und 65. Jahresbericht.

Besonders rasch verlief in den letzten Jahren das Wachstum der derivativen Märkte in Europa. Hier hat offenbar die hohe Volatilität aufgrund verschiedener politischer und ökonomischer Ereignisse (z. B. die Krisen im EWS) eine rasche Zunahme bei Zins- und Währungskontrakten bewirkt. Nach Währungen aufgeschlüsselt expandierte der D-Mark-Sektor im Zins- und Währungsgeschäft in den letzten Jahren am stärksten. Die Internationalisierung der D-Mark bei Derivaten korrespondiert mit deren Stellung als zweitwichtigste Reserve- und Anlagewährung. Auch in Österreich expandierte die Verwendung derivativer Produkte rasant. Sommerer (8) zeigt – trotz verschiedener Probleme bei der Datenerhebung –, daß sich der Markt für Derivate in Österreich seit 1988 ebenfalls rasch ausgeweitet hat und etwa im Gleichschritt mit den internationalen Märkten gewachsen ist (Tabelle 2). Beispielsweise nahm das (Stichtags-)Volumen von Zins- und Währungsswaps zwischen 1988 und 1993 von 565 Mrd. S auf 2.476 Mrd. S zu. An der *Österreichischen Termin- und Optionenbörse (ÖTOB)*, die im Oktober 1991 ihre Tätigkeit aufgenommen hat, sind in den ersten drei Jahren ihres Bestehens 8 Millionen Options- und Futures-Kontrakte im Wert von 1,2 Billionen S abgeschlossen worden. Die Zahl der täglichen Kontrakte hat sich von anfangs 5.000 mittlerweile auf 12.000 erhöht (9).

Tabelle 2:

Derivative Geschäfte in Österreich
Stichtagsvolumen Ende Dezember in Mrd. S

Geschäftsart	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Devisen- termingeschäft	779,2	1.002,4	1.194,7	1.233,3	1.537,9	1.456,8
Devisen- optionsgeschäft	3,8	10,4	14,5	28,3	57,8	72,0
Währungsswaps	384,2	420,5	434,4	475,1	617,6	1.200,4
Zinstermingeschäft	0,0	7,2	17,9	71,3	83,0	74,2
FRA	472,7	1.096,2	1.576,2	1.506,2	2.186,0	1.240,0
Zinsswaps	180,4	338,5	570,2	699,1	933,2	1.275,9
Zinsoptionen	8,5	4,7	59,0	163,1	148,5	151,1

Quelle: Sommerer (1994).

4. Zur Frage des Risikos

Risiko entsteht dadurch, daß künftige Zustände der Welt nicht mit Sicherheit bekannt sind. *Risiko* ist im Gegensatz zu *Unsicherheit* eine meßbare Größe, die zugrundeliegende Wahrscheinlichkeitsverteilung ist bei Risikotransaktionen bekannt, Risiko ist daher *versicherbare Unsi-*

cherheit (10). Risiken, die durch die Verwendung von derivativen Instrumenten entstehen, lassen sich – wie auch jene im traditionellen Finanzierungsgeschäft – in drei Kategorien unterteilen:

- in Preisänderungsrisiken (Marktrisiken),
- in Erfüllungsrisiken (Kredit- oder Liquiditätsrisiken) und
- in Abwicklungsrisiken.

4.1 Preisänderungsrisiken

Optionen und Termingeschäfte bewerten Preisänderungsrisiken. Risikopositionen kann man prinzipiell aus zwei Motiven eingehen:

1. Zur Risikoabsicherung, also zu einem *Hedge*, oder
2. zur gezielten Risikoübernahme, also zur *Spekulation*.

Eine Risikoabsicherung durch derivative Instrumente impliziert die gezielte Schaffung eines gegengerichteten neuen Risikos (Brutto-Risiko) zur Schließung einer schon bestehenden offenen Risikoposition. In welcher Weise deren Verwendung das jeweilige Netto-Risiko der Vertragspartner verändert, also inwieweit Positionen geöffnet oder geschlossen werden, hängt vom ursprünglichen Risikoprofil der Vertragsparteien ab. Derivate sind daher nicht per se Spekulations- oder Absicherungsinstrumente.

Ökonomisch gesehen haben Spekulanten zwei wichtige Funktionen:

1. Als risikofreudige Marktteilnehmer sind sie bereit, offene Positionen zu tragen. Davon profitieren die risikoscheuen Hedger, die geschlossene Positionen bevorzugen.
2. Die Transaktionen der Spekulanten erhöhen die Liquidität der Märkte. An sich funktionieren Märkte, auf denen Risiken gehandelt werden, auch ohne Spekulanten; aber es ist dann weniger wahrscheinlich, daß sich zwei Hedger mit gegenläufigen Absicherungswünschen finden. Die Liquidität des Marktes würde daher sinken.

4.1.1 Individuelle Risikopositionen

Die verschiedenen derivativen Instrumente führen zu unterschiedlichen individuellen Risikoverteilungen: Bei Futures- und Forward-Kontrakten und Swaps entsteht bei Vertragsabschluß für die Kontraktspartner ein spiegelbildliches (also gegenläufiges) Risiko: dem Verlustrisiko des einen steht das Gewinnrisiko des anderen gegenüber. Man kann dies als eine *symmetrische Risikoverteilung* zwischen den Vertragspartnern bezeichnen. Optionen hingegen bewirken eine *asymmetrische Risikoverteilung*. Der Käufer der Option sichert sich gegen unerwünschte Preisbewegungen ab, der Verkäufer der Option (Stillhalter) übernimmt das Preisänderungsrisiko und erhält dafür die Optionsprämie. Beim Optionskäufer ist die Gewinnchance theoretisch unbegrenzt und der Verlust auf die Optionsprämie begrenzt, beim Stillhalter hingegen ist das Verlustrisiko theoretisch unbegrenzt und die Gewinnmöglichkeit auf die Optionsprämie beschränkt.

4.1.2 Gesamtwirtschaftliche Risikoverteilung

Wie verhält sich nun die den einzelwirtschaftlichen bzw. individuellen Risikoverteilungen korrespondierende gesamtwirtschaftliche Risikoverteilung? Für die Veränderung der makroökonomisch relevanten, *aggregierten Netto-Risiken* sind drei Fälle zu unterscheiden (11):

1. Ein Hedger übergibt durch die gezielte Schaffung eines Brutto-Risikos, das mit seiner bestehenden Risikoposition negativ korreliert ist, sein Netto-Risiko an einen Spekulanten: Das über beide Kontraktpartner aggregierte Netto-Risiko bleibt unverändert.
2. Beide Kontraktpartner sind Hedger mit entgegengesetzten Risikopositionen: In diesem Fall tritt eine Verringerung der aggregierten Netto-Risiken ein.
3. Die Kontraktpartner sind Spekulanten mit entgegengesetzten Erwartungen: Es ergibt sich eine Erhöhung der einzelwirtschaftlichen und der aggregierten Netto-Risiken.

Die aggregierten individuellen Netto-Risiken sind zu unterscheiden von den konsolidierten individuellen Netto-Risiken: Denn konsolidierte individuelle Netto-Risiken können durch derivative Instrumente grundsätzlich nicht vermehrt werden. Aus deren Verwendung resultiert ein Nullsummenspiel, denn der mögliche Verlust des einen Kontraktpartners ist der Gewinn des anderen. Die Schaffung und Verwendung von derivativen Produkten führt somit nicht zu einer Zunahme der (konsolidierten) Netto-Risiken, sondern zu einer Neuverteilung der aggregierten individuellen Netto-Risiken gemäß den Risikopräferenzen der Kontraktpartner. Allerdings wurde die Frage nach der Bedeutung von Derivaten als Spekulations- bzw. Absicherungsinstrument und den damit verbundenen aggregierten Risikoniveau- und -verteilungswirkungen bisher noch kaum empirisch untersucht.

4.2 Erfüllungs- und Abwicklungsrisiken

Die bisher angestellte Betrachtungsweise geht davon aus, daß ein Vertragspartner derivativer Kontrakte auch in der Lage ist, den eingegangenen Risiken im Verlustfalle nachzukommen. Die Erfüllungsrisiken im derivativen Geschäft unterscheiden sich prinzipiell kaum von jenem im traditionellen Finanzierungsgeschäft. Die individuellen Risikopositionen und die daraus entstehenden Verluste schwanken aber bei hoher Volatilität im Markt äußerst stark und sind für andere Marktteilnehmer kaum zu erkennen. Daher kann ein unverhältnismäßig großer, bewußt oder unbewußt herbeigeführter Aufbau von offenen Positionen bei einzelnen Marktteilnehmern eine ernste Gefahr darstellen. Da überdies die Zahl der mit bestimmten Formen von Derivaten handelnden Finanzdienstleistungsunternehmen weltweit klein ist, ist bei Ausfall eines wichtigen Marktteilnehmers ein Domino-Effekt und damit eine ernste Krise des Finanzsystems nicht auszuschließen.

Erfüllungs- und Abwicklungsrisiken stehen gegenwärtig im Mittelpunkt von *Überlegungen der Bankenaufsichtsbehörden zur Verringerung des systemimmanenten Risikos* derivativer Kontrakte. Die *Group of Thirty* (12) hat bereits vor einiger Zeit mehrere Empfehlungen für die ordnungsgemäße Abwicklung der Geschäfte erarbeitet, wodurch die Markttransparenz und das Risikomanagement bei Derivaten verbessert werden könnte. So etwa werden Aufsichtsbehörden und Gesetzgeber aufgefordert, rechtliche und aufsichtsrechtliche Unsicherheiten zu beseitigen, steuerliche Verzerrungen bei der Verwendung von derivativen Instrumenten zu beheben und international konsistente Rechnungslegungs- und Meldeverfahren zu entwickeln. Außerdem wird gefordert, daß der Vorstand und die oberste Führungsebene verstärkt in das Risikomanagement eingebunden werden.

Ähnlich argumentiert auch die Mitte 1994 publizierte Richtlinie für das Risikomanagement im Derivatgeschäft des *Basler Ausschusses für Bankenaufsicht* und des *technischen Ausschusses der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO)*, in welcher für die Institute ein umfassendes Risikomanagement, vorsichtige Risikolimits, solide Meßverfahren und Informationssysteme, ständige Risikoüberwachung und häufige Berichterstattung an die Geschäftsleitung sowie umfassende interne und externe Prüfungsverfahren vorgeschlagen werden. Überdies wird eine strikte Trennung der Aufgaben zwischen den Händlern, den Verantwortlichen zur Gestionierung der Risikolimits und den internen Revisoren gefordert.

Häufig werden die bestehenden Bilanzierungsmethoden und Meldevorschriften für die außerbilanzmäßigen Geschäfte als unzureichend angesehen (13). Folkerts-Landau/Steinherr (14) etwa argumentieren, daß „the traditional supervisory and regulatory structure for wholesale money-centre banks – the key players in derivative finance – whose focus was on periodic examinations of on-balance sheet transactions, is ill-equipped to deal with an environment where the intra-day on-and-off balance sheet positions change so fast that even end-of-day positions are no longer sufficient statistics of the evolving risk profile of an institution.“ Auch Olson (15) verweist darauf, daß die traditionellen Buchhaltungssysteme die komplexen und dynamischen Strukturen von Derivaten und deren Risikoprofil nur schwer erfassen bzw. bewerten können und fordert ein Überdenken der bisherigen Analyse- und Buchhaltungsmethoden.

Die Herausgabe von Richtlinien für das Risikomanagement durch nationale und internationale Banken- und Wertpapieraufsichtsbehörden ist ohne Frage wichtig. Aber so notwendig aufsichtsrechtliche Regelungen und Empfehlungen auch sein mögen, sie können letztlich kein Ersatz für die Verantwortung der jeweiligen Bankgeschäftsleitung sein, das Risiko unter Kontrolle zu halten. Versagt das Risikomanagement eines Unternehmens, so kann die Gefahr für andere Marktteilnehmer bzw. für die Finanzmärkte insgesamt vor allem dann gering gehalten werden, wenn für ausreichende Eigenmittel im Verhältnis zum eingegangenen Risiko

gesorgt ist. Dadurch ist es möglich, die eingetretenen Verluste aus eigener Kraft zu tragen und negative externe Effekte zu verhindern. Das Kreditrisiko der Banken im Derivatgeschäft unterliegt seit 1988 den Eigenkapitalanforderungen gemäß der *Basler Eigenkapitalvereinbarung*. Um die Gefahr einer Kettenreaktion weiter zu verringern, arbeitet der Basler Ausschuß für Bankenaufsicht derzeit an einer Erweiterung der Eigenkapitalanforderungen für das Marktrisiko von derivativen Instrumenten. Aller Voraussicht nach wird diese neue Eigenkapitalvereinbarung nach Konsultierung des internationalen Bankgewerbes Ende 1997 in den Ländern der Zehnergruppe (G-10) in Kraft treten (16). Nicht zuletzt wird für alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und damit für deren Banken ab 1996 die Kapitaladäquanzrichtlinie verbindlich: In dieser ist vorgesehen, daß die Marktrisiken aus derivativen Geschäften (offene Positionen) mit Eigenkapital zu unterlegen sind (17).

4.3 Moral hazard

Risiken im Geschäft mit Derivaten entstehen nicht zuletzt aber auch durch Anreizstrukturen, die besonders risikoreiches Verhalten hervorrufen. Händler von Derivaten sind üblicherweise am Gewinn ihrer Transaktionen beteiligt und daher an besonders hohen Gewinnen interessiert. Die Chance hoher Gewinne ist allerdings immer mit der Übernahme hoher Risiken verbunden. Werden diese Risiken schlagend und führen zu Verlusten, so verliert der Händler in diesem Fall vermutlich seinen Arbeitsplatz; üblicherweise wird aber nicht er, sondern seine Firma die Verluste begleichen. Diese Anreizstruktur (asymmetrische Gewinn- bzw. Verlustfunktion) führt zu besonders risikoreichen Geschäften, die gegebenenfalls ein oder mehrere Unternehmen in den Ruin treiben können (18).

Ohne Zweifel aber läßt sich das Problem des *moral hazard* durch eine Begrenzung bzw. eine längere Durchrechnungsperiode von Bonuszahlungen einschränken. Auch die Limitierung von offenen Positionen einzelner Händler und genaue Kontrolle entschärfen das Problem.

5. Finanzderivate und Geldpolitik

Bei der Einschätzung der Wirkung derivativer Instrumente im Bereich der Geldpolitik ist zunächst wesentlich, daß derivative Instrumente *keine Veränderung der Zentralbankgeldmenge* bewirken können. Damit nehmen sie auch keinen unmittelbaren Einfluß auf die Stabilitätssituation der Wirtschaft. Die Zentralbank bleibt daher in ihrer „Fähigkeit zur längerfristigen Beeinflussung der Inflation über die Gestaltung der Konditionen für die Zentralbankgeldbereitstellung . . . grundsätzlich unberührt, solange die Nachfrage der Nichtbanken nach Banknoten und Münzen und eine Mindestreserve auf Bankengeld eine hinreichende Grundlage für die Geldmengenkontrolle gewährleisten“ (19).

Allerdings können Derivate die Abgrenzung und damit die Aussagekraft von wichtigen Indikatoren der Geldpolitik, wie etwa von Geldmengenaggregaten, erschweren bzw. beeinträchtigen. Ein Beispiel soll das verdeutlichen: Wird etwa eine Bundesanleihe mit einem Bund-Future kursrisikogesichert, so entspricht diese Kombination dem Risikoprofil nach einer Termineinlage. Wird diese Konstruktion nun in immer stärkerem Maße als Zahlungsmittel verwendet, etwa weil der Kassamarkt und der Future-Markt eine höhere Liquidität haben als der Markt für Termineinlagen, so werden dadurch die Geldmengenaggregate M2 und M3, die sich aus der Addition der entsprechenden Passivposten der konsolidierten Bankenbilanz ergeben, systematisch unterschätzt.

Derivative Instrumente können prinzipiell auch den *Transmissionsmechanismus der Geldpolitik* beeinflussen, wenngleich dieser Einfluß empirisch bisher kaum untersucht wurde. An sich erfolgt die Übertragung geldpolitischer Impulse auf den realen Sektor einer Wirtschaft im wesentlichen über drei Kanäle, *den Zins-, den Wechselkurs- und den Kreditkanal*. Derivate können nun die Wirkung geldpolitischer Aktionen innerhalb der einzelnen Kanäle und damit auch die Bedeutung der Kanäle zueinander ändern (20). Im Bereich des *Zinskanals* sind folgende Auswirkungen denkbar:

1. Derivative Instrumente beschleunigen die Anpassungsreaktion der Zinsstruktur wegen der rascheren und kostengünstigeren Möglichkeit zur Portfolioanpassung und der schneller stattfindenden Preisinformationsübertragung; sie beschleunigen damit auch die Reaktion der realen Nachfrageaggregate und der Inflationsentwicklung auf Zinsänderungen der Notenbank.

2. Besitzen zinssensitive Hedger und Spekulanten eine unterschiedliche Konsum- oder Investitionsneigung, so kann durch die Absicherung der Zinsänderungsrisiken die Wirkung einer Zinserhöhung oder Zinssenkung auf die Realwirtschaft abgeschwächt bzw. verzögert werden.

Der *Wechselkurskanal* des Transmissionsmechanismus wirkt dadurch, daß geldpolitische Maßnahmen eines Landes *cet. par.* den Außenwert der Währung verändern. Es kommt daher zu einer Veränderung der Wertrelationen zwischen in- und ausländischem Vermögen, was sich über den Vermögenseffekt im privaten Konsum niederschlagen kann. Außerdem ändert sich der Preis der inländischen Güter im Vergleich zu ausländischen, wodurch die Import- bzw. die Exportnachfrage stimuliert wird. Die Bedeutung dieser Wechselkurseffekte des Transmissionsmechanismus hängt von der Offenheit und von der Wechselkurspolitik des jeweiligen Landes ab (21). Folgende Effekte sind theoretisch möglich:

3. Die durch Derivate bewirkte leichtere Austauschbarkeit von Währungen führt zu einer rascheren und stärkeren Anpassung der Wechselkurse an geldpolitische Maßnahmen und erhöht die Bedeutung des Wechselkurskanals im Transmissionsmechanismus.

4. Futures-Märkte ermöglichen den Unternehmungen zum Beispiel die Verlagerung von bestehenden Wechselkursrisiken in die Zukunft, wodurch die Effekte von Wechselkursänderungen auf Produktions- und

Investitionsentscheidungen möglicherweise abgeschwächt werden. Dies gilt für die kurze Frist, langfristig kann man sich von den Wechselkursveränderungen nicht abschotten. So gesehen begünstigen derivative Instrumente kurzfristige gegenüber längerfristige Investitionsentscheidungen.

Der *Kreditkanal* schließlich beschreibt jene Wirkungen geldpolitischer Maßnahmen, die durch das vom Bankensystem angebotene Kreditvolumen bzw. dessen Zusammensetzung ausgehen. Voraussetzung für die Wirksamkeit dieses Kanals ist, daß ein Teil der Unternehmen Bankkredite nicht durch andere Finanzierungsformen ersetzen kann, also auf Bankkredite angewiesen ist (22). Der Kreditkanal im Transaktionsmechanismus ist daher in erster Linie – aber nicht ausschließlich – für Klein- und Mittelbetriebe relevant, die ohne Zugang zum Geld- bzw. Kapitalmarkt sind und meist auch ein höheres Unternehmensrisiko aufweisen. Ein Zinsanstieg führt dazu, daß die Banken versuchen, riskante durch weniger riskante Aktiva zu ersetzen. Manche Unternehmen werden dadurch in ihrer Kreditaufnahme rationiert, selbst wenn sie bereit sind, einen höheren Zins zu zahlen, es entsteht „adverse selection“ (23).

Derivate können in diesem Zusammenhang folgende Rolle spielen.

5. Die Begebung von Derivativen auf Aktien von Unternehmungen kann dazu führen, daß über die Unternehmungen mehr Informationen am Markt verfügbar sind und dadurch ein höherer Finanzierungsspielraum eröffnet wird (24).
6. Die durch Derivate eröffnete, bessere Möglichkeit der Risikogestion sowohl für produzierende als auch für Finanzdienstleistungsunternehmen kann dazu führen, daß sich das Angebot an Direktkrediten insgesamt erhöht.

Abschließend läßt sich festhalten, daß derivative Instrumente zu einer Umverteilung von Preisänderungsrisiken und zu einer höheren Informationseffizienz in der Volkswirtschaft führen, wodurch prinzipiell Auswirkungen auf den Transmissionsprozeß der Geldpolitik hervorgerufen werden können. Allerdings sind diese Effekte empirisch bisher kaum untersucht, und sie dürften in ihren realwirtschaftlichen Konsequenzen vermutlich auch nicht von großer Bedeutung sein.

6. Die Ergebnisse empirischer Studien zu den Auswirkungen von Derivaten auf die Finanzmärkte

Derivativen Instrumenten wird häufig eine verstärkende Wirkung auf die *Volatilität der Märkte* nachgesagt. Dabei wird auf die Auswirkungen von Portfolioabsicherungsstrategien durch dynamisches Hedging (Delta-Hedge) (25), auf Hedging overhangs (26) und Margin calls (27) verwiesen. Betrachtet man wichtige Märkte, wie beispielsweise den US-Dollar/DM-Markt, den amerikanischen Aktienmarkt oder den Markt für deutsche Staatsanleihen, so ist – jedenfalls in den präsentierten Abbildungen – keine Tendenz zu höherer Volatilität zu erkennen (Abbildun-

gen 1, 2 und 3). Daraus läßt sich allerdings nicht mit Sicherheit schließen, daß der verstärkte Einsatz von derivativen Instrumenten keinen Einfluß auf die Volatilität gehabt hätte, da deren Effekte durch gegenläufige andere Einflüsse möglicherweise kompensiert wurden.

Abbildung 1

Dow Jones
(perzentuelle Veränderung gegenüber dem Vormonat)

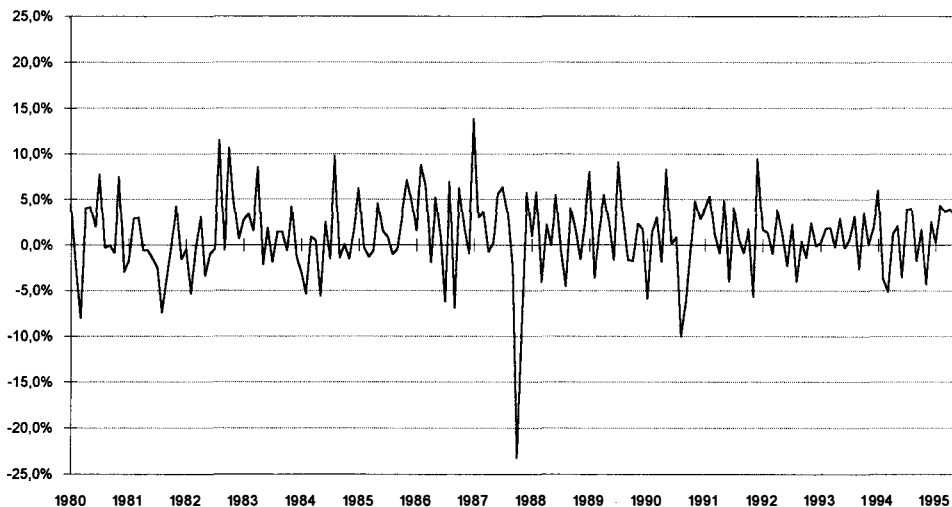


Abbildung 2

D-Mark-/US-Dollar-Wechselkurs
(perzentuelle Veränderung gegenüber dem Vormonat)

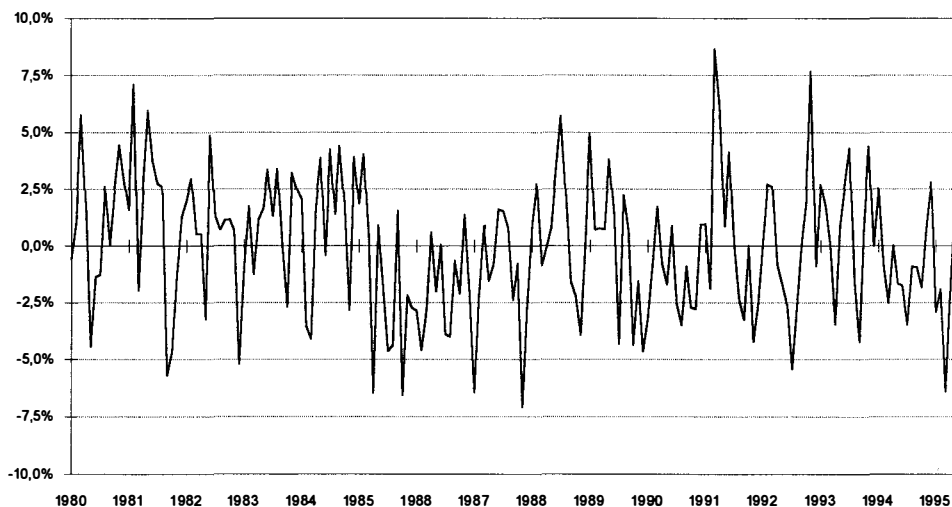
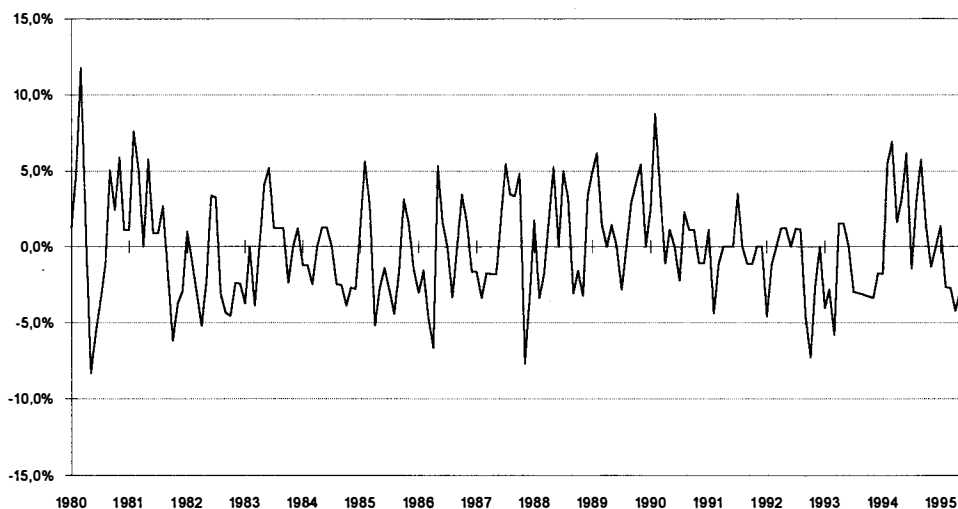


Abbildung 3**Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere in Deutschland
(monatliche Veränderung gegenüber dem Vormonat)**

Empirische Untersuchungen über die *Volatilitäts- und Marktstruktureffekte von Finanzderivaten* kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen:

- Mehrere Studien (28) erhalten das Ergebnis, daß die Einführung von Optionen die Preisvolatilität am US-Aktienmarkt verringerte.
- Die Auswirkungen von Finanzfutures auf die Volatilität der Märkte ist weniger eindeutig. Harris (29) und Damodaran (30) zeigen beispielsweise, daß die Einführung der Aktienindex-Futures in den USA die Kursvolatilität der im jeweiligen Index enthaltenen Aktien erhöht hat; Bond-Futures scheinen allerdings die Volatilität zu verringern (31).
- Hingegen kommen Robinson (32) ebenso wie Bruns/Meyer (33) zu dem Ergebnis, daß sich die Volatilität nach Einführung von Aktienindex-Futures in Großbritannien und in Deutschland erhöht hat.
- Edwards (34) zeigt, daß durch die Einführung von Anleihe-Futures die Zinsvolatilität zumindest nicht stieg. Außerdem finden sich Belege dafür, daß die Bid-offer-spreads nach Einführung derivativer Instrumente kleiner wurden, was als Indiz für eine höhere Liquidität im Markt gewertet wird.

Eine endgültige Beurteilung der Wirkungen derivativer Instrumente auf die Volatilität und die Liquidität von Finanzmärkten läßt sich aus den bisher vorliegenden Untersuchungen jedenfalls noch nicht treffen. Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich kommt zu der Einschätzung, daß „under normal conditions, derivatives markets seem

likely to have a stabilising influence on underlying markets. During periods of stress, however, derivatives may exacerbate short-run price volatility in financial markets“(35).

6. Zusammenfassung

In einer Zeit, in der rascher Strukturwandel, kürzer werdende Produktlebenszyklen, der Aufstieg und Niedergang von Regionen und zunehmende Preisflexibilität immer höhere Risiken begründen, ist aktives Risikomanagement in international tätigen Unternehmungen, im Portfoliomanagement, vor allem aber in den Finanzdienstleistungsunternehmen selbst immer bedeutender geworden. Derivative Produkte spielen dabei eine wichtige Rolle, denn sie erleichtern die Risikoallokation erheblich.

Es gibt derzeit keine Anhaltspunkte dafür, daß den derivativen Märkten an sich eine Tendenz zur Generierung von Instabilitäten auf den Finanzmärkten innewohnt, wenngleich sie bei einem raschen Erwartungsumschwung die Volatilität der Märkte erhöhen können. Derivate bergen im allgemeinen Risiken – wenn auch in komplexerer Form – denen Banken und damit das Finanzsystem ohnehin ausgesetzt sind. Auch die Möglichkeiten der Geldpolitik werden scheinbar durch Derivate nicht ernsthaft tangiert, wenngleich es gerade in diesem Bereich noch ein Defizit an empirischen Untersuchungen gibt. Hier öffnet sich ein breites Feld für zukünftige Forschung.

Die wirkliche Gefahr für das Finanzsystem im Zusammenhang mit derivativen Instrumenten geht vielmehr von menschlichem Versagen, von unzureichendem Risikomanagement, ungenügender Kontrolle und moral hazard aus. Zunächst ist wichtig – und dies hat auch der Fall „Baring“ gezeigt –, daß Risikokontrolle und -management innerhalb der Banken verstärkt werden. Die Bemühungen um eine laufende Verbesserung der Richtlinien für das Risikomanagement durch Banken- und Wertpapieraufsichtsbehörden ist in diesem Zusammenhang ohne Frage wichtig. Aber so notwendig aufsichtsrechtliche Regelungen und Empfehlungen auch sein mögen, sie sind letztlich kein Ersatz für die Verantwortung der jeweiligen Geschäftsleitung und eine ausreichende Eigenmittelausstattung. Versagt das Risikomanagement einer Bank oder eines Unternehmens, dann läßt sich die Gefahr für andere Marktteilnehmer bzw. für die Finanzmärkte insgesamt in erster Linie dadurch gering halten, wenn der Betroffene über genügend Eigenmittel verfügt. Eine Erweiterung der Eigenkapitalanforderungen für das Marktrisiko von derivativen Instrumenten ist in diesem Zusammenhang sicherlich wünschenswert und notwendig.

Vieles spricht dafür, daß derivative Instrumente – bei all den zu beachtenden Risiken – zu vollkommeneren Finanzmärkten führen, da Risiko- und Ertragsprofile bestehender Portefeuilles billiger (niedrigere Transaktionskosten) und meist auch rascher den jeweiligen Präferenzen ange-

paßt werden können. Niedrigere Transaktionskosten bewirken zudem, daß zusätzliche Akteure ihre Präferenzen, Meinungen und Erwartungen auf den Märkten einbringen. Die für die Preisbildung relevante Informationsmenge wird größer, die Geschwindigkeit der Informationsverarbeitung und des Informationsaustauschs nimmt zu. Insgesamt sollten sich daher die durch Derivate erzielten Transaktionskostensparnisse und Effizienzgewinne auf den Finanzmärkten in höherem Wachstum des realen Sektors und wegen der verschiedenen Absicherungsmöglichkeiten in einer Verstärkung von Produktion und Nachfrage niederschlagen.

Anmerkungen

- (1) Z. B. Profil (1995).
- (2) NZZ (1994).
- (3) Vgl. dazu Sommerer (1994).
- (4) Ein vollkommener Markt wäre dann erreicht, wenn für alle möglichen Umweltzustände Wertpapiere mit eindeutigen Zahlungsansprüchen und -verpflichtungen bestehen, sämtliche mit unterschiedlichen Risiken verbundenen Umweltzustände wären dann versicherbar.
- (5) Birchler u. a. (1994).
- (6) BIZ (1995).
- (7) Dresdner Bank (1994).
- (8) Sommerer (1994).
- (9) Siehe dazu Imo, Nießen (1994).
- (10) Knight (1921).
- (11) Issing (1995) 3.
- (12) Group of Thirty (1993).
- (13) Bank of England (1995).
- (14) Folkerts-Landau, Steinherr (1994).
- (15) Olson (1995).
- (16) BIZ (1995).
- (17) Beispielsweise betrug in der Creditanstalt im Jahre 1994 das gemäß § 22 BWG risikogewichtete Volumen aller offenen derivativen Finanzgeschäfte, das in die Bemessungsgrundlage für die erforderlichen Eigenmittel einzubeziehen ist, 2,7 Mrd. ATS und die dafür erforderlichen Eigenmittel 218 Mio. ATS. Zu diesen derzeit notwendigen Eigenmitteln wären zusätzlich – wären die neuen Kapitalvorschriften der EU zur Abdeckung der Marktrisiken (Zins-, Aktienkurs- und Wechselkursrisiken) bereits wirksam – 1,2 Mrd. ATS an Eigenmitteln erforderlich; siehe Creditanstalt (1994).
- (18) Juchems (1995).
- (19) Deutsche Bundesbank (1994).
- (20) Siehe dazu v. a. BIZ (1994a, 1994b).
- (21) In jenen Fällen, wie etwa Österreich, in denen sich ein Land entscheidet, den Wechselkurs gegenüber einer oder mehrerer Währungen zu fixieren oder in bestimmten Bandbreiten gegenüber den Handelspartnern zu halten, stellt sich die Frage, ob Derivate einen Einfluß auf die Fähigkeit zur Wechselkursfixierung haben.
- (22) Das heißt also, daß Bankkredite und andere Finanzierungsformen imperfekte Substitute sind.
- (23) Adverse selection heißt in diesem Zusammenhang also, daß Schuldner einer Bank, die bereit sind, einen höheren Zinssatz zu zahlen, ein systematisch höheres Kreditrisiko in sich bergen.
- (24) Allerdings ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, daß die starke Verbreitung derivativer Geschäfte die Aussagekraft von Bank-, aber auch von Unternehmensbilanzen bisher eher intransparenter werden ließ.

- (25) Als dynamisches Hedging wird die laufende Anpassung der Absicherungsposition an die Marktentwicklung der zu sichernden Position bezeichnet. Verändert sich der Markt, so entsteht zunächst in dem zu sichernden Portfolio eine offene Position, die „nachgehedgt“ werden muß. Beide Positionen werden daher laufend in einem bestimmten Verhältnis (hedge ratio) zueinander gehalten. Das dafür notwendige „Nachhedgen“ verläuft gleichgerichtet zur Marktbewegung und kann daher die Markttendenz verstärken. Siehe dazu Banque de France (1994).
- (26) Hedging overhangs entstehen, wenn ein Hedge, der in einer normalen Marktsituation kein Problem darstellt, plötzlich von vielen Marktteilnehmern gleichzeitig durchgeführt werden möchte.
- (27) Margin calls (Nachschußpflicht) können in Zeiten hoher Volatilität die Liquidation von Basispositionen erzwingen.
- (28) Z. B. Damodaran, Lim (1991), zitiert in: Banca d'Italia (1994).
- (29) Harris (1989), zitiert in: Banca d'Italia (1994).
- (30) Damodaran (1990), zitiert in: Banca d'Italia (1994).
- (31) Z. B. Esposito, Giraldo (1994), zitiert in: Banca d'Italia (1994).
- (32) Robinson (1993), zitiert in: Banca d'Italia (1994).
- (33) Bruns, Meyer (1994), zitiert in: Banca d'Italia (1994).
- (34) Edwards (1988), zitiert in: Banca d'Italia (1994).
- (35) BIZ (1994b).

Literatur

- Banca d'Italia, Effects of derivatives products on the underlying markets: a survey of recent empirical evidence, in: Bank for International Settlements (1994b) 1–11.
- Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, 64. Jahresbericht (Basel 1994).
- Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, 65. Jahresbericht (Basel 1995).
- Bank for International Settlements, Macroeconomic and monetary policy issues raised by the growth of derivatives markets (Basel 1994a).
- Bank for International Settlements, Compendium of annexes to the report on „Macroeconomic and monetary policy issues raised by the growth of derivatives markets“ (Basel 1994b).
- Bank of England, Statistical information about derivatives markets, in: Quarterly Bulletin 35/2 (1995) 185–191.
- Banque de France, Dynamic hedging, Principles of delta portfolio management and consequences for the volatility of asset prices, in: Bank for International Settlement (1994b) 11–15.
- Böni, R. T., The risk of derivatives. prospects special (Swiss Bank Corporation 1994).
- Birchler, U. W.; Hermann, W.; Rime, B., Finanzderivate – volkswirtschaftliche Bedeutung und Auswirkungen auf das Finanzsystem, in: Geld, Währung und Konjunktur, Quartalsheft 4 (1994) 336–347.
- Creditanstalt, Geschäftsbericht 1994 (Wien 1994).
- Deutsche Bundesbank, Bedeutung und Funktionen von Finanzderivaten, Monatsbericht 11 (1994) 41–57.
- FT, Financial Times Review – Information Technology, Risk issues now a high priority (5. April 1995).
- Dresdner Bank, Derivative Finanzinstrumente: Volkswirtschaftlich erwünschte Risikoverteilung, Trends März 1994, 8–13.
- Folkerts-Landau, D.; Steinherr, A., The wild beast of derivatives: to be chained up, fenced in or tamed?, in: Finance and the International Economy 8 (1994) 8–27.
- Franke, G., Das Hedgen ist nichts für wilde Spieler, in: FAZ (22. April 1994).
- Group of Thirty, Global Derivatives Study Group, Derivatives Practices and Principles (Washington D.C. 1993).
- Hackl, F., Finanzinnovationen und die LM-Kurve, in: Kredit und Kapital 3 (1993) 362–374.

- Imo, C.; Nießen, L., Drei Jahre ÖTOB – Die Entwicklung des derivativen Marktes in Österreich, in: BankArchiv 12 (1994) 927–934.
- Issing, O., Derivate und Geldpolitik. Auszüge aus Presseartikeln Nr. 15, Deutsche Bundesbank (Februar 1995) 1–11.
- Juchems, A., Die Krise des Bankhauses Baring: Ein systembedingter Marktfehler, in: IFO Schnelldienst 8 (1995) 22–25.
- Knight, F., Risk, Uncertainty and Profit (Boston 1921).
- Neue Zürcher Zeitung (18./19. September 1994), Von Derivaten und Taschenmessern.
- Olson, R. B., Unzureichende Bewertungsmodelle für Derivate, in: NZZ (31. März 1995). Profil, Außer Kontrolle (März 1995).
- Sommerer, H., Praktisches Währungs- und Zinsmanagement (Wien 1994).
- Witschi, D.; Holzer, St., The Rise of New Markets – Some Characteristics, in: Understanding Derivatives, Prospects special (Swiss Bank Corporation 1994).

