

*Editorial:
Nach den Wahlen*

H. Gassler,
Ch. Rammer
Ostöffnung

E. Bolter, M. Gantner,
R. Hennessey
Energieabgaben

J. Schmee
*Wiener
Wirtschaftsförderung*

M. Mesch
*Lohnpolitik in
Dänemark*

R. Mestel,
K. Steininger
*Kapitalmangel der
Entwicklungsländer*

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

21. Jahrgang (1995), Heft 1

Inhalt

Editorial

Nach den Wahlen	3
-----------------------	---

Helmut Gassler, Christian Rammer

Regionale Unterschiede in der Betroffenheit durch die Ostöffnung. Eine empirische Untersuchung der österreichischen Sachgüterproduktion auf Basis der Bezirksdaten	13
--	----

Eva Maria Bolter, Manfred Gantner, Richard Hennessey

Energieabgaben als Ländersteuern? Wirkungsanalytische und finanzverfassungsrechtliche Überlegungen am Beispiel des „Feldversuchs Vorarlberg“	47
--	----

Josef Schmee

Wirtschaftsförderung in Wien. Probleme und Reformvorschläge unter Berücksichtigung der neuen geopolitischen Rahmen- bedingungen	77
---	----

Michael Mesch

Tarifsystem, Lohn- und Stabilisierungspolitik in Dänemark. Ein Beispiel für kontrollierte Dezentralisierung der Lohnverhandlungen	103
---	-----

Roland Mestel, Karl Steininger

Ansätze zur Behebung des Kapitalangebotsmangels in Entwicklungsländern. Die Zeit nach der Schuldenkrise	139
--	-----

Kommentar

Emmerich Tálos, Gerda Falkner, Eine abschließende Antwort an Bernhard Schwarz	175
--	-----

Bücher

Robert Holzmann, Reinhard Neck (Hrsg.), Konjunkturreffekte der österreichischen Budgetpolitik (Bruno Roßmann)	177
--	-----

Emmerich Tálos, Karl Wörister, Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich (Agnes Streissler)	182
--	-----

Gudrun Biffl, Theorie und Empirie des Arbeitsmarktes am Beispiel Österreich (Peter Rosner)	191
---	-----

Christof Parnreiter, Migration und Arbeitsteilung. Ausländer- beschäftigung in der Weltwirtschaftskrise (August Gächter)	194
---	-----

Alain Thierstein, Urs Karl Egger, Integrale Regionalpolitik. Ein prozeßorientiertes Konzept für die Schweiz (Peter Kreisky)	198
Alfred Bürgin, Zur Soziogenese der politischen Ökonomie (Günther Chaloupek)	203
Peter Eigner, Andreas Weigel, Außer Streit gestellt. Die österreichische Postsparkasse als Modell geldwirtschaftlicher Integration Mitteleuropas 1883–1938; Jürgen Nautz, Die österreichische Handelspolitik der Nachkriegszeit 1918–1923 (Felix Butschek)	207
Ernst Hanisch, Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert 1890–1990 (Klaus-Dieter Mulley)	209
Karl Korinek, Ewald Nowotny (Hrsg.), Handbuch der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft (Walter Rosifka)	211
Cora Stephan, Der Betroffenheitskult. Eine politische Sittengeschichte (Manfred Prisching)	216
Eduard-März-Preis 1996	219
Publikationshinweis: Günther Chaloupek, Bruno Roßmann (Hrsg.), Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates.....	220
Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“	221

Unsere Autoren:

Eva Maria BOLTER ist Assistentin am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck.

Manfried GANTNER ist Professor am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck.

Helmut GASSLER ist Mitarbeiter der Hauptabteilung Technologieforschung des österreichischen Forschungszentrums Seibersdorf.

Richard HENNESSEY ist Projektassistent am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck.

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

Roland MESTEL ist wissenschaftlicher Projektmitarbeiter am Institut für Volkswirtschaftslehre und -politik der Universität Graz.

Christian RAMMER ist Assistent am Institut für Wirtschafts- und Sozialgeographie der Wirtschaftsuniversität Wien.

Josef SCHMEE ist Mitarbeiter der Kommunalpolitischen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Karl STEININGER ist Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre und -politik der Universität Graz.

Editorial

Nach den Wahlen

I.

Das Jahr 1994 stand in Österreich wirtschaftlich im Zeichen des Konjunkturaufschwungs, der im Vergleich zum europäischen Durchschnitt überdurchschnittlich kräftig ausgefallen sein dürfte. Nach aktuellen Daten war das Wachstum 1994 stärker als im europäischen OECD-Durchschnitt, die Arbeitslosenrate ist mit Ausnahme von Luxemburg die niedrigste in Europa – insgesamt objektiv also alles andere als eine Krisensituation, und auch die subjektiven Stimmungsindikatoren wiesen 1994 wieder nach oben.

Auch in politischer Hinsicht hat das Jahr 1994 mehr aufzuweisen als so viele Jahre davor: war es doch im wahrsten Sinne des Wortes ein „Jahr des Durchbruches“, in dem Österreich sein seit längerem verfolgtes wichtigstes Anliegen als Staat, nämlich den Vollbeitritt zur Europäischen Union, endlich verwirklichen konnte.

Meist ziehen die Regierungen aus Erfolgen und günstigen Entwicklungen dieser oder ähnlicher Art Nutzen. Ein aktuelles Beispiel für diesen Zusammenhang ist Deutschland, wo die regierende christlichsozial-liberale Koalition in den Wahlen 1994 zwar Federn lassen mußte, aber dennoch die zwischenzeitlichen Tiefstände bei Meinungsumfragen weit hinter sich lassen und ihre Mehrheit neuerlich behaupten konnte. In Österreich gingen 1994 die Uhren allerdings anders. Die seit 1987 regierende Koalition von SPÖ und ÖVP erlitt bei den Nationalratswahlen eine schwere Niederlage, und seit dem 9. Oktober 1994 hat sich die politische Landschaft wahrscheinlich mehr verändert als in vielen Jahren davor. Es wäre viel zu billig, die Niederlage dem Unverstand und/oder Undank der Wähler zuzuschreiben, denn dafür ist ein viel zu großer Teil daran selbstgemacht. Im folgenden soll aber nicht von der österreichischen Politik allgemein die Rede sein, sondern von den Vorgängen und Ereignissen im Bereich der Wirtschaftspolitik, welche freilich auch im Zentrum der politischen Auseinandersetzungen standen.

II.

Die heftigen politischen Auseinandersetzungen, welche der Nationalratswahl 1994 folgten, waren vor allem von zwei Themen aus dem Bereich der Wirtschaftspolitik geprägt: zum einen von der Diskussion um die Arbeiterkammer als Folge zuerst der Kritik an überhöhten Gehältern leitender Angestellter in der AK-Steiermark und später der niedrigen Wahlbeteiligung an den AK-Wahlen vom 2./3. Oktober 1994, zum anderen von dem unmittelbar nach den Nationalratswahlen von den beiden Koalitionsparteien erstellten Programm der Budgetkonsolidierung für die neue Legislaturperiode, wobei die Inhalte dieses Programms und die Vorgangsweise bei seiner Erstellung gleichermaßen umstritten waren.

Das erstgenannte Thema, der „AK-Steiermark-Gehälter-Skandal“ betraf zwar eine der wichtigsten wirtschaftspolitischen Institutionen dieses Landes, hatte aber – zumindest vom Anlaß her – keinen wirtschaftspolitischen Inhalt. Die mit der „Pappendeckel-Methode“ äußerst medienwirksam kritisierten Gehälter einiger leitender Angestellter in der AK-Steiermark sind tatsächlich nach keinem üblichen Kriterium zu rechtfertigen. Dies hat aber auch niemand getan oder auch nur versucht. Die Erklärung ihres Zustandekommens hat deutliche Mängel im Kontrollsystem aufgezeigt, die Hauptkonsequenz diesbezüglich war allerdings längst gezogen (neue Kontrollausschüsse in allen Arbeiterkammern seit dem neuen AK-Gesetz 1992 mit wesentlich stärkeren Kontrollbefugnissen, Vorsitzender nicht von der Mehrheitsfraktion), die jetzt eingeführte Rechnungshofkontrolle ist in dieser Hinsicht nur als „Draufgabe“ zu sehen. Die Diskussion um die rückwirkende Korrektur der Verträge gegen den Willen der Betroffenen hat sehr schnell gezeigt, daß hier wesentlich höhere Rechtsgüter geopfert werden müßten, als es die – sicher begründbare – Absenkung der Gehälter jemals wert sein könnte.

Wenn der Anlaß selbst die Ausweitung zum „Skandal“ kaum in sich trug – wie konnte es dennoch dazu kommen, daß dieses Thema wochenlang die Medien beherrschte, daß plötzlich alle oder fast alle Funktionäre und Angestellte der AK als „Abkassierer“ im „Gagenparadies“ hingestellt wurden? Wir fühlen uns, obwohl selbst Betroffene, deswegen berechtigt, diese Frage so zu stellen, weil eine ganze Reihe von Stellungnahmen hochkarätiger unabhängiger Kommentatoren und Publizisten auf das krasse Mißverhältnis von Anlaß und den geforderten Konsequenzen hingewiesen haben. Man kann über die Pflichtmitgliedschaft geteilter Meinung sein, aber die ungerechtfertigte Mittelverwendung, soweit sie aus den inkriminierten Gehältern resultiert, ist nicht so bedeutend, daß sie

ein ins Gewicht fallendes Argument für die Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft und für die Abschaffung der Kammern insgesamt darstellt. Die Gründe für die Skandalisierung dieser Angelegenheit liegen daher außerhalb ihrer selbst.

Der zweite Ansatzpunkt der AK-Kritik war die niedrige Wahlbeteiligung bei den AK-Wahlen vom 2./3. Oktober. Die sinkende Wahlbeteiligung ist ein Phänomen, das in letzter Zeit in vielen Demokratien zu beobachten ist. Es ist klar, daß dabei diejenigen Wahlen, in denen es um weniger geht, überdurchschnittlich betroffen waren: Gemeinderatswahlen, Selbstverwaltungskörper. In den USA ist bei den Kongreßwahlen vom November 1994, an denen sich – obwohl es dabei sicher um mehr ging – kein wesentlich höherer Prozentsatz beteiligte als an den letzten AK-Wahlen, niemand auf die Idee gekommen, die Legitimität des Kongresses anzuzweifeln. Auch in Österreich sollte man sich besser an niedrigere Wahlbeteiligungen gewöhnen, als die demokratische Legitimierungsfunktion eines Mechanismus in Frage zu stellen, für den es in Wirklichkeit keinen Ersatz gibt. Die geplante Mitgliederbefragung in den Kammern könnte den Vorteil haben, daß diese Art von Diskussion dann entschieden ist. Es ist allerdings zu erwarten, daß die Beteiligung an diesen Befragungen sich nicht nennenswert von der Beteiligung an der Wahl der Organe unterscheidet, und dann werden die Kritiker wieder dieselbe Diskussion beginnen. Die entscheidenden Motive und Risiken liegen anderswo.

Zum einen darin, daß die an die Macht drängenden neuen oder alt-neuen Parteien sich die Gelegenheit nicht entgehen lassen, Institutionen, in denen sie wenig bis gar keinen Einfluß haben, politisch zu schwächen. Das ist aus ihrer Sicht verständlich, wenngleich es andererseits Vorspiegelung falscher Tatsachen bedeutet, daß man das Verbändesystem auf den Kopf stellen kann, ohne das Funktionieren der Wirtschaft zu beeinträchtigen. Aber das extreme Ausmaß der Skandalisierung kommt auch aus dem auf Kampf lauenden gespannten Verhältnis der beiden Koalitionsparteien untereinander. Indem zuerst die eine Regierungspartei sich den Skandalrufen anschloß, dauerte es nur wenige Stunden, bis auch die andere, die Arbeitnehmerpartei starke Konsequenzen aus dem Skandal in „ihrer“ Kammer forderte. Als Endprodukt dieses eskalierenden Hin und Her findet sich nun die Ankündigung einer „Mitgliederbefragung“ als Forderung im Koalitionsübereinkommen, und zwar für alle Kammern, auch für jene, die mit dem Anlaßfall nichts, aber auch überhaupt nichts zu tun haben.

Festzuhalten bleibt als generalisierende Beobachtung, daß eine im politischen Prozeß angelegte Eigendynamik Folgewirkungen im wirtschaftspolitischen Bereich produziert

hat, die das nicht geringe Risiko in sich tragen, eines der Fundamente der guten Wirtschaftspersormance Österreichs zu zerstören.

III.

War bereits in der (Arbeiter-)Kammerdiskussion neben den konventionellen politischen Frontverläufen eine quer zu diesen Fronten verlaufende Linie der Auseinandersetzung, nämlich zwischen Verbänden und Parteien, sichtbar geworden, so wurde dieser letztere Gegensatz nun in den Verhandlungen über ein neues Koalitionsübereinkommen zwischen SPÖ und ÖVP und auch in der ersten Phase von dessen Umsetzung vollends dominant. Warum es zur Entfaltung eines solchen Konflikts kam und ob dies unvermeidlich war, läßt sich heute (Mitte Februar) zu einem Zeitpunkt, wo noch viele Dinge in Fluß sind und kaum ein Kapitel als abgeschlossen betrachtet werden kann, nicht wirklich sagen. Möglich ist kaum mehr als eine „stilisierte“ Chronologie der Ereignisse.

Nach einer kurzen Phase weitgehender Unsicherheit – durch das unerwartete Ausmaß der Wahlschlappe bedingt –, wie es mit der großen Koalition weitergehen soll, gingen die beiden Parteien mit einer dezisionistisch anmutenden Bestimmtheit an die Ausarbeitung eines Programms der Budgetkonsolidierung. Daß dazu einigermaßen einschneidende Maßnahmen erforderlich sein würden, war nicht erst seit dem 9. Oktober bekannt, sondern lag seit der Veröffentlichung der Budgetprognose 1994–1997 des Finanzministeriums Ende Juni 1994 für alle Beteiligten klar auf dem Tisch – für die Ministerien, für die Interessenverbände, für alle Parteien, für die Medienöffentlichkeit. Für ein Konsolidierungsprogramm der geforderten Art kann man keinesfalls spontan breite Akzeptanz und auch nicht ein hinreichendes Maß an passiver Duldung voraussetzen. Um ein solches Programm ausreichend politisch abzusichern, hätte es vor allem einer Ressource bedurft: Zeit. Das hat die Phase nach dem 29. November, dem Datum des Abschlusses des Koalitionsübereinkommens, hinlänglich gezeigt. Von einer „Umsetzung“ der Übereinkommen kann man eigentlich nur hinsichtlich der Konsolidierungszielsetzungen sprechen, was die konkreten Maßnahmen betrifft, so sind die im Übereinkommen genannten vielfach durch andere ersetzt worden, die von den ursprünglich ins Auge gefaßten mehr oder weniger stark abweichen. Es hat sich nach dem 29. November gezeigt, daß – wie mühsam auch immer – eine ausreichende Unterstützung durch eine Vielzahl von Kompromissen in Detailverhandlungen herstellbar war. Aber in den wenigen Wochen, in denen das Koalitionsübereinkommen er-

arbeitet wurde, war dies unmöglich, während andererseits die Koalitionsparteien es offenbar als notwendig erachteten, möglichst schnell durch den Abschluß eines neuen Arbeitsübereinkommens Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Sie taten dies um den Preis, daß gegen den erklärten Willen von ÖGB und AK bzw. insbesondere auch der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes zahlreiche Vorhaben in dem Abkommen festgeschrieben und dann anschließend in einer noch recht abstrakt geführten Debatte von ihnen mit großer Vehemenz verteidigt wurden.