Europäische Währungsunion? Zur Diskussion um optimale Währungsräume⁽¹⁾

Teil 1: Die frühen Beiträge und ihre Relevanz für die heutige Diskussion

Thomas Zotter

1. Einleitung

Wenngleich die Diskussion um feste versus flexible Wechselkurse wesentlich älter ist als die Theorie optimaler Währungsräume, stellte diese die Diskussion in ein neues Licht, da es mit ihr besser als bisher möglich war, Kriterien zu isolieren, die für das Gelingen oder Scheitern einer Währungsunion verantwortlich sind. Vor allem die zunehmenden Spannungen im System von Bretton-Woods in den sechziger Jahren, die schließlich zu dessen Zusammenbruch führten, machten klar, daß dessen Mitgliedsländer wohl kaum in die Kategorie „optimales Währungsgebiet“ fielen. Vom theoretischen Standpunkt her dürfte der Anspruch der Isolierung einzelner Kriterien wohl etwas überzogen gewesen sein, so daß, auch durch das Regime weitestgehend flexibler Wechselkurse nach Bretton-Woods, in den siebziger Jahren die Diskussion wieder erlahmte.

Mit den Problemen des Europäischen Währungssystems (EWS) in den ausgehenden achtziger Jahren kam es zu einer Wiederentdeckung der Theorie optimaler Währungsräume, freilich angereichert um neuere makroökonomische und institutionelle Ansätze. Hier soll in einen zweiteiligen Aufsatz versucht werden, die wesentlichen Beiträge zusammenzufassen und um institutionelle Aspekte des Arbeitsmarktes zu ergänzen. Dabei wird darauf verzichtet, alle Beiträge zu diskutieren, da sich viele unmittelbar aus den (subjektiv) wichtigsten ableiten lassen (2).

Im ersten Teil werden also die früheren Beiträge – auch auf ihre Relevanz für eine weitergehende theoretische und wirtschaftspolitische Diskussion heute – diskutiert. Der zweite Teil, der im folgenden Heft erscheinen wird, beschäftigt sich mit neueren Beiträgen und den erwähnten Ergänzungen.

2. Mikroökonomische Schocks – strukturelle Anpassungen

2.1 Faktormobilität

Durch die Wahl des adäquaten Wechselkursregimes das internationale Währungssystem aus einem „international disequilibrium system“ (3) zu führen, war schon vor dem bahnbrechenden Aufsatz von Mundell Gegenstand der Diskussion in der monetären Ökonomie. Der neue Aspekt, der durch die „Theorie optimaler Währungsräume“ eingebracht wurde, war der Versuch, 1. das Kriterium zu analysieren, das am ehesten dazu geeignet ist, die Grenzen eines solchen Gebietes zu definieren und 2. die Bedingungen zu zeigen, die es flexiblen Wechselkursen erlauben, die ihnen allgemein zugedachten Funktionen (vor allem Isolierung gegen Schocks) zu erfüllen.

Der analytisch wahrscheinlich wichtigste Schritt der Arbeit Mundells war hierbei, sich nicht – wie frühere Beiträge zur monetären Ökonomie – an staatlichen Grenzen zu orientieren, die politisch und nicht (oder nur zum Teil) ökonomisch gesetzt waren, sondern in seiner Definition eines (optimalen) Währungsgebietes die Region einzuführen. Regionen zeichnen sich dabei in seiner Abgrenzung durch hohe Faktormobilität innerhalb der Region und Faktorimmobilität zwischen den Regionen aus (4).

Ausgehend von einem gleichgewichtigen Zustand soll sich nun die Nachfrage nach Gütern der Region B zugunsten der Nachfrage nach Gütern der Region A verschieben. Für den Fall, daß die Regionen (in denen rigide Löhne und Preise unterstellt seien) Länder mit eigenen Währungsbehörden darstellen, die kein Wechselkursziel verfolgen, fiel die Antwort für die Geldpolitik recht leicht. B, das von einem Leistungsbilanzdefizit und von Unterbeschäftigung betroffen ist, könnte durch eine Abwertung gegenüber A (bzw. Erhöhung der Geldmenge in B und/oder Restriktion der Geldmenge in A) die relativen Preise derart beeinflussen, daß sie gleichzeitig für einen Ausgleich der Zahlungsbilanz, Beschäftigung in B und ein Hintanhalten der Inflation in A sorgen (5). Innerhalb der jeweiligen Region erfolgt dieser Ausgleich ja (per definitionem) durch mobile Faktoren.

Ziehen sich die Regionen jedoch „quer“ durch Währungsgebiete, ergibt sich für die Geldpolitik ein Dilemma: Während die Unterbeschäftigung in B expansive Maßnahme erforderte, wäre dies in A preistreibend (6). Für den Fall einer einheitlichen Währung hieße dies, daß die zentral definierte Geldpolitik entweder das Preisstabilitätsziel in der Überschußregion preiszugeben hat oder aber die Unterbeschäftigung in der depressiven Region ignorieren muß. Jedenfalls besteht im Falle einer einheitlichen Währung noch die Möglichkeit eines Abwägens der Ziele. Besteht hingegen ein System fixer Wechselkurse (wiederum quer über Regionen), stellt sich die Situation insofern anders dar, als davon auszugehen ist, daß die Überschußregion (das Überschußland, das in diesem Falle Region ist) kaum bereit sein wird, Inflation auf sich zu nehmen. Soll aber an den bestehenden Wechselkursen festgehalten werden, stellt die Defizitregion eine kleine offene Volkswirtschaft mit fixen Wechselkursen dar, die ihren

Zins (ihre Geldmenge) nicht selbst bestimmen kann. Der vorherrschende „Weltzins“ (plus Risikozuschlägen für abwertungsgefährdete Regionen) ist in diesem Falle jener der Überschußregion.

Ohne ausreichende Faktormobilität und ohne Möglichkeit, relative Preise anzupassen, sind daher in einem Mundellschen Szenario einer überregionalen Währungsunion oder überregional fixierter Wechselkurse Probleme von Regionen mit Unterbeschäftigung vorprogrammiert. Rigide Löhne und Preise erlauben es (für die Defizitregion) nicht, durch reale Abwertungen jenen Ausgleich zu schaffen, der durch Faktorimmobilitäten verhindert wird, und die synchrone Veränderung der Preise und Löhne über den Wechselkurs entfällt (7). Sollen aber umgekehrt flexible Wechselkurse ihre Wirkung entfalten können, so ist es leicht einsichtig, daß es ebenfalls der Abgrenzung nach der oben definierten Region bedarf, die nicht notwendigerweise ein Staat sein muß. Aus dem theoretischen Problem des optimalen Währungsgebietes scheint also in dieser komparativ statischen Welt ein rein empirisches Problem geworden zu sein (8). Wo vor allem die Mobilität des Faktors Arbeit nicht in ausreichendem Maße gegeben ist, liegt nach der Mundellschen Definition (siehe oben) eine Region vor, die es durch flexible Wechselkurse vom Rest der Welt abzugrenzen gilt.

Empirische Arbeiten, die die Faktormobilität der Arbeit untersuchen wollen, stehen dabei einem ganz besonderen Problem der Modellbildung gegenüber. Natürlich böten sich zu diesem Zweck vor allem Arbeitslosen- und Lohndifferentiale verschiedener „Gebiete“ (um den Begriff nicht mit jenem der Region von oben zu vermengen) – und in der Tat finden sich in der Literatur einige Beispiele, die in ihrer Vorgangsweise auf diese Größen abstellen. Solche monokausalen Ansätze vernachlässigen allerdings sprachliche, kulturelle und soziale Barrieren, die am ehesten noch unter „Umzugskosten“ (9) einzubeziehen wären. Diese entziehen sich jedoch weitestgehend einer Quantifizierung und werden zwar als eine globale Größe die Funktion beeinflussen, sind aber als exogene Variablen kaum zu modellieren. Als erster Ansatz bietet sich – mit den genannten Vorbehalten – also die Existenz von unterschiedlichen Arbeitslosenraten in verschiedenen Gebieten an. Hierfür zeigte Eichengreen in einer Momentaufnahme für 1986 (10) im Vergleich USA–EG für die EG (EU) sowohl höhere Arbeitslosenraten als auch (absolut und relativ) höhere Standardabweichungen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1:

Streuung der Arbeitslosigkeit, 1986 in Prozent

	USA	EU (12)
Arbeitslosenrate (ALR)	7,0	10,9
Standardabweichung der ALR	2,2	4,9
Standardabweichung/ALR	32,1	45,2

Quelle: Eichengreen (1990).

In einer weiteren Gegenüberstellung über die Zeit (1960–1988) stellt Eichengreen (11) für die USA ein Anwachsen der Unterschiede (sowohl in absoluter Differenz als auch in Standardabweichungen gemessen) fest, während die Trends für die EG (9) uneinheitlich ausfallen. Zwar steigt auch die absolute Differenz über die Zeit, die Standardabweichung bleibt aber relativ konstant. Insgesamt ergeben sich für die EG 50–100% höhere Streuungen der Arbeitslosenraten, und eine geringere Anpassungsgeschwindigkeit nach Auftreten eines Schocks in der EG, wobei aber auch für die USA erhebliche Unterschiede 1. in der Anpassungsgeschwindigkeit und 2. in der langfristigen Beziehung zur nationalen Arbeitslosenrate bestehen (12). Dabei dürften neben der höheren Nettomigration des Faktors Arbeit und integrierteren Güter- und Finanzmärkten auch flexiblere Arbeitsmärkte sowie ausgeprägte interregionale Finanzausgleichsmechanismen in den USA für diese Umstände verantwortlich sein. Wie weit die Existenz einer einheitlichen Währung dazu beigetragen hat, mit anderen Worten wie weit von einer Schaffung irreversibel fixierter Währungen oder einer einheitlichen Währung dynamische Integrationseffekte (v. a. über eine steigende Integration der Güter- und Finanzmärkte) zu erwarten sind, ist zwar von Ausmaß her eher in den Bereich der Spekulation zu zählen, dürfte aber doch nicht unbedeutend sein.

Auch bei zunehmender Integration in Europa dürfte also die regionale Mobilität der Arbeitskräfte in Europa kaum amerikanische Größenordnungen erreichen und so wenig zur Anpassung an einen regionalen Schock beitragen. Deshalb die EU als Region zurückzuweisen, wäre jedoch voreilig. Zum einen kann nicht nur die Wanderung, sondern auch eine (noch zu definierende) Lohnflexibilisierung zur Anpassung beitragen (siehe Teil 2), zum anderen unterscheidet Mundell die Faktormobilität von Arbeit und Kapital nicht in ausreichendem Maße in ihrer Rolle als Ausgleich extern bedingter Ungleichgewichte (13). Vor allem aber die Kapitalmobilität kann in einem System irreversibel fixierter Löhne entscheidend zum Ausgleich regionaler Disparitäten beitragen. Fallen nämlich Wechselkursrisiko und Transaktionskosten nicht mehr ins Gewicht, kann vollkommene Zinselastizität der Kapitalströme unterstellt werden (14). Auf diese Art und Weise könnte ein einmaliger Schock, dem ein Gebiet ausgesetzt ist, über eine gewisse Zeit „fremdfinanziert“ werden, wenn der Konsum nicht eingeschränkt werden soll. Fällt etwa die Nachfrage nach Gütern einer Region, müßte in der Region die Sparquote sinken, um den Konsum aufrechtzuerhalten. Steht nunmehr den geplanten Investitionen (z. B. zur Umstrukturierung und/oder Rationalisierung) nicht mehr genügend Ersparnis gegenüber, könnte die regionale Währungsbehörde durch ein Anheben ihres Diskontsatzes genug ausländisches (Arbitrage-)Kapital anziehen, das bis zum Sinken des regionalen Zinssatzes auf das Niveau der Währungsunion in die Region strömen würde. Freilich heißt das nicht mehr oder weniger als die (zeitlich begrenzte) Aufhebung der außenwirtschaftlichen Beschränkung (sprich temporäre Aufhebung des Ziels „Außenwirtschaftliches Gleichgewicht“).

Ganz wesentlich wird es nun von der Annahme über die Beschaffenheit des Schocks (siehe auch weiter unten) und der Kapitalmobilität abhängen, welches Wechselkursregime als optimal anzusehen ist.

Ist der Schock – wie oben angenommen – temporärer Natur, handelt es sich um nichts anderes als eine intertemporale Konsumentenentscheidung (beschränkt durch Solvabilitätsgrenzen der privaten und öffentlichen Verschuldung). Ein zweiter Fall, indem die interregionale Kapitalmobilität Disparitäten beseitigen könnte, ließe sich als Aufholprozeß ärmerer Regionen beschreiben (15). Sind diese bereit, über Kapitalimporte ein Kapitalbilanzdefizit einzugehen – sprich sich zu verschulden – könnte die Verschuldung durch den Ertrag aus verstärkten Investitionen in Realkapital (in Erwartung steigenden Wachstums und steigender Renditen) finanziert werden. Wiederum ließe sich in einer Welt ohne Währungsrisiko die Beschränkung „Außenwirtschaftliches (monetäres) Gleichgewicht“ zugunsten Beseitigung regionaler Disparitäten zeitlich limitiert aufheben, um so einen Teil des Anpassungsdruckes über Kapitalimporte zu mildern.

Ausschlaggebende Größen für die Kapitalmobilität sind Wechselkursrisiko und Transaktionskosten, worunter die Geld/Brief-Differenz (16) und Kapitalverkehrskontrollen fallen. Von der Art des Wechselkursregimes ist die Kapitalmobilität also in mehrfacher Weise bestimmt. Während die Unterscheidung der Auswirkungen fixer vs. flexibler Wechselkurse kaum näherer Erläuterungen bedarf, ist die Unterscheidung irreversibel fixierter Wechselkurse (oder einer Einheitswährung als Spezialfall eines solchen) und eines Systems fixer Wechselkurse, das Realalignments zuläßt, insbesondere dann relevant, wenn man auf die Unterscheidung kurz- und langfristiger Mobilität Wert legt. Transaktionskosten und Wechselkursrisiko bleiben im letzteren Fall für langfristige Investitionen weiter bestehen. Denn weder Sicherungsinstrumente, die meist nur bis zu einer Frist von einem Jahr und nur für liquide Währungsmärkte (sprich Märkte „großer“ Währungen) existieren, noch das Fehlen von Kapitalverkehrskontrollen können die Kosten für langfristige Investitionen senken, sehr wohl aber die für kurzfristige Kapitalbewegungen, was zwar eine Konvergenz kurzfristiger Zinsen und hoch mobiles Arbitragekapital vermuten läßt, aber zu einer nicht unbedingt erwünschten Mobilität – um nicht zu sagen Nervosität – des kurzfristig orientierten Kapitals („hot money“) führt, während in der langen Frist wenig ausgleichende Wirkung zu erwarten ist, ja sogar von einer Verzerrung der Märkte von langfristigen zu kurzfristigen Kapitalbewegungen auszugehen ist – mit entsprechender Wirkung auf die Realinvestitionen.

Zur Messung dieser unterschiedlichen Kapitalmobilität könnten für den kurzen Bereich (bzw. den eher der Finanzsphäre als realen Investitionen zuzurechnenden Investitionen) Zinsparitäten bzw. für den realen Bereich die Korrelation zwischen Sparen und Investition herangezogen werden. Emerson et al. (17) zeigen in einer nach Frankel (18) berechneten Analyse die Relationen in der EG 1982–1988.

Dabei dürfte sich der bei allen Ländern im Vergleich zu Deutschland negative *Länderzuschlag* vor allem aus Transaktionskosten bzw. Kapitalverkehrskontrollen (v. a. Portugal und Griechenland, die einen besonders hohen Länderzuschlag aufweisen) ergeben (19). Die für die Niederlande geringste Abweichung vermag angesichts der traditionellen Bindung des Gulden an die DM nicht weiter zu überraschen. Die *Wechselkursrisikoabschläge* für Griechenland und das Vereinigte Königreich lassen sich plausibel nur dadurch erklären, daß es sich bei den verwendeten Werten um ex-post Größen handelt, und die tatsächliche Abwertung über der erwarteten lag (20). Auf jeden Fall fällt – wie erwartet – auf, daß im kurzfristigen Bereich für diejenigen Länder, die die Bindung an die DM am glaubwürdigsten vollzogen haben (und wahrscheinlich von ihren strukturellen und institutionellen Voraussetzungen auch am geeignetsten sind, dem harten Kurs zu folgen), auch die geringsten Abweichungen von der Realzinsparität zu verzeichnen haben und von einer hohen Kapitalmobilität (zumindest im kurzfristigen Bereich) ausgezeichnet sind.

Die vollen Nutzen der Faktormobilität können jedoch nur zum Tragen kommen, wenn diese auch auf reale Investitionen wirkt, sprich die Relation $S = I$ für die untersuchte Region (das untersuchte Land) aufgehoben ist. Diesen Ansatz wählten unter anderen Feldstein und Horioka (21), indem sie die Korrelation zwischen Sparen und Investition in OECD-Ländern für den Zeitraum 1960–1974 untersuchten. Trotz des damals vorherrschenden Wechselkursregimes von Bretton Woods stellten sie signifikante Korrelationen (zum Teil in der Nähe von 1) fest. Diese hohe Signifikanz hielt auch verschiedenen Tests stand, wie Einbeziehung demographischer Faktoren, Aufteilung nach Wirtschaftssubjekten und einer Untersuchung auf Scheinkorrelationen. Die untersuchten EG-Länder hätten also weder nach der Mobilität des Faktors Arbeit (siehe oben), noch nach der des Faktors Kapital ein (optimales) Währungsgebiet dargestellt. Obwohl seit Ende der siebziger Jahre von einer zunehmenden Integration der Finanzmärkte und zunehmender Konvergenz der Realzinsen auszugehen ist, bestätigen viele Untersuchungen die Persistenz dieser hohen Signifikanz (22). Erklärungen für dieses Phänomen setzen einerseits beim (endogen bestimmten) Verhalten der Privaten und bei Politikzielen andererseits an. In letzterer Sichtweise könnte man ein Verschwinden, oder zumindest starkes Absinken der Signifikanz der Korrelation zwischen Sparen und Investitionen erwarten, wenn die Politik (als exogene Größe) kein Leistungsbilanzziel verfolgt, was bei einer einheitlichen Währung anzunehmen wäre (23). Bayoumi und Rose (24) untersuchten daher internationale Kapitalbewegungen für das Vereinigte Königreich. Ihre Ergebnisse – keine Signifikanz der Korrelation zwischen Sparen und Investition – sollten den Schluß zumindest nahelegen, daß die Annahme, daß die Identität von Sparen und Investitionen in einer Region endogen vom Verhalten der Wirtschaftssubjekte bestimmt ist, wohl kaum zu halten ist. Damit ergibt sich allerdings das Problem, daß, wenn die Faktormobilität des Kapitals nicht endogen bestimmt ist, sie ein wenig prakti-

kables Kriterium der Grenzziehung der Regionen darstellt, da die (gezogenen) Grenzen der Region ja die Immobilität bedingen.

Die Frage, allerdings, wie weit die Mobilität des Faktors Kapitals (hier im Sinne von Realinvestitionen) tatsächlich zur Beseitigung von regionalen Disparitäten beitragen kann, ist keineswegs eindeutig zu beantworten, und führt uns letztlich zur Region zurück, die in Mundells Szenario als der optimale Währungsraum anzusehen ist. Die gleiche(n) Region(en) nämlich – in Bayoumis und Roses Untersuchung Region perfekter Kapitalmobilität – waren in einer Studie Eichengreens durch hohe und persistente Arbeitslosigkeitsdifferenziale gekennzeichnet (25). Wäre hohe Kapitalmobilität eine hinreichende Bedingung für den Ausgleich von regionalen Disparitäten, sollten die Arbeitslosenraten zum gemeinsamen Mittelwert tendieren, sprich konvergieren (26). Derart optimistische Einschätzungen setzen freilich identische (konvexe) Produktionsfunktionen und Präferenzen voraus (27). Angesichts erheblicher Unterschiede in der wirtschaftlichen Struktur dürfte allerdings zumindest die erste der Bedingungen (für die untersuchten Regionen und a fortiori für Europa) als nicht erfüllt anzusehen sein. Dementsprechend sind es auch die strukturellen Unterschiede, die zu einem guten Teil die Peristenz und die unterschiedlichen Elastizitäten der regionalen Arbeitslosenraten im Vereinigten Königreich erklären. Weiters ergeben sich aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Ausrichtung der Regionen unterschiedliche Reaktionen auf Veränderungen der realen Wechselkurse (28).

Eben diese Unterschiede in der Reaktion, bedingt durch die Differenzen in der wirtschaftlichen Struktur der Regionen sollten aber die Grenzen eines „optimalen Währungsgebietes“ markieren. Denn es steigt ja nicht die Nachfrage nach Gütern einer bestimmten Region, weil sich Präferenzen entlang geographischer Linien ändern, es sei denn die geographischen Grenzen decken sich mit den sektoralen (29). Die Präferenzen verschieben sich vielmehr entlang von Grenzen einer Industrie. Dementsprechend sollte das Abgrenzungskriterium in der analytischen Welt Mundells nicht die geographische, sondern die intersektorale Mobilität des Faktors Arbeit sein. Soll nun ein Schock durch eine Nachfrageverschiebung (egal, ob hierfür die Verschiebung von Präferenzen oder die [endogene] Änderung realer Wechselkurse ausschlaggebend sind) über den Wechselkurs ausgeglichen werden, so ist in der Mundellschen Definition in letzter Konsequenz die Industrie(sparte) und nicht ein geographisches Gebiet als Region angesprochen (30). Wenn Mundell einschränkend für die oberen Grenzen der Anzahl von Währungsgebieten sinngemäß „not every minor pocket of unemployment“ (31) festhält, geht er jedoch in seinen Schlußfolgerungen von der geographischen Definition der Region und nicht von der (virtuellen) der Industrie aus, die seiner Analyse zugrunde liegt.

Die Vielzahl von Währungen für Industrien (Güter), die aus makroökonomischer Sicht zum Zwecke der Stabilisierung sicherlich Sinn ergäben, würden aber sowohl mikroökonomisch als auch politisch absurd erscheinen, heben sie doch weitgehend die Funktionen des Geldes zur Reduktion

der Transaktionskosten (32), als Recheneinheit, als Wertaufbewahrungsmittel und in seiner Allokations- und Informationsfunktion auf.

Insgesamt erscheint die Hoffnung verfrüht, der Mundell Ausdruck gab, daß sich das theoretische Problem der Grenzziehung zwischen Regionen durch das Kriterium der Faktormobilität auf ein empirisches reduziert hätte. Denn abgesehen von den Problemen, die die Erfassung der jeweiligen Mobilitäten bereitet (33), ist auch die Begriffsbildung – und die daraus abgeleiteten Konsequenzen – der Region nicht unproblematisch. Das große Verdienst der Analyse Mundells liegt jedoch darin, gezeigt zu haben, Probleme welcher Art und welchen Ausmaßes vor allem auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten sind, sollten die wirtschaftlichen Strukturen zweier Regionen (und mit ihnen die Produktionsfunktionen) zu stark voneinander abweichen, und vor welchem Dilemma die Wirtschaftspolitik dann im Falle des Auftretens eines sektoralen, asymmetrischen Schocks steht.

2.2 Grad der Offenheit

Ebenso wie Mundell geht McKinnon (1963) in seiner Analyse des optimalen Währungsgebietes von einer Nachfrageverschiebung aus, die eine Volkswirtschaft im Gleichgewicht trifft, wobei wiederum ein Wechselkursregime dann als optimal gelten soll, wenn die Ziele Vollbeschäftigung, externe und interne Stabilität simultan gelöst werden können. Welche Rolle dabei relative Preise spielen, und unter welchen Bedingungen die Wirtschaftspolitik mit möglichst geringen Kosten (v. a. in Form unausgelasteter Ressourcen) auf die relativen Preise einwirken kann, ist Gegenstand seiner Betrachtungen. Dabei stellt seine Analyse (implizit) ganz wesentlich auf eine spezielle Form der Geldillusion, nämlich der Geldillusion gegenüber Importpreissteigerungen ab (34).

Unsere preisnehmende (also kleine offene Volkswirtschaft) kenne nun drei Arten von Gütern: Exportierbare Güter, also Güter, die im Inland produziert und entweder konsumiert oder exportiert werden; importierbare Güter, also Güter, die im Inland konsumiert und entweder importiert oder produziert werden; und schließlich nicht handelbare Güter, wobei Transportkosten und regionsspezifische Charakteristika den Ausschlag geben. Befindet sich diese Region in einem System flexibler Wechselkurse, beeinflussen Wechselkursänderungen die inländischen Preise unmittelbar (unsere Region ist Preisnehmer, die Preise in ausländischer Währung bleiben also konstant). Über eine Abwertung werden die relativen Preisänderungen zu einer Produktionssteigerung der handelbaren Güter und einem Rückgang der Konsumtion derselben führen. Da aber bei Volkswirtschaften mit hohem Anteil von handelbaren Gütern dadurch das Ziel interner Preisstabilität verletzt wird (die Preise in Auslandswährung bleiben ja unberührt), können die Ziele simultan nur erreicht werden, wenn bei gleichbleibender Produktion die Absorption reduziert wird (35). Bei unterstellter Einkommenselastizität der Import-

nachfrage sorgt mit anderen Worten Nachfragemanagement in Form von Fiskalpolitik am effektivsten für eine ausgeglichene Handelsbilanz. Je größer nun der Anteil der handelbaren Güter, desto geringer wird die zum Ausgleich der Handelsbilanz nötige Verringerung der Absorption über die Fiskalpolitik sein, während flexible Wechselkurse das Preisstabilitätsziel gefährden.

Durch die elegante Konstruktion der handelbaren Güter kann dabei vom Einfluß der marginalen Importquote auf den Staatsausgabenmultiplikator abgesehen werden, sprich: bezöge sich das Modell auf die (leichter erfaßbaren) gehandelten Güter, wäre das Modell um den Multiplikator der Fiskalpolitik zu modifizieren. Je größer der Unterschied des Volumens der gehandelten Güter gegenüber handelbaren, desto größer wird auch der Unterschied im Multiplikator – und mit ihm die Implikationen des Modells – sein (36).

Von diesen Einschränkungen abgesehen, ist es bemerkenswert, daß ähnliche Schlüsse, wie sie mit dem Konzept der handelbaren Güter und flexiblen Preisen auch mit einem Außenhandelsmultiplikatormodell, das keine relativen Preisänderungen berücksichtigt, gezogen werden können (37). Obwohl also der Anteil der gehandelten Güter nur als Indiz für den Anteil der handelbaren Güter angesehen werden kann, erscheint ersterer doch auch im Falle kleiner offener Volkswirtschaften geeignet, der hier verwendeten Definition des Offenheitsgrades zu genügen. Denn egal, ob mit McKinnons Modell oder dem Außenhandelsmultiplikator wird ersichtlich, daß mit zunehmendem Offenheitsgrad der Einsatz des Wechselkursinstrumentes immer weniger wirksam wird. Demgegenüber sind fixe Wechselkurse bei zunehmender Offenheit durch stabileres Preisniveau (bei stabilerer „Außenwelt“, siehe unten) und geringeren Anpassungskosten gekennzeichnet.

Betrachtet man hingegen eine relativ geschlossene Volkswirtschaft, in der der Anteil der nicht handelbaren Güter den der handelbaren übersteigt, werden die Kosten fixer Wechselkurse ansteigen. Sollen bei einer auftretenden Störung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichtes nämlich die relativen Preise der handelbaren gegenüber denen der nicht handelbaren Gütern nicht durch eine Abwertung erhöht werden, ist für eine erfolgreiche Korrektur der Handelsbilanz eine stark restriktive Geld- und Fiskalpolitik nötig, um die Absorption zu verringern (siehe oben). Diese (erforderliche) restriktive Politik wird aber bei rigiden Löhnen starke Unterbeschäftigung im dominierenden Sektor der nicht handelbaren Güter nach sich ziehen, oder wie McKinnon es formuliert (38): man würde es dem Schwanz (handelbare Güter) erlauben, mit dem Hund (nicht handelbare Güter) zu wedeln.

Hier läßt sich auch zeigen, wie sehr McKinnons Analyse von der Abwertungsgeldillusion beeinflusst ist. Denn in der offenen Volkswirtschaft beeinflussen die Preisänderungen durch Abwertungen 1. über den allgemeinen Preisindex durch den größeren Anteil der gehandelten Güter am Index diesen stärker und 2. wird dies die Lohnempfängerseite auch stärker als in einer relativ geschlossenen Volkswirtschaft in ihre Verhand-

lungspositionen einbeziehen. Daher wird eine Abwertung durch die bekannten Effekte der Preis-Lohn-Preisspirale schnell ihre Wirkung verlieren und so ohne Auswirkungen auf das Beschäftigungsziel und das Handelsbilanzziel bleiben, das Preisstabilitätsziel aber unterminieren und – aller Voraussicht nach – in der nächsten Runde durch restriktive Wirtschaftspolitik auch das Beschäftigungsziel gefährden. Mit anderen Worten: Unterstellt man die Existenz einer Phillips-Kurve, ist nunmehr nicht eine Bewegung auf der Kurve anzunehmen, sondern eine Verschiebung derselben. Gerade dieses Argument der Geldillusion gegenüber abwertungsbedingten Preissteigerungen gilt aber auch für den Anteil der gehandelten Güter in einer Volkswirtschaft, sodaß einmal mehr die Import- und Exportanteile als geeignetes Indiz zur Bestimmung des Offenheitsgrades erscheinen. Wie sich diese Anteile in Europa bzw. der USA und Japan verhalten, sollen in folgenden Tabellen angedeutet werden.

Tabelle 2:**Anteile des Exports am BIP in Prozent**

	EU	DS EU	USA	Japan
1960–64	18,8	27,8	5,1	9,6
1965–69	19,6	29,0	5,3	10,3
1970–74	23,1	32,6	6,6	11,3
1975–79	26,2	34,7	8,5	12,4
1980–84	28,6	39,5	8,9	14,4
1985–89	28,2	41,6	8,3	11,4
1990–94	28,6	40,8	10,5	10,4
1987	27,1	40,0	7,9	10,4
1988	27,0	40,9	9,0	10,1
1989	28,4	42,5	9,6	10,7
1990	28,4	41,4	10,0	10,8
1991	28,4	40,9	10,5	10,3
1992	28,3	40,2	10,7	10,3
1993	29,4	40,6	10,9	10,1

wobei: EU = EU 12, Deutschland: Westdeutschland

DS EU = Durchschnitt der einzelnen 12 EU-Staaten, Deutschland: Westdeutschland

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen

Abgesehen von Japan mit überraschend stabilen Quoten, zeigt sich allgemein ein recht deutlicher Trend steigender Außenhandelsanteile, wobei die USA von einem relativ geringem Niveau ausgingen, was sich zum Teil auch durch deren Größen und Diversifikation erklären läßt. Die stabile Phase des EWS brachte in Europa die bislang höchsten Außenhandelsquoten (ob damit die Kausalität umzudrehen ist, ist eine Frage, die letztlich auf den Streit „economists“ vs. „monetarists“ hinausläuft). Bei den Zahlen für 1992 und 1993 sind es v. a. zwei Ereignisse, die als Ursache der Entwicklung ausschlaggebend sind, nämlich die Währungs-

turbulenzen als hemmendes Element einerseits und das Binnenmarktkonzept (1992) andererseits. Wie weit letzteres bereits in vorhergegangenen Jahren als vorweggenommen anzusehen ist, und inwieweit konjunkturelle Schwankungen den Außenhandelsanteil beeinflussen, sei dahingestellt. Beträchtliche Abweichungen ergeben sich jedoch im Außenhandelsanteil der einzelnen Länder innerhalb Europas.

Tabelle 3:**Anteile des Exports am BIP in Prozent**

	B	DK	D (W)	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
1984-93	73,1	34,8	31,7	23,0	19,2	22,5	60,9	20,6	98,0	54,3	34,0	25,4

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen

Nähe zum Zentrum (39) (geographisch wie strukturell) und Größe (bzw. Kleinheit) dürften hier für die hohen Quoten in Belgien, den Niederlanden und Luxemburg den Ausschlag geben. Dementsprechend folgen als „nächst offene“ Staaten Dänemark und Portugal als kleine Volkswirtschaften und Deutschland (unkonsolidiert) als zentrumsnaher Staat. Generell übertreffen die EU-Staaten die USA und Japan bei weitem im Offenheitsgrad (mit dem Außenhandel als Kriterium), sodaß innerhalb der EU auf den ersten Blick einiges darauf hinzudeuten scheint, daß die Kosten fixer Wechselkurse innerhalb der EU geringer ausfallen, als dies eine Bindung des Dollars oder des Yen vermuten lassen (der Grad der Offenheit der einzelnen Staaten der USA blieb hier leider unberücksichtigt). Auch die Entwicklung über die Zeit (siehe Tabelle 2) stützt diese Vermutung oder deutet zumindest sinkende Kosten an.

Ohne Betrachtung der Struktur der Handelsströme allerdings erscheint es vorschnell, das Offenheitskriterium zur Abgrenzung eines Währungsgebietes heranzuziehen, solange man keine Hinweise darauf hat „gegen wen“ die betrachteten Gebiete (Staaten) offen sind. Tabelle 4 soll daher zeigen, wie sich der Intra-EU-Handel im Vergleich zum Gesamthandel der EU-Staaten entwickelt hat.

Tabelle 4:**Intra-EU-Handel als Anteil am gesamten Außenhandel, in Prozent**

	BLWU	DK	D	GR	E	F	IRL	I	NL	P	UK	EU 12
Exporte												
1958	55,4	59,3	37,9	50,9	46,8	30,9	82,4	34,5	58,3	38,9	21,7	37,2
1993	73,0	52,3	49,8	56,0	62,2	59,9	69,6	53,5	71,3	75,2	52,8	57,8
Importe												
1958	55,5	60,0	36,3	53,7	31,8	28,3	68,9	30,2	50,7	53,4	21,8	35,2
1993	69,3	52,6	51,2	60,0	62,0	64,0	64,5	55,5	55,5	71,8	48,9	56,7

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen

Neben dem hohen Anteil des innergemeinschaftlichen Handels für 1991 ist v. a. die Entwicklung seit 1958 bemerkenswert, die eine ganz deutliche Verschiebung zum innergemeinschaftlichen (bei allgemein gestiegenem Handelsvolumen) zeigt, wobei zusätzlich anzumerken wäre, daß der EU-EFTA-Handel (und somit einer EU 15) dabei noch keine Berücksichtigung fand.

2.3 Produktdiversifikation

Zu einem (anscheinenden) Widerspruch zu den Schlüssen, die aus McKinnons Analyse gezogen werden können, kommt man, wenn man Kenen's Kriterium der Produktdiversifikation (40) zur Abgrenzung eines Währungsgebietes folgt. Im Zentrum seines Beitrages steht (unausgesprochen) die Anwendung der Markowitz'schen Portfolioselektion, auf die Risikominimierung des Exportertrages einer Ökonomie, oder in statistischen Termini, das Gesetz der großen Zahl für unkorrelierte Ereignisse.

Die Exportökonomie, auf die Kenen sich – grosso modo – beschränkt, ist dabei in dreierlei Hinsicht von Schocks betroffen. Zum einen wird – ex ante – die Fluktuation (und nicht die Häufigkeit) (41) bei zufallsverteilten Schocks geringer sein, und – ex post – durch den geringeren Anteil der einzelnen Produkte an der Produktion die Auswirkung auf die Ressourcenauslastung der Ökonomie ebenfalls geringer sein. Als einen ersten Integrationsversuch der (modifizierten) Kriterien Faktormobilität der Arbeit und seinen eigenen Theorien könnte man Kenen's weitere Diskussion um die Auswirkungen von bzw. Reaktionen auf Schocks auf mehreren Sektoren (sprich „Regionen“) bezeichnen. Sind die Schocks tatsächlich weitgehend unkorreliert, wird die Auswirkung gering bleiben, allerdings wird die intersektorale Mobilität durch die Inhomogenität des Faktors Arbeit gering sein. Sind andererseits die Schocks durch „Ähnlichkeit“ der Produkte korreliert, werden die Auswirkungen auf die Beschäftigung zwar größer ausfallen, gleichzeitig kann man aber von höherer intersektoraler Faktormobilität ausgehen, die geeignet ist, die Fluktuationen in Grenzen zu halten (siehe oben).

Schließlich läßt sich wiederum unter Anwendung des Prinzips der Portfolioselektion – in einen üblichen Multiplikator-Akzeleratormodell, in dem die Investitionsfunktion von Exporterlösen abhängt (42) zeigen, daß eine diversifizierte Ökonomie einen stabileren Pfad als eine Ökonomie, deren Exporterlöse von einem (wenigen) Sektor(en) abhängt, aufweist (43). Aus den durchaus plausiblen Überlegungen ergibt sich nun aber – unter speziellen Annahmen – eine konträre Position zum Offenheitskriterium.

Da davon auszugehen ist, daß eher große Ökonomien einen ausreichenden Diversifikationsgrad aufweisen als kleine, ist es auch wahrscheinlich, daß erstere relativ geschlossene Volkswirtschaften darstellen, nach dem Offenheitskriterium also flexible Wechselkurse, nach der Di-

versifikation aber fixe Wechselkurse anwenden sollten. Aber warum und wann sind diese Schlüsse sinnvoll bzw. wann sehen McKinnon bzw. Kenen das gesamtwirtschaftliche Stabilitätsziel gefährdet? Während das Offenkriterium die Abwertungsgeldillusion und einen Import von Stabilität im Auge hat, finden bei Kenen die Schocks, die den heimischen Markt stören, ihren Ursprung im Ausland, sprich eine Abschottung vor solchen Schocks durch flexible Wechselkurse ist vor allem für schockanfällige (sprich gering diversifizierte Ökonomien) angezeigt.

3. Zusammenfassung

Allen drei besprochenen (frühen) Ansätzen zur Währungsgebietsdiskussion ist die Art (nicht der Ursprung) der Schocks gemein, nämlich mikroökonomische Schocks die sich auf die Angebots- und Nachfragefunktion einzelner Sektoren auswirken. Diese Art der Störungen sind aber ihrer Natur nach 1. temporärer Natur und 2. bietet kein Ansatz eine Antwort auf ein optimales Kriterium zum Einsatz im Kampf gegen Konjunkturzyklen. Folgt man allerdings der Mode, die Geldpolitik aus jeder Diskussion um konjunkturelle Schwankungen herauszuhalten, wird auch aus Gründen der ebenfalls temporal beschränkten Natur der makroökonomischen Zyklen ersteres Argument als das gewichtigere übrigbleiben. Laufen die „Störungen“ nämlich ihrer Entwicklung und Entstehung nach nicht wie Schocks ab, sondern sind sie Ausdruck sozioökonomischer Präferenzen, werden sich fixe Wechselkurse viel schmerzlicher auf das expansivere Defizitland auswirken (siehe Teil 2).

Gemein ist den Ansätzen weiters, daß sie durch ihre spezifischen Annahmen und den dadurch bedingten Verlust der Allgemeingültigkeit den Namen „Theorie“ optimaler Währungsgebiete nicht ganz zu recht für sich in Anspruch nehmen. Mangels dieser Allgemeingültigkeit wird daher auch keines der drei besprochenen Kriterien als das „*single-criterion*“ für eine Politikanleitung herangezogen werden können. Allerdings bieten alle drei Spezialfälle genügend Anhaltspunkte dafür, Probleme welcher Art bei einer „falschen“ (44) Wahl des Wechselkursregimes zu erwarten sind. Unterzieht man sich nun dem waghalsigen Versuch, die Ansätze auf einen Nenner zu bringen, könnte der – in etwa – wie folgt lauten: Zwei oder mehrere Regionen werden ihre Kostenseite eines Fixkurssystems dann minimal halten können, wenn sie 1. über ausreichende intersektorale Mobilität des Faktors Arbeit und interregionale Mobilität des Faktors Kapital bei vergleichbaren Produktionsfunktionen verfügen und 2. gegeneinander offen und gleichzeitig (!) ausreichend diversifiziert sind, um sektorale Schocks auszugleichen. Gänzlich unberücksichtigt bleiben hier noch politisch-ökonomische Aspekte sowie die Nutzensseite einer Währungsunion.

Vor allem aber Punkt 2 ist dazu angetan, sich – noch mehr als die einzelnen besprochenen Ansätze für sich – den Vorwurf des „Spezialfalles“ gefallen lassen zu müssen, sollte aber dennoch eine kurze Überlegung

wert sein. Es müßte den Volkswirtschaften gelingen, bei gleichzeitiger Ausdehnung der Handelsströme diese auch noch zu diversifizieren, sprich der Gefahr zu entgehen, sich zur Ausnützung von Skalenerträgen zu spezialisieren und sich damit von ihrer Produktionsstruktur her weiter auseinander zu entwickeln (45) oder anders formuliert: steigt der Anteil des intraindustriellen Handels am gesamten Handel, wird 1. die Variabilität des Outputs durch sektorspezifische Schocks sinken, 2. die Gefahr des Auftretens asymmetrischer Schocks zwischen den Regionen abnehmen und 3. die Kapitalmobilität eher eine „heilende“ als eine verschlechternde Wirkung entfalten, da dadurch generell die Gefahr multipler Gleichgewichte durch spezielle Produktionsfunktionen abnehmen sollte. Die Entwicklung des Anteils am intraindustriellen Handel innerhalb der EU soll nachstehende Tabelle 5 veranschaulichen.

Tabelle 5:**Intraindustrieller Handel als Anteil am Intra-EU-Handel**

	1958°	1963°	1970°	1970*	1980*	1987*
BLWU	0,54	0,60	0,66	0,69	0,70	0,77
DK	–	–	–	0,41	0,52	0,57
D	0,47	0,57	0,67	0,73	0,78	0,76
GR	–	–	–	0,22	0,24	0,31
E	–	–	–	0,35	0,57	0,64
F	0,61	0,68	0,73	0,76	0,83	0,83
IRL	–	–	–	0,36	0,61	0,62
I	0,42	0,48	0,59	0,63	0,55	0,57
NL	0,50	0,57	0,64	0,67	0,73	0,76
P	–	–	–	0,23	0,32	0,37
UK	–	–	–	0,74	0,81	0,77

° Auf Basis EG 6.

* Auf Basis EG 12.

Quelle: Sapir (1992).

Der recht eindeutige Anstieg des intraindustriellen Handels, der entgegen den Erwartungen von interindustrieller Spezialisierung durch zunehmenden Handel zu erkennen ist, läßt auf jeden Fall moderate (und sinkende) Anpassungskosten im Lichte des oben Gesagten erwarten (46). Als Erklärung für diese Entwicklung bietet Greenaway (47) drei Gründe an: überlappende Nachfrage, Skalenerträge und Faktorbewegungen. Entsprechend den Entwicklungsstufen der verglichenen Ökonomien ergeben sich auch drei Gruppen von Ländern nach deren Anteil am intraindustriellen Handel (48). Im unteren Bereich finden sich Griechenland und Portugal, im mittleren Dänemark, Italien, Irland und Spanien sowie im obersten Bereich die Niederlande, Deutschland, Belgien, Luxemburg, das Vereinigte Königreich und Frankreich (49). Finden sich auch noch andere (makroökonomische) Indikatoren, die ein Konvergenzverhalten

der europäischen Staaten nahelegen, dürfte dies wohl eines der stärksten Argumente für eine Währungsunion sein, da dann von sinkenden Anpassungskosten auszugehen ist, oder mit anderen Worten: die Wahrscheinlichkeit, daß sektorale Schocks die einzelnen Staaten in unterschiedlicher Weise treffen, nimmt ab.

Ein abschließendes Urteil bezüglich der Grenzen eines Währungsgebietes lassen aber weder die theoretischen Analysen noch die hier verwendeten zugegebenermaßen rohen Daten zu. Zwar macht der hohe Abstraktionsgrad die Analysen sicherlich akademisch ansprechend, doch geht dies weitgehend auf Kosten der Politikrelevanz. So bleibt in den besprochenen Analysen etwa durch die Konzentration auf relative Preise kein Platz für monetäre Faktoren in den Modellen. Wenngleich relative Kaufkraftparitäten indirekt bei McKinnon durch die Abwertungsgeldillusion oder bei Kenen in seinen abschließenden Bewertungen über Politikbedingungen eines fixen Wechselkurssystems (50) einfließen, bleiben Störungen, die aus Devisenmärkte auf die realen Faktoren zurückschlagen, ebenso unberücksichtigt wie makroökonomische Elemente oder dynamische Integrationseffekte. Vor allem aber diskutieren die Modelle nur die Kosten, nicht aber die Nutzenseite einer einheitlichen Währung. Die Theorie optimaler Währungsgebiete allerdings nicht zu ergänzen, sondern als primär scholastische Diskussion, die wenig zu praktischen Problemen der Währungspolitik beizutragen hat (51), gänzlich zurückzuweisen, wird der Ökonomik selbst und ihrer Funktion der Politikberatung ebenso wenig Dienste erweisen wie die unkritische Übernahme der frühen Beiträge.

Anmerkungen

- (1) Die beiden Aufsätze sind eine Zusammenfassung von Auszügen aus meiner Diplomarbeit: Errichtung einer europäischen Währungsunion – Lehren aus der Theorie optimaler Währungsräume und den Erfahrungen der Errichtung des Federal Reserve Systems, die an der WU Wien am Institut VWL 1 – Öffentliche Wirtschaft, Geld- und Fiskalpolitik (Prof. Ewald Nowotny) approbiert wurde.
- (2) Einen ausgezeichneten Überblick mit einen umfassenden Kriterienkatalog bietet Tavlas (1993) 666 ff.
- (3) Mundell (1961) 657.
- (4) Vgl. Mundell (1961) 663.
- (5) Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß dazu natürlich 1. der Wechselkurs von relativen Kaufkraftparitäten bestimmt sein muß und 2. die bekannte Marshall-Lerner-Bedingung erfüllt zu sein hat, wonach $\mu_x + \mu_m > 1$ sein muß, damit eine Abwertung normal wirkt, wobei μ_x = Nachfrageelastizität des Exports und μ_m = Nachfrageelastizität des Imports. Weitere zugrundeliegende Annahme ist eine Angebotselastizität, die gegen unendlich geht. Angesichts unausgelasteter Ressourcen im beschriebenen Falle keine unrealistische Annahme.
- (6) Wobei hierzu Mundell richtig bemerkt: „But it is unfortunate that a simple change in world relative prices is interpreted, in the surplus country, as inflation.“ (Mundell (1961) 658, Fußnote 5). Ein Aspekt, der auch angesichts des asymmetrischen Nachfrageschocks, den das EWS durch die deutsche Wiedervereinigung erfuhr, nicht vergessen werden sollte.

- (7) Wohl aber kann in einem System fixer Wechselkurse mit der Möglichkeit zu realignments eine solche reale Abwertung der Überschußregion durch eine exportorientierte Unterbewertungsstrategie gelingen, die im Vertrauen auf die Disziplin der „eigenen“ Tarifpartner und die „Undisziplin“ der Tarifpartner der abwertenden Ländern „drohenden Wettbewerbsnachteilen“ ruhigen Auges entgegensehen kann, da die nominelle Aufwertung bald wieder einer realen Abwertung folgen wird bzw. die nominelle Aufwertung nur einen Teil vorhergegangenen realen Abwertung darstellt, wie dies der persistente Leistungsbilanzüberschuß der BR Deutschland bis zur Wiedervereinigung zeigte.
- (8) Vgl. Mundell (1961) 661.
- (9) Mindestens zwei widerstrebende Trends sind auch für den Entwicklungsstand einer Ökonomie zu bedenken. Während für sprachliche, kulturelle und soziale Barrieren durch einen höheren Bildungsgrad eher ein Abnehmen dieser Art der Umzugskosten anzunehmen ist, wird durch steigende regionsspezifische Humankapitalinvestitionen ein Zunehmen dieser Kosten zu vermuten sein.
- (10) Siehe Eichengreen (1990) 135.
- (11) Vgl. Eichengreen (1990) 158 ff.
- (12) Vgl. ebd. 162, Tabelle 16.
- (13) Verwiesen sei auch noch auf die Rolle des Finanzausgleichs in den USA zum Ausgleich regionaler Unterschiede, der in vergleichbarem Maße in der EU fehlt. Ihn hier nur am Rande zu erwähnen, soll nicht heißen, dessen Bedeutung zu schmälern. Werden aber die Auswirkungen von Schocks besprochen, kann er nur die Bedeutung der Finanzierung der Kosten der Anpassung übernehmen oder aber sogar – bei Fehlen entsprechender begleitender Strukturpolitik – Anpassungen verzögern, sieht man von regionalen Multiplikatorwirkungen ab.
- (14) Was nichts anderes bedeutet als die übliche Mundell-Flemming Annahme perfekter Substituierbarkeit in- und ausländischer Wertpapiere.
- (15) Allerdings stellt dies keinen Mundell'schen Schockfall, sondern eher ein Solow'sches Wachstumsmodell dar.
- (16) De Grauwe (1994) verwendet diese als Indikator für die Kapitalmobilität.
- (17) Vgl. Emerson et. al. (1990) 177 f.
- (18) Frankel nach Emerson et al. (1990) 177 f.
- (19) Vgl. Emerson et al. (1990) 177 f.
- (20) Vgl. ebd.
- (21) Vgl. Feldstein, Horioka (1980) 314 ff.
- (22) Vgl. Bayoumi, Rose (1993) 1198.
- (23) Diese Annahme ist entweder mit einer zeitlichen/volumsmäßigen Beschränkung zu halten, oder aber die außenwirtschaftliche Beschränkung ist lediglich als Nebenbedingung im oben genannten Zielsystem anzusehen.
- (24) Vgl. Bayoumi, Rose (1993) 1197 ff.
- (25) Vgl. Eichengreen (1991) 9 ff.
- (26) Dies ist freilich eine Diskussion, die sich von den Handelsliberalisten vs. historischer Schule über Myrdal vs. Neoklassik bis zu heutigen Integrationstheorien zieht.
- (27) Vgl. Fuhrmann (1992) 359.
- (28) Siehe Eichengreen (1991) Tabelle 1.
- (29) Oder mit anderen Worten: Wir befinden uns in einem 1-Region-1-Gut-Modell.
- (30) Auf die Bedeutung der intersektoralen Faktor(im)mobilität weist auch McKinnon (1963) in seinen ergänzenden Bemerkungen hin und kommt zum Schluß, daß insbesondere in kleinen Volkswirtschaften die intersektorale Faktormobilität durch eine Währungsunion gefördert werden könnte (vgl. McKinnon (1963) 724 f). Da aber eine Währungsunion tendenziell eher die Mobilität des Faktors Kapitals als die des Faktors Arbeit fördert (siehe oben), dürfte er (implizit) mit dieser Schlußfolgerung (1) auf die ausgleichende Wirkung von Kapitalbewegung und (2) den von ihm angesprochenen Liquiditätswert einer Währung abstellen.
- (31) Mundell (1961) 662.
- (32) Oder wie es Dowd, Greenaway (1993) in ihrer mikroökonomischen Analyse des optimalen Währungsgebietes nennen: „network externalities“.

- (33) Dies ist jedoch eine Frage, die keineswegs die Überlegenheit einer Theorie gegenüber einer anderen berührt.
- (34) Vgl. McKinnon (1963) 723 f., bzw. in expliziterer Form Ishiyama (1975) 350.
- (35) Hier bezieht sich McKinnon auf den Absorptionsansatz von Alexander (1952) 263 ff.
- (36) Ein Beispiel hierfür stellen etwa die USA verglichen mit Österreich dar. Während der Anteil der handelbaren Güter in den USA sicherlich um einiges größer sein wird als der Anteil der gehandelten Güter, wird diese Differenz in Österreich kleiner ausfallen. Mit anderen Worten: nach der Definition der handelbaren Güter stellen die USA (im übrigen auch eher Preissetzer als Preisnehmer, sprich nicht klein), ein viel offeneres Land dar als nach dem Anteil der gehandelten Güter. Dieser Unterschied ist für Österreich – mit den damit verbundenen Konsequenzen – sicherlich kleiner.
- (37) Vgl. Ishiyama (1975) 350 f. oder ausführlicher Jarchow, Rühmann (1991) (Einkommenseffekte mit internationalen Rückwirkungen) 107 ff.
- (38) Vgl. McKinnon (1963) 720.
- (39) Vgl. dazu auch Brada/Méndez (1993), die in ihrem ökonometrischen Modell der Integration räumliche Nähe als einen Faktor in ihre erklärende Gleichung als Test für die Vorhersagbarkeit der Integration verschiedener Regionen einbeziehen.
- (40) Vgl. Kenen (1969) 41 ff.
- (41) Vgl. ebd. 49 bzw. Ingram (1969) 97.
- (42) Vgl. Kenen (1969) 52, Fußnote 25.
- (43) Dies hält auch in wesentlichen unabhängig von der Größe des Landes am Weltmarkt, also ob man sich auf einer Nachfragekurve bewegt oder der Prozeß über eine Verschiebung derselben abläuft.
- (44) Die Verwendung des Anführungszeichens wird so lange angebracht sein, als man keine endgültige Definition des „richtigen“ Wechselkursregimes zur Verfügung hat.
- (45) D. h., die Länder müßten einen anderen Integrationspfad beschreiten, als dies die Ricardianische Außenhandelstheorie der relativen Vorteile vorhersagen würde.
- (46) V. a. betreffend der Wahrscheinlichkeit des Auftretens sektoraler (asymmetrischer) Schocks, die in den drei oben diskutierten Beiträgen zum optimalen Währungsgebiet wohl das gravierendste Problem darstellen, das sich bei der Integration zweier Regionen ergibt.
- (47) Greenaway nach Sapir (1992) 1497.
- (48) Was nichts anderes bedeutet als daß diese ähnliche Produktionsfunktionen aufweisen und daher nicht dem Risiko multipler Gleichgewichte bei Integration ausgesetzt sind.
- (49) Vgl. Sapir (1992) 1497.
- (50) Vgl. Kenen (1969) 54.
- (51) Vgl. Ishiyama (1975) 378.

Literatur

- Alexander, Sidney S., Effects of a devaluation on a trade balance, in: IMF Staff Papers 2 (1952) 263–278 ff.
- Bayoumi, Tamim. A.; Rose, Andrew K.: Domestic saving and intra-national capital flows, in: European Economic Review 37 (1993) 1197–1202.
- Brada, Josef C.; Méndez, José A., Political and economic factors in regional economic integration, in: Kyklos 46/2 (1993) 183–201.
- De Grauwe, Paul, Towards European Monetary Union without the EMS, in: Economic Policy 18 (1994) 148–185.
- Dowd, Kevin; Greenaway, David, Currency competition, network externalities and switching costs: towards an alternative view of optimum currency areas, in: Economic Journal 103 (1993) 1180–1189.
- Eichengreen, Barry, One money for Europe? Lessons from the US currency union, in: Economic Policy 10 (1990) 118–187.
- Eichengreen, Barry, Will European currency unification exacerbate regional unemployment problems? Paper prepared for the conference on Labor's response to 1992, held at the UC Berkeley April 26–27 (1991).

- Emerson, Michael et al., Ein Markt, eine Währung. Potentielle Nutzen und Kosten der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion – eine Bewertung (= Europäische Wirtschaft 44, Brüssel 1990).
- Feldstein, Martin; Horioka, Charles, Domestic savings and international capital flows, in: *Economic Journal* 90 (1980) 314–329.
- Fuhrmann, Wilfried, Ökonomische Integrationsrisiken des politischen Integrationsprozesses in Europa, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 18/3 (1992) 357–374.
- Ingram, James C., Comment on the currency area problem, in: Mundell, R. A.; Swoboda, A. K. (1969) 95–100.
- Ishiyama, Yoshihide, The theory of optimum currency areas: a survey, in: *IMF Staff Papers* 22/2 (1975) 344–383.
- Jarchow, H.-J.; Rühmann, P., Monetäre Außenwirtschaft. Bd. I: Monetäre Außenwirtschaftstheorie. 3. Aufl. (Göttingen, 1991).
- Kenen, Peter, The theory of optimum currency areas: an eclectic view, in: Mundell, R. A.; Swoboda, A. K. (1969) 41–60.
- McKinnon, Ronald I., Optimum currency areas, in: *American Economic Review* 53 (1963) 717–725.
- Mundell, Robert A., A theory of optimum currency areas, in: *American Economic Review* 51/4 (1961) 657–665.
- Mundell, R. A.; Swoboda, A. K. (Hrsg.), *Monetary problems of the international economy* (Chicago 1969).
- Sapir, André, Regional integration in Europe, in: *Economic Journal* 102 (1992) 1491–1506.
- Tavlas, George S., The „new“ theory of optimum currency areas, in: *The World Economy* 16/6 (1993) 663–685.

Internationale Entwicklungen im Bereich des New Public Management und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung – Übersicht und Vergleich

Theo Haldemann⁽¹⁾

1. Einleitung

1.1 Internationale Managementrevolution

Seit Beginn der neunziger Jahre hat sich – ausgehend von den Reformprozessen in Australien, Neuseeland, Nordamerika und Großbritannien – eine *neue Managementphilosophie der öffentlichen Verwaltung* entwickelt, ja eine richtiggehende Managementrevolution der öffentlichen Verwaltung ereignet, welche Politik und Verwaltung stärker nach unternehmerischen und marktwirtschaftlichen Prinzipien ausgerichtet hat. Neben der formalen Rechtmäßigkeit der Verwaltungsführung wurde hier der unternehmerische Erfolg bei der Produktion und beim Verkauf öffentlicher Güter und Dienstleistungen zu einem zweiten wichtigen Bewertungskriterium. Damit wurde auf die zunehmend schlechteren Rahmenbedingungen der öffentlichen Hand, insbesondere in Australien, Neuseeland, Nordamerika und Großbritannien, reagiert; der Kombination von schlechter Wirtschafts- und Finanzlage mit weiter wachsenden Ansprüchen an den Sozial- und Wohlfahrtsstaat konnte mit diesen neuen Verwaltungsführungsprinzipien äußerst wirksam begegnet werden (2).

Folgende *Glaubenssätze* stehen als eigentliches Credo hinter den New Public Management-Reformen (3):

- *Marktbeziehungen* sind hierarchischen Beziehungen generell überlegen und deshalb prinzipiell vorzuziehen.

- Verwaltungsinterner und verwaltungsexterner *Wettbewerb* reduzieren – im Vergleich zum öffentlichen und privaten Monopolangebot – Kosten und Preise der Güter und Dienstleistungen, erhöhen aber die Qualität der Leistungen.
- Alle Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung können als *Produkte*, d. h. als Güter und Dienstleistungen definiert und abgegrenzt werden, so daß sie eingekauft und/oder verkauft werden können.
- *Unterschiede zwischen dem Management* in der Privatwirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung bestehen nicht aus fundamentalen Differenzen, sondern nur in graduellen Unterschieden.

Die Politik braucht nur über das Budget (*Zielsetzungen und Ressourcenallokation*) der einzelnen Verwaltungsabteilungen zu entscheiden, den Rest, wie z. B. Organisationsreform und Personalausbildung, besorgen Manager und Markt – und das erst noch besser.

Zwei *Kernideen* erscheinen für das gesamte Konzept des New Public Management und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung grundlegend zu sein:

- *Radikale Dezentralisierung und weitestgehende Verantwortungsdelegation* ('empowerment') für eine schlanke öffentliche Verwaltung mit „dezentralisierter Ressourcenverantwortung“: Kleine, teilautonome, marktnah operierende und intensiv vernetzte Einheiten ('agencies') sollen an die Stelle von großen, streng hierarchisch aufgebauten Verwaltungen treten (4).
- *Märkte und Wettbewerb* als neue Rahmenbedingungen und Steuerungsprinzipien auch im öffentlichen Sektor – statt Hierarchie und regelgeleitetem, formal korrektem Verwaltungshandeln: Interne Kostenermittlungen und Preisvergleiche interner und externer Anbieter sollen die Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität der öffentlichen Aufgabenerfüllung drastisch, d. h. in einem bisher unvorstellbaren Ausmaß, verbessern helfen (5).

Für die Umsetzung dieser beiden Kernideen sind in den meisten Ländern zwei gänzlich unterschiedliche *Strategien der Organisationsreform* miteinander kombiniert und zeitlich aufeinander abgestimmt worden (6):

- *Zentral gesteuerte Planung der Verwaltungsreform* ('top-down-approach' als 'New Taylorism'), d. h. zentrale Planungs-, Entscheidungs-, Anordnungs- und Kontrollkompetenzen der Regierung werden für eine radikale Dezentralisierung der Verwaltung und für eine weitestgehende Verantwortungsdelegation eingesetzt. Dafür braucht es eine intensive Zusammenarbeit von verwaltungsinternen und -externen Fachleuten aus den Gebieten der Rechts- und Finanzwissenschaft, der ökonomischen, politologischen und soziologischen Personal-, Verwaltungs- und Organisationslehre sowie der Evaluations- und Kommunikationslehre.
- *Markt- und wettbewerbsinduzierte Verwaltungsreform* ('bottom-up-approach' als 'public choice'), d. h. kundenorientierte Kosten- und Leistungsoptimierung im öffentlichen Sektor aufgrund von Transpa-

renz, Marktkonkurrenz und Wettbewerbskampf der beteiligten öffentlichen und privaten Anbieter, auch mittels Ausgliederung und Privatisierung von kommerziellen Funktionen der öffentlichen Verwaltung auf nationaler, regionaler und insbesondere lokaler Ebene. Für diesen Teil der Verwaltungsreform können und sollen auch Manager aus der Privatwirtschaft beigezogen werden (7).

Bei diesen Organisationsreformen wurde die Rechtmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit nicht etwa aufgehoben oder teilweise außer Kraft gesetzt, sondern das alleinige Beurteilungskriterium der formalen Rechtmäßigkeit durch unternehmerische Erfolgskriterien wie z. B. Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität ergänzt. Damit konnte die öffentliche Verwaltung – insbesondere in Australien und Neuseeland – die Kosten und Leistungen sowie die Wirksamkeit ihrer Aktivitäten in Politik und Gesellschaft nachdrücklich, ja sprunghaft verbessern.

1.2 Managementphilosophie

Die anglo-amerikanische *New Public Management-Philosophie* wird von Osborne/Gaebler in ihrem Bestseller 'Reinventing Government' in zehn Postulaten wie folgt zusammengefaßt (8):

- *Zukunftsorientierung* ('*Catalytic Government – Steering Rather Than Rowing*'): Starke Regierungen und Verwaltungen steuern neue gesellschaftliche Entwicklungen, schwache rudern ihnen bloß hinterher.
- *Bürgerorientierung* ('*Community-Owned Government – Empowering Rather Than Serving*'): Selbständige und selbstbewußte Bürgerinnen und Bürger sind die Zielgruppe der Regierungspolitik, nicht abhängige und unkritische Verwaltungskunden.
- *Wettbewerbsorientierung* ('*Competitive Government – Injecting Competition into Service Delivery*'): Konkurrenz und kontrollierter Wettbewerb helfen mit, das Leistungsangebot der öffentlichen Hand zu verbessern.
- *Zielorientierung* ('*Mission-Driven Government – Transforming Rule-Driven Organizations*'): Die Regierung braucht der Verwaltung nicht mehr zu sagen, wie sie etwas machen soll, sondern nur noch, was sie erreichen soll; d. h. die zielorientierte Verwaltung strebt primär nach materiellen Ergebnissen, der regelgeleiteten Verwaltung genügt die Einhaltung formeller Regeln.
- *Ergebnisorientierung* ('*Result-Oriented Government – Funding Outcomes, Not Inputs*'): Der Verwaltung sollen nicht mehr Ressourceninputs ihrer Tätigkeit vorgegeben und diese kontrolliert werden, sondern zu erbringende Leistungsoutputs sind mit ihr zu vereinbaren, d. h. Output- statt Input-Steuerung.
- *Kundenorientierung* ('*Customer-Driven Government – Meeting the Needs of the Customer, Not the Bureaucracy*'): Die kundenorientierte Regierung fragt direkt nach dem Kundennutzen, nicht nach den Verwaltungspräferenzen; d. h. Bürgerinnen und Bürger befragen statt bloß Verwaltungsfachleute und Expertengruppen konsultieren.

- *Gewinnorientierung* ('*Enterprising Government – Earning Rather Than Spending*'): Regierung und Verwaltung brauchen nicht bloß finanzielle Anreize zum Sparen, sondern auch zum Geldverdienen; d. h. keine „Zwangsausgaben“ am Jahresende („Dezemberfieber“ des heutigen Budgetsystems) und keine Einnahmenbeschränkung bei öffentlichen Leistungen mehr (angemessene Rendite statt bloße Kostendeckung).
- *Voraussicht* ('*Anticipatory Government – Prevention Rather Than Cure*'): Prävention ist oft billiger und wirksamer als die nachträglichen Problemlösungsversuche.
- *Managementorientierung* ('*Decentralized Government – From Hierarchy to Participation and Teamwork*'): Neue Führungsprinzipien und Informationstechnologien sowie komplexe und vernetzte Probleme erfordern heute kleine, dezentrale und flexible Arbeitsgruppen, nicht zentrale, streng hierarchische und extrem arbeitsteilige Apparate.
- *Marktorientierung* ('*Market-Oriented Government – Leveraging Change Through the Market*'): Staatliche Regelungen (Gebote, Verbote) sollen durch eine staatliche Organisation von Angebot und Nachfrage sowie durch Marktinformationen abgelöst werden.

Gemäß New Public Management-Philosophie sollen die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger also generell besser befriedigt werden (9):

- *mehr Wahlfreiheit* beim öffentlichen Angebot, d. h. unterschiedliche Leistungspakete zur Auswahl stellen;
- *mehr Demokratie*, d. h. mehr Beteiligung und Mitwirkung bei der Bewertung und Gestaltung des öffentlichen Angebots ermöglichen;
- *höhere Qualität und mehr Serviceleistungen* beim öffentlichen Angebot erzielen (Qualitätswettbewerb);
- *höhere Leistung und Wirksamkeit* öffentlicher Leistungen erreichen ('value-for-money').

Gemäß New Public Management-Philosophie gelten Wettbewerbsmärkte und konkurrierende Organisationen als wirksame Mittel zur Verbesserung der Kosten, Leistungen und Wirkungen öffentlich angebotener Güter und Dienstleistungen. Die Staatsleistungen sind neben dem Allgemeinwohl vermehrt auf differenzierte Kundenwünsche sowie auf betriebs- und volkswirtschaftliche Effizienz- und Effektivitätskriterien auszurichten (10).

1.3 Ideen, Konzepte und Instrumente

Folgende *Ideen* zeichnen sowohl die Philosophie des 'New Public Management' von Osborne/Gaebler als auch das Konzept und die Instrumente der „wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ von Buschor aus (11):

- Trennung von politischen Zielsetzungen und Managementverantwortung;

- Dezentralisierung der Organisation (Holdingstrukturen, Agency-Bildung);
- Schlanke Verwaltung und flache Hierarchien;
- Neues Personalmanagement (Führungskonzepte, Anreizsysteme);
- Kostenbewußtsein (Kostenrechnung, Controlling);
- Leistungs- und Wirkungsorientierung (Indikatoren, Messungen, Vergleiche);
- Kundenorientierung (Qualitätsmanagement);
- Marktorientierung (Wettbewerbsverhalten).

Diesen Ideen können folgende *Konzepte und Instrumente* des *New Public Management* bzw. der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zugeordnet werden:

Tabelle 1:

Ideen, Konzepte und Instrumente des New Public Managements und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Übersicht) (12)

Ideen	Konzepte	Instrumente
Trennung von politischen Zielsetzungen und Management-Verantwortung	Trennung von strategischen Entscheidungen u. operativen Tätigkeiten	Trennung von Leistungsfinanzierer, Leistungskäufer, Leistungserbringer
Dezentralisation der Verwaltungs-Organisation	Holding-Strukturen, Agency-Bildung	Kompetenzdelegation, Leistungsaufträge
Schlanke Verwaltung, flache Hierarchien	Lean Management	Partizipation, Teamwork, flexible Arbeitsgruppen
Neues Personal-Management	Strategische Führung, Personal-Controlling	Personal- und Organisationsentwicklung, Anreizsysteme
Kostenbewußtsein	Finanz-Controlling	Kostenrechnung (Standard- oder Vollkosten)
Leistungs- und Wirkungs-Orientierung	3-E-Konzept: Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Effektivität, Preis-Leistungs-Verhältnis ('value for money')	Geschäftsprüfungsberichte (Audit Reports), umfassende Wirksamkeits-Prüfungen (Evaluationen)
Kundenorientierung Qualitätsmanagement	Total Quality Management Leistungs-Controlling	Benchmarking, Quality Circles, Kundenbefragung
Marktorientierung, unternehmerisches Verhalten	interner und externer Wettbewerb, simulierter Markt	Ranking (Vergleiche), Competitive Testing (Simulation), Contracting in/out (interne/externe Vergabe)

Daraus lassen sich nun die Beurteilungskriterien für die Besprechung der internationalen Reformbeispiele gewinnen.

2. Internationale Reformbeispiele:

2.1 Beurteilungskriterien

Die *Kurzdarstellung der internationalen Reformbeispiele* erfolgt anhand von acht Beurteilungskriterien, wobei die ersten vier Kriterien eher *visionäre Konzepte* der neuen öffentlichen Verwaltungskultur im Sinne der New Public Management-Philosophie und die letzten vier Kriterien eher *konkrete Instrumente* für die schrittweise Einführung des wirkungsorientierten Steuerungsmodells beinhalten:

- *Neue Organisationsstrukturen*, d. h. neue Regierungs- und Verwaltungsstrukturen inklusive Agency-Bildung und Verantwortungsdelegation, Trennung von Leistungsbestellern ('*funders*') und Leistungsträgern ('*providers*') sowie internen und externen Wettbewerbsstrukturen;
- *neue Steuerungsinstrumente und -mechanismen*, d. h. neue Kosten-, Leistungs- und Wirkungsindikatoren, Auditing und Evaluation, Zielvereinbarungen und Leistungsaufträge ('*service level agreements*');
- *neue politische Führung und administrative Verantwortung*, d. h. klarere Trennung von normativen Vorgaben (Volk, Parlament), strategischen Entscheidungen (Regierung) und operativen Tätigkeiten (Verwaltung) durch neue Rollen und Kontrollmöglichkeiten;
- *neue Produkt- und Qualitätsorientierung*, d. h. individuellere Kundenorientierung und entsprechende Marketinginstrumente, Definition von Mindeststandards für die Produkte- und Servicequalität von Gütern und Dienstleistungen (*Total Quality Management*);
- *neue Personalführung*, d. h. moderne Führungskonzepte und Managementtechniken (*Monitoring, Reporting*) sowie neue Personal- und Lohnstrukturen (Vertragsrecht, Personalentwicklung, -ausbildung und -rekrutierung);
- *neues Finanzmanagement*, d. h. neue Budgetierungstechniken und Rechnungsführungsprinzipien, insbesondere dezentrale Kosten- und Leistungsrechnung ('*cost accounting*');
- *neues Leistungsmanagement*, d. h. Kosten, Leistungen und Wirkungen systematisch messen, vergleichen und verbessern (Benchmarking, Leistungscontrolling);
- *neues Prozeßmanagement*, d. h. prozeßorientierte Verfahren der Verwaltungsreform (Organisationsentwicklung).

Einleitend erfolgt jeweils eine kurze Gesamtcharakterisierung der nationalen, regionalen und lokalen Verwaltungsreformprojekte, soweit

diese anhand der politikwissenschaftlichen Literatur identifiziert werden konnten. Das Schwergewicht der nachfolgenden Darstellung liegt auf der nationalen Ebene, regionale und lokale Reformentwicklungen werden jeweils summarisch angefügt.

2.2 Australien: New Public Management

In Australien diente die New Public Management-Reform ab 1982/83 vor allem der Verbesserung der äußerst ungünstigen wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen des Staates, welche durch 'cut-backs', d. h. durch die Senkung von Staatsquote und Personalbestand der öffentlichen Verwaltung in den sog. 'lean years' von 1976 bis 1983 noch ungenügend zu beeinflussen waren. Eine bemerkenswerte Aufholjagd des öffentlichen Sektors erfolgte mittels 'Private-Public-Partnership' und mittels Reform des industriellen Bereichs des Zentralstaates: Die Reformschwerpunkte liegen hier bei der Privatisierung, der Auslagerung und beim Fremdbezug industrieller Produkte sowie bei der Binnenmodernisierung einzelner Verwaltungsebenen (13).

Auf der nationalen Ebene zeigten sich neue *Organisationsstrukturen* in der Kabinettsstruktur von 1987 und in der Zusammenfassung sämtlicher Dienstleistungsfunktionen der nationalen Verwaltung in einem einzigen, selbständigen 'Department of Administrative Services' (DAS), welches Bürobauten und -unterhalt, Wagenpark und EDV-Geräte usw. zu Marktkonditionen innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung betreut. Neue *Steuerungsinstrumente und -mechanismen* ergaben sich 1984 durch die Ergänzung der Inputsteuerung übers Budget durch eine Outputsteuerung mittels 'specific values' und 'desired outcomes' (Financial Management Improvement Program FMIP). Ab 1986 mußten die Ministerien für die Allokation von Budgetmitteln explizite Zielsetzungen und Outputvorgaben aufgrund einer ausformulierten Programmhierarchie (analog einem Planning Programming Budgeting System PPBS) vorweisen, während die öffentlichen Unternehmungen ab 1987 eigene Leistungsindikatoren zu entwickeln hatten (Policy Guidelines for Statutory Authorities and Government Business Enterprises). Die striktere Trennung der *politischen Führung und der administrativen Verantwortung*, insbesondere auf der regionalen Ebene (States), führte zur umfassenden Übernahme von ökonomischem Effizienz- und Effektivitätsdenken sowie von privatwirtschaftlichen Managementmodellen in der öffentlichen Verwaltung (sog. *Managerialism*). Die neue *Produkt- und Qualitätsorientierung* erfolgte vor allem durch das systematische Messen der finanziellen Ergebnisse und der produzierten Leistungen (Financial Results Orientation, Performance Measurement and Performance Audit) (14).

Ein neues *Personal- und Finanzmanagement* wurde auf *nationaler Ebene* ab 1984 mit der höheren Führungsverantwortung der Verwaltungsdirektoren bei Finanzen und Personal eingeführt (Management Im-

provement beim Senior Executive Service SES), analog zum US Civil Service Reform Act von 1978. Ab 1987 ergaben sich durch einen reduzierten Zugang zum lebenslangen Beamtenstatus, durch weniger Einsprachemöglichkeiten gegen eine Nicht-Beförderung sowie durch einen geringeren Schutz vor Zurückstufung und Entlassung auch neue Personal- und Lohnstrukturen (Public Service Legislation Streamlining Act). Neue Finanzierungsstrukturen, insbesondere neue Standards zur Rechnungsführung und Vermögensbewertung in der öffentlichen Verwaltung, entwickelten sich seit der Schaffung eines Government Accounting Standard Setting Board 1983. Die Umstellung auf ein sog. 'accrual accounting and reporting', d. h. auf eine Aufwands- und Ertragsrechnung statt einer Ausgaben- und Einnahmenrechnung erfolgte hingegen erst im Rahmen des Financial Reporting 1992 der Federal Government Departments (15).

Auf der *regionalen Ebene* haben australische Staaten – wie z. B. New South Wales, South Australia, Western Australia und Victoria – bereits ab 1976, d. h. in der 'cutback era', vereinzelt Regierungs- und Organisationsreformen, neue Steuerungsinstrumente (PPBS, Submissionswesen) sowie Neuerungen beim Personal- und Prozeßmanagement ('performance pay', 'scientific management') eingeführt. Auf der *lokalen Ebene* machte insbesondere der (nationale) Local Government Amendment Act (No. 2) von 1989 einige Vorschläge zur Kosten- und Leistungsmessung sowie zur Zielsetzung und -erreicherung in den verschiedenen lokalen Politikbereichen (16).

2.3 Neuseeland: New Public Management

In Neuseeland erfolgte ab 1985 eine radikale und umfassende Reform des öffentlichen Sektors, bei welcher der Zentralstaat massive Kostensenkungen und weitgehenden Fremdbezug bei den öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowie eine breite Ausgliederung (Korporatisierung) und Privatisierung öffentlicher Produktions- und Handelsbetriebe von oben her durchsetzte (17).

Auf *nationaler Ebene* ergaben sich nach 1985 neue *Organisationsstrukturen* durch die Ausgliederung kommerzieller Funktionen (z. B. Bank, Post) und die Privatisierung staatlicher Betriebe (z. B. Ölfelder, Kohleminen, Fluggesellschaft) im großen Stil durch den State-Owned Enterprises (SOE) Act 1986, das Corporatisation Program 1986 sowie das Privatization Program 1988/89: Dies ermöglichte die finanzielle Trennung von Regierungsbudget und *Company-Budgets*, eine größere Flexibilität und Verantwortung des *Company-Managements* sowie die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen von Unternehmen. Neue *Steuerungsinstrumente und -mechanismen* finden sich im „New Public Management Manifesto“ des New Zealand Treasury 1987 (Hauptprinzipien der Verwaltungsrevolution) und im State Sector Act 1988, nämlich Zielsetzungen, Planungssysteme, Performance Measurement und Input-

Output-Effizienz-Modelle, um die Leistungsaufträge an die Verwaltungsdirektionen erteilen und kontrollieren zu können. Die Trennung von *politischer Führung und administrativer Verantwortung* erfolgte generell so, daß die Minister für die Überwachung (*Performance Monitoring*), die Manager für die Leistungserbringung und Zielerreichung (*Performance Targeting*) verantwortlich zeichnen. Neben der neuen *Produkt- und Qualitätsorientierung* der heute korporatisierten und privatisierten, früher staatlichen Unternehmungen schlug sich die verstärkte Kundenorientierung auch in der Bildung von speziellen Ministerien für Frauenfragen, Jugendfragen, Belange der Pazifischen Inseln usw. (New Client-Oriented Ministeries) nieder (18).

Ein neues *Personalmanagement* geht seit dem State Sector Act 1988 auf nationaler Ebene von den einzelnen Verwaltungsdirektoren aus, welche die internen Führungskonzepte (*Management Systems*) nun selbst in Auftrag geben und ebenso die Anzahl und die Qualifikation ihrer Mitarbeiter und -innen frei festlegen können. Mit der Einführung der vertraglichen Beschäftigung von Verwaltungsdirektoren (maximal fünf Jahre) wurden hier neue Möglichkeiten für Quereinsteiger aus der Privatwirtschaft geschaffen. Ansätze zu einem neuen *Finanzmanagement*, insbesondere Vorschläge zur neuen Rechnungsführung (neues Rechnungsmodell) und Ansätze der Kosten- und Leistungsmessung finden sich im Statement of Public Sector Accounting Concepts (SPSAC) der New Zealand Society of Accountants (NZSA). Eine Verbindung von Budgetprozeß und Performance-Monitoring wird im Public Finance Act von 1989 (Financial Management Reform in drei Schritten) aufgezeigt. Und die Financial Statements der Regierung enthalten seit 1992 die vollständige Umstellung auf *'accrual accounting, budgeting and reporting'* (19).