Diese Festlegungen beinhalteten auch das Prinzip, daß die Konsolidierung des Budgets (so gut wie) ausschließlich ausgabenseitig zu erfolgen hätte, d. h. Steuererhöhungen unbedingt zu vermeiden wären, offenbar aufgrund der Aussagen im Wahlkampf. Abgesehen davon, daß damit allein ein starker *Bias* in der Opferverteilung vorgegeben war („mangelnde soziale Ausgewogenheit“), war die einseitige Konsolidierungsstrategie von Anfang an nicht realistisch. Auch wenn sie noch so groß angekündigt waren, gelangten Budgetsanierungen „ausschließlich von der Ausgabenseite“ bisher in keinem Land ans Ziel und mußten später durch Steuererhöhungen ergänzt werden. In Österreich hat es etwa zwei Monate gedauert, bis die Regierungskoalition in ihrer Gesamtheit vom Dogma der Ausgabenlosigkeit abging. Bemerkenswert ist der Umstand, daß hiezu weniger das Umschwenken der SPÖ-Linie den Ausschlag gab als die Sachzwänge der Finanzierung der Kommunalhaushalte, wenn Gemeinden und Länder unbedingt in die EU-Beitrittskostenfinanzierung eingebunden bleiben sollten. Als Folge davon ist es nunmehr die Wirtschaftskammer, die am vehementesten gegen das Budget 1995 und seine Begleitmaßnahmen protestiert, nachdem einige ihrer Repräsentanten vorher schwerste Anschuldigungen gegen die Gewerkschaften gerichtet hatten, diese gefährdeten mit ihrem Mangel an Opferbereitschaft den Staat. Es ist offenbar nicht zulässig, von den Unternehmungen das zu verlangen, was diese den Arbeitnehmern zumuten. Die Unternehmungen werden es verkraften, auch wenn die Abschreibungssteuer nicht der Weisheit letzter Schluß ist.

Der offene Konflikt zwischen Regierung und Interessenverbänden erhielt eine zusätzliche Dimension durch die oktroyierungsähnliche Ankündigung einer Mitgliederbefragung in allen Kammern. Von diesem Legitimierungserfordernis geht auf die Kammern ein starker Druck aus, sich gegen die Regierung oder gegen die anderen sozialen Gruppen zu profilieren, was weder die Konsolidierung erleichtert noch die fundamentalen Wirtschaftsdaten positiv beeinflusst. Diese Art der Demonstration von Handlungsfähigkeit auf seiten der Regierung

mag kurzfristig befreiende Wirkung gehabt haben, aber heute ist sie kontraproduktiv.

Das Teilresümee dieses Abschnitts ist jenem des vorangehenden sehr ähnlich: die Eigendynamik des politischen Prozesses hat Folgen nach sich gezogen, welche die Erreichung der selbstgesteckten Ziele nicht erleichtert, sondern erschwert.

IV.

Vor den Schlußfolgerungen soll noch auf einige inhaltliche Aspekte der wirtschaftspolitischen Debatten und Ereignisse eingegangen werden.

Die ungewohnten Frontstellungen haben eigentümliche Argumentationsfiguren zur Folge. Da wurde auf sozialdemokratischer Seite sinngemäß argumentiert, man dürfe die Unternehmenssteuern nicht erhöhen, weil sonst die internationale Wettbewerbsfähigkeit und damit die Arbeitsplätze gefährdet wären. Wörtlich genommen, könnte dies auch bedeuten, daß man die Unternehmenssteuern am besten nach stärker reduzieren bis überhaupt abschaffen müßte im Interesse der Arbeitsplätze. Dies kann ja wohl nicht gemeint gewesen sein. Konkret lassen sich etliche Argumente bringen, daß die Reform 1994 bei den Unternehmenssteuern aus der Sicht des Budgets zu großzügig war – ebenso wie bestimmte öffentliche Leistungen im Verhältnis zu den Finanzierungsquellen zu stark erhöht worden sind. Und an die Adresse von AK und ÖGB wird man jedenfalls nicht den Vorwurf richten können, sie hätten sich hier einer billigen Demagogie, „die reichen Unternehmer sollen zahlen“, verschrieben. Nicht zuletzt kommt der Vorschlag einer Abschreibungssteuer nicht von AK- und ÖGB-Seite, doch sind die steuerpolitischen Vorschläge von AK und ÖGB von der Unternehmerseite immer pauschal abgelehnt und nicht diskutiert worden.

Nicht leicht verständlich ist auch das Vorhaben einer Anhebung der Normalarbeitszeit auf 10 Stunden. Nicht nur bringt es fürs Budget nichts, es geht implizit irgendwie von der Voraussetzung aus, daß die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft schwer gefährdet und deshalb eine solche Notoperation als rettender Eingriff „von oben“, d. h. unter Umgehung der Sozialpartner, unumgänglich sei. Es braucht hier nicht mit ohnehin hinreichend bekannten Statistiken dargelegt werden, daß die Wettbewerbsfähigkeit nicht gefährdet ist, und daß die Frage von mehr Arbeitszeit- und Lohnflexibilität den Sozialpartnern überlassen bleiben kann – die Arbeitnehmerseite ist in diesen Fragen sicherlich gesprächsbereit.

Als nicht zu unterschätzender Aspekt der für österreichische Verhältnisse ungewohnt heftigen Auseinandersetzungen um Koalitionsübereinkommen und Budget sind die negativen Publizitätswirkungen deutlich geworden. Sicherlich wird die Erstellung eines Konsolidierungsprogramms nicht erleichtert durch eine Situationsdarstellung, welche in der Öffentlichkeit als verharmlosend empfunden wird. So gesehen war es notwendig, die Tatsache in den Vordergrund zu stellen, daß das derzeitige Defizit des Bundesbudgets nicht auf Dauer tragbar („sustainable“) ist und bei Versäumen einer Kurskorrektur auf längere Sicht gesehen schwerwiegende negative Konsequenzen eintreten würden. Gleichzeitig wurde durch diese Dramatisierung in der internationalen Medienöffentlichkeit ein Image Österreichs erzeugt, welches viel schlechter ist als die Realität. Im Jahr 1994 hatte Österreich ein Defizit des gesamten öffentlichen Sektors von 4,2% des BIP – zweifellos zu hoch, aber im europäischen Vergleich eines der niedrigsten; z. B. in Frankreich betrug dieses Defizit 5,7%, in Großbritannien, dessen Regierung sich immer als Vorkämpfer der Orthodoxie aufspielt, 6,8%. Diese Fakten wurden natürlich ausgeblendet, wobei man sich fragt, wo die internationalen institutionellen Investoren ihre Anlagemöglichkeiten finden, die so viel besser sind als österreichische Bundesanleihen. Aber nicht die Fakten zählen in solchen Augenblicken, sondern das, was für die jeweilige Situation *gehalten* wird.

Für einige österreichischen Kommentatoren kann allerdings das, was man im Ausland von Österreichs Wirtschaft hält, gar nicht schlecht genug sein. Mit einer schwer nachvollziehbaren Schadenfreude werden Fehl- und Vorurteile aus Kommentaren und Artikeln ausländischer Zeitungen zitiert als Beweis für mangelnde Wirtschaftskompetenz, während doch gerade das kritiklose Zitieren solcher Ansichten Ausdruck mangelnder wirtschaftsjournalistischer Professionalität ist. Aber offensichtlich ist es unvermeidlich, daß in Zeiten wie diesen der Austromasochismus-Story ein neues Kapitel angefügt wird.

V.

Gegen diese Stimmen des Austropessimismus und Austromasochismus muß eine grundlegende Tatsache gehalten werden, welche niemand bestreiten kann, die aber in einer heftig geführten Auseinandersetzung all zu sehr in den Hintergrund tritt. Österreich ist ein wirtschaftlich sehr erfolgreiches Land. Nicht nur hat Österreich langfristig durch ein hohes Wirtschaftswachstum den Platz eines Nachzüglers im Lebensstandard mit einem Spitzenplatz unter den EU-Ländern ver-

tauscht. Diese relativ günstige Entwicklung hat bis in die jüngste Zeit angehalten – siehe vor allem die Performance der letzten zehn Jahre, die niedrige Arbeitslosenrate, die starke Währung. Das wäre alles ganz unmöglich gewesen, wenn die These von der „Strukturversteinerung“, an der das „Zwangskammersystem“ schuld sein soll, richtig wäre – ohne eine starke Strukturanpassung wäre keine gute Performance möglich gewesen. Das soll nicht bedeuten, daß wir keine Probleme haben; wir haben ein zu hohes Budgetdefizit; die Arbeitslosigkeit ist absolut gesehen zu hoch, die neue Konstellation im internationalen Standortwettbewerb macht neue Anpassungen notwendig. Für Selbstzufriedenheit ist da kein Platz. Aber: Österreich hat auch eine Menge zu verlieren, vor allem dann, wenn es die wirtschaftspolitischen „Patentrezepte“ anwendet, die anderswo schon im großen Stil versagt haben.

Vor allem seit den frühen achtziger Jahren, als die angebotsseitige Orientierung in der Wirtschaftspolitik zunehmend die Oberhand erlangte, war die sozialpartnerschaftliche Einkommenspolitik im Zusammenwirken mit der Hartwährungspolitik die Grundlage der überdurchschnittlichen makroökonomischen Performance Österreichs, und trotz aller Probleme im einzelnen hat die institutionelle Struktur der Wirtschaftspolitik in Österreich mehr Flexibilität – und nicht weniger – ermöglicht als in den Konkurrenzländern, allerdings oft nicht mit der ideologischen Verbrämung, mit der sie von den Vorkämpfern der verschiedenen Neofundamentalismen ausgestattet wird.

Mit Funktionsmängeln und dem Verfehlen wichtiger Zielsetzungen können die Fundamentalkritiker ihre Forderungen nach tiefgreifenden Änderungen in der Wirtschaftspolitik nicht begründen. Die populistische ebenso wie die liberale Kritik am „Zwangskorsett“ des Kammer- und Sozialstaats ist wesentlich ideologisch-politischer Natur – und dahinter steht auch noch der Umstand, daß die Fundamentalkritiker der Sozialpartnerschaft in dieser keinen nennenswerten Einfluß ausüben können.

Die Regierungsparteien haben im Koalitionsübereinkommen „ein uneingeschränktes Ja zum Weiterbestand der Sozialpartnerschaft mit einem umfassenden Vertretungsanspruch und zu den gesetzlichen Interessenvertretungen“ gesagt. Auf die jüngste Vergangenheit bezogen hätte dies z. B. bedeutet, daß man in der AK-Steiermark-Gehaltsaffäre nicht auf die Linie der Fundamentalkritiker eingegangen wäre. Nur so hätte sich vermeiden lassen, daß die Angelegenheit zum politischen Megaskandal aufgeblasen wurde. Ähnliches gilt für die Frage der Wahlbeteiligung bei AK-Wahlen. Mit Sicherheit wird es auch in Zukunft an Situationen nicht fehlen, in denen

politische Solidarität mit den Verbändeorganisationen notwendig sein wird. Wird diese Solidarität nicht aufgebracht, so untergraben die Regierungsparteien die Grundlagen ihrer wirtschaftspolitischen Konzeption, die bisher erfolgreich war. Eine in sich widersprüchliche Doppelstrategie hat, wie Erfahrungen in verschiedenen Bereichen zeigen, keine guten Erfolgsaussichten, weder politisch noch wirtschaftlich.

Aber auch für die Verbände bedeutet das Bekenntnis zum umfassenden Vertretungsanspruch keine geringe Herausforderung. Für die großen Kammerorganisationen und für den ÖGB bedeutet dies die Wahrnehmung der Aufgabe des internen Interessenausgleichs. Die Aufgabe, zwischen unterschiedlichen Interessen einzelner Wirtschaftszweige und Berufsgruppen, des Unternehmenssektors und des öffentlichen Dienstes, der Empfänger von Transferzahlungen und der Beitragszahler etc. zu vermitteln, sachliche und zeitliche Prioritäten zu setzen, ist sicherlich in den letzten Jahren nicht leichter geworden. Eine Position zwischen Distanz und Opposition zu den schwierigen Entscheidungen wäre oft die bequemere Rolle, im Rahmen der Sozialpartnerschaft gehören jedoch Mitentscheidung und Mitverantwortung untrennbar zusammen.

Die Fundamentalkritik an der Sozialpartnerschaft hat wirtschaftspolitisch keine tragfähigen Argumente, sie ist weitgehend ordnungs- und demokratiepolitischer Art. Es stellt sich daher die Frage, welche Art von Demokratie wir wollen. Die liberale Kritik richtet sich gegen die auf Pflichtmitgliedschaft beruhende Kammerstruktur, welche in dieser Sicht einen unerträglichen Zwang und eine unzulässige Einschränkung des Parlaments bedeutet. Der Beweis dafür, daß ein System ausschließlich freier Verbände besser funktioniert, ist allerdings in keiner Weise erbracht. Vielmehr zeigen verschiedene Untersuchungen, daß ein solches partikularistisches Lobbysystem schwerfällig und ineffizient arbeitet, einen großen finanziellen und personellen Ressourcenverbrauch hat und – was die Liberalen wahrscheinlich weniger stört – die wirtschaftlich und sozial schwächeren Gruppierungen systembedingt benachteiligt. Von der Struktur der Entscheidungsprozesse läuft die Alternative zwischen umfassenden Interessensystemen und Lobbysystemen auf die Frage hinaus, wo die Prioritätensetzung zwischen unterschiedlichen Interessen erfolgen soll. Warum dafür Parlamentsausschüsse und -unterausschüsse, welche dann notwendigerweise von partikularistischen Lobbyinteressen durchsetzt sind, besser geeignet sein sollen als demokratisch konstituierte Gesamtverbände, in welchen alle Teilgruppen an der Entscheidung mitwirken können, konnte bisher nicht erklärt werden. Das österreichische System hat immerhin auch noch das Argument für sich, daß es in den letz-

ten Jahrzehnten tatsächlich, und nicht nur in der Theorie, zufriedenstellend funktioniert hat. Die Rolle der Verbände ist auch in der österreichischen Verfassung verankert, und in der Gesetzgebung bleibt dem Parlament auf jeden Fall die Letztentscheidung.

Gegenüber der populistischen Kritik an der Sozialpartnerschaft ist das reine Sachargument ein schwaches Instrument, leicht als „technokratisch“ denunzierbar. Die demoskopischen Umfragen lassen jedoch vermuten, daß die große Mehrheit der österreichischen Bevölkerung auch intuitiv-emotional weiß, was die Sozialpartnerschaft für ihren Lebensstandard bedeutet und was man bei einer Zerstörung ihrer Grundlagen aufs Spiel setzen würde. Daß eine Politik, die auf dem Ausbeuten von Stimmungen gegen „die Sozialschmarotzer“, gegen „die Faulen“, „die Tachinierer“, „die Bürokraten“, „die Abkassierer“, etc. aufbaut, weder wirtschaftspolitisch erfolgversprechend wäre noch eine demokratiepolitische Verheißung beinhaltet, bedarf hier keiner weiteren Ausführung, und ansonsten hat man von dieser Seite keine nennenswerten konkreten Vorschläge wirtschafts- und sozialpolitischer Art gesehen.

Ein Vergleich der Alternativen führt also zu den Ergebnis, daß das Modell der parlamentarischer Konkurrenzdemokratie, ergänzt um ein Verbändesystem von *countervailing powers*, welche am Entscheidungsprozeß in der Wirtschafts- und Sozialpolitik beteiligt sind, trotz der Ermüdungserscheinungen, die sich nach Jahrzehnten zeigen, seine Attraktivität keineswegs verloren hat. Es wird auch an den Sozialpartnern liegen, seine Vorteile darzustellen und jene Kritiker des Systems, die auf der sachlichen Ebene argumentieren, in die wirtschafts- und sozialpolitische Diskussion einzubeziehen. Das Modell wird sich in Zukunft behaupten können, wenn es gelingt, die Konflikte zwischen seinen Trägern unter Kontrolle zu halten und seine Erfolge und Stärken besser zur Geltung zu bringen.

Regionale Unterschiede in der Betroffenheit durch die Ostöffnung

Eine empirische Untersuchung der österreichischen Sachgüterproduktion auf Basis der Bezirksdaten

Helmut Gassler, Christian Rammer

1. Einleitung

Die Transformation der sozialistischen Staaten in Osteuropa seit 1989 und deren Integration in die kapitalistische Weltwirtschaft hat neue standörtliche Rahmenbedingungen in Europa geschaffen. Nach einem 40jährigen Versuch einer (relativ) abgekoppelten, eigenständigen wirtschaftlichen Entwicklung auf Basis einer zentral koordinierten Ökonomie werden sich auch in den osteuropäischen Ländern wieder Muster räumlicher Arbeitsteilung einstellen, wie sie für kapitalistische Wirtschaften typisch sind und zu regionaler Spezialisierung unter der Nutzung von absoluten oder komparativen Ausstattungsvorteilen sowie von Skalen-, Transportkosten- und Agglomerationsvorteilen führen (1).