Neuseeland kennt *keine regionale Staatsebene*, dafür sind die Reformbeispiele auf der *lokalen Ebene*, insbesondere die Städte Christchurch und Wellington, mit ihren New Public Management-Maßnahmen umso bekannter geworden, weil sie die dezentrale Organisationsstruktur, die Kunden- und Qualitätsorientierung der öffentlichen Verwaltung sowie den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern nahezu in „Reinkultur“ umgesetzt haben und den Reformprozess auch nach zehn Jahren weiterhin erfolgreich fortsetzen (20).

2.4 Vereinigte Staaten von Amerika: Reinventing Government

In den USA finden sich „marktgesteuerte, öffentliche und bürgerorientierte Reformstrategien“ hauptsächlich auf der kommunalen Ebene, nur vereinzelt auf Bundesebene. In der Zentralverwaltung dominierten bisher Versuche mit der Programmplanung wie PPBS (Planning Programming Budgeting System) oder ZBB (Zero Based Budgeting) sowie föderalistische Entflechtungsstrategien. Erst seit Beginn der Ära Clinton/Gore haben die New Public Management-Reformen auch auf der Bundesebene Einzug gehalten, insbesondere solche zur Leistungs- und

Wirkungsmessung (National Performance Review) und zur Organisationsentwicklung (*Reengineering*). Nach dem republikanischen Wahlsieg in beiden Parlamentskammern im Herbst 1994 (Contract with America) scheinen diese Reformen durch den parteipolitischen Schlagabtausch bereits wieder gebremst oder sogar gefährdet zu sein (21).

Auf der *nationalen Ebene* ergaben sich neue *Organisationsstrukturen* nach 1983 durch die schrittweise Abschaffung der föderalistischen Zusammenarbeit (Executive-Centered Intergovernmental Management) von Bund und Staaten. Neue *Steuerungsinstrumente und -mechanismen* entstehen seit 1972 mit der stetigen Verbesserung – allerdings auch Komplizierung – der Auditing- und Evaluations-Standards bzw. -Verfahren durch das General Accounting Office (GAO) und seiner verschiedenen Boards. Seit 1993 existiert ein neues Konzept zur Kosten- und Leistungsmessung (Objectives of Federal Financial Reporting), um die Service-Performance besser und einfacher beurteilen zu können. Eine Trennung von *politischer Führung und administrativer Verantwortung* ist noch nicht ersichtlich, da sich die politische Diskussion vor allem um die föderalistische Ausgestaltung der Bundesprogramme dreht, d. h. um die Frage, ob der Bund bloß subventionieren oder auch selbst vollziehen soll. Die neue *Produkt- und Qualitätsorientierung* sollte jetzt mit dem Programm der National Performance Review („to create a government that works better and costs less“) erreicht werden (22).

Ein neues *Personalmanagement* wurde auf der nationalen Ebene ab 1978 durch die größere Führungsverantwortung der Direktionsvorsteher und durch die Einführung von Leistungslöhnen für die mittleren und oberen Kader (Civil Service Reform Act) eingeführt. Das Performance Management and Recognition System (PMRS), welches zwei bis zehn Prozent des Lohnes als individuellen Bonus für sehr gute Leistungen vorsieht (Civil Service Retirement Sponse Equity Act 1984), sowie die mögliche Ausdehnung des Pay-for-Performance-Systems auf den gesamten Civil Service (Federal Employee Pay Comparability Act 1990), führten auch zu neuen Lohnstrukturen in der öffentlichen Verwaltung. Das neue *Finanzmanagement* beinhaltet neben den seit 1984 laufenden Versuchen zur Vereinheitlichung der Rechnungsführung und Vermögensbewertung in der öffentlichen Verwaltung durch das Government Accounting Standards Setting Board auch die Reform des Finanzmanagements für ‘agencies’ (Chief Financial Officers [CFO] Act 1990) sowie die Schaffung einer neuen Behörde zum Ausarbeiten der notwendigen Informationskonzepte und Statements für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung durch Agency-Manager, Regierung und Parlament – doch in den meisten ‘agencies’ fehlt noch heute eine Kostenrechnung (23).

Auf *regionaler Ebene* haben einzelne amerikanischen Bundesstaaten mit großen Haushaltsdefiziten in den neunziger Jahren die Programmbudgetierung sowie die Kosten- und Leistungsmessung eingeführt – allen voran ging Kalifornien mit der Proposition 13 von 1978, welches mit

einer Kürzung der (lokalen) Steuereinnahmen um 25% neue Ausgabenkontrollen und Budgetierungstechniken erzwang. Auf *lokaler Ebene* führten auch einzelne Städte neue Budgetierungstechniken ein, so z. B. New York City N. Y. (Cutback Budgeting 1976), Visalia CA (Expenditure Control Budget 1980) oder Sunnyvale CA (Long-Term Budget 1985). Für eine umfassendere Umsetzung der New Public Management-Philosophie wurde insbesondere Phoenix AZ bekannt (24).

2.5 Kanada: *Special Operating Agencies and Public Service 2000*

In Kanada wurden auf Anregung der Zentralregierung vor allem neue Steuerungsinstrumente und -mechanismen, Führungskonzepte und Managementtechniken entwickelt und dafür spezialisierte *Agencies* gegründet.

Auf *nationaler Ebene* entwickelten sich nach 1990 neue *Organisationsstrukturen* durch die Gründung von fünf Special Operating Agencies (SOA's), so z. B. der Consulting and Audit Canada (CAC), welche der Regierung Management-Consulting-Leistungen in den Bereichen Kommunikation und Marketing, Informatik, Finanz- und Personalwirtschaft sowie Rechenschaftsberichte zu Marktpreisen anbietet. Neue *Steuerungsinstrumente und -mechanismen* brachten die Initiative für Increased Ministerial Authority and Accountability (IMAA) 1986 (Zielsetzungen, Leistungs- und Wirkungsmessung von Programmen als Ergänzung der Budgetsteuerung) sowie die Studien zum Departmental Reporting to Parliament 1992 (höhere Relevanz, Verständlichkeit und Zuverlässigkeit des *Reporting*) mit sich (25).

Ein neues *Personalmanagement* wurde nach der Gründung des Canadian Centre for Management Development (CCMD) 1988 und vor allem ab 1989 mit dem Projekt Public Service 2000 entwickelt; letzteres will mit dem Wechsel „*from philosophy of control to philosophy of empowerment*“ eine grundsätzlich neue Verwaltungskultur mit gänzlich anderen Managementprinzipien etablieren. Durch die Flexibilisierung im Personalbereich öffentlicher Verwaltungen, z. B. bei der Lohnklassifizierung des obersten Kaders, ergaben sich hier auch neue Lohnstrukturen. Ein neues *Finanzmanagement* entstand durch die Schaffung eines Government Accounting Standards Setting Board 1981 sowie später durch eine einheitliche Rechnungsführung und Vermögensbewertung in der öffentlichen Verwaltung (26).

Auf der *regionalen Ebene* wurden regionale Ministerien des Ministry of State for Economic and Regional Development (Atlantic Canada Opportunities Agency, Western Canadian Diversification Office) als Teilelemente einer generellen Verwaltungsdezentralisierung und -verkleinerung in Kanada gegründet. Auf der *lokalen Ebene* wurden hier keine Reformprojekte identifiziert (27).

2.6 Großbritannien: Agency-Initiative und Next Steps

In Großbritannien erfolgte in der Ära Thatcher eine umfassende Restrukturierung und Redimensionierung der öffentlichen Verwaltung auf nationaler und lokaler Ebene, insbesondere mit der Financial Management Initiative (FMI) 1982, der Next Steps Initiative (Agency Initiative) 1989 und dem Local Government Act 1992. Damit führte der Zentralstaat von oben her verschiedenste Markt- und Wettbewerbselemente zur Kostensenkung und Effizienzsteigerung in der öffentlichen Verwaltung ein, (re)privatisierte zahlreiche staatliche Betriebe – wie z. B. British Airways, British Leyland, British Telecom – und drängte zudem die Macht der lokalen Ebene stark zurück (28).

Neue *Organisationsstrukturen* entstanden auf der *nationalen Ebene* ab 1988/89 mit der Agency Initiative, durch welche drei Viertel der Regierung und Verwaltung zu New Executive Agencies umgestaltet werden sollen: 350.000 von 550.000 Beschäftigte der Zentralverwaltung (Ministeries, Ministry Boards, Executive Boards, Next Steps Agencies) waren 1993 bereits in solchen oder ähnlichen Organisationsformen tätig. Die grundlegende Reform des National Health Service (NHS) 1989–1991 führte zu internen Märkten und kontrolliertem Wettbewerb im Gesundheitswesen. Neue *Steuerungsinstrumente und -mechanismen* ergaben sich durch die neue Kostenkontrolle, Leistungsorientierung und Resultatverantwortung der operativen Verwaltungsmanager (Financial Management Initiative 1982), die Steuerung der New Executive Agencies über Leistungs- und Lieferungsverträge (Agency Initiative 1989) sowie durch den Auftrag zur Entwicklung von Kosten- und Leistungsindikatoren für die verschiedenen lokalen Körperschaften (*Counties*, in Schottland *Regions* und *Districts*, in London *Boroughs*) bis 1995 (Local Government Act 1992). Eine neue *politische Führung und administrative Verantwortung* entstanden mit der Bildung von sog. 'Quangos' (Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations), welche auf regionaler Ebene neu eingerichtet wurden und über 'delegierte Budgets' zentral gesteuert werden. Eine neue *Produkt- und Qualitätsorientierung* der öffentlichen Verwaltung wurde bereits 1982 mit der Financial Management Initiative eingeleitet (*Performance Auditing/Inspection*) (29).

Auf der nationalen Ebene entstand ein neues *Personalmanagement* durch die Einführung von Management-Informationssystemen, Management Support and Training (Financial Management Initiative 1982), durch ökonomische Weiterbildungsveranstaltungen des Cabinet Office (OMCS) für Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung ab 1985 und das Top Management Programme am Civil Service College ab 1986 sowie durch Kurse zur neuen Managementphilosophie (Managing the Cascade of Change) ab 1992. Neue *Personal- und Lohnstrukturen* wurden durch eine kontrollierte und wirksame Personalentwicklung und -schulung (Manual How to Go about Evaluating Training and Development 1990) begleitet, in der Zentralverwaltung wurden 1988/89 dafür 6% der ge-

samten Lohnsumme ausgegeben – fast wie in der Privatwirtschaft. Ab 1991 wurde die Personalrekrutierungsstelle der Zentralverwaltung zur Agency umgestaltet und die Personalwirtschaft stark dezentralisiert; nur noch die höchsten Gehaltsgruppen werden weiterhin zentral rekrutiert. Das neue Finanzmanagement tut sich recht schwer in England, an Stelle einer generellen Aufwands-Ertrags-Rechnung (*'accrual accounting'*) wurde erst ab 1993 eine Aufstellung (Capital Assets Registers) über die Abschreibungen und Zinskosten sämtlicher Anlagen nötig. Für 1998 ist ein integrales *'accrual accounting'* in der gesamten Zentralverwaltung geplant (30).

Auf der neuen *regionalen Ebene* wurden ab 1991 vor allem die Struktur der schottischen Regionalregierung und mögliche regionale Steuereinnahmen diskutiert. Auf der *lokalen Ebene* wurden die Behörden bereits 1980 zum Compulsory Competitive Tendering (CCT) bei einzelnen öffentlichen Leistungen verpflichtet (Local Government Planning and Land Act), 1988 auch zum Contracting Out (Local Government Act). 1991 verpflichtete die nationale Ebene die Städte und Gemeinden, ein Reporting zuhanden der Bevölkerung durchzuführen, welches über Quantität, Qualität, Auswahlmöglichkeiten, Standard und Wert (*'value-for-money'*) der angebotenen Leistungen detailliert Auskunft gibt (Citizens's Charter – Raising the Standard). Hier wurden die Ansprüche der Konsumenten und Konsumentinnen detailliert festgelegt und garantiert, obwohl sie als Bürger und Bürgerinnen auf der lokalen Ebene immer weniger selbst darüber bestimmen konnten. Die nationale Regierung versucht seit 1993 zudem, die verbleibende (kleine) Gemeindeautonomie auf der lokalen Ebene weiter zu beschränken, etwa durch die Limitierung der Property Tax oder durch deren – 1993 gescheiterten – Ersatz durch eine sog. Poll Tax. Zuvor wurden sowohl zu kleine als auch zu große lokale Gebietskörperschaften umfangmäßig vereinheitlicht, und zwar auf eine Größe zwischen 20.000 und 100.000 Einwohner (New Policy Guidelines to the Local Government Commission for England). Eine ähnliche Stoßrichtung verfolgte die Zentralregierung auch mit der Aufgaben- und Kompetenzverlagerung an die sog. *'Quangos'* im Fürsorge-, Gesundheits- und Schulwesen (31).

2.7 Niederlande: Kontraktmanagement

In den Niederlanden erfolgte die Verwaltungsreform durch eine pragmatische Binnenmodernisierung und eine weitgehende Konzertierung von Staat und Gemeinden für die einzelnen Reformschritte (32).

Auf der *nationalen Ebene* ergaben sich ab 1983 neue *Organisationsstrukturen* durch die verwaltungsinterne Delegation von Kompetenzen und Verantwortung an niedrigere Hierarchiestufen (Self-Management im Rahmen des Improvement of Performance in Government Organizations) sowie durch vereinzelte *Agency-Bildungen*, vor allem ab 1990

im Bereich der Personalentwicklung. Neue *Steuerungsinstrumente und -mechanismen* zur Ergänzung der inputorientierten Budgetkontrolle, konkret: Leistungsvorgaben und -kontrolle im Sinne eines *Contract Management* und einer *Performance Control* sind bereits 1983 im Rahmen des Improvement of Performance in Government Organizations gefordert worden (33).

Auf der *lokalen Ebene* sind vor allem die Städte Tilburg und Delft mit ihren neuen Management- und Steuerungsmodellen hervorzuheben, welche ein Kontraktmanagement aufgrund konzernähnlicher Verwaltungsstrukturen und Steuerungsinstrumenten inklusive produktbezogener Zielvorgaben und umfassender Leistungsmessungen realisiert haben (34).

2.8 Skandinavien: Free Communes and Counties in Schweden

In *Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland* zeichnet sich die Verwaltungsreform durch eine frühe regionale Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens aus, d. h. durch einen einheitlichen skandinavischen Standard (Nordic Proposal 1969) mit länderspezifischen Abweichungen (35).

Neue *Organisationsstrukturen* ergaben sich auf nationaler Ebene durch die verschiedenen Agency-Bildungen in den einzelnen Ländern, so z. B. in Dänemark für den Bau und Unterhalt der Verwaltungsliegenschaften und Paläste (Palaces and Property Agency 1990) oder das Beschaffungswesen im öffentlichen Sektor (National Procurement Denmark 1992) sowie in Finnland für die EDV-, Finanz- und Personalberatung (Administrative Development Agency 1987). Ein neues *Finanzmanagement* zeigte sich in Norwegen durch die Annäherung von öffentlicher und privater Rechnungsführung (New Accounting Recommendation 1988), welche eine direkte Ermittlung von Cash Flow Statements ermöglicht – und zwar ganz analog zur Methode des US Financial Accounting Standards Board (SFAS 95) (36).

In *Schweden* besteht ein genereller Reformplan zur Erneuerung bzw. zum Umbau des Wohlfahrtsstaates (Concerted Programme for the Renewal of the Public Sector 1985), welcher externe und interne Organisationsformen des Staates verändern will: Auf der Makroebene sollen geplante Märkte und öffentlicher Wettbewerb zu höheren Leistungen und besseren Wirkungen des staatlichen Angebots – insbesondere im öffentlichen Gesundheitswesen – führen. Auf der Mikroebene soll ein neuer Typ öffentlicher Institutionen – die sog. '*Public Firm*' – den Beschäftigten und Kunden mehr Wahlfreiheiten bei der Arbeitszeitgestaltung bzw. Produktauswahl einräumen. War 1985 bloß weniger staatliche Regulierung und Kontrolle der lokalen Körperschaften vorgesehen, wurde das sog. '*Free Commune Principle*' nach 1990 radikalisiert und auch auf die regionale Ebene ('*Counties*') ausgedehnt (37).

2.9 Internationaler Vergleich

Die besprochenen Verwaltungsreformen auf nationaler Ebene lassen sich anhand der vorgestellten acht Beurteilungskriterien und der wichtigsten Reformschritte wie folgt miteinander vergleichen:

- *Australien, Neuseeland und Großbritannien* zeichnen sich durch umfassende Verwaltungsreformen aus, welche auf sämtlichen Controllingdimensionen (Personal, Finanzen und Leistungen) visionäre Konzepte und konkrete Instrumente beinhalten.
- Mit der aktuellen Verwaltungsreform in den *USA* wird versucht, die neuen Konzepte der Leistungs- und Wirkungsmessung mit konkreten Instrumenten zu ergänzen sowie mit dem Finanz- und Personalmanagement zu verbinden.
- In *Kanada* geht die Verwaltungsreform vor allem von den neuen Führungskonzepten und Managementinstrumenten für den öffentlichen Dienst aus, die Controllingdimensionen Finanzen und Leistungen bleiben eher im Hintergrund.
- In den *Niederlanden* stehen die Verwaltungsreformen auf nationaler Ebene im Schatten der Erfolge auf kommunaler Ebene, insbesondere in den Städten Delft und Tilburg.
- In *Schweden* führte die Verwaltungsreform über neue Konzepte des öffentlichen Rechnungswesens und neue Instrumente des Finanzmanagements zu ganz eigenständigen Innovationen, nämlich zur 'Public Firm' im öffentlichen Sektor und zum 'Free Commune Principle' für Kommunen und Regionen.

Die folgende Tabelle versucht diesen internationalen Vergleich nochmals übersichtlich zusammenzufassen:

Tabelle 2:

Vergleich der Verwaltungs-Reformen auf nationaler Ebene

Beurteilungs- und Vergleichs-Kriterium:	AUS	NZ	USA	CND	GB	NL	S
- Organisation: Agency-Bildungen	*	*	*	*	*	*	*
- Steuerung: Leistungs- und Wirkungsindikatoren	*	*	*	-	*	*	*
- Pol. Führung/Adm. Verantwortung: Trennung	*	*	-	-	*	*	*
- Produktqualität: Kunden-Orientierung	*	*	-	*	*	*	*
- Personal-Management: Vertragslöhne	*	*	*	*	*	*	*
- Finanz-Management: Kostenrechnung	*	*	-	*	-	*	-
- Performance-Management: Benchmarking	*	*	-	*	*	*	-
- Process-Management: Organisations-Entwicklung	-	-	*	*	-	-	-

Legende: *) vorhanden, -) nicht vorhanden

3. Schlußfolgerungen

Die internationalen Reform Erfahrungen mit New Public Management und wirkungsorientierter Verwaltung lassen sich – im Hinblick auf kommende und mögliche Verwaltungsreformen in Österreich – wie folgt zusammenfassen:

- Der *Anstoß zu einer* raschen und weitreichenden *Verwaltungsreform* kam meist von außen, etwa durch eine tiefe, langandauernde Wirtschaftskrise (im Falle Neuseelands), durch neugewählte Labour-Regierungen (Australien, Neuseeland) oder konservative Regierungen (Großbritannien). Wenn sich die konjunkturelle Lage der Wirtschaft und die strukturellen Budgetdefizite der öffentlichen Hand in kurzer Zeit nicht wesentlich verbessern, dürften sich die Realisierungschancen von New Public Management-Reformen auch in Österreich rasch erhöhen: Dies gilt insbesondere dann, wenn es – wie im Ausland – gelingt, die neuen Verwaltungsführungsmodelle mit einem breiten parteipolitischen Konsens – statt mit einem Links-Rechts-Schlagabtausch – anzugehen und umzusetzen.
- Die Reform der öffentlichen Verwaltung benötigt in der Regel eine lange Vorlaufzeit, in welcher erste Vorschläge und Konzepte für die *Kosten-, Leistungs- und Wirkungsmessung* (Indikatoren- und Kennzahlensysteme), die *Kosten-Leistungsrechnung* sowie für *neue Rechnungsmodelle und Budgetsysteme* erarbeitet werden. Diese Grundlagen wurden vor allem auf der nationalen Ebene entwickelt und dort auch zuerst umgesetzt. Mit der rasanten Entwicklung der Informationstechnologie und dem vermehrten EDV-Einsatz in der öffentlichen Verwaltung dürfte es auch in Österreich immer leichter fallen, die Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu entwickeln und sinnvoll einzusetzen.
- Ähnliches gilt für die Entwicklung und Einführung *neuer Personal-konzepte*: Ausbildung, Entlohnung, Führung und Rekrutierung können in öffentlichen Verwaltungen oft nur langsam und schrittweise verändert werden; die Reform des Beamtenrechts, z. B. die Abschaffung des Beamtenstatus von oben nach unten und nicht umgekehrt, gelingt meist eher schwer und spät. Dennoch bestimmen diese Neuerungen das Reformklima im Personalbereich und stellen eine wichtige Vorbedingung für weitergehende Reformen und eine neue, leistungsorientierte Führungskultur in der öffentlichen Verwaltung dar.
- Die *Federführung der Verwaltungsreform* liegt – gemäß internationalen Erfahrungen – einerseits auf der nationalen Ebene für die Top-Down-Reformstrategie der Dezentralisierung und Verantwortungsdelegation, andererseits bei den großen Städten auf der lokalen Ebene für die Bottom-Up-Reformstrategie der Markt- und Wettbewerbsorientierung. Die regionale Ebene der Provinzen ist dabei eher Mitläufer oder Nachläufer, außer vielleicht im Fall des Staates Kalifornien/USA mit der Proposition 13.

Die Umsetzung von New Public Management-Reformen braucht somit auch in Österreich eine gewisse *Anlauf- und Vorlaufzeit*, in welcher Reformschritte in den Bereichen Organisationsstrukturen und Personalführungskonzepte, Globalbudgets und Leistungsaufträge, Kostenrechnungen sowie Leistungs- und Wirkungsmessungen in entsprechenden Pilotprojekten parallel erfolgen können.

Dieses pragmatische und schrittweise Vorgehen würde dann einer Kombination der Reformprozeßstile in Großbritannien und in den Vereinigten Staaten von Amerika entsprechen: Eine New Public Management-Reform „von oben“ – wie in Großbritannien – müßte also vom Bund ausgehen, wenn er hier die notwendige Vorreiterrolle einnehmen möchte; kombiniert mit einer Erneuerung des Föderalismus – wie in den USA – durch einen neuen Anlauf zur Reform der Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Erfolgreiche Versuche mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in einzelnen Bundesländern, Städten und Gemeinden könnten hier zusätzlichen Reformdruck „von unten“ erzeugen. Damit würde auch gewährleistet, daß sich New Public Management und wirkungsorientierte Verwaltungsführung mit dem österreichischen System des Vollzugsföderalismus vertragen (38).

Anmerkungen

- (1) Dieser Beitrag beruht auf einer Literaturstudie zum internationalen Stand der Verwaltungsforschung und der nationalen Verwaltungsreformen im Bereich des New Public Management und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, welche 1994 im Auftrag des Eidgenössischen Personalamtes in Bern erstellt wurde. Erstveröffentlichung (mit Schlußfolgerungen für die Schweiz) in: Hablützel et al. (1995). Abdruck des leicht überarbeiteten und angepaßten Artikels mit freundlicher Genehmigung des Verlags Haupt in Bern/Schweiz.
- (2) Hill (1993) 167 ff.
- (3) Flynn (1993) 3.
- (4) Klages (1992) 16; Osterloh (1994) 13 f.
- (5) Mellon (1993) 25.
- (6) Hood (1990) 210; Richards, Rodrigues (1993) ff.
- (7) Mellon (1993) 26 f.
- (8) Osborne, Gaebler (1992) IX f.
- (9) Gustafsson (1987) 180.
- (10) Metzen (1994) 96 ff.
- (11) Osborne, Gaebler (1993); Buschor (1993 und 1995).
- (12) Haldemann (1995) 9.
- (13) Hood, Roberts, Chilvers (1990) 141; Naschold (1994) 372 ff.
- (14) Considine (1990) 175 ff.; Mellors (1993) 23 ff.; Hede (1991) 501; Keating, Holmes (1990) 173.
- (15) Considine (1990) 177; Lüder (1992) 4; OECD (1993d) 25 ff.
- (16) Considine (1990) 174 f.; Taggart (1992) 368; Yeatman (1987) 339 ff.; Wood (1991) 26 ff.; OECD (1991) 10.
- (17) Douglas (1990) 218; Naschold (1994) 372 f.
- (18) Considine (1990) 178; Hood (1990) 210; Lojkin (1992) 33 ff.; Scott, Bushnell, Sallee (1990) 138 ff. und 153 ff.; Taggart (1992) 369.
- (19) Considine (1990) 178; Scott, Bushnell, Sallee (1990) 153 ff.; Gilling (1994) 205 ff. und Pallot (1994) 226 ff., beide in Buschor, Schedler (1994); OECD (1993d) 39 ff.

- (20) Gray, Dumont du Voitel (o. J.) 4 ff.
- (21) Naschold (1994) 372; Schedler (1995) 16.
- (22) Stever (1993) 71 ff.; Rist (1989) 358; Van Daniker (1994) 64 f., in Buschor, Schedler (1994).
- (23) Considine (1990) 175; Ingraham (1991) 41 ff.; Klay (1993) 954 f.; Lüder (1992) 4; OECD (1993d) 58; Seidman (1992) 40 ff.
- (24) Berne, Stiefel (1993) 665 ff.; Osborne, Gaebler (1992) 16 f.; Van Daniker (1994) 64 f., in Buschor, Schedler (1994).
- (25) Armstrong (1992) 5 ff.; Aucoin (1988) 150 f.; Greenberg, Willey (1994) 91 ff., in Buschor, Schedler (1994); OECD (1993a) 48 f.; Roth (1991) 7 f.
- (26) Hede (1991) 493; Lüder (1992) 4; Tellier (1990) 126 ff.
- (27) Aucoin (1988) 155 f.
- (28) Naschold (1994) 372 f.
- (29) Blackman, Stephens (1993) 38; Carter (1991) 86; Eichhorn (1987) 338; Ellwood (1994) 164 ff. und Hepworth (1994) 142 f., beide in Buschor, Schedler (1994); Finer (1992) 24 ff.; Flynn, Grey, Jenkins (1990) 159 ff.; Grey, Jenkins (1991) 47 ff.; Hede (1991) 497 f.; Hood (1992) 25; Kemp (1990) 194; Mellon (1993) 25; Roth (1991) 8; Stewart, Walsh (1992) 501 ff.
- (30) Carter (1991) 86; Eichhorn (1987) 339; Grey, Jenkins (1991) 47 ff.; Hede (1991) 500 f.; Johnson (1994) 198; OECD (1993a) 42 f.; OECD (1993d) 51 ff.; Stewart (1992) 7 f.; Stewart, Walsh (1992) 501.
- (31) Alexander, Orr (1993) 33 ff.; Blackman, Stephens (1993) 37; Davies, Hinton (1993) 51; Doern (1983) 18; Hepworth (1994) 149 ff., in Buschor, Schedler (1994); Hill (1993) 174; Leach (1994) 14; Rehfuß (1991) 466 f.; Stewart, Walsh (1992) 502; West (1994) 18 ff.
- (32) Naschold (1994) 372 f.
- (33) Byrne (1993) 50; Mol (1989) 365 ff.
- (34) KGST (1992); Lantinga (1993) in Visura 1993; Reichard (1992) 9 ff.
- (35) Monsen (1994) 296 ff., in Buschor, Schedler (1994)
- (36) Byrne (1993) 55 ff.; OECD (1992a) 51; Monsen (1994) 301, in Buschor, Schedler (1994)
- (37) Gustafsson (1987) 180 ff.; Otter (1994) 256 ff.
- (39) Hesse, Benz (1990) 135 ff.

Literatur

- Alexander, Alan; Orr, Kevin, The reform of Scottish local government, in: Public Money & Management 14/1 (1994) 33–38.
- Armstrong, Jim, Special operating agencies (in Canada), evolution or revolution?, in: Optimum 22/2 (1991–1992) 5–12.
- Aucoin, Peter, Contraction, managerialism and decentralization in Canadian government, in: Governance 1/2 (1988) 144–161.
- Berne, Robert; Stiefel Leanna, Cutback budgeting, the long-term consequences, in: Journal of policy analysis and management 2/4 (1993) 664 ff.
- Blackman, Tim; Stephens, Chris, The internal market in local government, an evaluation of the impact of customer care, in: Public Money & Management 13/4 (1993) 37–44.
- Buschor, Ernst, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Referat an der Generalversammlung der Zürcher Handelskammer vom 1. Juli 1993 (= Wirtschaftliche Publikationen der Zürcher Handelskammer 52, Zürich 1993).
- Buschor, Ernst, Das Konzept des New Public Management, Der Ansatz zur wirkungsgeführten Verwaltung, in: Schweizer Arbeitgeber 6 (1995) 272–276.
- Buschor, Ernst; Schedler, Kuno (Eds.), Perspectives on performance measurement and public sector accounting, The 4th Biennial Conference on Comparative International Governmental Accounting Research (CIGAR) on 25–26 March 1993 in St. Gallen (= Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht 71, Bern 1994).
- Byrne, Paul, Internal markets for the provision of goods and services for use by central administrations, Denmark, Ireland and United Kingdom, in: OECD Public Manage-

- ment Occasional Papers, Internal Markets (= Market-Type Mechanisms Series 6, Paris 1993).
- Carter, Neil, Learning to measure performance, the use of indicators in (UK) organizations, in: *Public Administration* 69/1 (1991) 85–101.
- Considine, Mark, Managerialism strikes out, in: *Australian Journal of Public Administration* 49/2 (1990) 166–178.
- Considine, Mark, Administrative reform “down-under”, recent public-sector change in Australia and New Zealand, in: *International Review of Administrative Sciences* 56/1 (1990a) 171–184.
- Davies, Ken; Hinton, Peter, Managing Quality in local government and the health service, in: *Public Money & Management* 13/1 (1993) 51–54.
- Doern, G. Bruce, The UK Citizen’s Charter, origins and implementation in three agencies, in: *Policy and Politics* 21/1 (1993) 17–29.
- Douglas, Roger, State sector management and reform in New Zealand, in: *Australian Journal of Public Administration* 49/3 (1990) 216 ff.
- Eichhorn, Peter, Verwaltungsreformen in Großbritannien – Die Britische Regierung strebt nach mehr Effizienz und Effektivität, in: *Die öffentliche Verwaltung* 40/8 (1987) 335–339.
- Finer, Elliot, The Next Steps program, Executive Agencies in the United Kingdom, in: *Optimum* 22/2 (1991–1992) 23–30.
- Flynn, Norman, Editorial, new management relationships in the public sector, in: *Public Money & Management* 13/3 (1993) 3.
- Flynn, Andrew; Gray, Andrew; Jenkins, William I., Taking the next steps, the changing management of (the UK) government, in: *Parliamentary Affairs* 43/2 (1990) 159–178.
- Gray, Andrew; Jenkins, Bill, et al, The management of change in Whitehall, the experience of the FMI (Financial Management Initiative), in: *Public Administration* 69/1 (1991) 41–59.
- Gray, John; Dumont du Voitel, Roland, Christchurch Neuseeland, Fallbeispiel einer erfolgreichen Reform im öffentlichen Management (= Zuendel & Partner o. N., Heidelberg o. J.).
- Gustafsson, Lennart, Renewal of the public sector in Sweden, in: *Public Administration* 65/2 (1987) 179–191.
- Hablützel, Peter; Haldemann, Theo; Schedler, Kuno; Schwaar, Karl (Hrsg.), Umbruch in Politik und Verwaltung, Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz (Bern, erscheint Oktober 1995).
- Haldemann, Theo, New Public Management, Ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes? Schulungsunterlage zum internationalen Stand der Verwaltungsforschung und der Verwaltungsreform im Bereich des New Public Management (= Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes 1, Bern 1995).
- Hede, Andrew, Trends in the higher civil services of Anglo-American systems, in: *Governance* 4/4 (1991) 489–510.
- Hesse, Joachim Jens; Benz, Arthur, Die Modernisierung der Staatsorganisation: Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland (Baden-Baden 1990).
- Hill, Hermann, Strategische Erfolgsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung, in: *Die Verwaltung* 26/2 (1993) 167–181.
- Hood, Christopher, De-Sir Humphreyfying the Westminster model of bureaucracy, a new style of governance?, in: *Governance* 3/2 (1990) 205–214.
- Hood, Christopher, A public management for all seasons (in the UK)?, in: *Public Administration* 69/1 (1991) 3–19.
- Hood, Christopher, Execution of administrative functions by statutory public corporations and statutory bodies, in: Stark Christian (Hrsg.) 1992, Erledigung von Verwaltungsaufgaben durch Personalkörperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, Aufgaben, Organisation, Verfahren und Finanzierung, Landesbericht Großbritannien (Baden-Baden 1992) 101–128.
- Hood, Christopher; Roberts, Paul; Chilvers, Marilyn, Cutbacks and public bureaucracy, consequences in Australia, in: *Journal of Public Policy* 10/2 (1990) 133–163.

- Ingraham, Patricia W., A summary of the experience with pay for performance in the United States, in: OECD Public Administration Occasional Papers, S. 41–64, 1991.
- Johnson, Nevil, Der Civil Service in Großbritannien, Tradition und Modernisierung, in: Die Öffentliche Verwaltung 47/5 (1994) 196–200.
- Keating, Michael; Holmes, Macolm, Australia's budgetary and financial management reforms, in: Governance 3/2 (1990) 168–185.
- Kemp, Peter, Next steps for the British civil service, in: Governance 3/2 (1990) 186–196, 1990.
- Klages, Helmut, Modernisierungsperspektiven der öffentlichen Verwaltung, in: Verwaltungsmanagement (Teil B. 1.2), Konzeptionen des Managements – Konzepte, Systeme, S. 1–26, 1992.
- Klay, Wiliam Earle, The temporal, social, and responsiveness dilemmas of (US) public personnel administration, in: International Journal of Public Administration 16/7 (1993) 945–967.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST), Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung, Fallstudie Tilburg (Köln 1992).
- Leach, Steve, The local government review, a critical appraisal, in: Public Money & Management 14/1 (1994) 11–16.
- Lojkine, Susan M., State-owned enterprises – the New Zealand experience, in: Optimum 22/2 (1991–1992) 31–39.
- Lüder, Klaus, International analysis of governmental accounting (= Speyerer Arbeitshefte 98, Speyer 1992).
- Mellon, Elizabeth, Ececutive Agencies, leading change from the outside-in, in: Public Money & Management 13/2 (1993) 25–31.
- Mellors, John, Internal markets for the provision of goods and services for use by central administrations: Australia, in: OECD Public Management Occasional Papers, Internal Markets (= Market-Type Mechanisms Series 6, Paris 1993).
- Metzen, Heinz, Schlankheitskur für den Staat, Lean Management in der öffentlichen Verwaltung (Frankfurt a. M./New York 1994).
- Mol, Nico, Contract-based management control in government organizations, in: International Review of Administrative Sciences 55/3 (1989) 365–379.
- Naschold, Frieder, Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, in: ders./Pröhl, Marga (Hrsg.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen (Gütersloh 1994) 363–410.
- Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), Value and vision, Management development in a climate of civil service change (= Public Management Occasional Papers, Paris 1992).
- Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), Public management developments, Survey 1993 (Paris 1993).
- Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), Public management, OECD country profiles (Paris 1993 a).
- Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), Accounting for what? The value of accrual accounting to the public sector (= Public management studies, Paris 1993 b).
- Osborne, David; Gaebler, Ted, Reinventing government, How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector (Reading MA 1992).
- Osterloh, Margit, Neue Arbeitsformen durch neue Technologien, in: unizürich (Magazin der Universität Zürich) 1 (1994) 13–14.
- Osterloh, Margit, Tendenzen im Management der industriellen Produktion, Darstellung der wichtigsten Ansatzpunkte, in: Neue Zürcher Zeitung 231 vom 4. Oktober 1994 (1994 a) 65.
- Otter, Carsten von, Reform strategies in the Swedish public sector, in: Naschold, Frieder; Pröhl, Marga (Hrsg.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen (Gütersloh 1994) 255–286.
- Rehfuss, John, The competitive agency, thoughts from contracting out in Great Britain and the United States, in: International Review of Administrative Sciences 57/3 (1991) 465–482.

- Reichard, Christoph, Auf dem Weg zu einem neuen Verwaltungsmanagement, in: *Verwaltungsmanagement* (Teil B 1.1), Konzeptionen des Managements – Konzepte, Systeme, S. 1–27, 1992.
- Richards, Sue; Rodrigues, Jeff, Strategies for management in the Civil Service, change of direction, in: *Public Money & Management* 13/2 (1993) 33–38.
- Rist, Ray C., Managing accountability, the signals sent by auditing and evaluation, in: *Journal of Public Policy* 9/3 (1989) 355–370.
- Roth, David, Innovation in government management, the case of (Canadian) special operating agencies, in: *Optimum* 21/3 (1990–1991) 7–17.
- Schedler, Kuno, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell, Fallstudie Schweiz, (Bern/Stuttgart/Wien 1995).
- Scott, Graham; Bushnell, Peter; Sallee, Nikitin, Reform of the core public sector, New Zealand experience, in: *Governance* 3/2 (1990) 138–167.
- Seidman, Harold, Government corporations in the United States, in: *Optimum* 22/2 (1991–1992) 40–44.
- Stever, James A., The growth and decline of executive-centered intergovernmental management (in the US), in: *Publius* 23/1 (1993) 71–84.
- Stewart, John; Walsh, Kieron, Change in the management of (UK) public service, in: *Public Administration* 70/4 (1992) 499–518.
- Taggart, Michael, The impact of corporatisation and privatisation on (New Zealand) administrative law, in: *Australian Journal of Public Administration* 51/3 (1992) 368–373.
- Visura, Gemeinde – am Ende oder im Aufbruch? (= Visura Gemeinde-Tagung vom 19. Januar 1994 in Zürich, Aarau 1994).
- West, Tom L., Implications of local Government Reorganization, in: *Public Money & Management* 14/1 (1994) 17–21.
- Wood, Robert, Performance pay and related compensation practices in Australian State Public Sector Organisations, in: *OECD Public Management Occasional Papers* (Paris 1991) 9–39.
- Yeatman, Anna, The concept of public management and the Australian state in the 1980s, in: *Australian Journal of Public Administration* 46/4 (1987) 339–356.

KOMMENTAR

Das WIFO und die Energiesteuer: Perpetuum Mobile in Sicht?

THOMAS RITT

Die im Mai veröffentlichte Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (1), in der die Auswirkungen einer Energiebesteuerung berechnet wurden, hat in den Medien ihren Niederschlag gefunden.

Gerald Stoiber in den *Salzburger Nachrichten*: „In Österreich wurde gegen eine Ökosteuer der fehlende internationale Gleichklang ins Treffen geführt. Wirtschaftsforscher räumen damit auf.“

Im *Standard* findet sich zum Thema „Alleingang“ noch eine Steigerung: „Kräftige Energiesteuer auch bei österreichischem Alleingang gut verkraftbar“. Da will auch *Die Presse* nicht zurückstehen und setzt mit „Energiesteuer-Solo ist wirtschaftlich sinnvoll“ kräftig nach.