In der Sachgüterproduktion wird erwartet, daß osteuropäische Länder die genannten Vorteile vor allem in drei Bereichen lukrieren können: bei arbeitsintensiven Produktionen im niedrig-technologischen Bereich, bei kapitalintensiven Produktionen mit einem hohen Anteil an Energie- und Rohstoffinput (und die indirekt den Faktor „Umwelt“ stark beanspruchen) und – zumindest mittelfristig – bei humankapitalintensiven Produktionen, bei denen mobile mittlere Technologien angewendet werden (2). Geht man davon aus, daß gleichzeitig mit dieser Spezialisierung und zunehmenden Exportfähigkeit Osteuropas die (weltweite) Nachfrage nach den entsprechenden Produkten nicht stark zunehmen wird, so bedeutet das eine allmähliche Verlagerung dieser Produktionen in den Osten und Produktionsrückgänge an den Standorten im Westen. Dieser Prozeß fand natürlich schon vor der Ostöffnung in Form von Verlagerungen an Standorte in der Dritten Welt oder der südeuropäischen Peripherie statt (3), mit der Ostöffnung bieten sich für westeuropäische Pro-

duzenten nun aber kleinräumigere Verlagerungsmöglichkeiten und daraus resultierende zusätzliche Vorteile.

Diesem häufig als „Gefährdung“ bezeichneten Effekt der Ostöffnung auf westliche Produktionsstandorte stehen jedoch beträchtliche Wachstumspotentiale gegenüber. Die Produktionen in den osteuropäischen Ländern sind vergleichsweise ineffizient und weisen in vielen Bereichen Rückstände hinsichtlich technischer und qualitativer Standards gegenüber ähnlichen im Westen produzierten Gütern auf, die nicht rasch aufgeholt werden können. Dies gilt insbesondere für bestimmte Konsumgüterbereiche wie z. B. Autos, Unterhaltungselektronik, Kosmetika, Pharmaprodukte und Investitionsgüterbereiche wie z. B. Werkzeugmaschinen, Büromaschinen, Nachrichtengeräte, Umwelttechnik. Mit der Liberalisierung des Außenhandels, steigenden Deviseneinnahmen aus dem Export, verstärkten ausländischen Direktinvestitionen und einer Einkommenszunahme zumindest bei Teilen der Bevölkerung wird die Nachfrage nach diesen Gütern zunehmen und westlichen Produzenten zusätzliche Absatzmöglichkeiten eröffnen (4).

Die intensivierte internationale Arbeitsteilung im Zuge der Ostöffnung betrifft jedoch nicht alle Branchen und Standorte im Westen gleich stark. Die sektorale Betroffenheit richtet sich in erster Linie nach den jeweiligen Faktoreinsatzverhältnissen und der Effizienz der Faktornutzung, wobei arbeits- bzw. umweltintensive Produktionen tendenziell als „gefährdet“ und technologieintensive tendenziell als „profitierend“ betrachtet werden können. Die regionale Betroffenheit ergibt sich vor allem aus der unterschiedlichen Spezialisierung der einzelnen Standorte auf bestimmte (positiv, negativ oder nicht betroffene) Produktionsbereiche entsprechend ihrer Faktorausstattung und ihren komparativen Vorteilen. Während die unterschiedliche sektorale Betroffenheit der österreichischen Sachgüterproduktion bereits untersucht wurde (5), existiert eine österreichweite Untersuchung der regionalen Auswirkungen der Ostöffnung unseres Wissens noch nicht. Im folgenden wollen wir daher versuchen, ausgehend von den beiden kurz angesprochenen Effekten der Ostöffnung auf die Sachgüterproduktion im Westen und damit auch Österreichs, regionale Unterschiede der potentiellen Betroffenheit in Österreich zu ermitteln. Hierzu bedienen wir uns eines einfachen, deskriptiven Strukturansatzes. Ziel ist es, erstens jene Regionen zu identifizieren, deren Sachgüterproduktion entweder auf besonders positiv oder besonders negativ betroffene Branchen spezialisiert ist (*Branchenstrukturanatz*). Hierbei wird zunächst die potentielle Betroffenheit einzelner Branchen der österreichischen Sachgüterproduktion durch die Ostöffnung zu erfassen versucht, dieses sektorale „Betroffenheitsprofil“ wird anschließend regionalisiert, indem die regionalen Beschäftigtenanteile in den betroffenen Branchen ermittelt werden.

Da aber angenommen werden kann, daß sich Branchen hinsichtlich der relevanten Indikatoren regional nicht gleich verhalten, wird zweitens die Regionalstruktur der Sachgüterproduktion analysiert und versucht, Brancheneffekte von Standorteffekten zu trennen (*Regionalstruk-*

turansatz). Festzuhalten ist, daß das regionale Muster einer potentiellen Betroffenheit natürlich nur wenig über die tatsächlichen regionalökonomischen Effekte der Ostöffnung aussagt. Hierfür müßten detaillierte ökonometrische Schätzungen, die neben strukturellen Aspekten eine Reihe weiterer Einflußgrößen berücksichtigen, für einzelne Regionalökonomien durchgeführt werden, wie dies etwa für Wien ansatzweise durch Mayerhofer (6) geschehen ist.

Der Beitrag gliedert sich in fünf Abschnitte. Zunächst wird versucht, die von der Ostöffnung potentiell positiv bzw. negativ betroffenen Branchen der österreichischen Sachgüterproduktion zu identifizieren, danach werden Unterschiede in deren regionaler Verteilung in Österreich analysiert. Inwieweit Regionen zusätzlich zur Branchenstruktur aufgrund von „Standorteffekten“ Variationen hinsichtlich der Betroffenheit durch die Ostöffnung aufweisen, wird in Abschnitt 4. untersucht. Abschließend werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefaßt.

2. Potentiell von der Ostöffnung betroffene Bereiche der österreichischen Sachgüterproduktion: lohnkostensensible, energiekostensensible und ostexportprofitierende Branchen

Die Integration Osteuropas in die kapitalistische Weltwirtschaft führt u. a. dazu, daß die bisherige räumliche Arbeitsteilung durch das Hinzutreten neuer Standorte mit ihren spezifischen Faktorausstattungen verändert wird und Verschiebungen im standörtlichen Produktionsmuster und den Handelsbeziehungen erfolgen. Für die osteuropäischen Standorte bringt dies weitreichende Veränderungen mit sich, die zunächst vor allem in der Stilllegung von am Weltmarkt nicht wettbewerbsfähigen Produktionen erfahren wurden. Sie bedeuten aber auch Konsequenzen für das Produktionsmuster in Westeuropa. Die unmittelbaren ökonomischen Effekte der geänderten räumlichen Arbeitsteilung durch die Ostöffnung für Österreich können prinzipiell auf fünf Aspekte zusammengefaßt werden (7):

- Zusätzliche Konkurrenz auf heimischen und internationalen Märkten durch Produkte aus Osteuropa, insbesondere aus arbeitsintensiven Produktionen mit standardisierter bzw. mobiler mittlerer Technologie, aus umweltintensiven Produktionen im Niedrigtechnologie-Segment und aus landwirtschaftlichen Produktionen.
- Zusätzliche Absatzpotentiale für österreichische Produkte durch räumliche Markterweiterung nach Osteuropa, insbesondere im Bereich von qualitativ höherwertigen Konsum- und Investitionsgütern und Vorprodukten.
- Zusätzliche Möglichkeiten der Arbeitskostensenkung für österreichische Unternehmen durch Einstellung von gut qualifizierten und billigen Arbeitsmigranten und -innen und Arbeitspendlern und -innen aus Osteuropa.

- Zusätzliche Möglichkeiten der räumlichen Arbeitsteilung durch die Nutzung komparativer Ausstattungsvorteile in Osteuropa durch österreichische Unternehmen, insbesondere beim Bezug oder bei der Produktion arbeits- oder umweltintensiver Güter im niedrigtechnologischen Bereich. Diese Vertiefung der räumlichen Arbeitsteilung kann sich durch die Übernahme oder Neuerrichtung von Produktionsstandorten in Osteuropa, in Form von passivem Veredelungsverkehr sowie im verstärkten Import von Vorprodukten aus Osteuropa äußern.
- Zusätzliche Attraktivität des Standorts Österreich für ausländische Investoren, die im Rahmen vertikaler Arbeitsteilung die komparativen Vorteile der Faktor- und Bezugsmärkte in Österreich und Osteuropa nutzen (etwa durch passiven Veredelungsverkehr) und gleichzeitig durch zentrale Bedienung der west- und osteuropäischen Absatzmärkte steigende Skalenerträge lukrieren können (8).

Im folgenden wird versucht, jene Bereiche der österreichischen Sachgüterproduktion zu identifizieren, die als durch die Ostöffnung potentiell betroffen betrachtet werden können, wobei die Analyse auf die beiden erstgenannten Aspekte beschränkt wird. Hierbei wird zwischen potentiell negativer und potentiell positiver Betroffenheit unterschieden:

- Als durch die Ostöffnung potentiell negativ betroffene Segmente der österreichischen Sachgüterproduktion werden lohnkosten- und energiekostensensible Branchen betrachtet. *Lohnkostensensible Branchen* sind dabei solche, die im niedrigtechnologischen Bereich angesiedelt sind und ein ungünstiges Verhältnis von Arbeitskosten zu Arbeitsproduktivität aufweisen; *energiekostensensible Branchen* sind dabei solche, die einen überdurchschnittlich hohen Energieeinsatz bei der Produktion aufweisen (9).
- Die durch die Ostöffnung potentiell positiv betroffenen Segmente der österreichischen Sachgüterproduktion werden als *ostexportprofitierende Branchen* bezeichnet, hierzu werden jene Branchen gezählt, die eine überdurchschnittlich positive Entwicklung der Exporte in osteuropäische Reformstaaten aufweisen (10).

2.1. Lohnkostensensible Branchen

Ein häufig angeführter negativer Effekt der Ostöffnung betrifft die Gefährdung von Produktionen in Österreich durch die Niedriglohnkonkurrenz in Osteuropa. Schätzungen der Arbeitskosten und Arbeitsproduktivität für einige osteuropäische Länder weisen tatsächlich auf erhebliche Lohnstückkostenvorteile gegenüber Österreich hin. Bei durchschnittlichen Lohnkosten in der Industrie von zwischen 5 und 10% der österreichischen beträgt aufgrund der ebenfalls wesentlich niedrigeren Produktivität der Lohnstückkostenvorteil zwischen 35 und 50% (11). Diese Lohnstückkostenvorteile gegenüber Österreich variieren jedoch

aufgrund stark unterschiedlicher branchenspezifischer Arbeitsproduktivitäten zwischen einzelnen Branchen beträchtlich. Hierzu muß auch bemerkt werden, daß ein Lohnstückkostenvergleich grundsätzlich nur bei Betrachtung identer Güter aussagekräftig ist und gesamtwirtschaftliche Lohnstückkostenunterschiede auch auf Unterschiede in der gütermäßigen Zusammensetzung der Produktion zurückgeführt werden können. Weiters bestehen erhebliche statistische Vergleichsprobleme, da die Erfassung von Arbeitskosten und Arbeitsproduktivität in den einzelnen Ländern unterschiedlich ist. Auch werden z. B. im Fall Tschechiens die Löhne durch politische Maßnahmen niedrig gehalten (12) und die Währung unterbewertet; dies ist ein Zustand, der jedoch nicht langfristig aufrechterhalten werden kann.

Andererseits muß berücksichtigt werden, daß sich die vorliegenden Schätzungen auf die bestehende Produktionsstruktur in Osteuropa beziehen. Bei Investitionen durch österreichische (bzw. generell westliche) Unternehmen ist davon auszugehen, daß diese zumindest teilweise neue Produktionstechnologien bzw. Produktionsorganisationen einführen, die zu einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität führen sollten. Insbesondere im Bereich von humankapitalintensiven Produktionen sowie bei räumlich transferierbaren Produktionen im mittleren und höheren technologischen Bereich (bei denen also F & E und Produktion leicht räumlich getrennt werden können) könnte aufgrund des guten Ausbildungsniveaus der osteuropäischen Arbeitskräfte in Verbindung mit westlicher Produktionstechnologie ein beträchtliches Catch-Up-Potential im Sinne von Abramovitz (13) bestehen, das rasch zu vergleichbaren Arbeitsproduktivitäten wie an westeuropäischen Standorten führen kann. Da die Löhne aber längerfristig voraussichtlich nur mit der durchschnittlichen, gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszunahme steigen werden, bieten sich für Investoren in diesen Bereichen bedeutende Lohnstückkostenvorteile.

Schließlich ist anzumerken, daß Lohnstückkosten nur ein Indikator für die preisliche, nicht aber die qualitative Wettbewerbsfähigkeit sind, zudem sind auch die produktionsrelevanten Rahmenbedingungen wie Infrastruktur, Kommunikation, Rechtssystem, Finanz- und Steuersystem, Versicherung und Sicherheit, Kooperation mit Behörden etc. zu berücksichtigen, bei denen Osteuropa gravierende Standortnachteile aufweist. Am Beispiel von Produktionsverlagerungen von den USA nach Mexiko konnte gezeigt werden, daß es umfangreicher Lohnstückkostenvorteile von ca. +50% bedürfte, um die zusätzlichen Kosten in den anderen Bereichen wettzumachen (14). Auch sollte berücksichtigt werden, daß durch die Nähe von Betrieben der gleichen oder vor- bzw. nachgelagerter Branchen sowie durch das Vorhandensein von Zulieferern und produktionsnahen Dienstleistungen (15) positive Agglomerationseffekte und Möglichkeiten der Nutzung externer Effekte von Unternehmensnetzwerken entstehen, deren Kosteneinsparungspotentiale als beträchtlich vermutet werden können, jedoch schwierig zu messen sind, in jedem Fall aber in Osteuropa derzeit kaum existieren.

Zur Identifizierung lohnkostensensibler Branchen wurde in Anlehnung an WIFO-Studien (16) ein Filteransatz herangezogen, bei dem jene Produktionsbereiche identifiziert werden sollen, die durch die lohnkostengünstigeren Standorte im Osten eine verschärfte Konkurrenz zu erwarten haben und dadurch absiedlungs- oder stilllegungsgefährdet sind. Lohnkostensensible Branchen werden dabei als jene Branchen definiert, deren Produktion einerseits auf standardisierter Technologie unter Einsatz vorwiegend „einfacher“, wenig qualifizierter Arbeit beruht und die andererseits eine schlechte preisliche Wettbewerbsfähigkeit aufweisen. Die Intensität des Einsatzes wenig qualifizierter Arbeitskräfte wird über das Lohnniveau erfaßt, da auf kompetitiven Arbeitsmärkten ein positiver Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und der Qualifikation der Arbeitskräfte postuliert werden kann und daher ein niedriges Lohnniveau auf relativ gering qualifizierte Arbeitskräfte und technologisch einfache Produktionsprozesse hindeutet. Preisliche Wettbewerbsfähigkeit wird über die Lohnstückkosten erfaßt, sie kann bei standardisierten Produktionen, bei denen unterstellt werden kann, daß die Produktqualität zwischen den einzelnen Produzenten kaum differiert, als der entscheidende Wettbewerbsfaktor angesehen werden. Mit diesem Ansatz werden also jene Branchen herausgefiltert, die bei Einsatz relativ unqualifizierter Arbeit eine weit unterdurchschnittliche Arbeitsproduktivität aufweisen. Es handelt sich hier in der Regel um Produktionen in späten Produktzyklusphasen, bei denen Produktivitätssteigerungen durch technische Rationalisierungen entweder nur schwer möglich oder nicht rentabel sind, da sich Investitionen in Form von Verlagerungen an lohnkostengünstigere Standorte eher rechnen. Lohnkostensensible Branchen können daher als räumlich sehr mobile Branchen betrachtet werden (17).

Die empirische Bestimmung lohnkostensensibler Branchen erfolgt auf der Ebene der Dreisteller der Betriebssystematik-Klassifikation (insgesamt 95 Branchen) anhand von zwei Indikatoren, nämlich dem durchschnittlichen Lohnniveau (LN) in einer Branche und dem als Lohnstückkostenindikator (LSK) herangezogenen Verhältnis von Lohnniveau und Arbeitsproduktivität:

$$LN = W/L$$

$$LSK = (W/L) / (Y/L) = W/Y$$

wobei

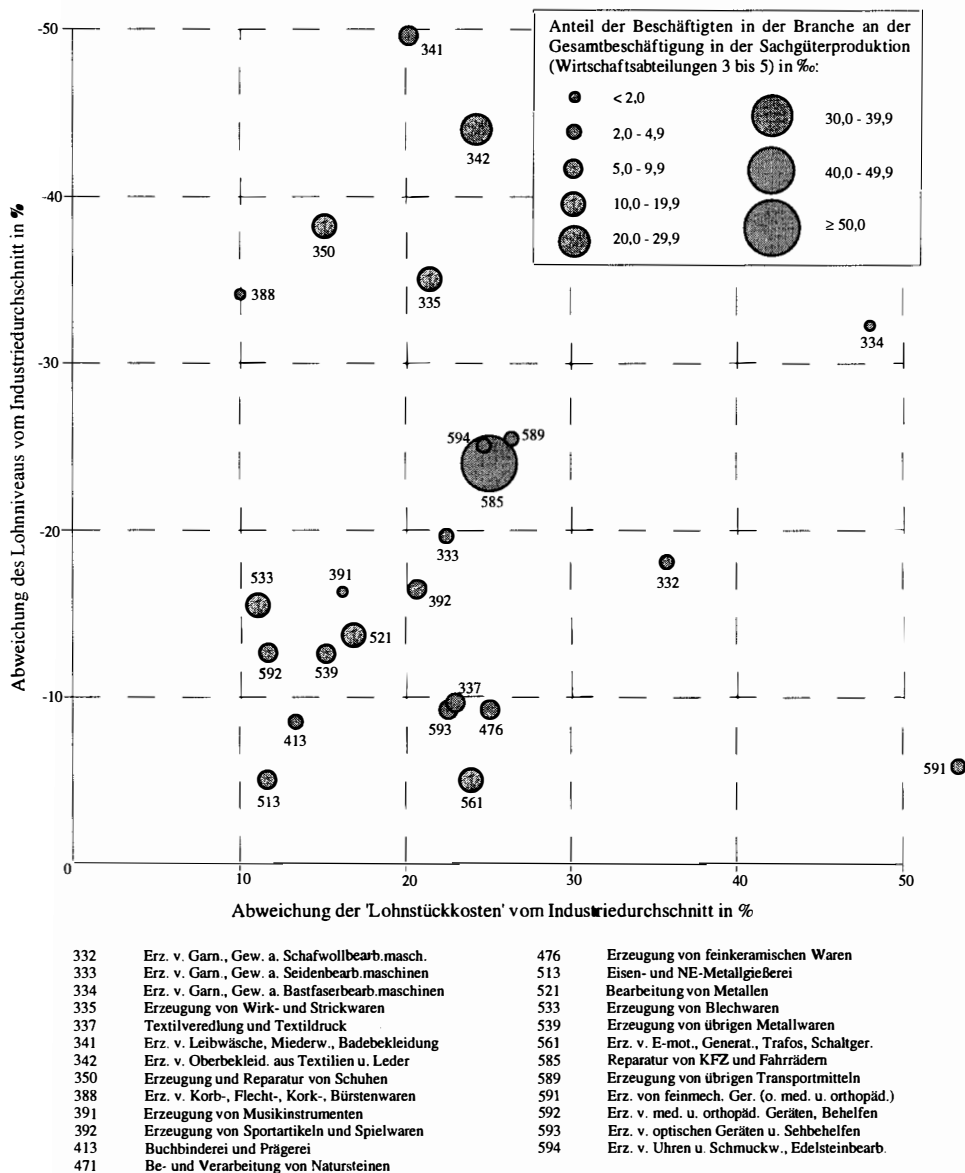
W	gesamter Personalaufwand
L	Anzahl der unselbständig Beschäftigten
Y	Wertschöpfung (Nettoproduktionswert)

Die Messung der drei Variablen W, L und Y erfolgte für die Industrie für das Jahr 1991 (18). Als lohnkostensensibel wurden jene Branchen betrachtet, die erstens „Lohnstückkosten“ von mindestens 10% über dem Industriedurchschnitt und zweitens ein Lohnniveau von mindestens 5%

unter dem Industriedurchschnitt aufweisen, sie sind in Abb. 1 eingetragen. Durch die niedrigen Schwellenwerte wurde eine relativ große Anzahl an Branchen als potentiell gefährdet identifiziert, das Ausmaß der „Gefährdung“ ist aber natürlich nicht für jede Branche gleich. Generell gilt, daß eine Branche als potentiell umso gefährdeter betrachtet wird, je weiter rechts oben sie sich in der Abbildung befindet.

Abbildung 1:

Lohnkostensensible Branchen 1991



Quelle: ÖSTAT (Industriestatistik 1991, Arbeitsstättenzählung 1991), eigene Berechnungen

Am lohnkostensensibelsten können Branchen der Bekleidungs-, Textil- und Lederindustrie betrachtet werden. Auffällig ist weiters, daß alle Branchen der Gruppe 59 der Betriebssystematik (Erzeugung von feinmechanischen und medizinisch-optischen Geräten) und einige Bereiche der metallverarbeitenden Industrie als potentiell gefährdet identifiziert werden. Insgesamt befanden sich 1991 in den angeführten Branchen ca. 22% aller Arbeitsplätze der Sachgüterproduktion Österreichs.

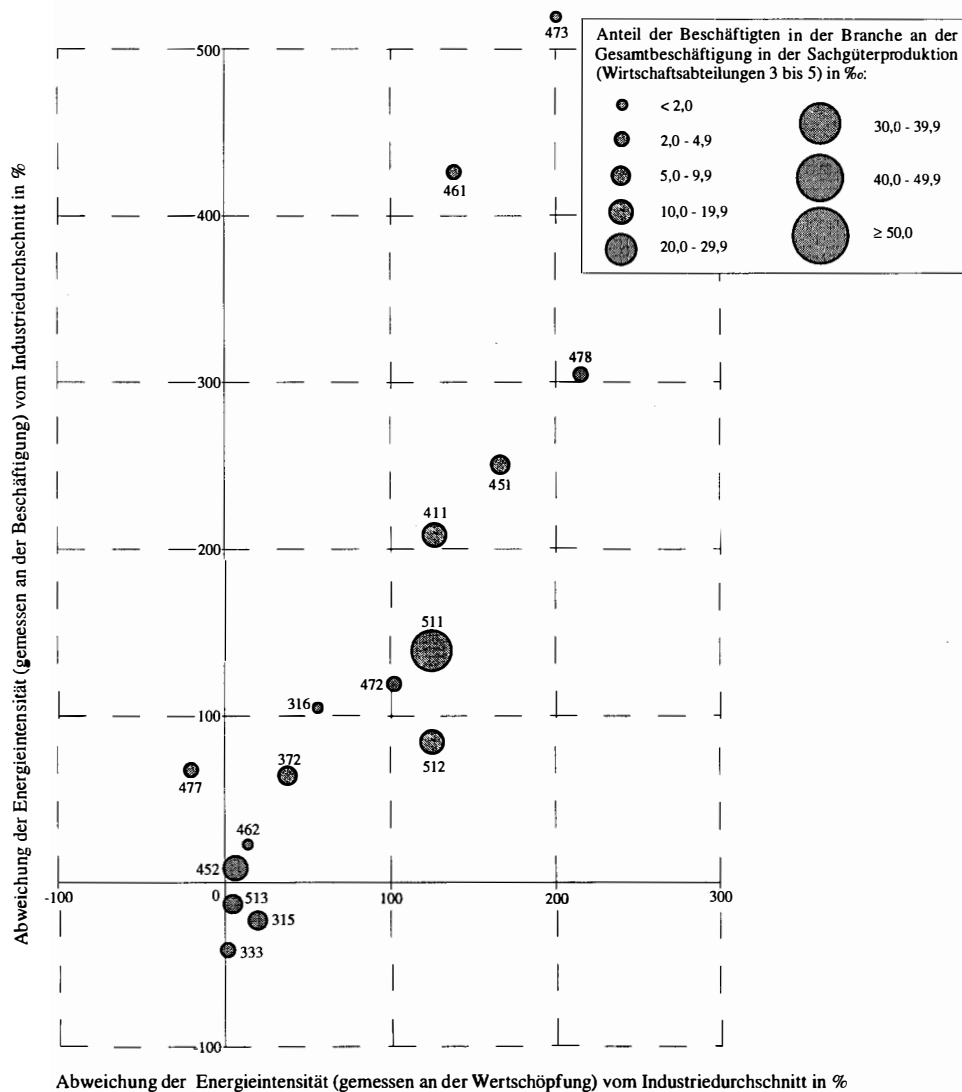
2.2. Energiekostensensible Branchen

Neben den Lohnkostenvorteilen weisen osteuropäische Standorte auch komparative Vorteile beim Produktionsfaktor „Umwelt“ auf, die einerseits in niedrigeren Energiepreisen und Transportkosten, andererseits aber auch in weniger rigiden Umweltvorschriften und einem geringeren Widerstand von seiten der Bevölkerung oder der lokalen Politik gegen industrielle Umweltbeeinträchtigung begründet liegen. Insbesondere in der ehemaligen Tschechoslowakei und Polen sind die Energiepreisvorteile gegenüber Österreich bei allen wichtigen Energieträgern (Kohle, Gas, Strom, Heizöl) beträchtlich, während Ungarn nur beim Energieträger Kohle deutliche Preisvorteile aufweist. Der zum Teil schlechtere räumliche Marktzugang, der bei energieintensiven Produktionen aufgrund des meist auch relativ hohen Transportaufwandes einen Wettbewerbsnachteil darstellt, wird durch vergleichsweise niedrige Transportkosten kompensiert (20). Unter der Annahme, daß diese Rahmenbedingungen in Osteuropa zumindest mittelfristig weiterbestehen (und die Umweltvorschriften in Österreich nicht liberalisiert werden), besitzen osteuropäische Standorte in umweltintensiven Produktionen Wettbewerbsvorteile gegenüber Österreich.

Da Informationen über bei der Produktion anfallende Umweltkosten nicht vorliegen, wurde die Energieintensität der Produktion als Indikator für „umweltkostengefährdete“ Produktionen herangezogen. Diese als energiekostensensible Branchen bezeichneten Segmente der Sachgüterproduktion werden auf Basis von zwei Indikatoren zur Energieintensität einer Branche identifiziert. Ein Indikator mißt den Energieaufwand im Verhältnis zum Output als Anteil des (monetären) Aufwandes für Energie an der Wertschöpfung, ein zweiter Indikator mißt den Energieaufwand im Verhältnis zu anderen Inputfaktoren als (monetärer) Aufwand für Energie je unselbständig Beschäftigten. Branchen, die bei zumindest einem der beiden Indikatoren einen im Vergleich zur Gesamtindustrie überdurchschnittlich hohen Energieeinsatz (gleich welcher Energieträger) aufweisen, werden als energiekostensensibel und damit als durch osteuropäische Standorte potentiell gefährdet betrachtet. Die Messung der beiden Indikatoren erfolgte wiederum für die Industrie für das Jahr 1991, die identifizierten Branchen sind in Abb. 2 dargestellt.

Abbildung 2:

Energiekostensensible Branchen 1991



315	Milchverwertung	462	Verarbeitung von Kohle, Teer und Bitumen
316	Erzeugung von Zucker	472	Erz. v. Ziegeln u. sonst. grobkeram. Waren
333	Erz. v. Garn, Gew. a. Seidenbearb.maschinen	473	Erzeugung von Kalk und Gips
372	Erzeugung von Furnieren und Holzplatten	477	Erzeugung von Magnesitprodukten
411	Erzeugung von Papier und Pappe	478	Erzeugung von Zement
451	Erz. v. chem. Grundstoffen u. Kunstdünger	511	Erzeugung v. Eisen u. Stahl (auch Halbzeug)
452	Erzeugung von Kunststoffen u. Kunstfasern	512	Erzeugung v. NE-Metallen (auch Halbzeug)
461	Verarbeitung von Erdöl und Erdgas	513	Eisen- und NE-Metallgießerei

Quelle: ÖSTAT (Industriestatistik 1991, Arbeitsstättenzählung 1991), eigene Berechnungen

Unter den identifizierten Branchen finden sich die meisten Bereiche der traditionellen Grundstoffindustrie (Stahl-, Zement-, Kalk-, Papier-, NE-Metall-, Ziegel-, Magnesiterzeugung), der chemischen Grundstoffindustrie (Erdöl- und Kohleverarbeitung, Erzeugung von chemischen Grundstoffen, Kunststoffen und Dünger), die Zucker- und Milcherzeugung sowie die Holzplattenerzeugung (21). Ebenfalls als energiekostensensibel wurden noch die Eisen- und Nichteisen-Metallgießerei und die Erzeugung von Garnen und Geweben aus Seide herausgefiltert, die beide auch als lohnkostensensibel identifiziert wurden, sie weisen aber jeweils nur eine relativ geringere Energieintensität auf.

Insgesamt handelt es sich bei den hier identifizierten Branchen um stark skalenertragsorientierte, kapitalintensive Produktionen, die auf Wettbewerbsverschärfungen – im Gegensatz zu den lohnkostensensiblen Branchen – leichter durch technische Rationalisierungen reagieren können. In Summe befinden sich rund 13% aller Arbeitsplätze in der österreichischen Sachgüterproduktion in energiekostensensiblen Branchen.

2.3. Ostexportprofitierende Branchen

Die bisherige Entwicklung des Außenhandels zwischen Österreich und Osteuropa deutet auf bedeutende Vorteile der Ostöffnung für Österreichs Sachgüterproduktion hin. So stieg der Außenhandel mit den drei am weitesten im Transformationsprozeß fortgeschrittenen Staaten (Polen, Ungarn und die ehemalige Tschechoslowakei) von 1989 bis 1993 um das Doppelte im Export, während die Importe aus Osteuropa nur um die Hälfte zugenommen haben. Die Handelsausweitung mit der ehemaligen Tschechoslowakei war dabei am stärksten, diejenige mit Polen am geringsten. Insgesamt konnte Österreich das 1989 noch bestehende Außenhandelsdefizit mit diesen drei Handelspartnern bis 1993 in einen beträchtlichen Außenhandelsüberschuß von über 10 Mrd. öS umkehren (22). Diese Tendenz setzte sich im ersten Halbjahr 1994 fort (23). Auch mit Slowenien konnte eine starke Handelsausweitung (und Marktpositionsverbesserung) Österreichs beobachtet werden. Daß Österreich durch die Ostöffnung im Bereich der Markterweiterung besonders profitieren kann, liegt auch in der Distanzabhängigkeit des Außenhandels begründet. Transport- und Transaktionskosten stellen einen wesentlichen (negativen) Einflußfaktor auf das Volumen des bilateralen Handels und damit eine Art „Handelsbarriere“ dar (24). Für Österreich wurde geschätzt, daß rund 60% aller Exporte nach Westeuropa innerhalb einer Entfernung von 300 km ab der Grenze verbleiben (25).

Die hohe Importneigung der osteuropäischen Länder hinsichtlich österreichischer (wie generell westlicher) Güter kann auf mehrere Faktoren zurückgeführt werden (26): Erstens existiert ein großer Nachholbedarf im Konsumgüterbereich bei gleichzeitiger Überbewertung westlicher Konsumgüter, der in einer ersten Welle durch Auflösung der Ersparnisse der Bevölkerung befriedigt wurde. Zweitens ist der Kapital-

stock osteuropäischer Produktionen technologisch veraltet und wird zusehends durch technologisch hochwertige Investitionsgüter aus dem Westen ersetzt. Drittens beziehen neugegründete Unternehmen in Osteuropa ihren Investitionsgüterbedarf ebenfalls aus dem Westen. Viertens sind die bisherigen osteuropäischen Lieferanten von Teilen und Komponenten oft qualitativ wenig wettbewerbsfähig und werden teilweise durch westeuropäische ersetzt. Fünftens ging durch die Auflösung des RGW der Handel zwischen den osteuropäischen Ländern drastisch zurück. Sechstens hat schließlich die industrielle Restrukturierung und Spezialisierung auf neue, den komparativen Vorteilen aufgrund der Faktorausstattung entsprechende Produktionen (und auch die Handelsliberalisierung von seiten Österreichs) noch nicht in dem Umfang stattgefunden, daß die Importzunahme durch eine entsprechende Exportsteigerung kompensiert werden konnte.