„Die Studie belegte für Österreich das, was international bereits wissenschaftlich erwiesen ist: Eine klug konstruierte Ökosteuer bremst das Wirtschaftswachstum nicht ab, sondern fördert es durch einen Investitions- und Technologieschub nachhaltig. Sie gefährdet nicht Arbeitsplätze, sondern schafft neue; sie senkt nicht notwendigerweise die Staatseinnahmen, sondern kann auch zum Abbau des Budgetdefizits beitragen. Eine steuer-

politische Wunderwaffe war gefunden.“

Das glaubt zumindest Klaus Grubelnik im *profil* nach der Lektüre der WIFO-Studie.

Ob dieser naive Wunderwaffenglaube in verkürzter Recherche eines Wirtschaftsjournalisten zu suchen ist oder ob die WIFO-Studie tatsächlich so erstaunliche Ergebnisse liefert, ist leicht festzustellen:

Beides trifft zu. Einerseits hat der Wunderwaffenentdecker vom *profil* nur die für eine Energiesteuer am günstigsten ausgefallene WIFO-Berechnung (von den acht berechneten Energiesteuervarianten zeigen nur zwei geringe positive Effekte) zitiert, andererseits kommt das WIFO zu doch sehr ungewöhnlichen Entdeckungen.

Die Ergebnisse der WIFO-Berechnungen sind ja wirklich sensationell: Sogar eine relativ hohe Energiesteuer, deren Ertrag innerhalb von fünf Jahren von 12 auf 49 Milliarden steigt, habe auch bei einem österreichischen Alleingang sehr geringe negative Auswirkungen auf die Industrie. Sogar die energieintensiven Branchen wie Stahl, Papier und Chemie, sind nur wenig betroffen, obwohl die vorgesehenen Ausnahmen nur geringfügig und befristet sind und obwohl die Kompensation durch die Senkung der Lohnnebenkosten diese gleichzeitig kapitalintensiven Branchen wenig entlastet.

Waren alle Diskussionen der letzten Jahre umsonst, alle Befürchtungen in energieintensiven Bereichen, die auch im internationalen Wettbewerb stehen, an Konkurrenzfähigkeit zu verlieren, nur Theaterdonner und vergossene Krokodilstränen?

Die Diskussionen der letzten Jahre hatten schon ihre Berechtigung. Die sensationellen WIFO-Ergebnisse haben ihre Ursache darin, daß auch umfang-

reiche und mathematisch genaue Berechnungen dann falsche Ergebnisse liefern, wenn die zugrundeliegenden Annahmen nicht der Realität entsprechen.

Das WIFO geht für seine Input-Output-Analyse von einer Vollüberwälzung der Kostenerhöhung durch die Energiesteuer aus. Allein durch diese Annahme, die völlig der wirtschaftlichen Realität widerspricht, wird der Alleingang bei einer hohen Energiesteuer so unproblematisch. Die Annahme besagt, daß die Betriebe die Energiesteuer an ihre Kunden weitergeben können, ohne große Umsatzeinbußen oder gar die Verdrängung vom Markt befürchten zu müssen. Die Unternehmen werden als Preissetzer, wie das nur bei Monopolen zutrifft, behandelt. Für Betriebe, die regionale Märkte beliefern und der Konkurrenz nicht ausgesetzt sind, mag dies stimmen. Für die Branchen, die im Mittelpunkt der Diskussion über Wettbewerbsfähigkeit und Energiesteuer stehen, trifft dies in keinem Fall zu. Die österreichischen energieintensiven Betriebe stehen in einem harten internationalen Wettbewerb. Verkauft wird in den Bereichen Eisen, Stahl, Chemie und Papier zu Weltmarktpreisen. Diese bilden sich nach Angebot, Nachfrage, manchmal auch nach verbotenen Kartellabsprachen. Die österreichische Energiesteuer hat auf Weltmarktpreise keinen Einfluß. Nur bei einer monopolistischen Beherrschung der Weltmärkte für Eisen, Stahl, Papier und chemische Erzeugnisse durch österreichische Produzenten wäre die WIFO-Annahme gerechtfertigt. Da nicht einmal das WIFO eine solche herausragende Marktposition der heimischen Betriebe ausweist, muß im Gegensatz zur Studie von deutlichen Marktanteilsverlusten der genannten Branchen ausgegangen werden. Dadurch sind die ausgewiesenen Werte für das BIP und die Beschäftigung deutlich nach unten zu korrigieren.

Eine Antwort, welche Auswirkungen ein Alleingang auf die real existie-

rende österreichische Wirtschaft hat, wurde nicht gegeben. Berechnet wurden Energiesteuerauswirkungen für eine österreichische Industrie, die den Weltmarkt beherrscht.

Auch ein anderer langjähriger Streitpunkt in der Energiesteuerdiskussion, die Verteilungswirkungen, wurde nicht zufriedenstellend behandelt. Zumindest konnten keine falschen Annahmen getroffen werden, da die Verteilungswirkungen einer Energiesteuer gar nicht behandelt wurden. In einem Halbsatz überlassen die WIFO-Forscher „die Evaluierung von Verteilungseffekten zukünftiger Forschungsarbeit“.

Abgesehen davon, daß diese Effekte schon recht gut und mit übereinstimmenden Ergebnissen beschrieben sind, wurde, nachdem schon die Frage der Wettbewerbsverzerrungen beim Alleingang falsch beantwortet war, ein weiterer wichtiger Punkt in der Energiesteuerdiskussion einfach ignoriert. Auch für die Erklärung der Simulationsergebnisse wäre die Klärung der Auswirkungen auf die personelle Einkommensverteilung wichtig. Da die Konsumquoten mittlerer und höherer Einkommensgruppen deutlich kleiner sind als die der unteren Einkommensgruppen, haben solche regressiven Verteilungseffekte auch negative Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Das kann auch – ohne, daß das WIFO darauf aufmerksam gemacht hat – ein wichtiger Grund für die in den meisten Szenarien ermittelten negativen Wachstums- und Beschäftigungseffekte sein.

Die wesentlichen Fragen, die mit einer Energiesteuer zusammenhängen, konnten durch die WIFO-Studie nicht beantwortet werden. Dafür liefert die Studie aber ein weiteres aufsehenerregendes Erkenntnis: Eine richtig angelegte Energiesteuer habe einen deutlich positiven Beschäftigungseffekt. Das WIFO erwartet sich etwa 34.000 Arbeitsplätze. Diese Effekte sollen laut WIFO dadurch zustande kommen,

daß die Energiesteuer durch eine Senkung der Lohnnebenkosten kompensiert wird und ein Teil der Einnahmen „für die verstärkte Diffusion energieeffizienter Technologien verwendet wird“.

Der positive Beschäftigungseffekt, der in der Studie aufgezeigt wird, kann aber gerade durch die Technologieänderung zunichte gemacht werden. Diese Technologieänderungen werden immer als ein wichtiges Ziel der Energiesteuer genannt. Durch einen hohen Energiepreis soll der Anreiz zum Energiesparen so groß werden, daß Produktionsprozesse umgestellt oder gar ganz anders angelegt werden. Diese erwünschte Änderung wurde in den Berechnungen des WIFO aber nicht simuliert. Da eine Berechnung dieses Effektes umfangreiche Änderungen in der Input-Output-Matrix erfordern würde, hat man auf diesen wichtigen Wirkungszusammenhang einfach verzichtet. Die Annahme war, daß trotz einer hohen Energiesteuer die Produktionstechnologie gleich bleibt. Denn anders als in der Studie dargestellt, haben Unternehmer nicht nur die Möglichkeit, durch Kraft-Wärmekopplung bei ihren Anlagen Energie zu sparen. Es ist bei einer deutlichen Energiepreiserhöhung auch mit Änderungen im Produktionsprozeß und vorgezogenen Anlageinvestitionen zu rechnen. Da aber die Arbeitskosten meist ein Vielfaches der Energiekosten betragen, werden solche Prozeßänderungen und Neuinvestitionen auch zum Verlust von Arbeitsplätzen führen. Wenn schon eine Anlage optimiert oder erneuert wird, dann in allen Bereichen. Dem Beschäftigungsgewinn bei den Anlagenbauern steht ein Verlust von Arbeitsplätzen in allen andern Bereichen gegenüber.

Weiters muß man von den WIFO-Werten des Beschäftigungseffektes jene negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung abziehen, die sich durch die von den Autoren nicht berücksichtigten Marktanteilsverluste

der energieintensiven Branchen im internationalen Wettbewerb ergeben (s. o.). Angesichts dieser Tatsachen ist es auszuschließen, daß eine Energiesteuer nach den vom WIFO gerechneten Vorgaben im Alleingang überhaupt einen positiven Beschäftigungseffekt hat. Viel wahrscheinlicher ist das Gegenteil.

Auch die WIFO-Schätzung der Energieeinsparung und damit der CO₂-Reduktion steht auf schwachen Beinen. Die Energiepreiselastizitäten, welche für so eine Berechnung nötig wären, sind nicht annähernd zu ermitteln.

Ein weiteres Problem ist, daß marktwirtschaftliche Instrumente wie eine Energiesteuer nur dann gut vorherzusagen sind, wenn man den Markt kennt. In der österreichischen Umweltpolitik gibt es schon ein Beispiel für ein marktwirtschaftliches Instrument: Verpackungsverordnung. Hier haben die Anreize im Markt aber anders gewirkt als vermutet.

Auch bei einer Energiesteuer gibt es eine Reihe von Problemen mit dem Markt, die eine Vorhersage der Einsparungseffekte sehr schwierig machen: das Nutzer-Investor-Dilemma im Haushalts- und Bürobereich, Nichtinvestition aus Kapitalarmut bzw. kurzem Lebenshorizont, unsichere Mietverhältnisse, Monopolbereiche in einigen Wirtschaftsbereichen. Die Liste der Marktversagen welche, die Wirkungen einer Energiesteuer unklar machen, ließe sich noch fortsetzen. Auch eine Abschätzung von Ausweichverhalten, wie beim Tanktourismus, das zwar den inländischen Verbrauch reduziert, durch vermehrte Nachfrage im Ausland den positiven CO₂-Effekt aber geringer ausfallen läßt, als es nach den inländischen Verbrauchswerten zu vermuten wäre, fehlt.

Ein allgemeines Problem mit Vorhersagen ergibt sich aus den mit ökonomischen Berechnungen verbundenen Unsicherheiten. Die in den oben

zitierten Pressemeldungen angesprochenen positiven Effekte einer Energiesteuer beziehen sich auf die vom WIFO gerechnete Hauptvariante. Die angesprochenen positiven Effekte wie Wachstum des BIP (WIFO: +0,4%) Anstieg der Beschäftigung (WIFO: +0,4%) Rückgang des Staatsdefizites (WIFO: -0,3%) sind nicht sehr groß. Wie das WIFO aus eigener langjähriger Erfahrung – etwa mit Prognosen des Wirtschaftswachstums – weiß, sollte man bei so niedrigen Werten vorsichtig sein, eine Aussage zu treffen, da auch nur eine geringfügige Änderung der Annahmen ein Ergebnis völlig verkehren kann. Erst recht, wenn die den Ergebnissen zugrunde gelegten Annahmen mehr als gewagt sind.

Der Versuch, umweltpolitisch sinnvolle Maßnahmen auch als Lösungsansatz für die Arbeitsmarkt-, Wachstums-, und Budgetpolitik zu verkaufen, ist in gewisser Weise verständlich, weil damit versucht wird, auch Menschen, die der Umweltpolitik skeptisch gegenüberstehen, zu überzeugen. Dieser Versuch ist aber weder seriös noch der Sache zuträglich. Einerseits können die positiven Auswirkungen nicht wirklich belegt werden, andererseits ist, wenn die versprochenen positiven Effekte nicht eintreten, die Enttäuschung nach der Einführung sehr groß. Weiters könnte die Erwartungshaltung durch eine solche Vorgangsweise so gesteigert werden, daß bei folgenden Maßnahmen in der Umweltpolitik dann gefragt wird: „Wieviel Arbeitsplätze bringt das jetzt?“ oder

„Wie wird das Wachstum dadurch gesteigert?“.

Umweltpolitik soll die Umweltqualität erhöhen, und das kostet Geld. Der Ertrag ist eine bessere Umweltsituation, für die alle bezahlen. Die Akzeptanz dieser Tatsache ist für die Weiterentwicklung der Umweltpolitik von entscheidender Bedeutung. Studien, die ein umweltpolitisches Perpetuum Mobile vorgaukeln sind da wenig hilfreich.

Obwohl sich die Presse mit euphorischen Schlagzeilen überschlägt, ist weder eine wirtschaftspolitische Wunderwaffe noch ein modernes Perpetuum Mobile in Sicht. Vielmehr ergibt sich der Eindruck, daß versucht wird, die Energiesteuer als etwas anderes darzustellen, als sie ist: eine vernünftige Ergänzung der Instrumente in der Umweltpolitik, die ökologische positive Effekte hat und bei entsprechender Gestaltung auch die Sozialverträglichkeit gewährleisten kann, aber auch Anpassungsprobleme mit sich bringt. Nicht mehr, aber auch nicht weniger.

In einem kleinen Rahmen bleiben auch die internationalen Wettbewerbsverzerrungen erträglich, für eine große Lösung ist aber zumindest eine europäische Lösung zu suchen.

Anmerkung

- (1) Makroökonomische und sektorale Auswirkungen einer umweltorientierten Energiebesteuerung (WIFO-Studie, Wien 1995).

BÜCHER

VERBANDSPOLITIK IN DER EU

Rezension von: Volker Eichener,
Helmut Voelzkow (Hrsg.),
Europäische Integration und ver-
bandliche Interessenvermittlung,
Metropolis Verlag, Marburg 1994,
615 Seiten.

Der Schwerpunkt der sozialwissen-
schaftlichen Forschung zur verbandli-
chen Interessenvermittlung hatte bis-
her darin bestanden, die Struktur und
Funktion von organisierten Interessen
zu analysieren, wobei sowohl das je-
weilige politisch-administrative Sys-
tem als auch die Verbändelandschaft
als gegeben vorausgesetzt wurden.
Wie sich jedoch organisierte Interes-
sen konstituieren und wie sich das Sys-
tem verbandlicher Interessenvermitt-
lung formiert, war dagegen kaum zum
Gegenstand empirischer Forschung
gemacht worden, fanden die Forscher
doch zumindest in den westlichen In-
dustrienationen relativ etablierte und
weitgehend austarierte Verbändeland-
schaften vor (1).

In der jüngeren Verbändeforschung
ist die klassische Theorie der Dualität
von Staat und Verbänden wiederholt
in Frage gestellt worden. Sowohl in
der US-amerikanischen Forschung als
auch in historischen Analysen (2) und
gegenwartsbezogenen Forschungen (3)
sind Beispiele für eine aktive Rolle des
Staates bei der Organisation gesell-
schaftlicher Interessen und bei deren
Einbindung in das politisch-admini-
strative System gefunden worden. Die

Frage nach der Genese von Interessen-
organisationen scheint sich damit im-
mer mehr zu einer Schlüsselfrage bei
der Erklärung des Verhältnisses von
Verbänden und Staat zu entwickeln.

Eine Durchsicht der Literatur zur
Europäischen Integration macht
schnell deutlich, daß die sozialwissen-
schaftliche Forschung von einer er-
heblichen Unsicherheit im Hinblick
auf die spezifische Natur der EU und
ihrer Integrationsdynamik geprägt ist.
Kontrovers ist nicht nur, wie das Eu-
ropa der Zukunft aussehen und die
„Staatswerdung Europas“ verlaufen
sollte, sondern auch, welchen Stand
die Gemeinschaftsbildung mittlerwei-
le erreicht hat und was für ein politi-
sches System Europa heute darstellt.

Es mehren sich die Beiträge zu der
Frage, von welcher Art des politischen
Systems die EU denn nun sei. Die Rol-
len und Funktionsweisen der europäi-
schen Entscheidungsorgane (insbeson-
dere der Europäischen Kommission,
des Ministerrates, des Europäischen
Parlaments und des Europäischen Ge-
richtshofes) erscheinen dabei aber zu-
meist als „black boxes“. Die sozialwis-
senchaftlichen Analysen lesen sich
vielfach wie rechtswissenschaftliche
Gutachten, die den europäischen Ent-
scheidungsprozeß allein aus den Rege-
lungen internationaler Verträge zu er-
klären versuchen. In dieser Perspekti-
ve erscheint die EU lediglich als eine
vertragliche Vereinbarung souveräner
Mitgliedsstaaten, so daß sich die poli-
tikwissenschaftliche Forschung weit-
gehend auf die Analyse der zumeist di-
vergierenden Interessenlagen der na-
tionalen Regierungen und die daraus
resultierenden Verhandlungsprozesse
beschränkt. Was diese Perspektive
nicht berücksichtigt, ist, daß der eu-

ropäische Entscheidungsprozeß weit-
aus komplexer ist, als es die Modelle
des intergouvernementalen Verhan-
delns erahnen lassen. Zwar ist der Rat
das oberste Beschlußfassungsorgan
der EU; seine Souveränität wird je-
doch durch die komplexe Regelung des
Entscheidungsverfahrens im EG-Ver-
trag vielfach gebrochen.

Über die Struktur und Funktions-
weise der supranationalen Institutio-
nen (Regierungen der Mitgliedstaaten,
Europäische Kommission und Eu-
ropäisches Parlament) existieren je-
doch nur vergleichsweise spärliche so-
zialwissenschaftliche Informationen.
Wie das Innenleben der Europäischen
Institutionen aussieht, welche sozialen
Mechanismen und Eigendynamiken
dort die Politikproduktion prägen, war
in der traditionellen EU-Forschung
kaum ein Thema. Welche Machtbalan-
cen, Konflikte und Koalitionen inner-
halb und zwischen den Europäischen
Institutionen herrschen, ist ebenfalls
noch Forschungsdesiderat.

Begreift man den europäischen Ent-
scheidungsprozeß als ein komplexes
Mehr-Ebenen-Netzwerk, so muß man
zwangsläufig eine größere Zahl rele-
vanter Akteure in die Analyse einbe-
ziehen: Neben die im Ministerrat ver-
handelnden nationalen Regierungs-
vertreter treten insbesondere die
Bürokratien mit ihren institutionellen
Eigeninteressen sowie die Vertreter
politischer Minderheitspositionen und
nicht zuletzt die Interessenorganisa-
tionen. Angesichts der zentralen Frage
nach der institutionellen Natur der EU
muß es auch im Hinblick auf die ver-
bandliche Interessenvermittlung, um
weitere Elemente des europäischen
Politiknetzwerks einzubeziehen, gera-
dezu kurios erscheinen, daß sich die
keineswegs reichhaltige empirische
Forschung allzu häufig auf eine Ana-
lyse der bestehenden formalen Ein-
flußmöglichkeiten und nicht auf die
realen Einflüsse konzentriert. Die For-
schung orientiert sich an den formalen
Entscheidungswegen und -regeln und

nicht an der Wirksamkeit empirisch
faßbarer Einflußkräfte.

Wie in der Integrationstheorie insge-
samt, überwiegen auch in den Analy-
sen zur verbandlichen Interessenver-
mittlung generalisierende Aussagen:
So ziehen die Euroskeptiker die Hand-
lungsfähigkeit der EU in Zweifel, weil
auf europäischer Ebene noch keine
hinreichend funktionsfähigen inter-
mediären Strukturen aufgebaut wor-
den seien (4). Diese These trifft sicher-
lich für verschiedene Bereiche zu.
Tatsächlich leiden korporatistische
Arrangements auf der europäischen
Ebene nach wie vor unter ihrer gerin-
gen Handlungsfähigkeit, weil die eu-
ropäischen Dachverbände der Arbeit-
geber und der Gewerkschaften immer
noch als weitgehend entscheidungs-
schwach eingestuft werden.

Es gibt jedoch auch andere Beispie-
le. Vor allem in den Kernbereichen der
Integrationspolitik der EU erweisen
sich nicht nur die politisch-admini-
strativen Strukturen der EU, sondern
auch die diesen Strukturen angelager-
ten Formen der verbandlichen Inter-
essenvermittlung als überraschend
handlungsfähig: So sind insbesondere
die von den Harmonisierungsmaßnah-
men des Binnenmarktprogramms un-
mittelbar betroffenen Verbände, ins-
besondere die Wirtschaftsverbände, in
den Brüsseler Arenen außerordentlich
aktiv. Die Einbindung der Verbände in
die europäische Politikformulierung
und Politikimplementation geht auch
weit über ein bloßes Lobbying hinaus
und schließt – beispielsweise bei der
Harmonisierung des Arbeits-, Um-
welt- und Verbraucherschutzes – weit-
reichend selbstregulative Kompeten-
zen ein, die den Verbänden förmlich
übertragen worden sind.

Da die Staatswerdung Europas im
Sinne einer „segmentären Vergemein-
schaftung“ (5) in einigen Politikfel-
dern in den letzten Jahren große
Fortschritte gemacht hat, in anderen
Politikfeldern jedoch weitgehend
blockiert erscheint, bedarf es – so die

erste zentrale These dieses Sammelbandes – auch im Hinblick auf die Analyse der verbandlichen Interessenvermittlung einer Differenzierung nach Politikfeldern. Eine solche im Anspruchsniveau zunächst einmal „bescheidene“ Analyse der verbandlichen Interessenvermittlung zeigt auf, daß es in einigen Politikfeldern durchaus handlungsfähige europäische Verbände oder sogar Formen einer „private government“ europäischer Verbände gibt, während auch andere Politikfelder auszumachen sind, in denen die Verbände allenfalls lose „Foren“ (6) bilden, die aufgrund der Dominanz nationaler Verbände nur eingeschränkt agieren können.

Die empirischen und theoretischen Herausforderungen der Europäischen Integration, die mit dem Instrumentarium der herkömmlichen Integrationstheorien nicht lösbar zu sein scheinen, bieten – so die zweite zentrale These des Bandes – der Politikfeldanalyse eine reizvolle Chance der Bewährung und Weiterentwicklung. Die Anwendung der Politikfeldanalyse auf die europäische Politik kann nämlich eben jene Lücken schließen, die die Integrationstheorie derzeit offenläßt, weil sie dort beobachtbare Entwicklungsunterschiede in den europäischen Politikfeldern nicht mehr abbilden und verarbeiten kann.

Mit diesem Band wird nun eine erste Annäherung von Integrationsforschung und Politikfeldanalyse vorgenommen. Einerseits soll die Entwicklung des politisch-administrativen Systems und damit auch der vielfältigen Anschlußstellen für die verbandliche Interessenvermittlung dargestellt werden, andererseits die Struktur und Funktion der organisierten Interessen in verschiedenen Politikfeldern untersucht werden. Das Thema „Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung“ ist jedoch keineswegs neu (7). Aber angesichts der erheblichen politisch-institutionellen Änderungen, die jüngst mit der Ratifi-

zierung des Maastrichter Unionsvertrages eingetreten sind, und des zweifellos auch im Bereich der verbandlichen Interessenvermittlung beobachtbaren Bedeutungszuwachses europäischer Politik erscheint es angebracht, eine neue Zwischenbilanz über die laufende wissenschaftliche Aufarbeitung des europäischen Integrationsprozesses mit Blick auf die organisierten Interessen zu ziehen. Die in diesem Band zusammengestellten Beiträge, die einen Überblick über den Stand der Forschung und der theoretischen Diskussion über die Wechselbeziehungen zwischen der Europäischen Integration und der verbandlichen Interessenvermittlung geben sollen, behandeln naturgemäß durchaus unterschiedliche Einzelfragen, die den spezifischen Interessen und Arbeitsschwerpunkten der Autoren geschuldet sind. Deshalb spiegelt der vorliegende Band die Schwerpunkte der sozialwissenschaftlichen Verbändeforschung und nicht unbedingt die tatsächliche Verbändelandschaft wider. Des weiteren kann der Band auch nicht alle Zusammenhänge aufklären, die zwischen der europäischen Integration und der verbandlichen Interessenvermittlung in den relevanten Feldern europäischer Politik bestehen.

Der Sammelband gliedert sich in zwei Teile: Im ersten Teil werden Querschnittsthemen zur Ko-Evolution des politisch-administrativen Systems und des Systems der verbandlichen Interessenvermittlung im Mehr-Ebenen-System der EU behandelt; der zweite Teil widmet sich dann einzelnen Politikfeldern. Die Beiträge des ersten Halbbandes befassen sich mit den (in den letzten fünfzehn Jahren gravierend veränderten) politisch-institutionellen Rahmenbedingungen der europäischen Integration und der verbandlichen Interessenvermittlung und stellen verschiedene theoretische Zugänge zur empirischen Analyse der aufgeworfenen Thematik zur Diskussion. An den Anfang dieses Teils wur-

den zwei eher integrationstheoretische Beiträge gestellt, welche die Rolle der Verbände im Integrationsprozeß theoretisch verorten. *Klaus von Beyme* weist in seinem Beitrag über die „Renaissance der Integrationstheorie“ darauf hin, daß etwa Osteuropa demokratische Requisiten brauchte, um in der Beitrittsbewegung eine Chance für die Berücksichtigung zu finden. Aber es sind keine ökonomischen Requisiten mehr, die als Auslöser dienen – wie Höhe des Pro-Kopf-Einkommens, Bildungsstand oder Intensität des Austausches von Bevölkerungen – sondern es sind eher politische Requisiten, die in der neuen Integrationswelle zählen. Akteurstheorien und elitentheoretische Ansätze sind daher Anfang der neunziger Jahre wieder hoch im Kurs. Diese einmalige Dynamik, für die es keinen historischen Präzedenzfall gibt, wird, so von Beyme weiter, vermutlich Zwänge zu mehr Integration verstärken. In der Außenpolitik, der Sicherheitspolitik wie auch der Asylpolitik ist dies schon vor der Implementation von Maastricht deutlich geworden.

Franz Traxler und *Philippe C. Schmitter* befassen sich in ihrem Beitrag mit den Perspektiven europäischer Integration, verbandlicher Interessenvermittlung und Politikformulierung. Ein Hauptergebnis ihres Beitrages ist, daß korporatistische Politikformulierung mit dem europäischen Integrationsprozeß keineswegs unvereinbar ist. In bezug auf die Regelungsebene, die regulierten Märkte, den Regelungsgegenstand und die beteiligten Akteure zeichnen sich dabei, so die beiden Autoren, zwei Typen von Konzertierung ab:

a) Auf supranationaler Ebene kann sich Konzertierung auf Produktmärkte beziehen, wobei der Regelungsgegenstand sektoral und/oder funktional hochspezifiziert ist. Diese Konzertierung ist im Regelfall bipartistisch und umfaßt dabei die zuständige EU-Behörde und den (sektoralen) Wirtschaftsverband.

b) Auf nationaler (subnational-sektoraler) Ebene können Konzertierungssysteme für die Arbeitsmärkte fortbestehen. Je nach Tradition sind sie eher bipartistisch als Kooperationsplattform der Tarifverbände oder auch tripartistisch unter Ein-schluß der Staatsorgane organisiert. Regelungsgegenstand ist hier die angebotskorporatistische Abstimmung der Arbeitsverhältnisse mit Erfordernissen der (nationalen) Wettbewerbsfähigkeit.

Darauf folgen vier Artikel, in denen die Struktur und Funktion des politisch-administrativen Systems und damit die Anschlußstellen für verbandliche Einflußnahmen analysiert werden: *Wolfgang Schumann* untersucht das politische System der Europäischen Union als Rahmen für Verbandsaktivitäten; *Maurizio Bach* befaßt sich mit Tendenzen der europäischen Staatswerdung; *Franco Algieri* und *Dietrich Rometsch* analysieren die Rolle des „Ausschußwesens“ und Ansätze für einen strukturierten Dialog, und *Thomas König* untersucht; Inter-gouvernementale versus supranationale Politikfeldstrukturen. Im Anschluß daran befassen sich zwei weitere Querschnittsbeiträge mit der perspektivischen Einordnung der Entwicklung der europäischen Verbändelandschaft und ihrer Rückwirkung auf die nationalen Systeme verbandlicher Interessenrepräsentation.

Im zweiten Teil finden sich die Beiträge, die, nach Politikfeldern differenziert (Regional-, Agrar-, Binnenmarkt-, Technologie-, Sozial-, Arbeits- und Kulturpolitik), die Zusammenhänge zwischen der Europäischen Integration und der verbandlichen Interessenvermittlung durchleuchten.

Ingeborg Tömmel untersucht in ihrem Beitrag die Interessenartikulation und transnationale Politikkooperation im Rahmen der EU und kommt u. a. zum Schluß, daß es weniger die betroffenen Akteure sind, die die Initiative zur Mitwirkung an europäi-

schen Entscheidungsprozessen ergreifen, sondern es ist vielmehr umgekehrt in erster Linie die Kommission, die diese Mitwirkung über vielfältige und differenzierte Formen der Kooperation und Kooptation systematisch organisiert. Dabei ist der Einfluß der Kommission, so Tömmel weiter, auf bestehende Verbände, Organisationen und Instanzen ein zweifacher: Während einerseits „klassische“ öffentliche Instanzen – beispielsweise Gemeinden, Provinzen, Regionen oder öffentliche Zweckverbände – stimuliert werden, wie Interessenvertreter aufzutreten, indem sie sich horizontal und grenzüberschreitend organisieren und vertikal Lobbying-Funktionen wahrnehmen, werden andererseits privatwirtschaftliche Akteure, aber auch Interessenverbände, wie Gewerkschaften und Unternehmerverbände, stärker in die (öffentliche) Verantwortung genommen und zu Mitinitiatoren und -trägern der europäischen Politik gemacht. Damit werden sie in ihren traditionellen Funktionen der Interessenwahrnehmung reduziert, was für die Gewerkschaften eher eine Schwächung ihrer Position, für die Unternehmer dagegen eine Differenzierung der Interessenwahrnehmung beinhaltet.

Klaus-Gerd Giesen befaßt sich mit den europäischen Großforschungsorganisationen und der transnationalen Wissenschaftsinteressenvermittlung und führt aus, daß hier von Anfang an ein komplexes System der Interessendurchsetzung anzufinden war, in dem sich nationale und europäische Ebenen, staatliche und verbandliche Akteure sowie internationale Organisationen ohne sichtliche Hierarchie und fest definierten Status ständig kreuzen. Insgesamt, so Giesen, überwiegt der Eindruck der hochkomplexen, ausdifferenzierten und mehrere Ebenen integrierenden Wissenschaftsinteressenvermittlung, deren Resultat die transnationale Regulation der nationalen Wissenschaften und For-

schungspolitiken, die Normalisierung der zwischenstaatlichen Dominanz bezüglich des Forschungspotentials sowie die Entlegitimierung alternativer Forschungspfade ist.

Klaus Holz, Roswitha Pioch und *Georg Vobruba* untersuchen die Verteilungskonflikte in politischen Integrationsprozessen am Beispiel des Tarifkonflikts in der sächsischen Metallindustrie: Insbesondere suchen sie in diesem Beitrag aufzuzeigen, welche tarifpolitischen Konsequenzen die institutionelle Vereinigung Deutschlands hat und was sich daraus für die tarifpolitischen Folgen der europäischen Integration ableiten läßt. Mit Bedeutungsverlusten von Staatsgrenzen, so die Autoren, nehmen bisherige Staatsgebiete mehr und mehr Eigenschaften von Regionen an. Ein wesentlicher Aspekt davon ist, daß sich Interessenblöcke von Arbeit und Kapital entwickeln, die gemeinschaftlicher und damit exklusiver werden als nationalstaatlich basierte Interessenvertretungen von Kapital oder Arbeit. Kapital und Arbeit in reichen Regionen finden auf der Basis ihres gemeinsamen Interesses an der Erhaltung ihres Wettbewerbs- und Einkommensvorsprungs vor Kapital und Arbeit in armen Regionen gegen diese zusammen. Es besteht also kein Grund, solche Gemeinschaften als primär kulturelles, auf gemeinsamen Traditionen, Mentalitäten usw. beruhendes Phänomen zu erklären.

Aus der Perspektive westlicher Unternehmen, denen mit der Industrie in den neuen Bundesländern neue Konkurrenz zu erwachsen drohte, erscheint es allerdings durchaus als sinnvoll, zunächst mit einer Politik der Lohnkostenentlastung bis zu einem Zeitpunkt zu warten, zu dem diese Industrie nur noch in Resten vorhanden war, und dann mit dem auf östliche Unternehmensprobleme bezogenen Lohnkostenargument Veränderungen der tarifpolitischen Spielregeln für ganz Deutschland zu erreichen. Dabei

ließen sich die Gewerkschaften als nützliche Idioten verwenden, indem man ihren Anspruch auf baldige Herstellung eines einheitlichen Tarifgebietes für ganz Deutschland erst einmal weit entgegen kam und dann gute Chancen hatte, die Gewerkschaften als Verursacher des Industrie-Debakels öffentlich vorzuführen. Die Gewerkschaften wiederum hatten dieser Strategie – wenn es denn eine war – wenig entgegenzusetzen. Denn zum einen erwiesen sie sich als Gefangene ihrer Programmatik der raschen sozialen Vereinheitlichung; und zum anderen als Gefangene der Einsicht, daß die Enge der Verteilungsspielräume in erster Linie durch die Währungsunion und daher politisch verursacht und zu verantworten ist; nach Ansicht der Autoren eine ebenso zutreffende wie tarifpolitisch folgenlose Einsicht.

Zur eingangs gestellten Frage, was aus tarifpolitischen Konflikten im vereinigten Deutschland für die Zukunft der Tarifpolitik im sich integrierenden Europa abzuleiten ist, führen die Autoren aus, daß die Ausbildung grenzüberschreitender Produktionsfaktorenmärkte die entscheidende Herausforderung für die auf nationalen Grenzen basierenden Tarifvertragssysteme darstellt. Dies ist jedoch nur dann der Fall, wenn ein deutlicher Druck auf Vereinheitlichung der Tarifvertragsbedingungen im ganzen (übernationalen) Tarifvertragsgebiet besteht. Das kann sein und ist auch explizites Programm des EG-Vertrages, muß aber nicht sein. Die Autoren weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß diverse Formen solcher Mobilitätskosten, die nicht zugleich mit den Grenzen reduziert werden können, die Mobilität innerhalb der EG begrenzen werden. Dies wird vermutlich den Faktor Arbeit deutlicher betreffen als den Faktor Kapital, der bereits jetzt eine erhebliche Mobilität innerhalb der EG aufweist.

Abschließend wird in dem Beitrag darauf hingewiesen, daß Mobilität in-

nerhalb der (erweiterten) Bundesrepublik Deutschland wohl mit vergleichsweise geringeren Mobilitätskosten belastet ist. Des weiteren hat sich auch gezeigt, daß sich die Mobilität in Grenzen hält und Lohnunterschiede dabei keine wichtige Rolle spielen. Es kommt also weder zu Massenwanderungen von Arbeitskräften noch starken Wanderungen von Kapital.

Zusammenfassend bleibt anzumerken, daß allen an der Europäischen Integration und verbandlichen Interessenvermittlung Interessierten dieser Sammelband, dessen Beiträge auf einer Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung diskutiert worden sind, uneingeschränkt empfohlen werden kann.

Josef Schmee

Anmerkungen

- (1) Walker (1983).
- (2) Aldrich (1979); Ullmann (1988).
- (3) Lehmbuch (1987); Czada (1991, 1992).
- (4) Lepsius (1991).
- (5) Lepsius (1991).
- (6) Kohler-Koch (1992).
- (7) Meessen (1980); Platzer (1984); van Schendelen (1993).

Literatur

- Aldrich, H. E., *Organizations and Environments* (Englewood Cliffs 1979).
- Czada, R., *Regierung und Verwaltung als Organisationen gesellschaftlicher Interessen*, in: Hartwich, H., Wewer, G. (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und „Staatskunst“*. Theoretische Konzepte und empirische Befunde (Opladen 1991) 151–173.
- Czada, R., *Der Staat als „wirtschaftender Akteur“*, in: Abromeit, H.; Jürgens, U. (Hrsg.), *Die politische Logik wirtschaftlichen Handelns* (Berlin 1992) 171–214.
- Kohler-Koch, B., *Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen*

- im westeuropäischen Integrationsprozeß, in: Kreile, M. (Hrsg.), Die Integration Europas (Opladen 1992) 81–119.
- Lehmbruch, G., Administrative Interessenvermittlung, in: Windhoff-Heritier, Adrienne (Hrsg.), Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein (Opladen 1987) 92–114.
- Lepsius, R. M., Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Wildenmann, Rudolf (Hrsg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union (Baden-Baden 1991) 19–40.
- Meessen, K. M. (Hrsg.), Verbände und Europäische Integration (Baden-Baden 1980).
- Platzer, H. W., Unternehmensverbände in der EG – Ihre nationale und transnationale Organisation und Politik (Kehl 1984).
- Schendelen, M. C. P. M. van (Hrsg.), National Public and Private EC Lobbying. (Aldershot 1993).
- Ullmann, H. P., Interessenverbände in Deutschland (Frankfurt/Main 1988).
- Walker, J. L., The Origins and Maintenance of Interest Groups in America, in: American Political Science Review 77 (1983) 390–406.

EUROPÄISCHE UNION UND TRANSNATIONALE ARBEITS- BEZIEHUNGEN

Rezension von: Wolfgang A. Dietz,
Christiane Glatthaar, *Das Räderwerk
der Europäischen Kommission:
Strukturen, Zuständigkeiten, Ent-
scheidungswege, Adressen,*
Economica-Verlag, Bonn 1994,
2. Auflage, 209 Seiten, öS 287,-;
Wolfgang Lecher,
Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.),
*Europäische Union – Europäische
Arbeitsbeziehungen? Nationale
Voraussetzungen und internationaler
Rahmen,*
Bund-Verlag, Köln 1994, 389 Seiten,
DM 49,90.

Das Buch von W. A. Dietz und Ch. Glatthaar will dazu beitragen, die Organisation der Europäischen Kommission durchschaubarer und verständlicher zu machen.

Im ersten Abschnitt werden die EU-Organen vorgestellt und das Zusammenwirken der Europäischen Kommission mit anderen EU-Organen dargestellt. Da dieser Teil nur 28 Seiten umfaßt, ist dies nur skizzenhaft möglich.

Die folgenden 130 Seiten beinhalten ein ausführliches Organigramm der Europäischen Kommission. Die verschiedenen Aspekte der Kommission als Kollegialorgan werden beschrieben, der Bestellungsmodus und die Aufgaben des Präsidenten, der übrigen Mitglieder der Kommission und der Kabinette der Kommissare erläutert, ebenso jene der einzelnen Generaldirektionen.

Der dritte Abschnitt ist den Modalitäten des Lobbyings in Brüssel gewidmet. Auf diesen zehn Seiten können freilich nur Teilaspekte behandelt

werden. Am Ende des Buches sind – für den österreichischen Leser weniger relevant – Adressen von möglichen Kontaktstellen in der Bundesrepublik Deutschland aufgelistet.

Dieses Buch ist als Band 10 der Reihe „Unternehmenspraxis in der EU“ des Economica-Verlags erschienen. Der Praxisbezug ist jedoch gering, und Gruppen, die nicht Unternehmensinteressen vertreten, werden weitgehend ignoriert. Die Problematik von Organigrammen der Europäischen Kommission liegt in der Tatsache, daß sich Dienststellen häufig ändern und somit die Aktualität nicht gewährleistet ist. (Die Kommission bietet inzwischen eine On-Line Datenbank namens „IDER“ an, um diesem Problem zu begegnen.) Das „Räderwerk der Europäischen Kommission“ bietet jedoch eine übersichtliche Gliederung der Kommission und ermöglicht einen ersten Einblick in die Zuständigkeiten und den Lobbying-Spielraum der bzw. in der Kommission. Ohne Vorkenntnisse über die Europäische Union ist das Buch jedoch nur schwer zu lesen. Um ein erfolgreiches Lobbying-Konzept zu erstellen, bedarf es weiterer Kenntnisse über die diversen formellen und informellen Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union.