Aber nicht nur das Volumen, sondern auch die Struktur des österreichischen Osthandels hat sich seit der Ostöffnung deutlich verändert. Der Handel mit Fertigerzeugnissen (traditionelle Konsumgüter, Maschinen und Fahrzeuge, chemische Erzeugnisse) konnte sowohl auf der Export- wie Importseite beträchtliche Zuwächse verzeichnen, während der Handel mit Agrarwaren und Rohstoffen auf dem Ausgangsniveau stagnierte (27). Im Bereich der Fertigwaren kann innerhalb der einzelnen Warengruppen festgestellt werden, daß sich Österreich als die entwickeltere Volkswirtschaft auf höherwertigere Güter spezialisiert, während die Oststaaten deutlich niedrigere *unit values* der Exporte in den jeweiligen Warengruppen aufweisen.

Im folgenden sollen jene Bereiche der österreichischen Sachgüterproduktion identifiziert werden, die durch die Öffnung der osteuropäischen Märkte neue Absatzpotentiale erschließen konnten. Durch diese zusätzlichen Absatzmöglichkeiten erhalten diese Branchen, die wir im folgenden als ostexportprofitierende Branchen bezeichnen wollen, Wachstumsimpulse, die sich in Kapazitätsausweitungen und positiven Beschäftigungseffekten an den österreichischen Produktionsstandorten niederschlagen können. Diese positive Betroffenheit ist jedoch hinsichtlich mehrerer Aspekte einzuschränken:

- Erstens trifft sie nur dann zu, wenn der Exportzunahme keine wertmäßig ähnlich hohe Importzunahme aus Osteuropa gegenübersteht, die zu entsprechenden Marktanteilsverlusten der österreichischen Produktion am Heimmarkt führt.
- Zweitens stellt eine Zunahme des Ostexports nur dann einen positiven Effekt für eine Branche dar, wenn das Ostexportvolumen einen ausreichend hohen Anteil am Produktionsvolumen einer Branche ausmacht.
- Drittens kann eine kurzfristige Zunahme der Ostexporte auch in Branchen stattfinden, die mittelfristig aufgrund ihrer Faktoreinsatzstruktur und Stellung im Produktlebenszyklus starke Standortkonkurrenz aus Osteuropa zu erwarten haben. Eine derartige Ostexportzunahme ist dann vermutlich im Fehlen oder der derzeitigen Ineffizi-

enz der entsprechenden osteuropäischen Produktionsstandorte begründet, jedoch kaum nachhaltig.

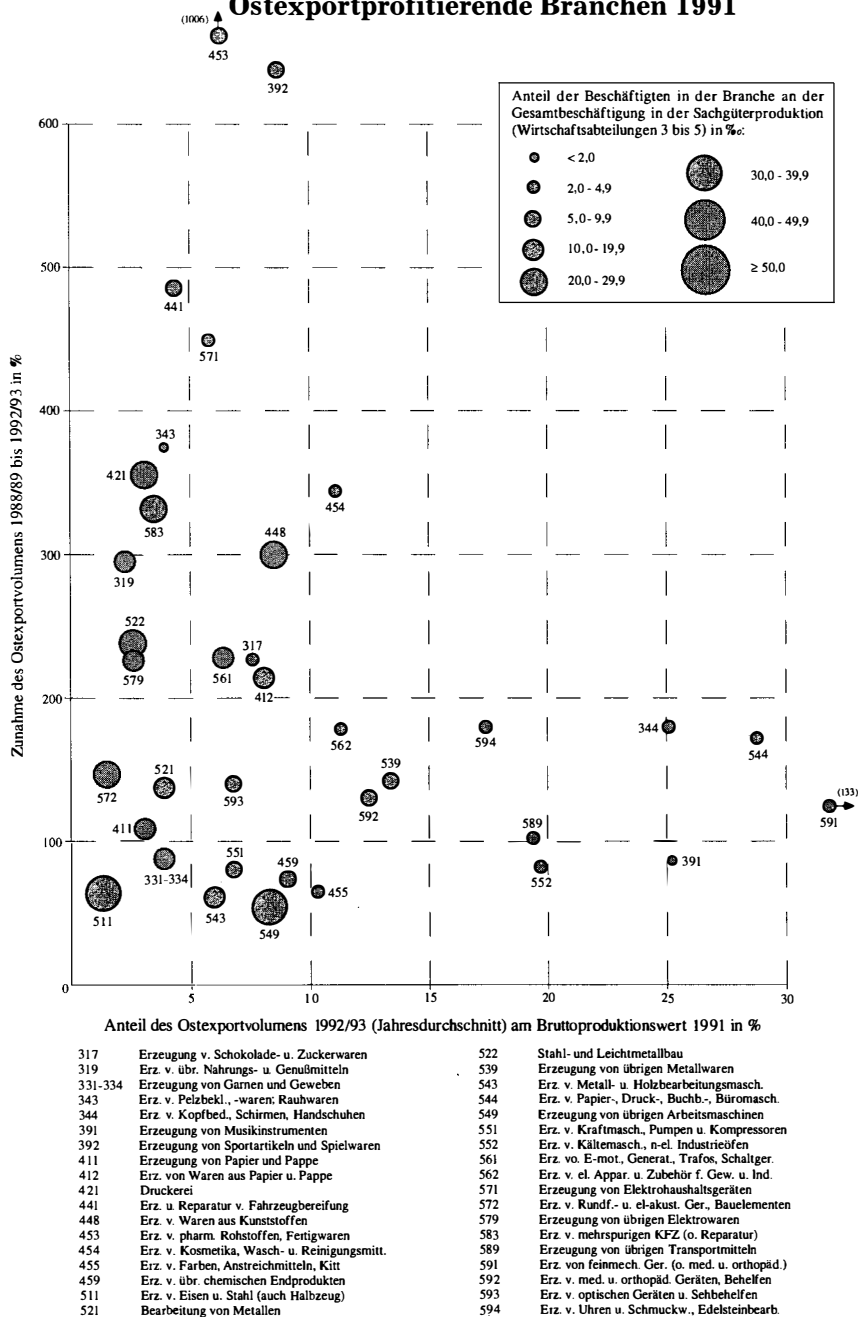
- Viertens kann schließlich eine Spezialisierung auf den Ostexport (bei gleichzeitiger Abwendung vom Westexport) bei einem angenommenen geringeren qualitativen Wettbewerbsdruck an den Ostmärkten zu einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit auf den anspruchsvolleren (und langfristig interessanteren) Westmärkten führen.

Unter Berücksichtigung dieser Aspekte werden ostexportprofitierende Branchen als jene Branchen definiert, die einen Zuwachs ihrer Exporte nach Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei bzw. Tschechien und der Slowakei (28) zwischen 1988/89 und 1992/93 (jeweils Summe der beiden Jahre) um mindestens 50% und gleichzeitig eine Handelsbilanzverbesserung im Handel mit diesen Ländern verzeichnen konnten. Unter Handelsbilanzverbesserung wird dabei der Umstand betrachtet, daß die Ostexporte im Vergleichszeitraum stärker gestiegen sind als die Ostimporte, daß also die Exportzunahme nicht ausschließlich ein Effekt der beiderseitigen Handelsausweitung ist. Weiters wurden nur jene Branchen berücksichtigt, deren Ostexportvolumen in den Jahren 1992/93 im Durchschnitt mindestens 500 Mio. öS oder mindestens 4% ihres Bruttoproduktionswerts ausgemacht hatte.

Die branchenspezifischen Handelsdaten wurden über eine approximative Zuordnung von Waren-Dreistellern der SITC (rev. 3)-Systematik zu Dreistellern der Betriebssystematik aus der Außenhandelsstatistik ermittelt, zu meßtechnischen Details siehe Rammer und Gassler (29). Die solcherart herausgefilterten Branchen sind in Abb. 3 dargestellt.

Abbildung 3:

Ostexportprofitierende Branchen 1991



Quelle: ÖSTAT (Außenhandelsstatistik 1988 bis 1993, Industriestatistik 1991, Großgewerbestatistik 1991, Arbeitsstättenzählung 1991), eigene Berechnungen

Es zeigt sich, daß vor allem Branchen der chemischen, Maschinen-, Elektro- und Fahrzeugindustrie im Rahmen dieses Ansatzes herausgefiltert wurden. Bei diesen Branchen handelt es sich in der Regel um technologieintensive Produktionen, deren Produktqualität von osteuropäischen Produzenten nicht erreicht wird. Neben diesem den Erwartungen entsprechenden Ergebnis fällt aber auf, daß einige Branchen, die bereits als lohnkostensensibel identifiziert wurden und bei denen osteuropäische Standorte komparative Vorteile besitzen, ebenfalls eine beträchtliche Markterweiterung im Osten ohne entsprechenden Positionsverlust durch Ostkonkurrenz am Heimmarkt durchführen konnten. Dies betrifft Bereiche der Textilindustrie, der Metallbe- und -verarbeitung, die Erzeugung optischer und feinmechanischer Güter, die Erzeugung von Sportartikeln, Spielwaren und Musikinstrumenten, die Erzeugung sonstiger Transportmittel sowie die Erzeugung von Elektromotoren u. ä. Dies kann darauf zurückgeführt werden, daß die betrachteten Branchen noch immer beträchtliche Produktdifferenzierungen aufweisen und es zu innersektoraler Arbeitsteilung zwischen Österreich und Osteuropa kommt, wobei sich Österreich auf die qualitativ hochwertigen Produktsegmente und die osteuropäischen Länder auf die eher standardisierten Produktsegmente spezialisieren. Weiters wurden mit der Papiererzeugung und der Eisen- und Stahlerzeugung auch zwei energiekostensensible Branchen als potentiell profitierende Branchen identifiziert. Bei all diesen Branchen kann jedoch erwartet werden, daß mit der Zeit die osteuropäischen Länder diese Importe durch eigene Produktionen (zumindest teilweise) ersetzen werden.

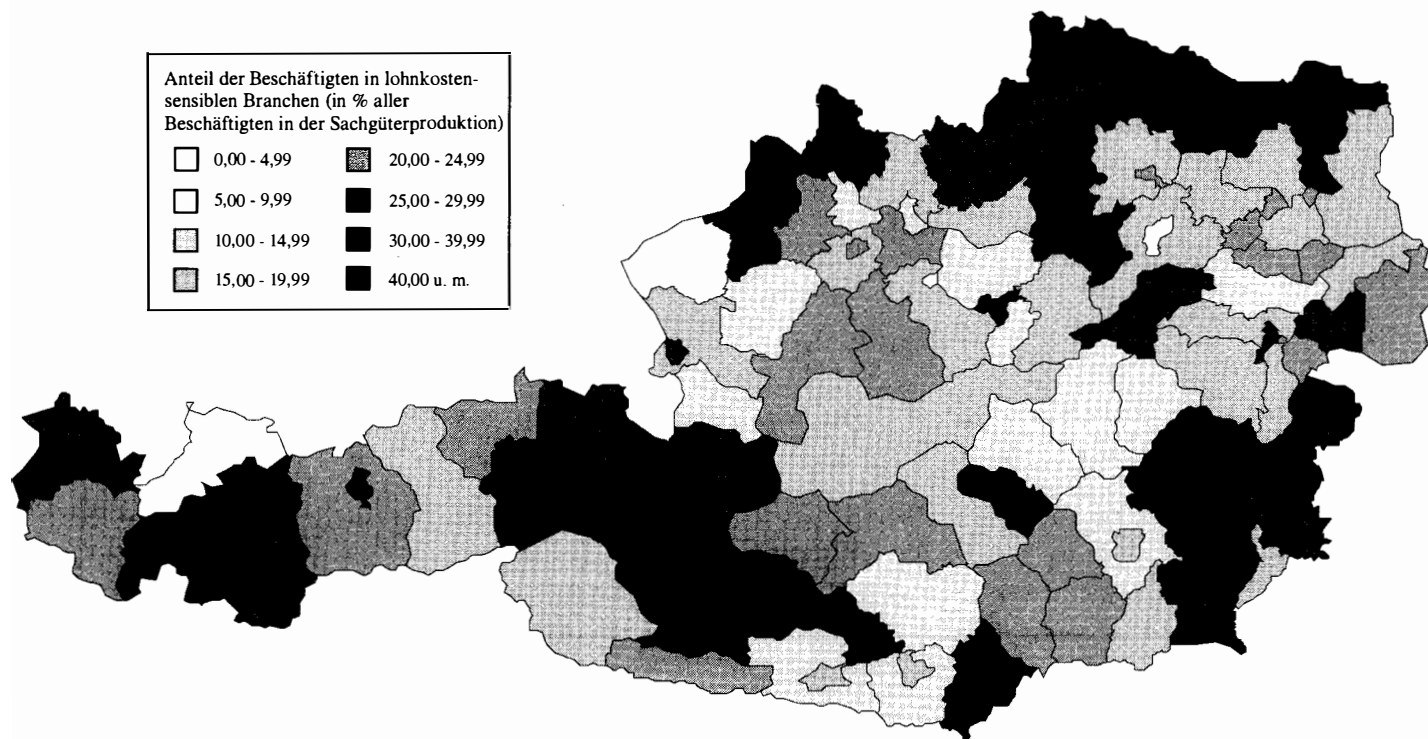
Unter den potentiell eher stärker ostexportprofitierenden Branchen finden sich jedoch überwiegend solche, die nicht lohn- oder energiekostensensibel sind und daher auch mit langfristigen Marktchancen im Osten rechnen können. Insgesamt wurden rund 40% aller Arbeitsplätze in der österreichischen Sachgüterproduktion als potentiell ostexportprofitierend identifiziert, wobei sich 28,5% aller Arbeitsplätze in weder lohn- noch energiekostensensiblen Branchen befinden.

3. Regionale Unterschiede in der Betroffenheit durch die Ostöffnung: ein Branchenstrukturansatz

Die regionale Betroffenheit durch die Ostöffnung wird in einer ersten Näherung dergestalt zu ermitteln versucht, daß für die potentiell positiv wie negativ betroffenen Branchen die regionalen Beschäftigtenanteile berechnet werden. Diese Beschäftigtenanteile geben u. E. einen groben Indikator für die regionale Differenzierung der Betroffenheit durch die Ostöffnung ab. Dieser Vorgangsweise liegt die Annahme zugrunde, daß die Charakteristika der einzelnen Branchen interregional sehr ähnlich sind, also keine wesentlichen regionalen Abweichungen hinsichtlich Lohn- und Energiekostensensibilität sowie Ostexport- und Ostimportorientierung innerhalb der gleichen Branche existieren.

Geht man weiters davon aus, daß „Lohnstückkosten“, Lohnniveau und Energieintensität zwischen Industrie (für die diese Indikatoren gemessen wurden) und Gewerbe innerhalb einer Branche nicht unterschiedlich sind, können die insgesamt in den potentiell gefährdeten bzw. begünstigten Branchen der Sachgüterproduktion bestehenden Arbeitsplätze regional differenziert gemessen werden. Hierzu werden die Ergebnisse der Arbeitsstättenzählung 1991 herangezogen. Zunächst werden wir die regionale Differenzierung der potentiell gefährdeten Branchen diskutieren, danach jene der potentiell profitierenden Branchen.