Ein umfangreiches organisatorisches und institutionelles Geflecht entsteht in den Bereichen der europäischen Sozialpolitik und der Arbeitsbeziehungen.

Im Zusammenhang mit der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Integration Europas erhebt sich die Frage, ob nicht die Institutionen der nationalen Arbeitsbeziehungen in den EU-Ländern rasch an Bedeutung verlieren werden, weil europaweite Regelungen an ihre Stelle treten.

Der von Wolfgang Lecher, wissenschaftlicher Referent am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in Düsseldorf, und Hans-Wolfgang Platzer, Professor an der Fachhochschule Fulda, herausgegebene

Band setzt sich mit dieser Fragestellung auseinander.

Inwieweit ein System europäischer Arbeitsbeziehungen entstehen kann, hängt offensichtlich davon ab, ob die Akteure ein Regelungsinteresse haben und, wenn ja, sie dazu fähig sind, kollektive Regelungen auf dieser Ebene zu organisieren.

Das Regelungsinteresse der Akteure wird vor allem durch die Machtverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt, aber auch durch die Wettbewerbsverhältnisse auf den Produktmärkten beeinflusst. Aus dem Ressourcenvorsprung der Arbeitgeber, den Möglichkeiten der Substitution von Arbeit durch Kapital und der größeren Mobilität des Kapitals resultiert eine Machtasymmetrie auf dem Arbeitsmarkt. Folglich entsprechen individuelle rechtliche Regelungen des Arbeitsverhältnisses dem Interesse des Arbeitgebers, während den Arbeitnehmern an kollektiven Regelungen gelegen sein muß.

Weiters ist es für die Gewerkschaften wesentlich, die zunehmende Mobilität des Kapitals jeweils mit einer Ausdehnung ihrer Verbandsdomäne zu beantworten, da jene Arbeitsmarktpartei einen strategischen Vorteil besitzt, deren Aktionsradius einen größeren Teil des Arbeitsmarktes abdeckt. Somit besteht für bloß national agierende Gewerkschaften die Gefahr, durch transnational agierende Unternehmungen gegeneinander ausgespielt zu werden. Diesem Interesse der Gewerkschaften an einer europaweiten Regelung der Arbeitsbeziehungen steht spiegelbildlich ein entsprechendes Desinteresse der Arbeitgeber gegenüber.

Eine Präferenz von Arbeitgebern für kollektive Regelungen auf dem Arbeitsmarkt kann sich jedoch aus spezifischen Wettbewerbsverhältnissen auf Produktmärkten ergeben. Auf der Betriebs- bzw. Unternehmensebene sind Arbeitgeber u. U. zu kollektiven Regelungen bereit, um „Produktivitätskoalitionen“ mit der Belegschaft einzu-

gehen und daraus Wettbewerbsvorteile gegenüber konkurrierenden Unternehmungen zu ziehen. Derartige Regelungen bieten überdies aus der Sicht des einzelnen Arbeitgebers den Vorteil, daß sie keine verbandliche Organisation voraussetzen. Daher sind Ansätze zu europaweiten Arbeitsbeziehungen auf dieser Ebene am weitesten fortgeschritten (freiwillig eingerichtete Informationsausschüsse in transnationalen Konzernen; Euro-Betriebsräte laut jüngst beschlossener EU-Richtlinie).

Auf der Branchenebene kann die Attraktivität von kollektiven Regelungen aus Arbeitgebersicht u. U. in der Eindämmung der Lohnkonkurrenz und in der Senkung von Transaktionskosten begründet sein.

Ein Arbeitgeberinteresse an europaweiten kollektiven Regelungen besteht somit allenfalls auf der Mikro- und der Mesoebene, nicht jedoch auf der Makro-, d. h. der gesamtwirtschaftlichen Ebene. Im großen und ganzen dominiert auf der Arbeitgeberseite die Präferenz für individuelle rechtliche Regelungen des Arbeitsverhältnisses.

In Anbetracht dieses Unterschieds in den Regelungsinteressen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften kommt der Organisationsfähigkeit der Akteure eine wesentliche Bedeutung für die Realisierung europaweiter Arbeitsbeziehungen zu.

Ein grundlegendes Problem der Organisationen der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer besteht darin, daß sich mit der Größe einer Interessengruppe das Trittbrettfahrer-Phänomen verstärkt und die Schwierigkeiten des internen Interessenausgleichs und der verbandlichen Zielformulierung zunehmen.

Auf der Arbeitgeberseite ist die Organisation der Produktmarktinteressen von jenen der Arbeitsmarktinteressen zu unterscheiden. Während die Arbeitsmarktinteressen für alle Unternehmen generalisierbar sind, richten sich die Produktmarktinteressen

eines Unternehmens in der Regel gegen andere Unternehmungen. Organisationspolitisch haben diese Unterschiede in vielen Ländern zu einer funktionalen Spezialisierung im Verbändewesen geführt: Einerseits bestehen Wirtschaftsverbände, die ausschließlich Produktmarktinteressen repräsentieren, und andererseits Arbeitgeberverbände, die nur Arbeitsmarktinteressen vertreten.

Im Vergleich zu den USA weisen die Arbeitsmarktparteien in den westeuropäischen Ländern ein hohes Maß an Assoziationsfähigkeit, gemessen am Organisationsgrad, auf. Dies bildet grundsätzlich eine günstige Ausgangsbasis für den Aufbau organisierter Arbeitsbeziehungen auf der EU-Ebene. Auf der Arbeitgeberseite besteht jedoch insofern eine Repräsentationslücke, als es zwar branchenspezifische Wirtschaftsverbände, aber keine branchenbezogenen Arbeitgeberverbände auf europäischer Ebene gibt.

Die entscheidende Schwachstelle liegt in der unzureichenden Kontrollfähigkeit der europaweiten Verbände: Weder die betreffenden Arbeitgeberverbände noch die betreffenden Gewerkschaftsverbände verfügen derzeit über die Voraussetzungen zur internen Kompromißbildung und verbindlichen Durchsetzung gegenüber den eigenen Mitgliedern. Ohne hinreichende Kontrollfähigkeit der europäischen Verbände aber kann sich ein autonomes Regelungssystem der Arbeitsbeziehungen auf der Basis von Euro-Tarifverträgen nicht entwickeln. Letzteres setzt nämlich voraus, daß einmal gefundene Kompromisse gegenüber den eigenen Mitgliedern verbindlich durchgesetzt werden können. Die erforderliche Kontrollfähigkeit könnte wohl nur durch staatlich garantierte Sanktionsgewalt erreicht werden.

Zurückzuführen ist diese Schwäche der europäischen Verbände nicht allein auf die größere Komplexität eines gesamteuropäischen Interessenausgleichs, sondern auch auf die erhebli-

chen Unterschiede in der Organisationsstruktur und politischen Kultur der nationalen Mitgliedsverbände und den Ressourcenvorsprung vieler Mitgliedsorganisationen gegenüber den europäischen Spitzenverbänden.

Die bestehenden nationalen Strukturen der gewerkschaftlichen Organisationen und der Arbeitgeberverbände sowie die nationalen Arbeitsbeziehungen bieten somit ungünstige organisatorische und institutionelle Voraussetzungen für die Europäisierung der Tarifpolitik. Die beiden Herausgeber nennen in ihrer Einführung (S. 29 f) folgende gewichtige Unterschiede zwischen den nationalen Organisationsstrukturen der Gewerkschaften in den EU-Ländern:

- zentralisierten Organisationen;
 - Einheitsgewerkschaften gegenüber Richtungsgewerkschaften;
 - stark voneinander abweichende Organisationsgrade der Gewerkschaften;
 - Kooperations- gegenüber Konfliktorientierung;
 - Kollektivverhandlungsfähigkeit der nationalen Dachverbände: Nicht alle im EGB vertretenen nationalen Dachverbände sind berechtigt, selbst Kollektivverträge abzuschließen; zwei der größten, DGB und TUC, sind dies nicht.
- Zudem sind die institutionellen Unterschiede zwischen den nationalen Arbeitsbeziehungen erheblich, und zwar im Hinblick auf
- die dominante Tarifvertragsebene (Gesamtwirtschaft, Branche, Region, Unternehmen, Betrieb);
 - die Dualität (Gewerkschaften und Betriebsräte) oder die Eindimensionalität (nur Gewerkschaften) in der Vertretung der Arbeitnehmerinteressen;
 - den Grad der Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen.

Auf den letztgenannten Aspekt weist insbesondere L. Fulton in seinem Beitrag über das britische System der

Kollektivverhandlungen hin (S. 85 f). Nur Teile jener Bestimmungen britischer Tarifverträge, welche die Arbeitsbedingungen des einzelnen Arbeitnehmers festlegen, können gerichtlich eingeklagt werden. Die nicht individuell bezogenen Bestimmungen des Tarifvertrages liegen gänzlich außerhalb des Rechtssprechungsprozesses. Dies bedeutet, daß europaweite Tarifverträge unter den gegenwärtigen rechtlichen Bedingungen in Großbritannien keine bindende Wirkung hätten.

Fulton weist außerdem darauf hin, daß der Anteil jener Arbeitnehmer, deren Arbeitsbedingungen durch einen Branchentarifvertrag (im Gegensatz zu Unternehmens- und Betriebstarifverträgen) geregelt werden, im letzten Jahrzehnt deutlich zurückging. Die Anwendung europäischer Rahmenverträge auf der Ebene der Branchen wäre in Großbritannien auch durch diesen Umstand behindert.

K. Armingeon („Die Fortdauer der Unterschiede zwischen den nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen in Europa“) akzeptiert die These, wonach die Chancen für Kollektivverträge auf europäischer Ebene mit dem Ausmaß der strukturellen Gleichförmigkeit der nationalen Arbeitsbeziehungen steigen. Gegenwärtig sind die Unterschiede zwischen den nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen so groß, daß die Höhe der Koordinationskosten ein wesentliches Hindernis für europaweite Tarifverträge darstellt.

Armingeon nennt u. a. folgende Ursachen für die zeitliche Beständigkeit der Institutionen und Organisationen, welche die nationalen Arbeitsbeziehungen gestalten (S. 165 ff):

- Die Funktion von Institutionen liegt darin, stabile Regeln für soziales Handeln aufzustellen. Sie müssen daher eine gewisse Resistenz gegenüber veränderten wirtschaftlichen, sozialen und anderen Bedingungen besitzen.
- Die Unsicherheit über die Entwicklung der äußeren Einflüsse und die

Sicherheit, die mit bestehenden Institutionen verbunden ist, stellen gute Gründe für eine zögerliche Anpassung von Institutionen dar.

Hinzuzufügen ist, daß die Errichtung völlig neuer Institutionen einen langwierigen und sehr kostspieligen Prozeß mit ungewissem Ausgang darstellt.

Aus den obigen Überlegungen zu den Regelungsinteressen und der Organisationsfähigkeit folgt, daß den politisch-administrativen Organen der EU theoretisch eine Schlüsselrolle in der künftigen Gestaltung der europäischen Arbeitsbeziehungen zufallen könnte. Aufgrund der Variabilität und Disparität der europäischen Institutionen, die sich in Hinkunft eher noch verstärken wird, mangelt es der EU aber an jener Steuerungskapazität, welche die Erstellung eines kohärenten Rechtsrahmens europäischer Arbeitsbeziehungen erforderte. Es besteht daher wenig Aussicht auf eine politisch-administrative Hilfestellung für den Aufbau europaweiter Regelungen. Dies schließt punktuelle Fortschritte in materiellen sozialpolitischen Fragen und prozeduralen Aspekten der Arbeitsbeziehungen (z. B. Euro-Betriebsrat, Sozialer Dialog) nicht aus. Die Schwerfälligkeit dieser Schritte beweist die institutionelle Schwäche der EU.

Gesamteuropäische Regelungen des Arbeitsmarktes könnten aber durchaus auch ohne den Abschluß von Euro-Tarifverträgen durch die Spitzenverbände zustande kommen. Es könnte ein entscheidender Schritt zur Europäisierung der Arbeitsbeziehungen sein, wenn es den nationalen Gewerkschaften auf der Basis der in den einzelnen Ländern bestehenden, flächendeckenden Tarifverhandlungssystemen gelänge, ihre Tarifpolitik gesamteuropäisch zu akkordieren. Lecher und Platzer weisen auf diese Option hin (S. 32).

Eine derartige Akkordierung ist prinzipiell auch ohne einen mit Sank-

tionsmöglichkeiten ausgestatteten EGB möglich, nämlich durch eine europäische Variante des „*pattern bargaining*“. Die gesamteuropäische Regulierung des Arbeitsmarktes wäre unter diesen Bedingungen ein komplexes Muster transnationaler Koordinie-

rung, das sich auf informelle, überlappende Kooperationsnetzwerke gewerkschaftlicher Organe der verschiedenen Verhandlungsebenen der Mitgliedsländer stützen würde.

Florian Steininger, Martin Mailberg

VEBLEN UND SEINE MODERNEN EPIGONEN

Rezension von: Norbert Reuter, *Der Institutionalismus. Geschichte und Theorie der evolutionären Ökonomie*, Metropolis-Verlag, Marburg 1994, 460 Seiten, DM 59,80.

In der von der Orthodoxie der Neoklassik beherrschten Lehre der modernen Nationalökonomie genießt die „reine Theorie“ unzweifelhaft den höchsten Ruf. Es sind deren Pioniere, die von ihren wissenschaftlichen Kollegen am meisten mit Ruhm und Ehre bedacht werden. Und das, obwohl die meisten Forschungsarbeiten, im Interesse der logischen Konsequenz, sich in oft übertriebenen Abstraktionen ergeben, auf Kosten realitätsbezogener Materie. Bei dieser Beschäftigung mit der von Albert so treffend benannten „Astronomie der Güterbewegungen“ wird dann der Realität höchstens der Status eines etwas uninteressanten Sonderfalls zugestanden. Institutionen und soziale Einrichtungen werden dabei in die *ceteris-paribus*-Voraussetzungen gezwängt, deren Erforschung der klaren Linie und Abgrenzung eines bestimmten Problems Abbruch tun würde.

Diejenigen Forscher, welche diesen vorbestimmten Pfad der neoklassischen Tugenden verlassen und ihre Untersuchungen den Institutionen (im weitesten Sinne) widmen, sehen sich nicht selten Vorwürfen der Theorielosigkeit oder gar Theoriefeindlichkeit ausgesetzt. Das war und ist das Schicksal der US-amerikanischen Institutionalisten wie Veblen, Mitchell, Commons und Ayres sowie ihrer modernen Epigonen. Man hat ihnen bestenfalls Aufmerksamkeit als Kritiker einiger anfälliger Aspekte des neo-

klassischen Programms geschenkt. Angesichts der Bewertungskriterien des vorherrschenden wissenschaftlichen Paradigmas haben ihre positiven Beiträge jedoch kaum angemessene oder ernsthafte Anerkennung gefunden. (Die Periode des New Deal ist wohl eine Ausnahme.) Dagegen hat die „neue institutionelle Ökonomie“ (u. a. von Buchanan, Coase, Furubotn, North, Williamson), der Lehre der neoklassischen Orthodoxie weniger antithetisch gegenüberstehend, deren Schutzgürtel gegenüber der älteren Tradition sogar noch verstärkt.

Von dieser Perspektive her gesehen ist das im folgenden rezensierte Werk Norbert Reuters nicht nur eine willkommene Ergänzung der dogmengeschichtlichen Literatur, sondern auch ein relevanter Beitrag zu den in den letzten zwei Jahrzehnten sich verstärkenden methodologischen Diskussionen in der Nationalökonomik.

In seinem Werk widmet sich Reuter der Aufgabe, den besonders im deutschen Sprachraum ein „Schattendasein“ führenden Institutionalismus einer „genetisch-systematischen“ Untersuchung zu unterziehen und ihn als „eigenständige und von anderen Richtungen der Ökonomie abgrenzbare wirtschaftswissenschaftliche Theorie darzustellen“ (S. 25, 391). Obwohl sich dabei das Hauptaugenmerk auf die Klassiker Veblen, Mitchell, Commons und Ayres richtet, werden die Entwicklungslinien bis zu den Beiträgen der zeitgenössischen Vertreter gezogen.

Die neunteilige Monographie beginnt mit einer Abgrenzung zu anderen institutionalistischen Richtungen, insbesondere der schon erwähnten neuen institutionalistischen Ökonomie. Dem folgt ein kurzer Überblick über die hundertjährige Geschichte des Institutionalismus und seines geistesgeschichtlichen Hintergrundes an den Beispielen des amerikanischen Pragmatismus (Peirce, Dewey), der deutschen Historischen Schule und des darwinistischen Evolutionismus.

Die beiden zweifellos wichtigsten Abschnitte des Buches (Teile vier bis sieben) behandeln die institutionalistische Kritik an der neoklassischen Wirtschaftslehre und, von besonderer Bedeutung, die positiven theoretischen und methodologischen Leistungen des Institutionalismus. Reuter ist darum bemüht, den Leser mit den Anstrengungen Veblens, Mitchells und Commons um ein aussagungskräftigeres und explikatorisch realistischeres Lehrgebäude vertraut zu machen. Dabei liegt die Betonung auf dem komplexen, holistischen und evolutionären Charakter des volkswirtschaftlichen Erkenntnisobjekts, den sich ständig ändernden Beziehungen zwischen Individuum und Institutionen innerhalb des evolutiven sozialen und kulturellen Rahmens und darauf, wie, aus dieser besonderen Problemstellung, die Institutionalistinnen ihre Kritik an den neoklassischen Prämissen und dem kapitalistischen Gesellschaftssystem, als durch das überlieferte Lehrgebäude legitimiert, ableiten.

Diese Kritik führt von einer Ablehnung des rationalistisch-hedonistischen Menschenbildes und des damit bedingten automatisch-optimierenden Marktmechanismus zur Forderung sozialer Reformen, um die observierten gesellschaftlichen Verzerrungen des auf unangemessenen privaten Macht- und Eigentumskonstellationen beruhenden ungezügelter Kapitalismus zu beseitigen. In ihrer Ablehnung der von der Neoklassik bekundeten Wertneutralität betrachten die Institutionalistinnen derartige Entwicklungen als Beeinträchtigung individueller Freiheit und als Hindernis zur Verbesserung sozialer Wohlfahrt. Im Kontext institutionalistischer Kapitalismuskritik behandelt Reuter auch die Konjunkturtheorien Veblens, Mitchells und Ayres.

Den unbestritten wertvollsten Beitrag leistet der Autor jedoch im siebten und weitaus längsten Teil seiner Monographie: „Die positive Wirtschaftslehre des Institutionalismus.“

Auch der kritischste Leser wird hier angesichts der Ausführungen zugeben müssen, daß Anschuldigungen wie die der Theorielosigkeit oder Theoriefeindlichkeit den Institutionalistinnen gegenüber doch fehl am Platze sind. Es handelt sich hier nur um eine andere Art der Theorie, die man vielleicht als weitläufig verwandt mit anschaulicher Theorie bezeichnen kann. Variablen wie Technik, Instinkte (Triebe) und Institutionen werden endogenisiert, wirtschaftliche Macht und Eigentumsrechte werden zu strategischen Bestandteilen wirtschaftlicher Transaktionen, Preistheorie wird durch eine Sozialwerttheorie ersetzt und die theoretischen (wenn auch nicht so sehr praktischen) Möglichkeiten einer demokratischen Wirtschaftsplanungstheorie erörtert.

Es folgt dann noch eine kurze Diskussion der Aussichten auf eine Koalition des Institutionalismus mit den verschiedenen Zweigen des Keynesianismus im Interesse eines „modernen theoretischen Interventionismus“, während eine Schlußbilanz über den Stand und die Erfolgsaussichten des Institutionalismus im ausgehenden zwanzigsten Jahrhundert das Thema des letzten Kapitels bildet.

Angesichts der Breite des Materials in Reuters mit einem ausgezeichneten Literaturverzeichnis versehenen Buch ist es natürlich unmöglich, eine kritische Detailrezension zu geben. So soll, erstens, nur kurz auf die offensichtlich positiven Aspekte des Werkes hingewiesen werden, dem dann eine Diskussion einiger sich aus der Sicht dieses Rezensenten ergebenden Probleme folgt.

Wie schon oben angemerkt, liegt die Stärke Reuters in der ausführlichen Darstellung der positiven Beiträge des Institutionalismus, welche, ob der kritischen Stellung dieser Richtung gegenüber, meist eine grobe Vernachlässigung erfahren haben. Dem Rezensenten ist kein deutschsprachiges Werk bekannt, das in dieser Hinsicht ähn-

lich erfolgreich ist. So zerstört es zum Beispiel viele der vorherrschenden Mißverständnisse über den angeblich untheoretischen Charakter des institutionellen Schrifttums, indem gezeigt wird, wie Institutionen zu wahren Variablen werden, welche, durch Evolution und Veränderlichkeit gekennzeichnet, im gesellschaftlichen Entwicklungsprozeß das Verhalten und die Aktivitäten von Individuen und Gruppen beeinflussen. Besonders von der wirtschaftspolitischen Perspektive her ist eine derartige Orientierung sehr attraktiv.

Es bietet sich dann auch die Frage an, ob eine so gestaltete „Theorielosigkeit“ nicht weniger schwerwiegend ist als die in der Wissenschaft zuweilen praktizierte „Wirklichkeitsfeindlichkeit“. Reuters Anliegen ist auch, zumindest indirekt, dahingehend gelungen, indem wertbetonte Aspekte der Neoklassik (in Lakatos Sprache der metaphysische Kern des Forschungsprogramms) bloßgestellt werden. Die InstitutionalistInnen bekennen sich ja ausdrücklich zu einer normativen Wissenschaft, während man in der neoklassischen Ökonomie noch immer weitgehend an der künstlichen (und oft unberechtigten) Unterscheidung zwischen positiver und normativer Analyse festhält.

Und schließlich zeigt uns der Verfasser den Reichtum historischer und zeitgenössischer Literaturbeiträge zu einer gemeinsamen Geistesrichtung (wenn auch nicht einer vollkommen einheitlichen Theorie), die der Aufmerksamkeit der an Dogmengeschichte und Methodenlehre Interessierten oder einfach von so manchem durch die moderne Volkswirtschaftslehre Verwirrten und Unbefriedigten lohnen würde. Ob man dabei den Institutionalismus als Schule oder Paradigma (Reuters Wahl) betrachtet, ist eine etwas müßige, weil semantisch bedingte Frage.

Die sich aus der Lektüre für diesen Rezensenten ergebenden Probleme be-

ziehen sich in der Hauptsache auf die Zukunft des hier behandelten Institutionalismus und dessen Stellung innerhalb der Disziplin der Wirtschaftswissenschaften, besonders gegenüber der Neoklassik und der neuen institutionellen Ökonomik. Von dieser Warte sieht es nämlich gar nicht danach aus, als ob die angedeutete Liaison mit den verschiedenen Keynesianern so erfolgversprechend ist, jedenfalls doch nicht so sehr, daß es als eine ernsthafte Bedrohung der neoklassischen Hegemonie angesehen werden kann.

In gewisser Hinsicht erscheint es als Ironie, daß ein Versuch um die Ortsbestimmung des Institutionalismus und eine Vorhersage über seine Zukunft von wissenschaftssoziologischen Betrachtungen abhängt und, zumindest indirekt, als eine für die prozessuale Analyse der institutionalistischen Theorie geeignete Aufgabe angesehen werden kann, wobei diese bei Reuter aber leider vermißt werden. Das Problem der neoklassischen Hegemonie ist immerhin eine Frage der Macht und hat mit der „Qualitätskontrolle“ innerhalb der wirtschaftswissenschaftlichen Disziplin zu tun. Diese Kontrolle wird über „Spielregeln“ ausgeübt, durch welche Verfahren und „Institutionen“ wie Berufungen, Studienpläne, Assistentenstellen, Redigierung von wissenschaftlichen Journalen usw. bestimmt werden.

Reuter betont zwar die „zeremonielle Einkapselung“ als Bestimmung institutioneller Rigidität; und es ist lobenswert, daß InstitutionalistInnen wie Reuter die analytischen Unterschiede zwischen zeremoniellem und instrumentellem Handeln als theoretischen Fortschritt preisen, aber warum läßt man dann diesen Fortschritt ungenützt und zieht daraus keine Folgerungen bei der Besprechung der Zukunftsaussichten der eigenen Geistesrichtung? Die ökonomische Neoklassik hat immerhin eine nicht zu unterschätzende Flexibilität gegenüber eventuell gefährlichen wissenschaftli-

chen Konkurrenten gezeigt. Gegenwärtig werden interne Kritiker oder potentielle Abtrünnige sich wohl eher dem neo-österreichischen oder neu-institutionalistischen Paradigma als dem traditionellen Institutionalismus zuwenden. Es reicht also einfach nicht, wie Reuter es tut, das eigene Lehrgebäude als das verheißungsvollste hinzustellen.

In diesem Zusammenhang sollte auch noch gesagt werden, daß in Anbetracht der starken zeremoniellen Einkapselung (bei der Neoklassik) und der von den Wirtschaftsplanungsvorschlägen (ganz egal wie demokratisch sie in der institutionalistischen Theorie auch sein mögen) ausgehenden negativen rhetorischen Signalen die Riten des Marktes doch mit größter Wahrscheinlichkeit die Oberhand behalten werden.

Damit sind wir bei einem weiteren Problem des rezensierten Werks. Bei der Lektüre gewinnt man des öfteren einen Eindruck von Reuter als eines etwas unkritischen und unflexiblen Fürsprecher des Institutionalismus. Parteinahme als solche ist nicht unbedingt eine Schwäche, aber die Darstellung hier dürfte so manche Anstrengungen erschweren, den Institutionalismus über die Position einer permanenten Antithese herauswachsen zu lassen. Ein gutes Beispiel dafür liefern die der wohl gefährlichsten Konkurrenz, der neuen Institutionenökonomik, gewidmeten Seiten. Die Betonung liegt eindeutig auf Abgrenzung, eine wissenschaftlich nicht sehr verheißungsvolle Variante des territorialen Imperativs. So werden nicht nur die oft erheblichen Differenzen innerhalb der neuen Richtung (neoösterreichische, neoklassische, spieltheoretische Variationen) übergangen, sondern auch ein Dialog hinsichtlich der nicht unbedeutenden analytischen und methodologischen Berührungspunkte (wie z. B. die Rolle des Staats, die Komponente Macht, prozessuale Analyse, Interessengrup-

pen usw.) ausgeschlossen. Die Fronten verhärten sich, und das kann dem traditionellen Institutionalismus nur zum Nachteil gereichen. Ich meine, das im gleichen Jahr wie Reuters Werk erschienene Buch von Malcolm Rutherford (*Institutions in Economics*) schlägt in dieser Hinsicht doch einen viel erfolversprechenderen Kurs ein.

Dieselbe etwas unglückliche Abgrenzungsposition vertritt Reuter auch bei seiner Besprechung der deutschen Historischen Schule, was natürlich besonders im deutschsprachigen Raum von Interesse sein sollte. Ohne auf die sich anbietende Detailkritik einzugehen, soll hier nur folgendes bemerkt sein. Generell ist die Bewertung Schmollers durch Veblen einfach nicht korrekt dargestellt, wie nur kurz gezeigt werden soll. Das gilt für Reuters Bezugnahme auf Veblens methodologisches Manifest („Why is Economics not an Evolutionary Science?“) wie auch für die Zitate aus der Rezension des ersten Bandes von Schmollers *Grundriß* („Gustav Schmoller's Economics“). Während Veblen natürlich schwerwiegende Vorbehalte gegen die Historische Schule vorbringt, richten sich diese jedoch vorwiegend gegen die ältere Tradition Roschers („romantic“, „Hegelian metaphysics“, theoretisch „barren“). Und Veblen ist hier vollkommen unzweideutig! Schon im ersten Aufsatz sagt er: „Much of the work of the Historical School . . . and that of its later exponents (sic!) especially is too noteworthy to be passed over in silence. . . .“ Und in der Schmollerrezension finden wir seine unterschiedlichen Bewertungen der älteren und jüngeren Generation ganz explizit. So betont er Schmollers Ablehnung der hedonistischen Psychologie, seine Betrachtung des Menschen als sozial und historisch bedingtes Wesen, sein genetisches und evolutorisches Vorgehen, die darwinistische Darstellung „of the origin, growth, persistence and variation of instituti-

ons . . . But his striking and characteristic merits lie in the direction of a post-Darwinian causal theory of the origin and growth of species in institutions.“ Veblen bricht jedoch mit Schmoller über dessen ökonomische und soziale Wertungen und Reformeifer. Dazu muß aber noch festgestellt werden, daß zum einen Schmollers Stellung Werturteilen gegenüber weit aus differenzierter ist, als von Reuter hingestellt, und zum anderen ist Veblens Ethik der Effizienz nicht unbedingt wertfreier als Schmollers Ethik der Gerechtigkeit.

Schmollers Theorie der Triebe, so wichtig für die historische Theorie (und auch von Veblen beachtet) wie Veblens Instinkte für seine institutionelle Analyse, wird überhaupt nicht erwähnt; und den Erfolg der historischen Schule in Deutschland auf die große Depression von 1873 zurückzuführen, ist doch wissenschaftlich gesehen äußerst unbefriedigend.

Ähnlich undifferenzierte, aber für das Werk als ganzes nicht so wichtige Äußerungen und Quellenhinweise findet man auch gegenüber Marshall

(S. 105, 119, 293) und Adam Smith (S. 112, 151, 294), die wohl aus Versehen oder Flüchtigkeit über die von ersterem behandelten ethischen und evolutorischen Probleme sowie die von letzterem ausführlich entwickelten Kriterien tugendhaften Verhaltens hinwegtäuschen. Auch hier könnte man die rigide abgrenzende Parteinahme verantwortlich machen.

Trotz all dieser kritischen Anmerkungen soll man nicht die Vorteile des schon oben gepriesenen Buches aus den Augen verlieren. Die Wissenschaft lebt doch vom Dialog und der Dialektik der Argumente. Übrigens bereitet die Association for Evolutionary Economics, die organisationelle Heimat des traditionellen Institutionalismus, einen ausführlichen „*survey article*“ für das Journal of Economic Literature, dem Flaggschiff der American Economic Association, vor, und trägt hoffentlich zum größeren gegenseitigen Verständnis und Respekt sowie zum Abbau der oft künstlichen intradisziplinären Grenzlinien bei.

Horst K. Betz

INSTITUTIONEN UND KRISEN DER WIRTSCHAFT

Rezension von: Hansjörg Siegenthaler, Regelvertrauen, Prosperität und Krisen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1993, 258 Seiten, öS 1.155,-.

Es scheint, daß sich in der Nationalökonomie wieder ein relevanter theoretischer Umbruch anbahnt. Man kann annehmen, daß er im Zusammenhang mit der triumphalen Renaissance der Neoklassik steht. Diese war als Folge der Unfähigkeit des Keynesianismus – oder der Keynesianer – erfolgt, die zeitgenössischen ökonomischen Probleme, wie sie sich vor allem in der „Stagflation“ ausdrückten, zu lösen. Heute scheint die neoklassisch inspirierte Wirtschaftspolitik vor ähnlichen Problemen zu stehen. Ihre Ablöse wird gegenwärtig einerseits dadurch gebremst, daß sich die Wirtschaft der USA noch immer relativ gut entwickelt, andererseits deshalb, weil zu ihr keine attraktive Alternative existiert.

Dennoch scheint es, als ob die Zeit ihrer kaum bestrittenen Geltung zu Ende ginge, vor allem im theoretischen Bereich. Natürlich hat es nicht an Kritik der neoklassischen Annahmen gemangelt, doch gelang es dieser Kritik nie, einigermaßen geschlossene theoretische Alternativen zu entwickeln. Im Gegenteil, der Keynesianismus mutierte zur neoklassischen Synthese, welche den mikroökonomischen Ansatz unverändert übernahm. Erst in jüngerer Zeit scheinen sich neue, umfassendere theoretische Alternativen zu entwickeln.

Die Transaktionsökonomie erweiterte den Kostenbegriff auf eben jenen der Transaktionen. Die „Neue Institutionenökonomie“ führt diesen Ansatz in die Richtung weiter, nach welchen

Regeln sich die Transaktionen vollziehen und wodurch ihre Kosten bestimmt werden. Die Antwort lautet: durch das Netz der Institutionen (Rechtssystem, Konventionen). Damit wird aber auch die Annahme der vollständigen Information und des zweckrationalen Verhaltens fallengelassen, sondern eine eingeschränkte Rationalität unterstellt, die auch im hohen Maße durch allgemeine Erfahrungen und Usancen bestimmt wird.

Die Überlegungen zur Qualität des Netzwerks von Institutionen und Organisationen, die „*governance*“-Struktur einer Volkswirtschaft, erlauben auch Aussagen über die wirtschaftliche Entwicklung, sei es über den Zeitpunkt der Industrialisierung, sei es über die Unterschiede der Länder im Einkommensniveau. Dies sind Probleme, zu welchen die neoklassische Wachstumstheorie sehr wenig beizutragen vermag, in ihrer neuesten Ausprägung allenfalls durch Lernen und technischen Fortschritt.

Neben der „Neuen Institutionenökonomie“ bemüht sich auch die „evolutionäre Wirtschaftstheorie“ vom Gleichgewichtsparadigma loszukommen und – wie ihr Name sagt – vor allem den dynamischen Aspekt der Wirtschaft ins Zentrum ihrer Überlegungen zu stellen, doch kennt sie vorerst noch viele unterschiedliche Ausprägungen und erreicht bei weitem nicht die theoretische Geschlossenheit der Neuen Institutionenökonomie. Freilich überschneiden sich manche Forschungsbereiche, etwa in der Frage, wie und wodurch sich Institutionen ändern, so daß wahrscheinlich beide Forschungsrichtungen voneinander profitieren werden.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Arbeit Siegenthalers zu sehen, welche man als eine Weiterführung der genannten Ansätze zu einer Konjunktur- oder Krisentheorie bezeichnen könnte.

Der Autor beginnt seine Studie mit einer ausführlichen Diskussion der kognitiven Voraussetzungen wirtschaftli-

chen Handelns, wobei er explizit auf Forschungsergebnisse der einschlägigen Wissenschaften – Psychologie, Soziologie – zurückgreift. Die Rationalität des Wirtschaftssubjektes ist nicht nur durch die limitierten Informationen und kognitiven Möglichkeiten der Informationsverarbeitung beschränkt (*bounded rationality* nach Simon), sondern wird auch durch „kognitive Regelsysteme“ geprägt. Darunter versteht der Autor „... die Gesamtheit aller Regeln der Selektion, der Klassifikation und der Interpretation von Informationen, über die ein Akteur verfügt. An diese Regeln ist er gebunden, wenn er Wissensbestände ergänzt und wenn er mit ihnen umgeht, von ihnen ist die Rationalität seines routinemäßigen Informationsverhaltens abhängig“. Diese Regelsysteme internalisiert das Wirtschaftssubjekt durch soziales, „fundamentales“ Lernen. Sie sind durch hohe Stabilität gekennzeichnet. Nur unter dieser Voraussetzung können sie ihre Funktion erfüllen.

Phasen mit stabilen kognitiven Regelsystemen sind freilich keine solchen einer Stagnation. Im Gegenteil, die mentale Sicherheit der Wirtschaftssubjekte veranlaßt diese zu hoher investiver und innovativer Tätigkeit. Diese „Strukturperioden“, also solche mit unveränderter Regelstruktur, zeichnen sich durch rasches Wirtschaftswachstum und damit auch mit beträchtlichen Änderungen der Wirtschaftsstruktur aus.

In gewissen Abständen – der Autor sieht Perioden von 15 bis 30 Jahren – geht jedoch das Vertrauen in das gegebene kognitive Regelsystem verloren, weil die Akteure den Eindruck erhalten, es würde neuen Anforderungen nicht mehr gerecht. Die dadurch entstehende Unsicherheit zieht Konsequenzen für die Wirtschaftslage nach sich. „Individuelle Akteure bleiben rational handelnde Nutzenmaximierer, aber es wird für sie unklar, was denn nun überhaupt noch nützlich ist.“ Die Investitionen gehen zurück, die Geld-

nachfrage bleibt jedoch infolge gestiegener Liquiditätspräferenz hoch, daher auch die Zinssätze; Arbeitslosigkeit ist die Folge. Der Autor spricht von „Problemphasen“.

Diese können erst wieder überwunden werden, wenn sich ein neues, den gegebenen Herausforderungen angemessenes kognitives Regelsystem herausgebildet hat. Dies ist ein Prozeß, dessen gesellschaftlichen Charakter der Autor betont. Nunmehr vollzieht sich wieder ein Prozeß fundamentalen Lernens der Wirtschaftssubjekte, der letztlich in eine neue Phase der Stabilität, eine Strukturperiode, einmündet.

Es muß nicht betont werden, daß dieses Grundschema von Siegenthaler ausführlich entwickelt wird und eine Fülle von Anregungen vermittelt. Dennoch ist die Studie wohl als theoretischer Entwurf zu verstehen. Eine empirische Prüfung der Hypothesen kommt im Text nur ansatzweise vor, weil der Autor vermeint, daß diese Aufgabe über den Rahmen des Werkes hinausginge. Der Leser kommt dadurch zuweilen trotz vieler plausibler Überlegungen in Schwierigkeiten, weil auch der Autor das Ziel seiner Studie nicht ganz klärt.

Zwar spricht er eingangs von einer „theoriegeleiteten Konjunkturgeschichte“, doch stellt sich im Laufe der Arbeit heraus, daß davon keine Rede sein kann, da zyklische Schwankungen viel kürzer sind als die vom Autor ins Auge gefaßten Zeiträume und sich, auch seiner Meinung nach, während der „Strukturperioden“ vollziehen können. Offensichtlich bietet der theoretische Ansatz Siegenthalers Erklärungsmöglichkeiten für tiefergreifende Einbrüche der Wirtschaftsentwicklung. Das aber ist schon eine ganz wesentliche Erkenntnis und Erweiterung unseres Wissensstandes. Siegenthaler hat damit, ob er das nun so wollte oder nicht, einen bedeutenden Beitrag zur Weiterentwicklung der Neuen Institutionenökonomie geleistet.

Felix Butschek

LITERATURÜBERSICHT ZUR ÖKONOMIE DER WIEDERVEREINIGUNG

Rezension von: Rainer Schwarz,
Chaos oder Ordnung? Einsichten in
die ökonomische Literatur zur Trans-
formationsforschung, Metropolis-
Verlag, Marburg 1995, 171 Seiten.

Etwa fünf Jahre nach der großen Umwälzung in Osteuropa und der deutschen Wiedervereinigung ist die Literatur zu diesem Thema nahezu unüberschaubar geworden.

Eine Literaturübersicht wie die von Rainer Schwarz vorgelegte Schrift „Chaos oder Ordnung?“ bietet hier mit ihren „Abstracts“ wesentlicher Artikel bis etwa 1993 eine wertvolle Orientierungshilfe. Schwarz erläutert zunächst ordnungstheoretische monetäre Ansätze zur Erklärung der Transformation, widmet einen besonderen Abschnitt den Vergleichen zur deutschen Währungsreform von 1948 und gruppiert dann seine Übersicht nach ausgewählten makroökonomischen und institutionellen Themenfeldern der Transformation, wie Währungsproblematik, Wettbewerbsfähigkeit, Privatisierung, Sequenzierung und Prognoseversuche.

Der Natur eines Literaturüberblickes entspricht es natürlich, daß dabei bestimmte Aspekte immer wieder in fast gleichlautenden Formulierungen referiert werden müssen. So wird in den Vergleichen zur Währungsreform von 1948 mehrfach festgehalten, daß 1948 die Exportkraft Westdeutschlands durch einen günstigen Wechselkurs gekräftigt wurde, während die ostdeutsche Wirtschaft am 1. Juli 1990 einen Aufwertungs-

schock von 400 bis 500 Prozent verkraften mußte.

„Während 1948 die Industrieproduktion in Westdeutschland daher binnen eines halben Jahres um mehr als 50 Prozent anstieg, ist sie in Ostdeutschland trotz massiver Subventionen zunächst einmal um 50 Prozent gesunken.“ (H. Schmieding). Natürlich waren 1948 marktwirtschaftliche Grundstruktur und privates Unternehmertum weitgehend intakt und nur von den Regulativen der NS-Diktatur überdeckt, was auch in der Literatur öfters hervorgehoben wird (und den Vergleich in seiner Gültigkeit stark reduziert). Die Westdeutschen hatten 1948 zudem keine Möglichkeit, abzuwandern – was sich hier 1990 bei offenen innerdeutschen Grenzen abgespielt hätte, wären die ostdeutschen Einkommen über einen „realistischeren“ Wechselkurs entsprechend der Situation in Tschechien oder Ungarn auf ein Siebentel bis ein Zehntel der westdeutschen Einkommen fixiert worden, kommt in der Literaturübersicht allerdings nur am Rande zur Sprache.

Rainer Schwarz bemüht sich zwar, die durchgearbeitete Literatur mit großer Fairneß in ihrem Grundgehalt wiederzugeben, bringt aber auch – vor allem in der Diskussion des Euckenschen Ansatzes und in seinen „Schlußbetrachtungen“ – seine eigenen Auffassungen zum Ausdruck: So lobt Schwarz vor allem Euckens Warnungen vor „unrealistischem Doktrinarismus“, hebt hervor, daß die Liberalisierung des Außenhandels der Bundesrepublik und die Einführung der Währungskonvertibilität ein langjähriger, gradualistischer Prozeß waren. Auch eine gewisse Sympathie für eine „Weichwährungslösung“ mit möglicherweise längerfristigem Übergang bis zur endgültigen Wiedervereinigung scheint gelegentlich durch.

Auch ein sehr ausführliches Zitat von Noé erscheint ganz nach dem Geschmack von Schwarz. Noé verweist

darauf, daß – zu Ludwig Erhards Zeiten! – aus Kriegswirtschaftsbetrieben entstandenes industrielles Bundesvermögen (VEBA, Viag, Lufthansa, VW etc.) zunächst mit viel Geld aus der Bundeskasse zu wettbewerbsfähigen Einheiten entwickelt wurde und dann erst höchst graduell privatisiert wurde. Ein neues industrielles Bundesvermögen sei „die letzte Chance, den unverzichtbaren industriellen Kern der DDR-Wirtschaft durch die nächsten Jahre zu bringen“.

Was die (absehbaren) katastrophalen Folgen der Währungsunion auf die DDR-Wirtschaft betrifft, kann sich Schwarz natürlich auf Autoritäten wie Graf Lambsdorff und den ehemaligen Bundesbankpräsidenten Pöhl stützen. Daß (nach L. Hoffmann) die Ex-DDRler bis 1993 vermutlich etwa 100 Milliarden DM für (West-)PKW ausgaben – was in etwa ihren Sparguthaben entsprach, die sie in die Währungsunion einbrachten – ist ebenso als Indiz einer gewissen Irrationalität der gewählten Transformationslösung, die einen „Kaufrausch“ begünstigte, anzusehen. Dennoch wäre hier vielleicht manches soziologisch und politologisch differenzierter zu argumentieren: Es gibt auch wirtschaftliche Unsinnigkeiten, die politisch Sinn machen.

Auch in seiner „Schlußbetrachtung“ präzisiert Schwarz hierzu unter anderem, daß die westdeutsche Währungskonvertibilität de facto 1953 (und vollständig 1958) erzielt wurde, und daß

die Teilprivatisierung von VW erst 1960 erfolgte. Dies kontrastiert er mit dem „Bilderbuch der heutigen ordnungstheoretischen Apologeten der Transformation“, die *sofort* auf knappes Geld, Privatisierung, Gewerbefreiheit, freie Preise und Liberalisierung des Außenhandels drängen – wobei Schwarz nicht ohne Ironie feststellt, einer der Hauptvertreter dieser fünf Prinzipien, Jeffrey Sachs, habe bei der Weltbankkonferenz 1994 in „bemerkenswerter Kehrtwendung“ einen „starken Staat“ (in Rußland) gefordert, der von den reichen Industriestaaten zu finanzieren sei.

Das unpräntöse kleine Büchlein von Schwarz ist ein nützlicher Arbeitsbehelf, das die ökonomische Literatur zur Wiedervereinigung bis etwa 1993 gut erschließt. Vielleicht wäre es noch interessanter geworden, hätte der Autor ausführlicher und expliziter die Gelegenheit wahrgenommen, seine eigenen Themen deutlich zu machen. Dabei wären sicherlich auch die typischen Differenzen zwischen der Lage der DDR und jener in den anderen Reformländern (auf die sich etwa Kornais Transformationsüberlegungen vorrangig beziehen) stärker herauszufiltern gewesen, als dies in der vorliegenden Publikation möglich war. Eine „tschechische Option“ wäre der DDR politisch und ökonomisch vermutlich jedenfalls kaum offengestanden.

Robert Schediwy

PARADIGMENWECHSEL IN DER TECHNOLOGIEPOLITIK

Rezension von: Georg Aichholzer,
Gerd Schienstock (Hrsg.), *Technology
Policy. Towards an Integration of
Social and Ecological Concerns*,
Walter de Gruyter, Berlin/New York
1994, 418 Seiten, DM 188,-.

Ausgangspunkt der Überlegungen in diesem Sammelband ist der in technologiepolitisch/wissenschaftlichen Kreisen zur Legende gewordene „Sundqvist Report“ der OECD im Jahr 1988 („New Technologies in the 1990s“). Darin wird ein radikaler Paradigmenwechsel in der Technologiepolitik gefordert. Die OECD-Studie geht davon aus, daß der technische Fortschritt kein – wie bis dahin angenommen – von außen vorgegebener, also exogener Faktor ist, sondern ein von der Gesellschaft beeinflussbarer endogener Faktor. Dies besagt nichts anderes, als daß der technische Fortschritt gestaltbar ist, und weil er gestaltet werden kann, auch die sozialen und ökologischen Folgen abgeschätzt werden müßten.

Ein wesentlicher Aspekt innerhalb des „sozialen Faktors“ einer Innovation ist die Frage der Einbindung der Beschäftigten bei Implementierung neuer Technologien im Unternehmen. Spätestens seit dem SPRINT-Workshop im Dezember 1994 in Luxemburg ist die Einbindung von Arbeitnehmern und -innen in betriebliche Innovationsprozesse wieder einmal zum Gegenstand ernsthafter Diskussion geworden. Die Arbeitnehmereinbindung, wie sie heute diskutiert wird, hat relativ wenig mit früheren „Utopien“ wie „Demokratie am Arbeits-

platz“ oder Partizipation schlechthin zu tun. Vielmehr beruht sie auf der Erkenntnis, daß Innovation keine rein technische Determinante ist, sondern – ganz im Gegenteil – mit zunehmender Automatisierung im Betrieb die organisatorische Innovation immer wichtiger wird. Hierbei dürfte es für das Unternehmen von Vorteil sein, die unmittelbar Betroffenen, also die Beschäftigten, in den Implementierungsprozeß einzubeziehen, oder wie Richard Badham in seinem Beitrag treffend formuliert: „sophisticated and flexible technology requires sophisticated and flexible users“.

Gemeint ist damit nicht nur höhere Qualifikation, sondern auch höhere Motivation und Verantwortung. Auch die Redewendung „no CIM without HIM“ geht in diese Richtung. Badham stellt hierzu konkrete Überlegungen an. Seiner Meinung nach ist die Einbeziehung von Beschäftigten bzw. ihren Vertretern wesentlich für den Innovationsprozeß im Betrieb. Dazu bedarf es allerdings staatlicher Hilfestellungen sowohl auf finanzieller als auch auf gesetzlicher Ebene. Beispielsweise sollten Arbeitnehmervertreter die Möglichkeit erhalten, die Dienste von externen Technologieberatern in Anspruch zu nehmen, sich auf dem Gebiet der Innovation weiterzubilden, innerhalb der Arbeitszeit Vorschläge auszuarbeiten u. a. m. Darüber hinaus sollte der Staat auch gewerkschaftsnahe bzw. gewerkschaftseigene Institutionen finanzieren, die den Arbeitnehmervertretern Information, Aus- u. Weiterbildung, Beratung u. ä. bieten können. Weiters sollte die staatliche F & E- und Investitionsförderung von Unternehmen an eine Verpflichtung zur Einbeziehung der Beschäftigten geknüpft werden.

Derartige Überlegungen werden auch derzeit in Österreich angestellt. Im Rahmen des Innovations- u. Technologiefonds (ITF) existiert bereits seit einiger Zeit ein Modell zur Einbindung der Beschäftigten in den betrieb-

lichen Innovationsprozeß. Im Bereich der Förderung der Anwendung neuer Technologien (flexible Automation) werden Förderungen nur dann vergeben, wenn die Beschäftigten bzw. der Betriebsrat in den Innovationsprozeß entsprechend eingebunden wurden. Auf Initiative von ÖGB und Bundesarbeitskammer wurde erst kürzlich – unter Federführung des BMWA und des BMöVV – eine ITF-Arbeitsgruppe initiiert, die sich mit der Umsetzung weiterführender Überlegungen, wie zum Beispiel einer Förderung der Betriebsräteberatung im Innovationsfall, befaßt.

Überhaupt geht der Trend der „neuen“ Technologiepolitik mehr in Richtung einer Forcierung der sogenannten „software“. So hat der Stellenwert der diffusions- bzw. transferorientierten Technologiepolitik zweifellos – auch in Österreich – an Bedeutung gewonnen. Begriffe wie Technologieanwendungsförderung, F & E-Infrastrukturförderung u. a. m. sind auch in Österreich keine Fremdwörter mehr, wenn auch die dafür zur Verfügung stehenden Mittel eher sehr bescheiden sind. Bei uns dominiert nach wie vor die „traditionelle“ Forschungsförderung (obwohl auch diese international gesehen keinen hohen Stellenwert einnimmt).

Der Feststellung, daß die Rahmenbedingungen, welche Technologiediffusion behindern oder fördern, von größerer Bedeutung sind als die direkte oder indirekte Forschungs- und Technologieförderung, kann nur zugestimmt werden. Allerdings sind Einflüsse von zum Beispiel mangelhaft qualifiziertem Personal oder Management bzw. einer der Technologie nicht angepaßten Arbeitsorganisation kaum quantifizierbar, und in internationalen Vergleichen arbeitet man mit „facts“, die jedem Land einen gewissen Stellenwert zuordnen, eine qualitative Aussage jedoch vermissen lassen. Dennoch sagen quantitative Angaben, wie zum Beispiel die Höhe der

Mittel, die ein Staat bereit ist, für Forschung und Technologie auszugeben, einiges über deren Stellenwert in einem bestimmten Land aus; genauso wie die entsprechenden Ausgaben der Wirtschaft etwas über den Stellenwert von Forschung und technologischer Entwicklung in den einzelnen Unternehmen aussagen. Insofern ist es berechtigt, die eher unterdurchschnittliche Position Österreichs sowohl bei den wirtschaftsbezogenen Forschungsförderungsabgaben der öffentlichen Hand als auch bei den F & E-Ausgaben des Unternehmenssektors zu beklagen. Im Expertenentwurf des Technologiepolitischen Konzeptes der Bundesregierung (1994) spielt der Begriff „Diffusionsorientierung“ bereits eine tragende Rolle. Als zentrale Bestimmungsgröße der „Adoptionsfähigkeit“ werden darin die Management-, Strategie- und Organisationskapazitäten der Unternehmen, das Ausmaß firmeninterner Innovationsaktivitäten, die Qualifikation der Beschäftigten und die Fähigkeit, externe Ressourcen im Innovationsprozeß zu nutzen (Netzwerkfähigkeit), genannt.

Auch Charles Edquist, kein Unbekannter in der technologiepolitischen/wissenschaftlichen Szene, geht näher auf die Bedeutung der Diffusion in der Technologiepolitik ein. Er unterscheidet dabei zwischen der Angebots- und der Nachfrageseite. Wie Badham betont auch er die Strategie des Technologietransfers und stellt dabei das schwedische Modell der „technical attaches“, die in den technologisch führenden Staaten Büros betreiben und die Aufgabe haben, Kenntnisse über neueste technologische Entwicklungen im Ausland in Schweden zu verbreiten, vor. Diese angebotsseitige Maßnahme soll den schwedischen Unternehmen zeigen, welche Technologien weltweit verfügbar sind (oder zumindest existieren). Darüber hinaus sollten die heimischen Firmen zu Kooperationen mit technologisch führen-

den ausländischen Unternehmen angeregt werden. Laut Edquist stammt der Großteil der neuen Schlüsseltechnologien, die in Schweden verfügbar sind, aus dem Ausland. Auch Badham betont, daß insbesondere kleinere Volkswirtschaften die Strategie der technologischen Adoption gegenüber der technologischen Führerschaft bevorzugen (zwangsläufig – müßte man hinzufügen; weiters muß noch angemerkt werden, daß Schweden, im Unterschied zu Österreich, über große multinationale Konzerne verfügt, die durchaus imstande sind, neue technologische Entwicklungen auch umzusetzen) und daher nationale Fähigkeiten auf dem Gebiet der Evaluierung (und Auswahl), Anpassung und (Weiter-)Entwicklung ausländischer Technologien gefördert werden. Badham nennt diesen Prozeß „socio-economic innovation“. Für Edquist hat daher eine diffusionsorientierte Technologiepolitik einen höheren Stellenwert als die traditionelle F & E-Förderung, wobei er aber gleichzeitig durchblicken läßt, daß diese Art von Technologiepolitik möglicherweise ohne größere staatliche Hilfestellung („by itself“) funktionieren kann.

Ein wesentlicher Punkt in der in diesem Werk stattfindenden Diskussion ist daher der Stellenwert der (traditionellen) Forschungs- und Technologieförderung. Generell läßt sich sagen, daß die Sinnhaftigkeit der „traditionellen“ projektbezogenen Beihilfen grundsätzlich nicht bestritten wird, jedoch eine gewisse Neuorientierung (Paradigmenwechsel) festgestellt und auch empfohlen wird (siehe Diskussion weiter oben).

Als weiterer wesentlicher Punkt, sowohl die Diffusion als auch Forschung und technologische Entwicklung betreffend, wird die Nachfrage des öffentlichen Sektors gesehen – vor allem auch in Kombination mit Gesetzen, Steuern und Förderungen, womit auch die private Nachfrage beeinflusst werden kann (Edquist führt hier zahlrei-

che Beispiele an). Sieht man von der militärischen Nachfrage ab, muß an dieser Stelle angemerkt werden, daß aufgrund der heutigen Ausschreibungsbedingungen in der Europäischen Union und der rasant zunehmenden Privatisierung öffentlicher Unternehmen in zahlreichen europäischen Ländern der Spielraum dieser Politik ziemlich eng geworden ist und auch immer enger wird. In Österreich ist die Diskussion um Versäumnisse in der öffentlichen Beschaffungspolitik (Bahn, Post) gerade aktuell. Viele europäische Länder sicherten ihre Interessen durch langfristige Verträge, Normenpolitik u. ä. ab. In Österreich geschah dies nicht – zumindest nicht im erforderlichen Ausmaß. Das Aufbrechen geschützter Märkte – bedingt durch EWR und EU – brachte daher Teilbereiche der österreichischen Industrie in (teilweise erhebliche) Schwierigkeiten.

Das Buch „Technology Policy“ bietet mit seinen zahlreichen Beiträgen zu verschiedenen Ansätzen in der Technologiepolitik ein breites Diskussionsspektrum, das sich nicht auf Fragen der Technologiefolgenabschätzung/Ökologie beschränkt (wie der Untertitel vermuten ließe), sondern generell viele wesentliche Fragen der Technologiepolitik anschneidet und zum Teil sehr ausgiebig diskutiert. Dabei werden auch zahlreiche nationale Technologiepolitik-Systeme/-Modelle präsentiert und wird letztlich auch auf die Besonderheit Österreichs als Land, wo die Technologiepolitik von den Sozialpartnern mitgeprägt wurde, eingegangen: Die Rolle der österreichischen Sozialpartner wird vom Autorenkollektiv Aichholzer, Martinsen und Melchior grundsätzlich als wichtige und positive Ergänzung zu Regierungspolitik und Marktmechanismus gesehen. Bemängelt wird jedoch der verspätete aktive Einstieg der Sozialpartner in die Technologiepolitik (erst ab Mitte der achtziger Jahre) und das im Ver-

gleich zu anderen Aktionsfeldern der Sozialpartner, wie zum Beispiel der Einkommenspolitik, relativ geringe Engagement. Dazu muß allerdings gesagt werden, daß erstens die Sozialpartner wesentlich zur Initiierung der Fundamente der heutigen österreichischen Forschungs- und Technologiepolitik – wie zum Beispiel der Gründung des Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft – beigetragen haben und zweitens in den sechziger und siebziger Jahren die Forschungs- und Technologiepolitik generell nicht den Stellenwert der heutigen Zeit hatte. Die Aktivitäten

der Sozialpartner waren in erster Linie industriepolitisch motiviert – also auf Wachstum und Beschäftigung bezogen. Auch hier hat ein Umdenkprozeß stattgefunden, welcher aber keineswegs im Gegensatz zu den bisher verfolgten Zielen steht. Überlegungen und Aktivitäten in Richtung einer Integration von sozialer und ökologischer Orientierung in die Technologiepolitik kamen vor allem aus Kreisen der österreichischen Wissenschaft, die damit sowohl den Sozialpartnern als auch der Regierung wichtige Impulse lieferten.

Miron Passweg

**IBM, ODER: WIE SCHWER SICH
EIN KOLOSS MIT SCHNELLEN
ENTSCHEIDUNGEN TUT**

Rezension von: Charles H. Ferguson,
Charles R. Morris, Computerschlach-
ten – Überlebensstrategien in der
weltweit wichtigsten Industrie,
Campus Verlag, Frankfurt/Main,
298 Seiten, öS 531,-.

Das vorliegende Werk erschien 1993 mit dem Titel „Computer Wars“ in den USA, 1994 in der Übersetzung von Margit Popp und mit einem Nachwort von Susanne Müller-Zantop in Europa. Es ist kein wissenschaftliches Werk, sondern beruht auf der offensichtlich umfassenden Kenntnis der Autoren über die Computerindustrie in Amerika und einer Fülle von Interviews, anhand derer die Autoren die Geschichte rekonstruieren und in der Folge eine optimale Gewinnstrategie für die Computerunternehmen zu entwickeln versuchen.

Etwas abweichend vom Titel steht über weite Strecken des Buches IBM im Mittelpunkt, vor allem die Entscheidungen im Zusammenhang mit dem PC-Bereich. Alle anderen Marktteilnehmer werden quasi vor diesem Hintergrund behandelt.

Aber es tut dem Buch keinen Abbruch, seine Botschaft an dieser – im erzählerischen Sinn des Wortes – Geschichte „aufzuhängen“. Beim Lesen wird man im Nu in die faszinierende, aufregende und spannende Welt der schnellstlebigen Branche unserer Industriegesellschaft versetzt. Man meint, direkt von den Entscheidungen oder Unterlassungen der handelnden Personen betroffen zu sein und steht – angeregt durch die scharfsinnigen Analysen der beiden Autoren – der

Fülle von Fehlentscheidungen diverser IBM-Manager fassungslos gegenüber.

Die beiden Autoren beherrschen ihren Stoff und verstehen ihn auch faszinierend zu erzählen. Nicht umsonst gelten sie in Amerika zu den führenden Analytikern der Hochtechnologiebranche und betätigen sich erfolgreich als Berater vieler westlicher Spitzenunternehmen und Autoren mehrerer Bücher.

Ferguson und Morris analysieren die Entwicklung unter folgenden Annahmen: Nach ihren Angaben beschäftigt die Computerindustrie in den USA mehr als 400.000 Menschen und setzt weltweit mehr als 200 Mrd. US-Dollar um, die Elektronikindustrie insgesamt übrigens rund 800 Mrd. US-Dollar. Sie gehen davon aus, daß die Computerindustrie aber nicht nur ein enorm wichtiger Bereich ist. Ferguson und Morris – und darüber läßt sich wohl trefflich streiten – meinen darüber hinaus, daß die gesamte Wettbewerbsfähigkeit eines Landes von der Leistungsfähigkeit seiner Computerindustrie abhängt. „Ein Versagen bei Computern bedeutet ein Versagen auf allen Gebieten.“

Meiner Ansicht nach ist das eine übertriebene Sicht der Bedeutung dieser Branche und eine Unterschätzung der Bedeutung der globalen Welthandelsvernetzung, aber auch von globaler technologischer Vernetzung, Technologietransfer und Technologiediffusion. Dies ist eine ebensolche Überschätzung eines bestimmten Sektors wie die einiger österreichischer Experten, die meinen, die österreichische Wettbewerbsfähigkeit wird vorrangig von einer verstärkten Teilnahme Österreichs an diversen Raumfahrtprogrammen bestimmt.

Nun aber zum eigentlichen Inhalt des Buches. Es gliedert sich in drei große Teile, die in sich in mehrere Kapitel unterteilt sind. Vom logischen Aufbau her beginnt man beim Besonderen („Der Niedergang von IBM“) und leitet vornehmlich anhand dieses

Beispiels allgemeine Strategieempfehlungen für Unternehmen und sogar Politikempfehlungen ab. Dies ist wissenschaftlich nicht gerade unanfechtbar – aber das war wohl auch nicht die Absicht.

Die IBM-Geschichte beginnt etwa mit dem Rückzug von Tom Watson jr. aus der Unternehmensleitung im Jahr 1970 und dem Aufstieg von Frank Cary zum Vorstandsvorsitzenden und John Opel zum Aufsichtsratsvorsitzenden bzw. mit der Entscheidung der Unternehmensleitung, eine brandneue Technologiengeneration mit einem Projekt einzuführen, das sie F/S oder „Future Systems“ nannten. Damit sollte der damals für IBM typische 5jährige Entwicklungszyklus bei den Mainframe-Computergenerationen verlassen werden. Ursachen dieser Entscheidung waren die weltweite Rezession, rückläufige Gewinnmargen bei IBM und drastische Prognosen der Entwicklung des Computermarktes, wie er sich damals darstellte. Daher wollte IBM mit F/S den Computermarkt verändern und den Computer zu einem allgegenwärtigen Hilfsmittel machen.

Aber F/S war zu ehrgeizig, verschlang eine Unmenge Ressourcen, verhinderte die „normale“ Weiterentwicklung des damaligen „System 370“ und war letztlich ein Mißerfolg. Viele der Arbeiten und Ideen, die damals, Anfang der siebziger Jahre, bearbeitet wurden, gehören erst heute zum neuesten Stand der Technik oder sind gar noch im Laborstatus. Der Mißerfolg des F/S-Projektes war nach Ansicht der Autoren zum erheblichen Teil für tiefgreifende Einstellungsänderungen im Management verantwortlich. Die Macht ging langsam an die einzelnen Geschäftsbereiche über, die eindeutige Interessen an eingeführten Methoden und Produkten – und an den mit ihnen dokumentierbaren Erfolgen und Verkäufen – hatten. Bei F/S geschah es das letzte Mal, daß versucht wurde, soeben etablierten Produkten mit eigenen neuen Produkten Konkurrenz zu

machen und sie durch eine zentral gesteuerte Technologieinitiative herauszufordern.

Trotz der formellen Übernahme der Verantwortung durch die einzelnen Geschäftsbereiche blieb aber der ursprüngliche zentrale Managementapparat bestehen. Die Folge war eine Paralisierung, das Entstehen einer Koordinierungs- und Beratungsmaschinerie und der Übergang von strategischem Vorgehen zu einer Verwaltung der Prozesse. „Erstmalig duldete IBM Nieten und Speichellecker an der Spitze“ – so brachte es einer der früheren Topmanager in einem der Interviews drastisch zum Ausdruck. Ferguson/Morris sprechen von einem heimlichen Vietnam für IBM.

Dargestellt werden die Folgen dieser Entscheidungsschwächen an einigen Technologien, deren Einsatz bzw. Verwertung verschleppt wurde: etwa dem qualvollen Hin und Her bei einer der bedeutendsten Technologien der jüngsten Computergeschichte, der RISC-Technologie, die IBM als erste besaß, aber zwanzig Jahre lang ineffektiv verwertete.

Ein Wermutstropfen, gerade bei der Lektüre dieses Teils des vorliegenden Buches, ist eine wahre Flut von technischen Begriffen, abstrakten Produktnamen und anderen Bezeichnungen, die schon als solche den „Nicht-Insider“ überaus fordern, aber noch verstärkt werden durch fehlende, verspätete oder schwer verständliche Erklärungen der Begriffe.

So erfährt man über den Begriff RISC vorerst nur, daß er die Abkürzung des Begriffs „Reduced Instruction Set Computing“ und einen neuen Denkansatz in der Computerkonstruktion darstellt. Erst Seiten später (S 23) wird näher darauf eingegangen (auch für Laien?): „... konzentrierte sich John Cocke auf die Konstruktion schnellerer Prozessoren ... stellte dabei fest, daß die wachsende Komplexität der Instruktionssätze einen beträchtlichen Teil der Verarbeitungs-

zeit verschlang und die Rechnerleistung bedenklich herabsetzte. Cocke... richtete nun sein ganzes Augenmerk auf den Instruktionssatz. Wenn er ihn, so fand er heraus, erheblich vereinfachte und so abstimmte, daß jede Instruktion in nur einem Taktzyklus ausgeführt würde, könnten Computer viel schneller laufen. Anstatt einer komplexen Instruktion wie „Fahre zur Ecke, halte beim Stoppschild und biege dann ab“ arbeitet ein RISC-Prozessor mit einer Folge von einfachen Instruktionen, die in einem Zyklus ausgeführt werden können: „Fahre, fahre, halte, biege ab, fahre.“ – Man beachte an dieser Passage die auch sonst ab und zu auffallende mangelhafte Übersetzung.

Leider erfährt man auch relativ wenig über die Geburtsstunde des PC, abgesehen davon, daß die Boca-Raton-Gruppe (ein IBM-Forschungszentrum) „... diese harmlose kleine Box in einem Blitzprojekt zusammengeschustert hatte“ und dies nur möglich war, weil sie keiner der anderen Produktgruppen in die Quere kam. Umso mehr wird aber in der Folge über eine endlose Reihe fehlerhafter oder mangelhafter Entscheidungen im Zusammenhang mit dem PC-Bereich berichtet, die zur Folge hatten, daß IBM die Kontrolle sowohl über den Markt als auch über die technologische Entwicklung verlor, welche an Microsoft, Intel und die Klonen-Hersteller wie etwa Compaq ging. Ausführlich und sehr spannend wird die Entwicklung der Beziehungen zu Intel und Microsoft dargestellt. Nebenbei sei erwähnt, daß eine der Voraussagen der Autoren im Abschnitt über die zwiespältigen Beziehungen IBMs zu Microsoft, nämlich, daß „Bill Gates alle Chancen hat, der reichste Mann zu werden, den es je auf der Welt gegeben hat“, bereits eingetroffen ist.

Mit dem Debakel des neuen PS/2 PCs und der OS/2-Software war Ende der achtziger Jahre klar, daß IBM die Kontrolle über alle vier wichtigen PC-

Standards verloren hatte, das heißt den Mikroprozessor, das Betriebssystem, den Bus und das Grafiksystem. Der Anteil des Unternehmens am PC-Markt rutschte beständig von rund 50 Prozent im Jahr 1984 auf etwa 15 Prozent im Jahr 1992 ab – und dies bei einem immer wichtiger werdenden dynamischen Markt, der den Bereich der Mainframes bei weitem in den Schatten stellte.

Im zweiten Teil des Buches werden die nach Ansicht der Autoren relevanten Mitspieler um die Vorherrschaft auf dem Computermarkt der neunziger Jahre besprochen. Diese lassen sich demzufolge grob in drei Gruppen einteilen: die großen westlichen Unternehmen, die von Beginn an den Großrechnermarkt beherrschten (z. B. IBM, DEC), die japanischen Elektronikkonzerne (Fujitsu, Hitachi, Toshiba, NEC), und die Unternehmen, welche die Autoren die „dritte Kraft“ nennen (Microsoft, Intel, Sun, Adobe...) und oftmals im kalifornischen Silicon Valley ansässig sind.

Genau dieser Gruppe geben die Autoren aufgrund ihrer Strategie die besten Chancen im Wettbewerb um die Computerindustrie. Nach einer Skizze der elementaren Strategieelemente der drei Wettbewerbsgruppen und einer Analyse der grundlegenden Anforderungen und besonderen Eigenheiten des Computermarktes kommen sie zum Schluß, daß gerade der „Silicon-Valley-Unternehmenstyp“ am besten mit den Erfordernissen in Übereinstimmung zu bringen ist.

Wie erklären sie diese Vermutung?

Der entscheidende Kampf um die Vorherrschaft spielt sich im Computerbereich um einen Komplex von Standards und Regeln ab, der Architektur genannt wird. Um diese Standards und Regeln baut sich ein umfassendes System von entsprechenden Hard- und Softwareprodukten auf. Ein paar Anbieter legen dabei die Standards und Protokolle fest, nach denen sich die anderen richten müssen – sie kontrollie-

ren bestimmte spezifische Teile der Architektur des Gesamtsystems. Alle anderen Zulieferer sind in der Rolle von Gebrauchsgüterherstellern.

Ein modernes Computernetzwerk setzt sich aus mehreren Ebenen zusammen, nämlich dem Netzwerk selbst, den an das Netzwerk angeschlossenen Computern und Peripheriegeräten (wie z. B. Drucker), und zum dritten den Komponenten und Subsystemen in den Computern und Peripheriegeräten. Das Gesamtsystem ist im Prinzip offen und modular aufgebaut. Die entscheidenden Standards sind nicht von internationalen oder staatlichen Normgebern festgesetzt, sondern sind *das* entscheidende Wettbewerbsfeld und werden letztlich von Privatunternehmen kontrolliert. Bei PCs zum Beispiel kontrollieren Microsoft mit seinem DOS-Betriebssystem und Intel, das die meisten der xx86-Mikroprozessoren liefert, zwei der bedeutenderen Architekturstandards.

Dieses Wettbewerbsumfeld definiert, und da haben die Autoren unbestreitbar recht, völlig andere Erfolgskriterien als der Wettbewerb in Bereichen, deren Standards staatlicherseits vorgegeben oder in langwierigen internationalen Verhandlungen festgelegt werden (z. B. Faxnorm und Fernsehnormen). Anders als beim Wettbewerb am Gebrauchsgütermarkt, wo eine solide, kostengünstige Herstellungstechnologie entscheidend ist, zählt am Computermarkt die Kontrolle von Architekturen durch schnelle Innovation, Konzeptualisierung und flexibles Design, neben einem gerütteltem Maß an solider Grundlagenforschung. Besonders die ersten Punkte werden im Vergleich von den neuen, kleinen Unternehmen des „SilikonValley-Typs“ erfüllt, welche nahezu ausschließlich in den USA anzutreffen sind.

Da Ferguson/Morris davon ausgehen, daß sich in Zukunft manche der Eigenschaften der Computerindustrie zusehends auch in die Gebrauchsgüterindustrie übertragen werden (im-

mer mehr Chips in Fernsehgeräten, Autos . . .), sagen sie der amerikanischen Industrie bei entsprechendem strategischen Verhalten gute Chancen gegen die japanische Industrie voraus. Konsequenterweise wird daher der zukünftige Erfolg dadurch bestimmt, wie weit es gelingt, das Silicon-Valley-Modell auch in den entsprechenden Geschäftsbereichen der „alten“ Unternehmen zu implementieren und mit den Erfordernissen schlanker Produktion zu koppeln.

Um die ausführlichen und sich teilweise bereits wiederholenden Ausführungen der Autoren zu diesem Modell zumindest der Idee nach darzustellen, seien einige Stichworte genannt: Wie es im Wettbewerb zentral um die Beherrschung einer Architektur geht, so soll auch die Unternehmensorganisation danach aufgebaut sein: als Zentrum die Kerndesign- und -entwicklungsgruppe, die den Architekturstandard festsetzt und kontrolliert und so klein wie nur irgend möglich gehalten werden soll; darum herum entsprechende Satellitengruppen, die über möglichst genau definierte Schnittstellen parallel ein Spektrum an weiteren Entwicklungsarbeiten abdecken. Es entsteht eine natürliche Hierarchie gemäß der Bedeutung und Leistung der Entwicklungsgruppen. Außerhalb der eigentlichen Projektarbeit gibt es nur wenige Mitarbeiter, die gewöhnlich als Handlanger der Entwicklungsarbeit eingesetzt werden. Rang, Amt, Alter, Status, Prestige sind völlig gleichgültig – alles ist der Leistung untergeordnet. Dies soll wohl auch eine der Hauptbotschaften des Buches sein! Dahingehend auch die Empfehlung an alle Personalabteilungen, schmackhaft gemacht am Beispiel Microsoft: Entlohnung an Rentabilität oder Aktienkurse koppeln. Folge: Tausend Microsoft-Mitarbeiter sind Wertpapiermillionäre (offen gelassen wird, ob in Schilling oder Dollar); Mitarbeiter der Entwicklungsprojekte beurteilen sich alle sechs Monate gegenseitig:

die fünf Prozent mit der niedrigsten Bewertung werden gefeuert!

Im dritten und letzten Teil des Buches werden die Aussichten und Chancen der verschiedenen Technologien und Akteure eingeschätzt. Es ist hier nicht der Platz, um die Marktspekulationen im einzelnen darzustellen (HDTV, Videospiele, Multimedia . . .) bzw. zu kommentieren. Kurz zusammengefaßt wird nach Ferguson/Morris, ebenso wie bei anderen Autoren, die Informationstechnologieindustrie eine weiter schnell wachsende sein und in immer weitere Bereiche hineinwachsen (Stichwort: Unterhaltungselektronik). Sie wird einem halsbrecherischen technologischen Wandel unterworfen sein und sich dadurch auf die etablierten, pfründebesitzenden Unternehmen, deren Marktanteile auf einer Technologiegeneration von gestern beruhen, extrem zerstörerisch auswirken.

In diesem Zusammenhang machen sie sich konkrete Gedanken über die Zukunft von IBM und dessen optimale Organisationsstruktur aber auch stichwortartig über die einzuschlagenden Strategien der anderen amerikanischen Unternehmen auf diesem Gebiet. Erstaunlicherweise sehen die Autoren beim Wettbewerb der Computerfirmen zwischen Amerika und Japan nicht die japanischen Computerhersteller als größte Bedrohung, sondern eher Nintendo, Sega und Sony, die sich besser auf die Kontrolle von Software und Architektur verstehen. Nur am Rande kommen bei den Be-

trachtungen die Europäer vor, die bei keiner der tragenden Computertechnologien eine wirkliche Rolle spielen. Die Autoren dürften aus dieser Sicht Recht haben, auch wenn Susanne Müller-Zantop in einem Nachwort versucht, die Ehre der europäischen Computerindustrie zu retten. Ihr Versuch stützt sich sehr weitgehend auf Unternehmen, die bestimmte Produkte recht erfolgreich entwickeln, anwenderspezifische Software schreiben, oder gar reine Assemblingfirmen sind (Vobis, Escom). Ferguson/Morris analysieren im Kern allerdings die Bedeutung der Beherrschung von Architekturen für die Wettbewerbsfähigkeit – speziell für die Renditeentwicklung.

Insgesamt gesehen würde ich meinen, daß das Buch vor allem für Leser interessant ist, die ein gewisses computertechnisches Vorverständnis mitbringen, ein Interesse an Firmenbiographien haben und ein Fable für Strategiespiele. In dieser Hinsicht ist die Arbeit sicherlich vor allem auch für Manager anregend und lehrreich. Über weite Strecken hat man tatsächlich den Eindruck eines Seminarteilnehmers, der mehr darüber erfährt, wie er am besten die eigenen (Unternehmens-)Stärken auf Kosten der anderen umsetzt, wobei die menschlichen Aspekte ausschließlich als Einsatzkapital gesehen werden – „Schlachten“ müssen eben gewonnen werden! Mag sein, daß die Autoren tatsächlich die Wirklichkeit beschreiben.

Roland Lang

**BRASILIEN: DIE WIRTSCHAFT-
LICHE KRISE DER GEGENWART
UND IHRE HISTORISCHEN
WURZELN**

Rezension von: Tulio Halperin
Donghi, Geschichte Lateinamerikas.

Von der Unabhängigkeit bis zur
Gegenwart, Suhrkamp Taschenbuch
st 2327, Frankfurt am Main 1994,

840 Seiten, öS 272,-;

Manfred Wöhlcke, Brasilien.

Diagnose einer Krise, Beck'sche Reihe
BsR 1076, München 1994, 160 Seiten,
öS 155,-.

Halperin Donghi, Universitätsprofessor in Berkeley, gliedert seine umfassende Geschichte Lateinamerikas in drei Teile: Der erste skizziert die Entwicklung der Kolonialreiche sowie deren Konsequenzen. Der zweite trägt den Titel „Die neokoloniale Ordnung“ und behandelt den Zeitraum von den Unabhängigkeitskriegen bis 1930. Bis in die Mitte der achtziger Jahre führt der dritte Teil. Jedes der Kapitel in den drei Teilen enthält sowohl Ausführungen zu allgemeinen strukturellen Veränderungen als auch Abschnitte, die sich mit den einzelnen Ländern befassen.

Mit Brasilien, jenem Land, das im Rahmen dieser Doppelrezension im Vordergrund steht, beschäftigen sich exklusiv rund neunzig Seiten des Taschenbuchs. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der politischen Geschichte, weniger auf der Wirtschaftsgeschichte.

Im 17. Jahrhundert lag das wirtschaftliche Zentrum Brasiliens in der Zuckerwirtschaft des Nordostens (Bahia, Pernambuco). Die Zuckerrohrplantagen beruhten auf der Institution der Sklaverei. Der Fortbestand letzterer bis ins späte 19. Jahrhundert ver-

hinderte die Entstehung einer Mittelschicht aus bäuerlichen und handwerklichen Produzenten, bremste den technischen Fortschritt und führte zur Herausbildung oligarischer Herrschaftsstrukturen: Sowohl im Nordosten als auch in Rio de Janeiro entstand eine auf der Zuckerwirtschaft basierende Feudalgesellschaft (S. 82). Die Plantagenbesitzer waren die politisch einflußreichste Gruppe im kolonialen Brasilien und behielten auch nach der Unabhängigkeit eine wichtige Position.

Die Zuckerwirtschaft des Nordostens erlebte ihre Blüte zwischen 1550 und 1650. Gleichzeitig mit dem Auftreten der englischen, französischen und niederländischen Konkurrenz von den Antillen begann ab 1654 der langfristige ökonomische Niedergang der Nordostregion.