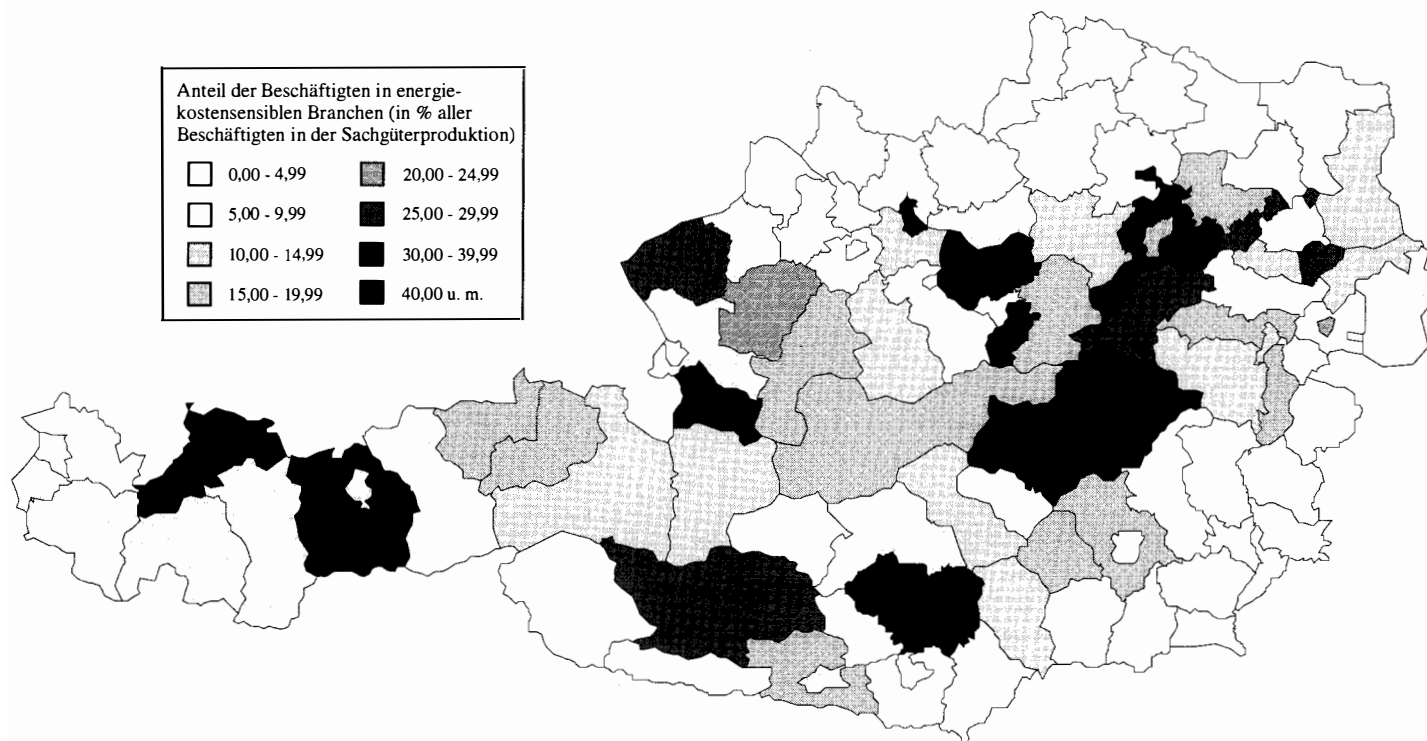
In Karte 1 sind die Anteile der in lohnkostensensiblen Branchen Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung der Sachgüterproduktion für die 99 politischen Bezirke Österreichs eingetragen. Die am stärksten potentiell lohnkostengefährdeten Regionen finden sich erstens an den nördlichen Peripherien (Wein-, Wald-, Mühl- und Innviertel), zweitens an den südöstlichen Peripherien (Oststeiermark, Südburgenland, Bezirk Völkermarkt) und drittens in inneralpinen Peripherien (Oberkärnten, Oberinntal). Hinzu kommen noch einige klein- und mittelstädtische Regionen (Eisenstadt, Waidhofen/Ybbs, Wr. Neustadt, Innsbruck), der Bezirk Knittelfeld und die Vorarlberger Bezirke Dornbirn und Feldkirch mit ihren hohen Anteilen in der Textil- und Bekleidungsindustrie. Die größten Teile Österreichs, insbesondere die bevölkerungsreichen Städte und Stadtumlandbezirke weisen jedoch in der Regel Beschäftigtenanteile in potentiell lohnkostengefährdeten Branchen von unter 25% auf.

Karte 1:**Potentiell lohnkostengefährdete Regionen Österreichs 1991**

Anmerkung: Lohnkostensensible Branchen sind definiert als Branchen mit „Lohnstückkosten“ von mindestens 10% über und einem Lohnniveau von mindestens 5% unter dem Industriedurchschnitt (Dreisteller der Betriebssystematik: 332, 333, 334, 335, 337, 341, 342, 350, 388, 391, 392, 413, 471, 476, 521, 533, 539, 561, 585, 589, 591, 592, 593, 594).

Quelle: ÖSTAT (Industriestatistik 1991, Arbeitsstättenzählung 1991), eigene Berechnungen

Die regionalen Beschäftigtenanteile in potentiell energiecostengefährdeten Branchen sind in Karte 2 dargestellt und ergeben ein vollkommen anderes räumliches Muster. Der Anteil der in potentiell energiecostengefährdeten Branchen Beschäftigten ist mit rund 13% insgesamt um rund ein Drittel niedriger als derjenige in potentiell lohnkostengefährdeten, die Beschäftigten sind jedoch auf einige wenige Regionen konzentriert, wo sie hohe regionale Anteile ausmachen. Dies trifft insbesondere auf die drei obersteirischen Industriebezirke Bruck/Mur, Leoben und Mürzzuschlag (Stahlerzeugung und -verarbeitung, Papiererzeugung), die städtischen bzw. stadtnahen Regionen Wien-Umgebung (Erdölverarbeitung), Krems (chemische Grundstofferzeugung, Stahlverarbeitung), St. Pölten-Land (Gießerei, NE-Metallerzeugung), Linz (Stahlerzeugung und -verarbeitung, chemische Grundstofferzeugung), Hallein (Papier- und Zementerzeugung), Innsbruck-Land (Glaserzeugung) sowie die Bezirke Amstetten (Papier- und Holzplattenerzeugung, Stahlverarbeitung), Reutte (NE-Metallverarbeitung) (30), St. Veit (Holzplatten-, Zement- und chemische Grundstofferzeugung), Braunau (Aluminiumerzeugung und -verarbeitung), Spittal (Magnesiterzeugung) und Lilienfeld (Gießerei) zu, die alle einen Beschäftigtenanteil von mehr als 20% in potentiell energiecostengefährdeten Branchen aufweisen. In den allermeisten österreichischen Regionen beträgt dieser Anteil jedoch unter 10%.

Karte 2:**Potentiell energiekostengefährdete Regionen Österreichs 1991**

Anmerkung: Energiekostensensible Branchen sind definiert als Branchen mit einer über dem Industriedurchschnitt liegenden Energieintensität gemessen als Energieaufwand je Nettoproduktionswert bzw. je Beschäftigten (Dreisteller der Betriebssystematik: 315, 316, 372, 411, 451, 452, 461, 462, 472, 473, 477, 478, 480a, 511, 512, 513).

Quelle: ÖSTAT (Industriestatistik 1991, Arbeitsstättenzählung 1991), eigene Berechnungen

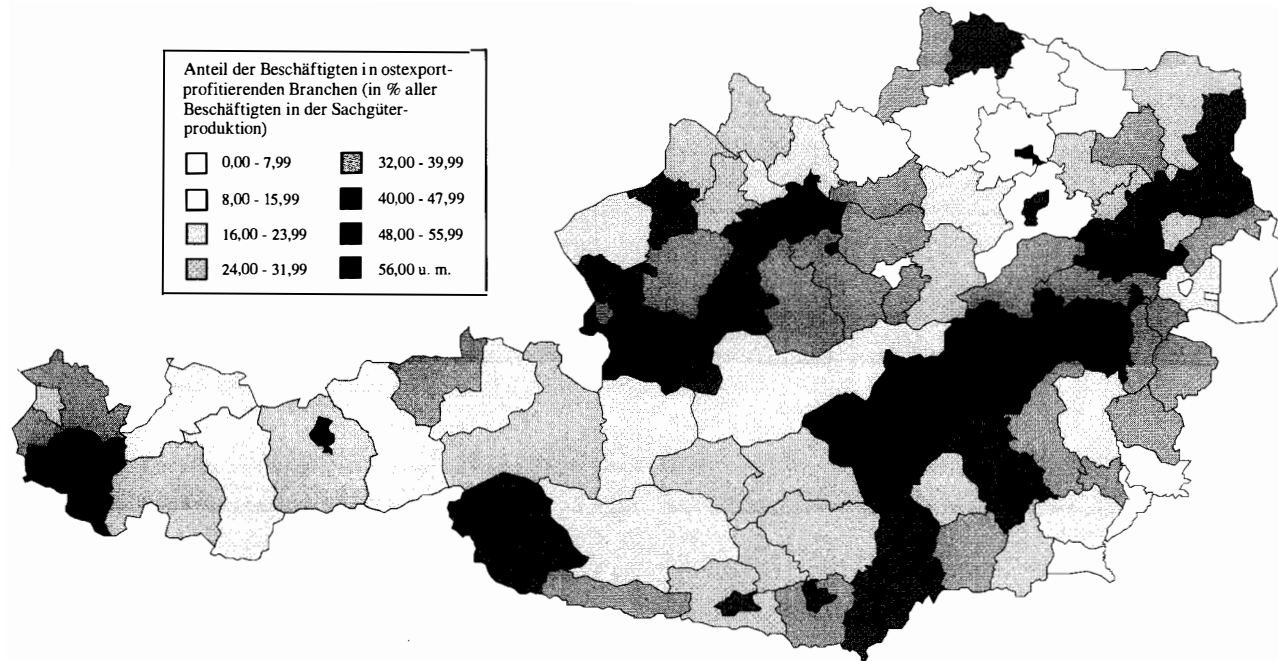
Vergleicht man das regionale Muster der beiden Gefährdungstypen, so fällt vor allem die ausgeprägte räumliche Komplementarität auf. Die durch die Ostöffnung potentiell negativ betroffenen Regionen setzen sich im wesentlichen aus zwei gänzlich unterschiedlichen Regionstypen zusammen: Bei den Regionen mit hohen Beschäftigtenanteilen in lohnkostensensiblen Branchen handelt es sich meist um peripher gelegene Gebiete mit Standortnachteilen gegenüber Zentralräumen, die sich sehr stark auf ihren (oft einzigen) komparativen Ausstattungsvorteil der niedrigen Löhne spezialisiert haben (sog. entwicklungsschwache Randgebiete). Regionen mit hohen Beschäftigtenanteilen in energiekostensensiblen Branchen finden sich dagegen in erster Linie in oder in der Nähe von Zentralräumen sowie im „klassischen“ alten Industriegebiet Österreichs, der Obersteiermark. Die Rohstoffnähe und/oder die verkehrsgünstige Lage haben hier zu einer Spezialisierung auf grundstofforientierte, skalenertrags- und kapitalintensive Produktionen geführt. Dieser Regionstyp beherbergt wichtige industrielle Kernbereiche Österreichs und wurde schon in der Vergangenheit aufgrund seines Spezialisierungsmusters als wirtschaftliche „Problemregion“ bezeichnet und war umfangreichen industriellen Anpassungsprozessen unterworfen (31). Mit der Ostöffnung scheint sich seine Problemsituation noch weiter verschärft zu haben.

In Karte 3 sind die Beschäftigtenanteile in ostexportprofitierenden Branchen differenziert nach politischen Bezirken dargestellt. Neben den meisten Stadt- und Stadtumland-Regionen fallen vor allem die hohen Beschäftigtenanteile im Bezirk Bludenz sowie im gesamten Bereich der Obersteiermark einschließlich des Bezirks Neunkirchen auf. Nur geringe Beschäftigtenanteile in potentiell positiv betroffenen Branchen weisen Teile des Wein-, Wald- und Mühlviertels, das südliche Burgenland und Teile der Oststeiermark, einige inneralpine Regionen und der größte Teil Tirols auf. Die höchsten Beschäftigtenanteile (mit über 60%) finden sich in den Städten Steyr, Linz und Krems sowie im Bezirk Bruck/Mur, die niedrigsten (mit unter 10%) in den Bezirken Jennersdorf, Zwettl, Freistadt und Radkersburg, also durchwegs in peripheren Regionen.

Bei einer Differenzierung der potentiell profitierenden Branchen entsprechend ihrer Lohn- oder Energiekostensensibilität in zwei Gruppen (Gruppe 1: nicht lohn- oder energiekostensensibel; Gruppe 2: lohn- oder energiekostensensibel) lassen sich auch deutliche Unterschiede im jeweiligen regionalen Muster der beiden Gruppen feststellen (32). Betrachtet man zunächst die erste Branchengruppe, deren Marktposition auf den Ostmärkten auch längerfristig nicht durch osteuropäische Konkurrenz gefährdet sein dürfte, so weisen vor allem Teile von Zentralräumen (Steyr-Stadt, Baden, Graz-Stadt, Linz-Land, Villach-Stadt, Gänserndorf und St. Pölten-Stadt mit jeweils über 40 %) die höchsten Beschäftigtenanteile in positiv betroffenen Branchen auf, während es sich bei den Bezirken mit geringen Beschäftigtenanteilen (Jennersdorf, Rust, Zwettl, Freistadt, Radkersburg, Neusiedl, Waidhofen/Ybbs, Krems-Land, Hartberg, Landeck, Gmünd, St. Pölten-Land, Mürzzuschlag und

St. Johann mit jeweils unter 10%) vor allem um Peripherräume handelt. Bei der zweiten Gruppe, bei der zumindest partiell davon ausgegangen werden kann, daß die im Zuge der Ostöffnung erfolgte Markterweiterung längerfristig durch osteuropäische Produzenten gefährdet ist, treten die höchsten Beschäftigtenanteile vor allem in altindustrialisierten Bezirken (Bruck/Mur, Mürzzuschlag, Linz-Stadt, Leoben, Krems-Stadt und Knittelfeld mit jeweils über 30%) auf. Mit Ausnahme Knittelfelds ist dies zum größten Teil auf die dortige Eisen- und Stahlindustrie sowie Papierproduktion zurückzuführen, die beide sowohl als potentiell profitierend als auch als potentiell gefährdet identifiziert worden waren.

Potentiell ostexportprofitierende Regionen Österreichs 1991



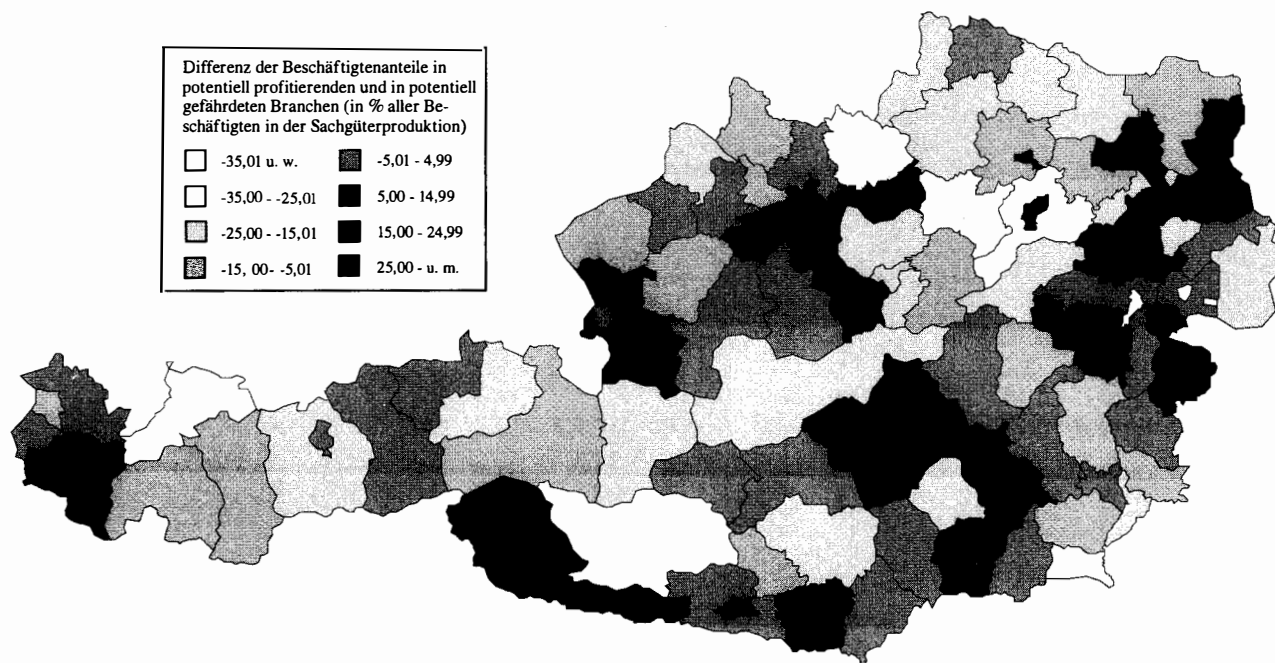
Anmerkung: Ostexportprofitierende Branchen sind definiert als jene Branchen, die eine Zunahme der Ostexporte zwischen 1988/89 und 1992/93 um mehr als 50 %, eine Handelsbilanzverbesserung gegenüber Osteuropa im Zeitraum von 1988/89 bis 1992/93 sowie einen Umfang der Ostexporte (Durchschnitt 1992/93) von mindestens 500 Mio. öS oder 4% des Bruttoproduktionswerts (1991) aufweisen (Dreisteller der Betriebssystematik: 317, 319, 331-334, 343, 344, 391, 392, 411, 412, 421, 441, 448, 453, 454, 455, 459, 511, 521, 539, 543, 544, 549, 551, 552, 561, 562, 571, 572, 579, 583, 589, 591, 592, 593, 594).

Quelle: ÖSTAT (Außenhandelsstatistik 1988-1993, Industriestatistik 1991, Großgewerbestatistik 1991, Arbeitsstättenzählung 1991), eigene Berechnungen

Einen zusammenfassenden Überblick über regionale Unterschiede in der Betroffenheit der österreichischen Sachgüterproduktion durch die Ostöffnung bietet Karte 4, in der der Beschäftigtensaldo aus potentiell profitierenden und potentiell gefährdeten Branchen in % der Gesamtbeschäftigung in der Sachgüterproduktion eingetragen ist. Branchen, die sowohl als profitierend als auch gefährdet identifiziert wurden, blieben dabei unberücksichtigt, d. h. es wurde unterstellt, daß sich die beiden Effekte ausgleichen.

Das räumliche Muster der Anteile der Beschäftigtensalden weist vor allem zentral gelegene Bezirke in der Ostregion, im oberösterreichischen Zentralraum, im Kärntner Zentralraum, die Städte Graz und St. Pölten sowie einzelne Bezirke (Bludenz, Lienz, Salzburg-Umgebung, Judenburg) mit positiven Salden aus, während stark negative Salden sich in Teilen Tirols, in inneralpinen Peripherien (Bezirke Spittal, St. Johann, Liezen), im Westen und Norden Niederösterreichs und in einigen burgenländischen Bezirken finden. Die höchsten positiven Beschäftigtensalden weisen die Regionen Steyr, Baden, Graz, Neunkirchen, Linz-Land und Klagenfurt-Land mit jeweils über + 25% gemessen an der Gesamtbeschäftigung in der Sachgüterproduktion auf, die höchsten negativen Beschäftigtensalden besitzen die Bezirke Eisenstadt, St. Pölten-Land, Reutte, Spittal, Rust und Melk mit jeweils unter - 30%. Für Österreich insgesamt ergibt sich ein positiver Beschäftigtensaldo von knapp 47.000 Arbeitsplätzen, das sind 5,8% aller Arbeitsplätze in der Sachgüterproduktion. Differenziert nach Bundesländern zeigt sich, daß Wien mit + 22,5% den höchsten positiven Saldo aufweist, Oberösterreich, Steiermark, Salzburg und Vorarlberg zeigen ebenfalls positive Salden, während Burgenland, Kärnten und Niederösterreich negative besitzen.

Potentielle Betroffenheit der österreichischen Regionen durch die Ostöffnung 1991: Saldo der potentiell profitierenden und gefährdeten Arbeitsplätze



Anmerkung: Potentiell profitierende Branchen sind Branchen, die eine Markterweiterung im Osten durchführen konnten (siehe Karte 3), potentiell gefährdete Branchen sind lohn- bzw. energiekostensensible Branchen (siehe Karten 1 und 2). Branchen, die sowohl potentiell profitierend als auch gefährdet sind, wurden nicht berücksichtigt (das sind folgende Dreisteller der Betriebssystematik: 332, 333, 334, 391, 392, 411, 511, 521, 539, 561, 589, 591, 592, 593, 594).

Quelle: ÖSTAT (Außenhandelsstatistik 1988–1993, Industriestatistik 1991, Großgewerbestatistik 1991, Arbeitsstättenzählung 1991), eigene Berechnungen

4. Regionsspezifische Variationen der branchenstrukturbedingten regionalen Betroffenheit durch die Ostöffnung

Im vorangegangenen Abschnitt wurde versucht, regionale Unterschiede der Betroffenheit durch die Ostöffnung in der Sachgüterproduktion mittels eines regionalen Branchenstrukturansatzes zu erfassen. Die Aussagefähigkeit dieses Ansatzes wird – neben anderen Schwächen – vor allem durch die Annahme interregional einheitlicher Branchencharakteristika wesentlich eingeschränkt. Wie in verschiedenen Untersuchungen bereits gezeigt werden konnte, vermag die Branchenstruktur jedoch nur zu einem sehr kleinen Teil die wirtschaftliche Dynamik in den österreichischen Regionen zu erklären (33). Wesentlich mehr Einfluß üben andere, meist als „Standortfaktoren“ bezeichnete Größen aus.

Tatsächlich kann davon ausgegangen werden, daß auf der betrachteten, relativ hoch aggregierten Branchenebene interregionale Spezialisierung innerhalb der einzelnen Branchen entsprechend den regionalen Standortgegebenheiten stattfindet und in Folge auch innerhalb der einzelnen Branchen regionale Unterschiede in den relevanten Indikatoren (Lohnkostensensibilität, Energiekostensensibilität, Ostexportintensität) existieren. Im folgenden wollen wir daher versuchen, diesen Umstand im Rahmen unserer Fragestellung zu berücksichtigen, indem regionsspezifische Variationen der branchenstrukturbedingten regionalen Betroffenheit durch die Ostöffnung analysiert werden. Aufgrund der Datenverfügbarkeit müssen wir uns auf die Aspekte der Lohnkosten- und Energiekostensensibilität beschränken, da für den Außenhandel keine regional differenzierten Informationen zur Verfügung stehen. Ziel ist es, die regionsspezifischen Standortfaktoren der beiden Bestimmungsgrößen der Lohnkostensensibilität, nämlich des Lohnniveaus und der „Lohnstückkosten“, sowie der Energieintensität zu ermitteln. Diese können dann darüber Aufschluß geben, inwieweit eine Region unabhängig von ihrer Branchenstruktur aufgrund regionsspezifischer Einflüsse stärker oder schwächer durch die Ostöffnung potentiell gefährdet ist.

Hierzu wird eine Share-Analyse durchgeführt, bei der der „Standortfaktor“ (StF) des Lohnniveaus, der „Lohnstückkosten“ und der Energieintensität einer Region i – definiert als die Abweichung der beobachteten regionsspezifischen Indikatorwerte (sog. „Regionalfaktor“ ReF) von den aufgrund der Branchenstruktur erwarteten (hypothetischen) regionalen Indikatorwerten (sog. „Strukturfaktor“ SrF) und berechnet als das Verhältnis von Regional- zu Strukturfaktor – ermittelt wird:

$$SrF_i = [(\sum_{j=1}^n b_{ij} x_j) / (\sum_{j=1}^n b_{ij} y_j)] / [(\sum_{j=1}^n b_j x_j) / (\sum_{j=1}^n b_j y_j)]$$

$$ReF_i = (x_i / y_i) / (\sum_{i=1}^m x_i / \sum_{i=1}^m y_i)$$

$$StF_i = ReF_i / SrF_i$$

wobei b_{ij} den regionalen und b_j den gesamtösterreichischen Beschäftigtenanteil in einer Branche j angibt:

$$b_{ij} = B_{ij} / \sum_{j=1}^n B_{ij} \quad \text{und} \quad b_j = B_j / \sum_{j=1}^n B_j$$

mit B als Anzahl der Beschäftigten. x und y sind jene Variablen, mittels derer die jeweiligen Indikatoren zur Erfassung der potentiellen Betroffenheit durch die Ostöffnung berechnet werden. Im Fall des Lohnniveaus ist x der Personalaufwand und y die Anzahl der unselbständig Beschäftigten, im Fall der „Lohnstückkosten“ ist x der Nettoproduktionswert und y die Anzahl der unselbständig Beschäftigten, im Fall der Energieintensität ist x der Energieaufwand und y entweder der Nettoproduktionswert oder die Anzahl der unselbständig Beschäftigten.

Die Berechnung erfolgt für alle politischen Bezirke Österreichs auf Basis von 31 bzw. 35 Branchen der Industrie und des Großgewerbes (34). Die aufgrund der Branchenstruktur erwarteten (hypothetischen) regionalen Indikatorwerte wurden mittels der durchschnittlichen Branchenwerte für ganz Österreich im Jahr 1991 (Industrie und Großgewerbe) und der regionalen Beschäftigtenanteile in den untersuchten Branchen entsprechend der Arbeitsstättenzählung 1991 ermittelt. Die tatsächlich beobachteten regionalen Indikatorwerte stammen aus der Industrie- und Großgewerbestatistik 1991. Im folgenden soll analysiert werden, in welchem Ausmaß die regional beobachteten Indikatorwerte (Regionalfaktoren) durch die regionale Branchenstruktur (Strukturfaktoren) erfaßt werden können und wie stark der Zusammenhang zwischen den berechneten Regional- und Standortfaktoren sowie den in Abschnitt 3 ermittelten regionalen Beschäftigtenanteilen in lohn- bzw. energiekostensensiblen Branchen ist. Hierzu wurden Korrelationsanalysen durchgeführt, deren Ergebnisse in Tab. 1 dargestellt sind.

Tabelle 1: Korrelationskoeffizienten (nach Pearson) zwischen Regional- und Strukturfaktor sowie zwischen Regional- bzw. Standortfaktoren und regionalen Beschäftigtenanteilen in lohn- bzw. energiekostensensiblen Branchen für das Lohnniveau, die „Lohnstückkosten“ und die Energieintensität 1991

Korrelationen	Lohnniveau	„Lohnstückkosten“	Energieintensität ¹	Energieintensität ²
ReF : SrF	+ 0,72	+ 0,53	+ 0,58	+ 0,50
ReF : bgB	- 0,48	+ 0,13	+ 0,51	+ 0,52
StF : bgB	- 0,39	+ 0,11	+ 0,03	+ 0,07

¹ Energieaufwand je Nettoproduktionswert

² Energieaufwand je unselbständig Beschäftigten

ReF: Regionalfaktor

SrF: Strukturfaktor

bgB: regionale Beschäftigtenanteile in potentiell „gefährdeten“ Branchen (Lohnniveau und „Lohnstückkosten“: lohnkostensensible Branchen; Energieintensität: energiekostensensible Branchen)

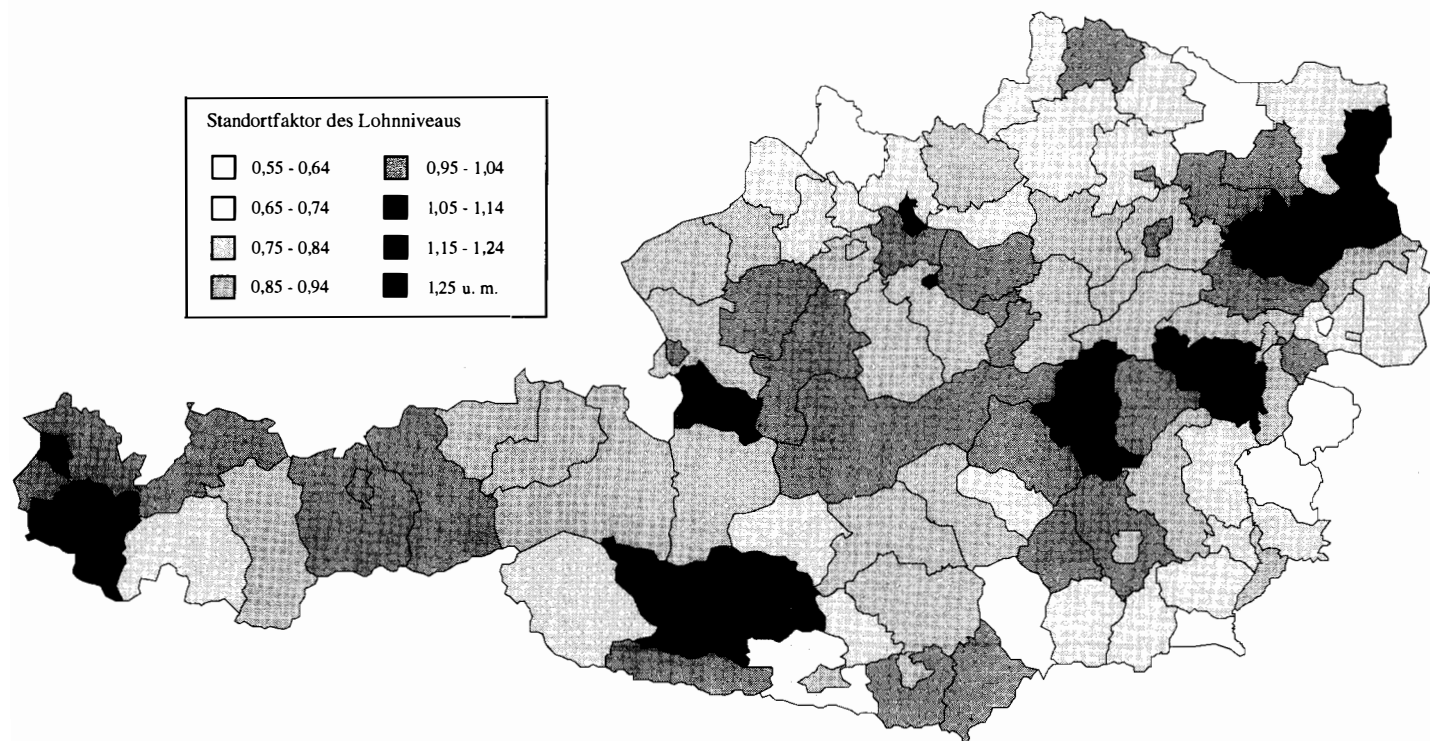
StF: Standortfaktor

Quelle: ÖSTAT (Industriestatistik 1991, Großgewerbestatistik 1991, Arbeitsstättenzählung 1991), eigene Berechnungen

Das tatsächlich beobachtbare regionale Lohnniveau weist einen hohen Zusammenhang mit der regionalen Branchenstruktur auf ($r = +0,72$), während für die „Lohnstückkosten“ und die Energieintensität deutlich niedrigere Korrelationskoeffizienten zwischen Regional- und Strukturfaktor gemessen werden. Interessant ist nun die Frage, ob Regionen mit hohen Beschäftigtenanteilen in lohn- bzw. energiekostensensiblen Branchen unter- oder überdurchschnittliche Standortfaktoren des Lohnniveaus oder der „Lohnstückkosten“ bzw. der Energieintensität aufweisen, also ihre branchenbereinigte Regionalstruktur der Lohn- und Energiekostensensibilität die potentielle Gefährdetheit aufgrund der Branchenstruktur verstärkt.

Im Fall des Lohnniveaus scheint dies der Fall zu sein, hinsichtlich der „Lohnstückkosten“ und der Energieintensität trifft dies nicht zu. Der Standortfaktor des Lohnniveaus korreliert mit $r = -0,39$ signifikant negativ mit dem Beschäftigtenanteil in lohnkostensensiblen Branchen, während der Standortfaktor der Lohnstückkosten mit $r = +0,11$ zwar positiv, jedoch nicht signifikant korreliert. Dies bedeutet, daß Regionen, die aufgrund ihrer Branchenstruktur als stärker lohnkostensensibel identifiziert wurden, zusätzlich ein von der Branchenstruktur unabhängiges, niedriges Lohnniveau aufweisen, hinsichtlich des Standortfaktors der „Lohnstückkosten“ sich jedoch von weniger lohnkostensensiblen Regionen nicht signifikant unterscheiden. Hinsichtlich der Energiekostensensibilität konnte kein Zusammenhang zwischen Standortfaktor und Beschäftigtenanteil in energiekostensensiblen Branchen beobachtet werden.