Mit der Entdeckung von Gold (1698) und später von Diamanten in Minas Gerais verlagerte sich der wirtschaftliche Schwerpunkt Brasiliens. Zwischen 1740 und 1770 erreichte der Gold- und Diamantenrausch seinen Höhepunkt. Die Folgen davon waren eine Einwanderungswelle aus dem Mutterland und ein erneuter Aufschwung des Sklavenimports. Der Zuzug europäischer Siedler mit nur wenigen Sklaven führte in Minas Gerais zu einer höheren Bevölkerungsdichte, einer komplexeren und ausgeglicheneren Sozialstruktur und der Entwicklung eines relativ dynamischen Binnenmarkts, welcher die regionalen Bauern und Handwerker sowie die Viehzüchter aus dem Süden des Landes (Rio Grande do Sul) begünstigte. Zur Ausbildung eines Manufakturwesens kam es jedoch nicht, da die portugiesischen Einwanderer kaum technisches und organisatorisches Know-how mitbrachten.

Seit dem Methuen-Vertrag von 1703 bildete Brasilien als portugiesische Kolonie einen Bestandteil des britischen Handelsimperiums. Handelsverträge in den Jahren 1810 und 1827

sicherten britischen Importen die Meistbegünstigung. Der Bedarf Brasiliens an industriellen Waren wurde im 18. und 19. Jahrhundert somit überwiegend durch Importe aus Großbritannien abgedeckt.

Die Exportzyklen des Zuckers und des Goldes hinterließen nur wenige positive, langfristig bedeutsame Entwicklungseffekte. Der Großteil der Gewinne floß nach Portugal bzw. nach Großbritannien; die Großgrundbesitzer und Händler verwendeten die Exporterlöse für den Import von Luxuswaren.

Entwicklungseffekte ganz anderer Art zeitigte die Ausdehnung der Kaffeewirtschaft im Laufe des 19. Jahrhunderts. Während die erste Phase des Kaffeezyklus in Rio de Janeiro noch auf der Sklavenarbeit beruhte, erfolgte die Expansion der Kaffeeplantagen in São Paulo im letzten Viertel des Jahrhunderts unter Heranziehung freier Lohnarbeit europäischer – hauptsächlich italienischer – Einwanderer: Nach dem von Großbritannien durchgesetzten Verbot des Sklavenimports (1851) wurde Sklavenarbeit immer weniger rentabel, und 1888 setzten die Abolitionisten die Aufhebung der Sklaverei durch. Die Verknappung der Arbeitskräfte veranlaßte den Staat zur Förderung der Immigration, die in den achtziger Jahren massiv einsetzte.

Die Plantagenbesitzer unterteilten die Anbauflächen in kleine Parzellen, die europäische Landarbeiter bewirtschafteten, wofür sie außer ihrem Lohn einen Teil der Ernte erhielten (S. 344). Die Wachstumsdynamik der Kaffeewirtschaft in São Paulo bewirkte den raschen Ausbau eines Eisenbahnnetzes. Unabhängige Kleinbauern versorgten die Region mit allen benötigten Agrarprodukten: Die Nahrungsmittelproduktion und jene agrarischer Rohstoffe für die Weiterverarbeitung stiegen noch wesentlich schneller als die Kaffeeproduktion.

Diese breitgefächerte, dynamische Agrarentwicklung bildete die Grund-

lage für die Industrialisierung von São Paulo, die in den 1870er und 1880er Jahren begann. Kaffeeplanzer investierten ihre Gewinne in industrielle und gewerbliche Betriebe, gleichzeitig sicherten die Exporterfolge des Kaffeesektors den entstehenden Konsumgüterindustrien (Textilien, Bekleidung, Schuhe, Getränke, Bier, Tabak) einen wachsenden Absatzmarkt. Die italienischen Einwanderer stellten einen Großteil der Industrieunternehmer, Handwerker und Arbeiter. Die Überbewertung der Währung erleichterte den Import von Maschinen, und hohe Zölle schützten die jungen Industrien.

Um 1913 erreichte São Paulo bei einfachen Konsumgütern bereits einen hohen Selbstversorgungsgrad. Infolge der politischen Dominanz der traditionellen Agraroligarchien in den übrigen Landesteilen blieben die Modernisierung der Landwirtschaft und die Industrialisierung allerdings weitgehend auf São Paulo beschränkt.

Das Wachstum der Kaffeexporte und der Aufschwung der Industrie gingen weiterhin Hand in Hand. Das Jahrzehnt vor dem Ersten Weltkrieg und die zwanziger Jahre sahen Wellen der Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen in der Industrie, wobei die Kapazität für Kapitalgüterimporte durch die steigenden Exporterlöse des Kaffeesektors geschaffen wurde. In den zwanziger Jahren begann zudem der Aufbau einer inländischen Produktionsgüterindustrie (Metall, Zement).

Das Jahr 1930 stellt sowohl in der politischen als auch in der Wirtschaftsgeschichte Brasiliens eine Zäsur dar.

Die „Alte Republik“ (1889–1930) war eine Honoratiorendemokratie, in der die patriarchalische Herrschaft ungebrochen fortlebte: Die einflußreichsten Gruppen in den einzelnen Staaten (Zuckerbarone im Nordosten, Kaffeeplanzer in São Paulo usw.) bildeten die „Republikanische Partei“, welche die Politik beherrschte

(S. 399). 1930 putschte eine Koalition unzufriedener regionaler Interessen unter der Führung von G. Vargas aus Rio Grande do Sul. Vargas errichtete in der Folge ein autoritäres Regime, das sich zeitweilig auch auf die untere städtische Mittelschicht und die Industriearbeiterschaft stützte.

Die Weltwirtschaftskrise bewirkte einen drastischen Rückgang des Exportvolumens und der Exportpreise. Die staatlichen Interventionen zugunsten des Kaffeesektors wirkten in dieser Phase als antizyklisches Instrument der Nachfragestabilisierung: „Huge stocks of coffee were built up and about 80 million bags were destroyed in a ritual of political realism that lasted more than a decade.“ (Celso Furtado) Infolge der Aufrechterhaltung der inländischen Nachfrage erholte sich die Industrieproduktion bereits ab 1931 und verzeichnete in der Folge hohe Wachstumsraten, welche auf der vollen Auslastung der in den zwanziger Jahren installierten Kapazitäten beruhten. Insbesondere in den Produktionsgüterindustrien schritt die Importsubstitution voran.

Die Periode von 1945 bis 1962 war von außerordentlich hohen Wachstumsraten gekennzeichnet. Die rasche Senkung der Importkoeffizienten in den Industriezweigen galt als Erfolgsindikator. Ein abgestuftes Wechselkurssystem und die Zölle wurden als Instrumente der importsubstituierenden Industrialisierung verwendet. In der Phase bis 1955 ermöglichte der erneute Kaffeexportboom den Ersatz der abgenutzten, veralteten und den Aufbau neuer Produktionsanlagen durch Kapitalgüterimporte. Ab 1955 verfielen jedoch die Terms of Trade. Der massive Zustrom ausländischen Kapitals in der Form von Direktinvestitionen und Krediten brachte den Ausweg aus der Krise der Zahlungsbilanz und der Industrialisierungsstrategie.

Die industrielle Bilanz der Nachkriegsepoche fiel zum Teil eindrucks-

voll aus: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Industrieproduktion belief sich im genannten Zeitraum auf über neun Prozent. Während die Importsubstitution im Konsumgüter- und Produktionsgüterbereich bereits vor 1945 stattgefunden hatte, betraf sie danach vor allem den Kapitalgütersektor.

Zwischen 1962 und 1967 stagnierte das Pro-Kopf-Einkommen. Die unmittelbare Ursache dieser Stagnation war die politische Krise, welche das Ende der populistischen Ära Brasiliens markierte. Präsident Goulart (1961–64) suchte eine Verbreiterung der Basis des populistischen Regimes herbeizuführen (S. 626 f). Seine tiefgreifenden Reformprojekte (Landreform, Legalisierung der Bauernorganisationen, Wahlrecht für Soldaten und Analphabeten) stießen auf den erbitterten Widerstand der Agraroligarchie und des Militärs. Mit dem Putsch des Jahres 1964 begann die mehr als zwei Jahrzehnte dauernde Militärherrschaft.

Aber unter den politischen Ursachen wurden einige strukturelle Gründe der wirtschaftlichen Krise sichtbar: Anfang der sechziger Jahre war es nicht mehr möglich, den Importkoeffizienten des industriellen Sektors weiter zu senken. Die Abhängigkeit von Importen moderner Kapitalgüter bestand fort; infolge der Vernachlässigung nichtagrarischer Exporte waren die Mittel zur Finanzierung letzterer aber nicht ausreichend. Und ausländische Direktinvestitionen blieben während der politischen Krise aus.

Die Wirtschaftspolitik der Militärregierungen zielte zunächst auf die makroökonomische Stabilisierung, insbesondere die Senkung der Inflation, ab. Damit sollte ein für ausländische Investoren attraktives Investitionsklima geschaffen werden. Die neue, von der Dreierallianz aus Staat, ausländischen transnationalen Konzernen und nationalen Unternehmern getragene Wachstumsstrategie beruhte in erster Linie auf Direktinvestitio-

nen internationaler Konzerne, staatlicher Investitionstätigkeit, Exportdiversifizierung und Umverteilung der Einkommen nach oben.

Der Stagnation Mitte der sechziger Jahre folgte das „Brasilianische Wirtschaftswunder“ der Jahre 1967 bis 1974. Die jährlichen Wachstumsraten des BIP lagen zwischen 9 und 14 Prozent. Der Boom läßt sich auf einen Nachholeffekt und die wachstumsfördernde Wirtschaftspolitik zurückführen. Der dramatische Anstieg der Industrieproduktion (14,5 Prozent p. a.) bewirkte eine höhere Auslastung der Kapazitäten und induzierte Erweiterungsinvestitionen. Das Produktionswachstum konzentrierte sich auf die Bereiche der Kapital- und Produktionsgüter sowie jene der dauerhaften Konsumgüter. Die gesamtwirtschaftliche Bruttoinvestitionsquote stieg von 21 Prozent (1959) auf 32 Prozent (1974). Ermöglicht wurde dies durch den Zustrom von Auslandskapital, Kapitalmarktreformen und die massive Investitionstätigkeit des Staates, sowohl im Infrastruktursektor als auch in den verstaatlichten Industrien (Schwerindustrie, Petrochemie, Bergbau). Transnationale Konzerne trugen rund zehn Prozent der Industrieinvestitionen bei, aber ihre faktische Bedeutung war infolge der Dominanz in dynamischen Industriezweigen (Maschinen, Fahrzeuge, Chemikalien) und der Schlüsselstellung in bezug auf die industriellen Ein- und Ausfuhren wesentlich größer. Die Förderung der Exporte verarbeiteter Produkte durch schrittweise Abwertungen, steuerliche Anreize und Subventionen verringerte die Abhängigkeit Brasiliens von Primärgüterausfuhren.

Fernando Henrique Cardoso, der gegenwärtige Präsident Brasiliens, damals ein international bekannter Vertreter der Dependenz-Theorie, zog es angesichts der Wachstumserfolge seines Landes vor, nicht mehr von abhängiger, sondern von „assoziierter Entwicklung“ zu sprechen. Während des

Wachstumsschubs nahmen allerdings die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte zu, wobei die Maßnahmen der Militärs diese verschärften und ihre strukturellen Ursachen zementierten.

Darüber hinaus änderte der Boom wenig an der grundlegenden Verletzbarkeit der brasilianischen Wirtschaft gegenüber den Schwankungen der weltwirtschaftlichen Konjunktur und der Rohstoffpreise. Brasilien fehlte nach wie vor ein moderner, international wettbewerbsfähiger Kapitalgütersektor und ein seinen Anforderungen entsprechendes Bildungssystem. Der Aufschwung und die Diversifizierung der Exporte (der Anteil der Industrieprodukte überstieg fünfzig Prozent) gingen einher mit dem noch rapideren Anstieg der Importe von Kapitalgütern und Zwischenprodukten, welche durch ausländische Investitionen oder Kredite finanziert werden mußten.

Die außenwirtschaftliche Anfälligkeit wurde nach dem ersten Ölpreisschock augenfällig. Die reichlich zur Verfügung stehenden Kredite zu niedrigen Zinssätzen milderten allerdings die Folgen der drastisch verteuerten Energieimporte und verhalfen Brasilien in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zu einem erneuten Wachstumsschub mit jährlichen Wachstumsraten des BIP zwischen fünf und acht Prozent. Im Unterschied zu den anderen lateinamerikanischen Ländern nutzte Brasilien die Verschuldung zum Ausbau des Produktionsapparates.

Mit den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklungen in Brasilien während der achtziger und frühen neunziger Jahre beschäftigt sich M. Wöhlckes Band „Diagnose einer Krise“.

Infolge des zweiten Ölpreisschocks, der Verdoppelung des internationalen Zinsniveaus und der drastischen Verschlechterung der Austauschbeziehungen spitzten sich die Inflations-, Zahlungsbilanz- und Verschuldungsprobleme zu. Die als Antwort darauf

gestaltete restriktive Politik verstärkte den Konjunktureinbruch 1981/2, den tiefsten seit 1929. Der Zusammenbruch der internationalen Zahlungsfähigkeit Brasiliens konnte Ende 1982 nicht verhindert werden, die Militärregierung mußte sich an den IWF wenden, welcher der Wirtschaftspolitik eine Reihe von Auflagen machte: u. a. Subventionsabbau, antiinflationäre Lohnpolitik, Importdrosselung, Exportförderung.

Tatsächlich erwirtschaftete Brasilien ab 1983 erhebliche Handelsbilanzüberschüsse, die in einigen Jahren mehr als zehn Milliarden US-Dollar betrugen (siehe Wöhlcke S. 74). Allerdings waren diese Überschüsse weniger das Ergebnis verbesserter internationaler Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie als der sich abflachenden Einkommensentwicklung, der hohen Zölle und nichttarifären Hindernisse, welche die Importe stark dämpften. Ein auf dem Exportsektor basierendes Wachstum blieb illusionär, denn die Exportquote der brasilianischen Volkswirtschaft lag bei rund zehn Prozent.

Die befürchteten sozialen Konsequenzen des vom IWF inspirierten Sanierungsprogramms wurden deutlich spürbar, aber der Schuldenberg wuchs dennoch weiter. 1987 sah sich die demokratisch gewählte Regierung Sarney gezwungen, ein Moratorium für den Schuldendienst zu verkünden. Dieser Schritt verschlimmerte jedoch nur die Situation. 1988 suchte die Regierung erneut eine Normalisierung der Beziehungen zu den internationalen Finanzinstitutionen und trat in Verhandlungen über günstigere Konditionen für die Schuldenrückzahlung. In den folgenden Jahren entschärfte sich das Verschuldungsproblem deutlich (S. 81).

Die Gratwanderung zwischen Hyperinflation und schwerer Rezession des von 1990 bis 1992 regierenden populistischen Präsidenten Collor de Mello, welcher letztlich wegen Kor-

ruption des Amtes enthoben wurde, mißlang gründlich: Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen fiel in dieser Zeit auf den Stand von 1978 zurück, die Inflationsrate lag 1992 bei 1.000 Prozent.

Erst mit dem Stabilisierungsprogramm „Plano Real“ des damaligen Finanzministers und nunmehrigen Präsidenten Cardoso erfolgten ab Mitte 1994 wesentliche Fortschritte bei der Inflationsbekämpfung. Neben dem Abbau des Haushaltsdefizits und der Deindexierung der Wirtschaft setzt dieses Programm auf den Wechselkurs als nominalen Anker. Im Juli 1994 wurde der Real als neue Währung eingeführt und an den Dollar gekoppelt. Der inflationssenkende Effekt des Stabilisierungsplans übertraf alle Erwartungen: Die Preissteigerungsrate sank von monatlich 45 Prozent im Juli 1994 auf 0,8 Prozent im Jänner 1995. Der längerfristige Erfolg bei der Inflationsbekämpfung wird vor allem davon abhängen, ob es dem Präsidenten gelingt, die politischen Widerstände gegen eine nachhaltige Senkung des staatlichen Haushaltsdefizits zu überwinden.

Nicht selten wird in der Diskussion externen Ursachen die Schuld an den wirtschaftlichen und finanziellen Problemen der brasilianischen Wirtschaft in den achtziger Jahren, dem „verlorenen Jahrzehnt“, zugewiesen. Wöhlcke jedoch legt überzeugend dar, daß die Entwicklungsdefizite des Landes nicht in erster Linie auf externe Faktoren zurückzuführen seien. „Wenn seitens der brasilianischen Elite zum Beispiel die externe Verschuldung gegenwärtig als eines der entscheidenden Entwicklungshemmnisse hervorgehoben wird, so werden dahinter gerne eigene Versäumnisse versteckt, die mit der Verschuldung nichts zu tun haben, zum Beispiel Defizite in bezug auf die Durchführung einer Agrarreform, die Nivellierung der Einkommensverteilung . . .“ (S. 15)

Das Resümee lautet somit: Obwohl es objektive externe Entwicklungs-

hemmnisse gibt, „fallen die internen Faktoren entschieden stärker ins Gewicht“. (S. 117) Zu letzteren zählt Wöhlcke insbesondere das hohe Bevölkerungswachstum, fehlerhafte bzw. von Sonderinteressengruppen dominierte wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen, überhaupt den Mangel an „*good governance*“ und politischer Moral der Eliten.

Die Qualität der nationalen Wirtschaftspolitik entscheidet zu einem ganz erheblichen Maß darüber, inwieweit eine vorausschauende oder schadensbegrenzende Anpassung an Änderungen der externen Rahmenbedingungen möglich ist. In der brasilianischen Wirtschaftspolitik spiegeln sich alle Defizite wider, die auch in anderen Politikbereichen festzustellen waren (S. 82): mangelnde Kontinuität, Neigung zur Improvisation, unzureichende Vorsorge, Interventionismus, Bürokratismus, Klientelismus und

Korruption. Die gesellschaftliche Elite verfolgte traditionellerweise eine Strategie der Privilegienverteidigung und zeigte ein geradezu „klassisches Desinteresse am Wohl der ganzen Nation“. (S. 99) Manchen Beobachter muten daher auch die ohnehin sehr vorsichtigen Versuche des derzeitigen Präsidenten, einige dieser Privilegien zu beseitigen, als aussichtsloser Kampf gegen Windmühlenflügel an.

Wöhlcke gelingt es, die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Politikbereichen anschaulich zu machen. Sein Band ist nicht nur den mit Brasilien oder Lateinamerika befaßten Lesern, sondern allen entwicklungspolitisch Interessierten zu empfehlen. Und dem Suhrkamp-Verlag sei dafür gedankt, eine einführende Geschichte Lateinamerikas zu einem erschwinglichen Preis vorgelegt zu haben.

Michael Mesch

BEDÜRFNISSE IN DER ÖKONOMIE

Rezension von: Stephan Wirz,
Vom Mangel zum Überfluß.
Die bedürfnisethische Frage in der
Industriegesellschaft, Aschendorff,
Münster 1993, DM 48,-.

Obwohl die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse im Mittelpunkt wirtschaftlichen Handelns steht, findet die Beschäftigung mit Bedürfnissen in der ökonomischen Theorie bislang allenfalls am Rande statt. Bedürfnisse werden in ihrer jeweiligen Erscheinungsform in der Regel als Gegebenheiten behandelt, die keiner weiteren theoretischen Begründung bedürfen. Darüber hinaus geht die Ökonomie bis heute von einem grundlegenden Spannungsverhältnis zwischen knappen Ressourcen bzw. Gütern einerseits und unbegrenzten Bedürfnissen andererseits aus. Unter solchen Voraussetzungen konnte der Marktmechanismus überzeugend als das Instrument vorgestellt werden, welches Nachfrage und Angebot optimal miteinander in Übereinstimmung zu bringen in der Lage ist.

Die Frage, inwieweit das Entstehen von Industriegesellschaften mit ihrem exponentiell steigenden Produktionspotential eine Neuorientierung der ökonomischen Theorie notwendig macht, wurde bislang nur von einigen „Outsidern“ der Ökonomie, zur Zeit beispielsweise von John K. Galbraith, gestellt. Insofern vermag es fast schon nicht mehr zu überraschen, wenn sich nun ein Theologe dieses von den Ökonomen so sträflich vernachlässigten Themas annimmt. Wie aus dem Vorwort hervorgeht, handelt es sich bei der vorliegenden Arbeit um eine von

der Katholisch-Theologischen Fakultät der Universität München angenommene Dissertation. Dies spiegelt sich allerdings in den beiden ersten Kapiteln durchaus nicht wider; der theologische Charakter wird erst im dritten und letzten Kapitel offensichtlich, dort jedoch um so deutlicher.

Im ersten Kapitel untermauert Wirz die These, daß erst mit dem Wandel von der vorindustriellen Mangel- zur industriellen Überflugesellschaft die Bedürfnisbefriedigung sich zu einem ethischen Problem entwickelt hat. Die Produktivität der vorindustriellen Gesellschaft war zunächst noch so gering, daß es gerade gelang, die elementaren Bedürfnisse der Menschen nach Nahrung, Kleidung und Wohnung zu befriedigen. (S. 8)

Vor diesem Hintergrund entstand die Bevölkerungstheorie von Thomas R. Malthus, derzufolge es wegen des stärkeren Anstiegs der Bevölkerung im Vergleich zur Nahrungsmittelproduktion notwendigerweise zu periodischen Hungersnöten kommen muß, die das Gleichgewicht zwischen Bevölkerungsgröße und Nahrungsmittelproduktion wieder herstellen. Diese als „Naturgesetz“ verstandene Bevölkerungstheorie macht deutlich, daß die folgenden gigantischen Produktionssteigerungen nicht einmal annähernd von den frühen Vertretern der Ökonomie für möglich gehalten worden waren. Wirz betont zu Recht, daß die vorherrschende niedrige Produktivität, die mit entsprechend niedrigen Einkommen einherging, keinen Spielraum ließ für die Befriedigung von Bedürfnissen, die über die elementaren hinausgingen. Natürliche Knappheiten regelten also die Art der Bedürfnisbefriedigung, so daß sich ethische Fragen gar nicht erst stellten.

Mit der sich als Resultat der industriellen Revolution herausbildenden Industriegesellschaft änderte sich dieser Zustand radikal. Wirz schreibt hierzu: „Die Industrialisierung hat nicht nur die Fesseln der persönlichen

Abhängigkeit gesprengt, sie hat auch das malthusianische Los einer am Existenzminimum darben den Menschheit von den Industriegesellschaften abgewandt.“ (S. 18) Zutreffend stellt der Autor heraus, daß mit der Industrialisierung auch die Einkommen stiegen, während gleichzeitig die Preise für viele Produkte, insbesondere für Nahrungsmittel, fielen, so daß der Entscheidungsspielraum für die Einkommensverwendung wuchs. Dies regte wiederum die Produzenten an, mit neuen Produkten neue Bedürfnisse zu generieren. (S. 31)

Mit dieser künstlichen Nachfrage-schaffung tritt für Wirz das Problem der Bestimmung eines sittlichen und verantwortlichen wirtschaftlichen Handelns in die Welt. Hatte Adam Smith noch die einfache Devise vorgegeben, daß, wenn nur jeder seinem Eigennutz folge, er automatisch das Gemeinwohl fördere, geht Wirz von der Überlegung aus, daß sich Nutzen- und Gewinnmaximierung zwar bestens für die Operabilität von Wirtschaftsmodellen eigneten, sie für ethische Legitimierung des Wirtschaftens und der Bedürfnisbefriedigung aber unbrauchbar seien. Als Leitkriterium für einen ethischen Umgang mit Bedürfnissen hält er demgegenüber fest, daß ihre spezifische Befriedigung nur dann als sittlich gerechtfertigt gelten kann, wenn sie sich „(...) als *human angemessen, sozial- und umweltverträglich* erweist“. (S. 33)

Bevor Wirz im dritten Kapitel Grundzüge einer eigenen Bedürfnisethik zu umreißen versucht, wendet er sich zunächst ausgesuchten Autoren zu, die sich der bedürfnisethischen Frage in der Industriegesellschaft explizit gewidmet haben. Als Beispiel für frühe Vertreter einer bedürfniskritischen und -differenzierenden Sichtweise geht Wirz auf die Theorien von Adam Müller für die sozialromantische und von Marx und Engels für die sozialrevolutionäre Sicht ein. Während diese beiden theoretischen An-

schauungen eint, daß sie noch unter den Bedingungen einer allgegenwärtigen Mangelwirtschaft formuliert worden waren, thematisierten die übrigen vorgestellten Autoren bereits die Probleme einer sich entfaltenden „Überflußgesellschaft“. Namentlich werden hier die beiden amerikanischen Ökonomen John K. Galbraith und Vance Packard und die drei deutschen Autoren Erich Egner, Herbert Marcuse und Erich Fromm behandelt.

Über alle vorhandenen Unterschiede in ihren theoretischen Analysen hinweg unterstellt Wirz den acht Autoren ein gemeinsam vertretenes „geschlossenes Bedürfnissystem“. (S. 150) Hiermit meint der Autor, daß sie die „Bedürfnisoffenheit“ wie auch die grundsätzliche sittliche Befähigung der Menschen, mit ihren Bedürfnissen verantwortlich umzugehen, in Frage stellten und sie sich deshalb – mehr oder weniger explizit – alle selbst zur „sittlichen Instanz“ aufgeschwungen hätten, was unabsehbare Gefahren beinhaltet: „Wohin die Infragestellung der sittlichen Befähigung des Menschen in letzter Konsequenz führt, zeigt bzw. zeigte sich im 20. Jahrhundert in den kommunistischen Staaten.“ (S. 157) Mit diesem Satz werden alle genannten Autoren ohne nähere Differenzierungen in eine Entwicklungslinie gestellt, die letztlich im Totalitarismus endet.

Hier liegt eine grundsätzliche und folgenschwere Fehlinterpretation vor. Ausgenommen Müller, dessen Einbeziehung wegen seines antiaufklärerischen und obrigkeitstaatlichen Ansatzes ohnehin etwas willkürlich erscheint, bestreitet keiner der angeführten Autoren die grundsätzliche sittliche Befähigung der Menschen; sie erkennen aber die Schwierigkeiten, die sich dem einzelnen stellen, sittliche Urteile in einer strukturell unsittlichen Welt zu fällen.

Gerade weil sich bei Wirz eine kenntnisreiche Darstellung der bedürfnistheoretischen Analysen der be-

handelnden Autoren findet, überrascht es, wenn er ihnen umstandslos eine „Infragestellung der Bedürfnisoffenheit“ und ein „geschlossenes Bedürfnissystem“ unterstellt. Das Anliegen, in der einen oder anderen Weise zwischen „wahren“ und „falschen“ Bedürfnissen unterscheiden zu wollen, kann nicht, wie Wirz es pauschal tut, als im Ansatz totalitär, notwendigerweise früher oder später in Totalitarismus bzw. Kommunismus endend, charakterisiert werden. Mit der schon beinahe naiv anmutenden „Alternative“, „dem einzelnen Menschen die Entscheidung zu überlassen“ (S. 155), fällt Wirz sogar weit hinter den Reflexionsstand der von ihm kritisierten Autoren zurück. War es doch gerade deren Ansinnen zu belegen, daß die Menschen durch unterschiedliche Mechanismen und Verfahren im Rahmen kapitalistischer Strukturen hochgradig manipulierbar sind, sie also gerade nicht die Freiheit zur Entscheidung haben, sondern ihnen diese erst ermöglicht werden muß. Dazu bedarf es aber der Herstellung entsprechender Strukturen, um deren konkrete Ausgestaltung sie allesamt gerungen haben. Mit Ausnahme von Müller ging es ihnen jedoch nicht um die Installierung autoritärer Instanzen, die „richtige“ und „falsche“ Bedürfnisse definieren, sondern um die Durchsetzung von mehr Mitsprachemöglichkeiten, mehr Einsichten in gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge, letztlich mehr Demokratie und mehr Bildung, um Manipulation und Bevormundung zunächst erkennen und dann abstellen zu können.

Wirz sieht nicht, daß, einmal die Tendenz zur Manipulation menschlichen Verhaltens und menschlicher Bedürfnisse erkannt, geradezu die Notwendigkeit besteht, zwischen „richtigen“ und „falschen“ Bedürfnissen zu unterscheiden. Eine generelle Ablehnung solcher Differenzierungsansätze muß notwendigerweise in einen orientierungslosen Positivismus führen, dem jedes sich artikulierende Bedürf-

nis und jedes menschliche Verhalten als „richtig“ gilt. So überrascht es dann auch nicht, wenn Wirz als Kritiker dieser Ansätze Milton Friedman anführt (S. 157), den führenden Kopf jener marktradikalen, auf dem neoklassischen Ansatz beruhenden wirtschaftswissenschaftlichen Schule, der zu den führenden Beratern des ehemaligen chilenischen Diktators Pinochet gehörte und der für dessen menschenverachtende Wirtschaftspolitik verantwortlich zu machen ist.

Die Vehemenz, mit der Wirz die Ansätze der behandelten Autoren aus Ökonomie, Philosophie, Psychologie und Soziologie zurückweist, und die Sicherheit, mit der er sie kollektiv als „Irrweg“ (S. 158) verwirft, läßt eine besonders überzeugende Alternative erwarten, die Wirz für das dritte Kapitel („Grundzüge einer Bedürfnisethik“) (S. 159–198) ankündigt. Die hier festgehaltenen Gedanken vermögen jedoch nicht annähernd die theoretische Tiefe der zuvor behandelten Autoren zu erreichen. Was nämlich in diesem Kapitel niedergelegt ist, erinnert im Duktus an eine moralisch erbauliche Sonntagspredigt, womit, nachdem im vorangegangenen nichts an eine theologische Arbeit erinnert hat, dies nun um so stärker nachgeholt wird – leider nicht zu Nutz und Frommen eines gesteigerten theoretischen Ertrages.

Die von den vorgestellten Autoren in unterschiedlicher Weise mit Macht-, Herrschafts- und Interessenfragen verwobene These von der Manipulierbarkeit menschlicher Bedürfnisse wird gar nicht mehr als Problem thematisiert; der unablässige Wandel der Bedürfnisse aber empfängt den Segen einer „offenen Bedürfniswelt“, der nun fälschlicherweise eine angeblich „stationäre Bedürfniswelt“ eines Müller, Marx, Egner, Fromm, Galbraith, Packard, Marcuse und Fromm gegenübergestellt wird. (S. 167 f)

An dieser Stelle wird deutlich, daß Wirz völlig in der dichotomischen

Frontstellung „offen-dynamisches“ versus „geschlossen-statisches“ Bedürfnissystem gefangen ist, obwohl letzteres die Vorstellungen der untersuchten Autoren nicht auf den Begriff zu bringen vermag. Der Versuch, zwischen „richtigen“ und „falschen“ bzw. „lebensfördernden“ und „lebensfeindlichen“ Bedürfnissen zu unterscheiden, kann nicht als „statisch“ bezeichnet werden. Die Problematik des „institutionalisierten Menschen“, der gesellschaftliche Institutionen vorfindet und von ihnen geformt wird, fegt Wirz unter Hinweis auf die sittliche Befähigung der menschlichen Vernunft vom Tisch, die schließlich „Abbildung der ewigen Vernunft Gottes“ (S. 172) sei. Damit zeigt sich, daß Wirz sich von den kritisierten Autoren darin unterscheidet, daß er „im Vertrauen auf Gott“ den Menschen größere Selbstbestimmungsmöglichkeiten zugesteht, die sie in die Lage versetzen, „sittlich“ zu handeln. Die Menschen seien nämlich keineswegs nur jene willenlosen Befehlsempfänger, wie sie vor allem Packard charakterisiert habe. (S. 176)

Ganz scheint Wirz seinen Ausführungen aber selbst nicht zu trauen, stellt er doch abschließend einen Katalog zusammen, der zeigen soll, was es heißt, „das Gute zu tun und das Böse zu lassen“. (S. 172) Dazu bedarf es seiner Meinung nach der Einhaltung der Kriterien der „humanen Angemessenheit“, der „Sozialverträglichkeit“ und der „Umweltverträglichkeit“, die für Konsumenten, Produzenten, öffentlichkeitswirksame Organisationen, Medien und den Staat gleichermaßen gelten müssen. Auch

wenn man den dargelegten „frommen Wünschen“ problemlos zustimmen kann, bleibt nicht nur die Frage offen, was diese Kriterien im konkreten Falle bedeuten sollen, sondern auch die Frage, was geschehen soll, wenn die Produzenten sich nicht an das geforderte Gebot der „Wahrhaftigkeit der Information“ (S. 178) halten, wenn die zunehmend unter profitwirtschaftlichen Konditionen agierenden Medien nicht zu einer „human angemessenen Gestaltung und Befriedigung der Bedürfnisse motivieren“ (S. 179), wenn der Staat sich nicht „zur Produktion öffentlicher Güter“ (S. 183) verpflichtet fühlt, wenn der Konsument partout keinen „human angemessenen Konsumstil“ (S. 191) praktizieren will etc. Da dies alles Fragen sind, die im Zentrum der Theorien von Marx, Egner, Galbraith, Packard, Marcuse und Fromm stehen, wird man auch in Zukunft auf diese Autoren, wenn es um die Genese, den Wandel und die Legitimation von Bedürfnissen geht, nicht verzichten können.

Der Verdienst von Wirz liegt zweifellos in dem Umstand, daß er die vernachlässigte Diskussion über die Bedürfnisethische Frage in der Industriegesellschaft aufgegriffen und Beiträge unverzichtbarer Autoren in die Diskussion zurückgerufen hat. Die Arbeit zeigt eindringlich, wie wichtig es ist, daß diese Debatte von der Ökonomik und den anderen Sozialwissenschaften aufgegriffen und weitergeführt wird. Sie gehört nicht an den Rand dieser Disziplinen, sondern in ihr Zentrum.

Norbert Reuter

Neuerscheinung

Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa

Herausgegeben von Michael Mesch im Auftrag des Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien, MANZ, Wien 1995, 318 Seiten, öS 420,-.

Inhalt

Michael Mesch, Arbeitsbeziehungen in Westeuropa: ein Resümee

Teil I: Tendenzen der nationalen Arbeitsbeziehungen seit 1980

Claus Schnabel, Entwicklungstendenzen der Arbeitsbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland seit Beginn der achtziger Jahre. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitgeberseite

Reinhard Bispinck, Stabil oder fragil? Die bundesdeutschen Arbeitsbeziehungen im Umbruch

Janine Goetschy, Major Developments and Changes in French Industrial Relations since 1980

Jesper Due, Jørgen Steen Madsen, Carsten Strøby Jensen, Major Developments in Danish Industrial Relations since 1980

Franz Traxler, Entwicklungstendenzen in den Arbeitsbeziehungen Westeuropas. Auf dem Weg zur Konvergenz?

Alois Guger, EU-Integration, Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik

Teil II: Die Entwicklung des Sozialen Dialogs in der Europäischen Union

Franz Traxler, Philippe C. Schmitter, Arbeitsbeziehungen und europäische Integration

Otto Jacobi, Der Soziale Dialog in der Europäischen Union

Dirk Buda, Auf dem Weg zu europäischen Arbeitsbeziehungen? Zur Perspektive des Sozialen Dialogs in der Europäischen Union

Thorsten Schulten, „Europäische Betriebsräte“ – Stand und Perspektiven einer europaweiten Regulierung der Arbeitsbeziehungen auf der Ebene transnationaler Konzerne

Frank Friedrich, Die Rolle der Industrie- und Handelskammern im europäischen Sozialen Dialog

Gerhard Heinrich, Sozialer Dialog – Die Position der UNICEF

MANZ Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH,
A-1014 Wien, Kohlmarkt 16.

Express-Bestellservice (0 222) 531 61 555; Telefax (0 222) 531 61 455.

Neuerscheinung

Faktorproduktivität im internationalen Vergleich

Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien, Band 3, 114 Seiten.

Inhalt

Vorwort

Franz R. Hahn, Faktorproduktivität nach Wirtschaftssektoren im internationalen Vergleich: Belgien, Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden

Kommentare zur Studie von Franz R. Hahn

Wolfgang Gerstenberger, Wie hilfreich sind mesoökonomische Produktivitätsanalysen für die Wirtschaftspolitik?

Willem Molle, International comparison of factor productivities per sector

Franciscus Josefus Meyer zu Schlochtern, Determinants of productivity in the light of a recent study by OECD

Auslieferung: Verlag ORAC, 1050 Wien, Schönbrunner Straße 59–61

Preis: öS 198,-

Neuerscheinung

Das Kommunalsteuer-Handbuch

Das Handbuch wendet sich an die mit der Einhebung und Prüfung der Kommunalsteuer betrauten Mitarbeiter in den Gemeinden sowie an die Steuerpflichtigen selbst.

Die Kommentierung des Gesetzestextes ist daher praxisgerecht aufbereitet, Regelungen aus angrenzenden Gesetzesmaterien sind ebenso miteinbezogen wie höchstgerichtliche Erkenntnisse.

Themenschwerpunkte sind:

- Die Einführung der Kommunalsteuer und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen
 - Die volkswirtschaftliche Wirkungsweise der Kommunalsteuer
 - Indikatoren für die Aufkommensentwicklung der Kommunalsteuer
- Gesetzliche Bestimmungen und deren Erläuterungen
 - Gesetzliche Grundlagen, Begriffe der Kommunalsteuer (Dienstnehmer, Unternehmen); Steuergegenstand; zur Betriebsstätte, Bemessungsgrundlage, Zerlegung und Zuteilung, Steuerbefreiung, Zuständigkeiten des Finanzamtes etc.
- Das Abgabeverfahren
 - Fragen und Probleme aus dem Verfahrensbereich
 - Erfassung der Steuerpflichtigen
 - Abgabeberechnung, Abgabepflichten

Die Autoren:

Siegfried Ott, Peter Mühlberger, Rudolf Pollak

Bezug:

Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum, Mariahilfer Straße 136, 1150 Wien; Tel.: 892 34 92, DW 17; Fax: 892 34 92, DW 20
Erscheint Ende September 1995 als Band 24 der KDZ-Schriftenreihe „Arbeitshilfen für Gemeinden“

Preis: öS 310,- zuzüglich Versandspesen

Informationen über Multinationale Konzerne

setzt sich mit der Thematik *Internationale Wirtschaftstrends und deren Auswirkungen auf die Arbeitswelt* auseinander.

Die Redaktion setzt in ihrer Arbeit für das Jahr 1995 folgende Schwerpunkte:

- Westintegration sowie Ostöffnung – aus Sicht der ArbeitnehmerInnen und Gewerkschaften
- Unternehmens- sowie Branchenkonzentration und deren soziale Auswirkungen
- Wandel der Arbeitsbeziehungen durch neuartige Betriebsorganisationen
- Betriebliche sowie überbetriebliche Mitbestimmung
- Internationalisierung der Arbeitnehmerinteressenvertretung

Informationen über Multinationale Konzerne ist eine vierteljährlich erscheinende Publikation der Arbeiterkammer Wien.

Zu bestellen unter:

Tel.-Nr. 501 65/25 12 DW

Fax: 501 65/2532

WIPOL-IMK

Arbeiterkammer Wien

1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22

Druckkostenbeitrag:

öS 100,- (Jahresabonnement)

„**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: Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik (1); Dezember 1986
Heft 35: Öffentliche Unternehmungen und die Frage der Privatisierung; September 1987
Heft 36–41: vergriffen
Heft 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 1976–91; Dezember 1991
Heft 46: Entwicklung, Effizienz und Perspektiven des österreichischen Bausparkassensystems; Jänner 1992
Heft 47: vergriffen
Heft 48: Bibliographie Eduard März (1908–1987); März 1992
Heft 49: vergriffen
Heft 50: Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik in kleinen, offenen Volkswirtschaften; April 1993
Heft 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; Juli 1995
-

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