Da das tatsächliche regionale Lohnniveau offensichtlich die branchenstrukturbedingte Lohnkostensensibilität einer Region noch verstärkt, wollen wir im folgenden die regionalen Unterschiede des Standortfaktors des Lohnniveaus betrachten. Das entsprechende regionale Muster ist in Karte 5 eingetragen. Zu den Regionen, deren Standortfaktor des Lohnniveaus deutlich überdurchschnittlich ist, zählen vor allem Stadtregionen und Verdichtungsräume (Agglomeration Wien, die Städte Linz und Steyr, Hallein, Dornbirn, Bludenz), Bezirke in alten Industriegebieten (Bruck/Mur, Neunkirchen) sowie – überraschenderweise – Spital an der Drau. Deutlich niedrigere Lohnniveaus, als branchenbedingt zu erwarten wären weisen vor allem periphere Bezirke an der Grenze zu den osteuropäischen Staaten (Rohrbach, Horn, Hollabrunn, Mistelbach, Eisenstadt-Stadt, Oberpullendorf, Oberwart, Güssing, Feldbach, Radkersburg, Leibnitz, Wolfsberg) sowie Krems-Land, Villach-Land, Tamsweg und Lienz (mit einem Standortfaktor von jeweils unter 0,80) auf.

Karte 5:**Brancheneffektbereinigte regionale Lohnniveau-Unterschiede in Österreich 1991**

Anmerkung: Der Standortfaktor des Lohnniveaus ist das Verhältnis der Abweichung des regionalen Lohnniveaus vom Österreichdurchschnitt und der Abweichung des hypothetischen branchenbedingten regionalen Lohnniveaus vom Österreichdurchschnitt (jeweils Industrie und Großgewerbe, Berechnungsbasis: 31 Zweisteller der Betriebssystematik).

Quelle: ÖSTAT (Industriestatistik 1991, Großgewerbestatistik 1991, Arbeitsstättenzählung 1991), eigene Berechnungen

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß zumindest im Fall der Lohnkostensensibilität signifikante regionale Unterschiede unabhängig von der jeweiligen Branchenstruktur bestehen, die das in Abschnitt 3 dargestellte Muster der regionalen Betroffenheit durch die Ostöffnung zum Teil verfestigen. Während in einigen als wenig lohnkostensensibel erfaßten Zentralräumen das Lohnniveau deutlich höher ist, als aufgrund der Branchenstruktur anzunehmen wäre, weisen eine Reihe peripher gelegener, entsprechend ihrer Branchenstruktur bereits durch die Ostöffnung als lohnkostengefährdet eingestufte Regionen zusätzlich ein branchenbereinigt überdurchschnittlich niedriges Lohnniveau auf, das die gegebenen Standortnachteile verstärkt. Im Rahmen unserer rein deskriptiven Betrachtung können jedoch die daraus resultierenden quantitativen Effekte auf die regionale Betroffenheit durch die Ostöffnung nicht ermittelt werden.

5. Zusammenfassung

In der vorliegenden Arbeit haben wir versucht, mittels eines einfachen Strukturansatzes regionale Unterschiede in der Betroffenheit durch die Ostöffnung zu erfassen. Mit Ostöffnung bezeichnen wir die im Zuge des gesellschaftlichen Transformationsprozesses in den osteuropäischen Ökonomien zunehmende räumliche Arbeitsteilung zwischen ost- und westeuropäischen Standorten, die sich u. a. in spezifischen Spezialisierungsmustern in der Produktion entsprechend den komparativen Standortvorteilen der einzelnen Regionen und einer Intensivierung des Handels zwischen Ost und West einschließlich der Möglichkeit einer Markterweiterung für westliche Produkte im Osten manifestiert.

Im Rahmen des herangezogenen Branchenansatzes haben wir zunächst jene Branchen identifiziert, die aufgrund ihrer Charakteristika als durch die Ostöffnung potentiell positiv und/oder negativ betroffen bezeichnet werden können. Drei verschiedene Typen von potentiell betroffenen Branchen wurden unterschieden: Erstens Branchen mit einem intensivem Einsatz einfacher, niedrig entlohnter Arbeit und einer schlechten preislichen Wettbewerbsfähigkeit; zweitens Branchen mit sehr energieintensiver Produktion; und drittens Branchen, die von der Ostöffnung durch eine quantitativ bedeutende Markterweiterung im Osten profitieren konnten.

Regionale Unterschiede in der Betroffenheit wurden aufgrund der regionalen Beschäftigtenanteile in potentiell positiv bzw. negativ betroffenen Branchen erfaßt. Das dabei ermittelte regionale Muster weist zwei unterschiedliche Regionstypen als potentiell negativ betroffen aus: Erstens entwicklungsschwache Randgebiete, die stark auf arbeitsintensive Niedriglohnproduktionen spezialisiert sind; und zweitens grundstofforientierte Zentralräume und alte Industriegebiete, die auf energieintensive, skalenertrags- und kapitalintensive Produktionen spezialisiert sind. Als in erster Linie von der Ostöffnung potentiell positiv betroffen wur-

den vor allem solche Regionen identifiziert, die als dynamische Zentralräume charakterisiert werden können.

Da die oben beschriebenen Ergebnisse jedoch unter der nicht realistischen Annahme interregional homogener Branchencharakteristika zustande gekommen sind, wurde weiters versucht, regionale Variationen unabhängig von der branchenbedingten Betroffenheit zu erfassen. Aufgrund der regionalstatistischen Datenlage war dies nur für die potentiell negativ betroffenen Branchentypen möglich. Es konnte gezeigt werden, daß jene Regionen, die bereits als potentiell lohnkostengefährdet eingestuft wurden, tendenziell ein branchenunabhängig niedriges Lohnniveau aufweisen, das die potentielle Betroffenheit verstärkt, während hinsichtlich der „Lohnstückkosten“ und der Energieintensität derartige Zusammenhänge nicht festgestellt werden konnten.

Insgesamt zeigt die vorliegende Untersuchung, daß die regionalwirtschaftliche Problemsituation in Österreich durch die Ostöffnung verstärkt werden dürfte. Sowohl strukturschwache, niedriglohnorientierte Peripherien, die mehrheitlich in unmittelbarer Nachbarschaft zu den Oststaaten liegen, als auch grundstofforientierte alte Industriegebiete, die schon bislang die beiden wichtigsten Typen industrieller Problemregionen in Österreich dargestellt haben, erfahren durch osteuropäische Standorte zusätzliche Konkurrenz und verstärkten Anpassungsbedarf. Obwohl gesamtwirtschaftlich die positiven Effekte der Ostöffnung (in bezug auf Außenhandel, Beschäftigung) für Österreich gegenüber den negativen überwiegen dürften, ist großer regionalpolitischer Handlungsbedarf gegeben, um zu verhindern, daß die bereits bisher strukturschwachen bzw. wirtschaftlich benachteiligten Gebiete nicht auch die Verlierer im künftigen ökonomischen Modernisierungsprozeß Österreichs sein werden.

Der vorgestellte Ansatz zur Erfassung regionaler Unterschiede in der Betroffenheit durch die Ostöffnung weist jedoch eine Reihe von Schwächen auf. Zunächst liegt natürlich auf der Hand, daß im Rahmen dieses Ansatzes keine wie immer gearteten regionalökonomischen Effekte der Ostöffnung gemessen werden. Weiters bleiben eine Reihe von Faktoren, die die regionale Betroffenheit durch die Ostöffnung wesentlich beeinflussen, nicht berücksichtigt. Dazu gehören regionale Unterschiede im Zugang zu relevanten Informationen über Investitions- und Handelsmöglichkeiten, in der Größenstruktur der Betriebe, im organisatorischen Status der Betriebe, insbesondere hinsichtlich der Außenabhängigkeit von Betrieben sowie in den Transaktions- und Transportkosten, d. h. in der räumlichen Distanz zum Osten.

Anmerkungen

(1) Vgl. Krugman (1991).

(2) Aiginger (1993); Peneder (1993a); Peneder, Stankovsky (1993); Heitger et al. (1992).

- (3) Fröbel et al. (1977, 1986).
- (4) ÖIR, WIFO (1994).
- (5) Vgl. Aiginger et al. (1993) oder Peneder, Stankovsky (1993).
- (6) Mayerhofer (1992).
- (7) Vgl. auch Aiginger (1993), zur empirischen Signifikanz der Effekte siehe Rammer, Gassler (1994).
- (8) Vgl. Bayer (1994); Mayerhofer, Palme (1994).
- (9) Vgl. Peneder (1993b).
- (10) Vgl. Stankovsky (1993).
- (11) Peneder (1993a, S. 58 ff); Rammer, Gassler (1994) 6.
- (12) Lohnkontrollen in Staatsbetrieben, sehr geringer Lohnnebenkostenanteil, Reallohnrückgang größer als Produktivitätsrückgang, vgl. Raiser (1994) 9 ff.
- (13) Abramovitz (1991)
- (14) Pollan, Stankovsky (1993) 519.
- (15) Porter (1990).
- (16) Vgl. Peneder (1993b); Peneder, Stankovsky (1993); Mayerhofer, Palme (1994).
- (17) Sogenannte „*footlose industries*“, vgl. Bayer, Palme (1987); Palme (1988, 1989); Geldner (1989).
- (18) Meßtechnische Details sind in Rammer, Gassler (1994) ausführlich dargestellt.
- (19) Im Fall der feinmechanischen und optischen Industrie ist dies auf ein niedriges Lohnniveau trotz sehr humankapitalintensiver Fertigung zurückzuführen. In dieser Branche spielt allerdings auch die preisliche Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zur qualitativen eine eher geringe Rolle, auch erscheint es uns fraglich, ob osteuropäische Standorte zumindest kurzfristig den gleichen qualitativen Standard gewährleisten können.
- (20) Vgl. Peneder (1993a); Rammer, Gassler (1994) 8.
- (21) Die als energieintensiv bekannte Glaserzeugung (vgl. z. B. Schwarz 1992) konnte auf der Dreisteller-Ebene nicht identifiziert werden, da sie mit der arbeitsintensiven Branche Glasverarbeitung zu einer Branche „Erzeugung und Verarbeitung von Glas (480)“ zusammengefaßt ist. Für die weitere Analyse wurden die Viersteller 4801 (Erzeugung von Flachglas) und 4802 (Erzeugung von Hohlglas) trotzdem als energiekostensensible Branchen mitberücksichtigt.
- (22) Rammer, Gassler (1994) 4 f.
- (23) Stankovsky (1994).
- (24) Vgl. an jüngeren empirischen Arbeiten u. a. Bröcker, Rohweder (1991); Hamilton, Winters (1992); Fischer, Rammer (1993).
- (25) Jeglitsch (1987).
- (26) Vgl. ÖIR, WIFO (1994) 32 f.
- (27) Vgl. Peneder (1993b); Rammer, Gassler (1994)
- (28) Diese vier Länder machten 1993 insgesamt rund 65 % des österreichischen Osthandels aus.
- (29) Rammer, Gassler (1994) 22 f.
- (30) Im Fall von Reutte zeigt sich deutlich die Begrenztheit der Aussagefähigkeit von branchenorientierten Filteransätzen, da der hier identifizierte Betrieb (Planseewerke) zwar in der NE-Metallverarbeitung, jedoch im Hochtechnologiebereich der Pulvermetallurgie tätig ist und dessen Betroffenheit durch die Ostöffnung als sehr gering eingestuft werden kann.
- (31) Tichy (1987).
- (32) Vgl. Rammer, Gassler (1994) 48 ff.
- (33) Vgl. z. B. Steiner (1990); Palme (1989); Schwarz (1987).
- (34) Die Branchen umfassen alle Zweisteller der Wirtschaftsabteilungen 3 bis 5 sowie einige Zweisteller der Wirtschaftsabteilungen 1 und 2, da diese Branchen in der Industrie- und Großgewerbestatistik miteingefügt werden (bei der Lohnkostensensibilität: 12, 13, 14, 23, 26 und 27; bei der Energiekostensensibilität zusätzlich 21, 22, 24 und 25). Die Tabakverarbeitung (Dreisteller 328) wurde aufgrund ihres durch die Mitzzahlung der Tabaksteuer bedingten exorbitant hohen Nettoproduktionswertes gesondert berücksichtigt.

Literatur

- Abramovitz, M., The postwar productivity spurt and slowdown. Factors of potential and realisation, in: OECD (Hrsg.), *Technology and Productivity. The Challenge for Economic Policy* (Paris 1991) 19–35.
- Aiginger, K., Wirtschaftliche Folgen der Ostöffnung für Westeuropa am Beispiel Österreichs, in: *Kurswechsel* 93/3 (1993) 99–106.
- Aiginger, K.; Kramer, H.; Peneder, M.; Stankovsky, J.; Geldner, N.; Schnitzer, Y., Chancen und Gefährdungspotentiale der Ostöffnung: Konsequenzen für die österreichische Wirtschaft. 3 Teile (Wien 1993).
- Bayer, Kurt, Betriebsansiedlungen und Direktinvestitionen, in: *WIFO-Monatsberichte* 67 (Sonderheft „Österreich in der Europäischen Union. Anforderungen und Chancen für die Wirtschaft“) (1994) S 84–S 87.
- Bayer, K.; Palme, G., Strukturpolitische Aspekte einer Betriebsansiedlungspolitik, in: *WIFO-Monatsberichte* 60(2) (1987) 91–109.
- Bröcker, J.; Rohweder, H. C., Barriers to international trade. Methods of measurement and empirical evidence, in: *The Annals of Regional Science* 24(4) (1990) 289–306.
- Fischer, M. M.; Rammer, C., Zur Entwicklung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs im Einzugsbereich der Rhein-Main-Donau-Wasserstraße, in: *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft* 135 (1993) 103–140.
- Fröbel, F.; Heinrichs, J.; Kreye, O., Die neue internationale Arbeitsteilung. Strukturelle Arbeitslosigkeit in den Industrieländern und die Industrialisierung der Entwicklungsländer (Reinbek 1977).
- Fröbel, F.; Heinrichs, J.; Kreye, O., Umbruch in der Weltwirtschaft. Die globale Strategie: Verbilligung der Arbeitskraft; Flexibilisierung der Arbeitskraft; Neue Technologien (Reinbek 1986).
- Geldner, N., Das Altern von Wirtschaftsregionen, in: *WIFO-Monatsberichte* 62(5) (1989) 346–356.
- Hamilton, C. B.; Winters, L. A., Opening up international trade in Eastern Europe, in: *Economic Policy* 7 (1992) 78–116.
- Heitger, B.; Schrader, K.; Bode, E., Die mittel- und osteuropäischen Länder als Unternehmensstandort (= Kieler Studien 250, Tübingen 1992).
- Jeglitsch, H., Die Bedeutung des Außenhandels für die wirtschaftliche Entwicklung der Ostregion, in: *PGO-Veröffentlichungen* 3 (1987) 21–26.
- Krugman, P., *Geography and Trade* (Cambridge 1991).
- Mayerhofer, P., Wien im neuen Mitteleuropa. Ökonomische Effekte der Ostöffnung (Wien 1992).
- Mayerhofer, P.; Palme, G., Regionales Wirtschaftskonzept für die Agglomeration Wien (Wien und Umland) (= ÖROK-Schriftenreihe 118, Wien 1994).
- ÖIR; WIFO, Regionalwirtschaftliches Konzept Östliche Obersteiermark (= ÖROK-Schriftenreihe 116, Wien 1994).
- Palme, G., Räumliche Entwicklungsmuster der österreichischen Industrie, in: *WIFO-Monatsberichte* 61(8) (1988) 473–490.
- Palme, G., Entwicklungsstand der Industrieregionen Österreichs, in: *WIFO-Monatsberichte* 62(5) (1989) 331–345.
- Peneder, M., Kosten- und Produktionsstruktur der Industrie in den Ländern Ost-Mitteleuropas, in: Aiginger, K. (Koord.), Chancen und Gefährdungspotentiale der Ostöffnung: Konsequenzen für die österreichische Wirtschaft. Teil 2: Freihandelsabkommen, Unternehmerbefragung, Kostenvergleich (Wien 1993a) 47–62.
- Peneder, M., Sachgütererzeugung: Betroffenheit durch Ostöffnung, in: Aiginger, K. (Koord.), Chancen und Gefährdungspotentiale der Ostöffnung: Konsequenzen für die österreichische Wirtschaft. Teil 1: Problemstellung und theoretische Betroffenheit (Wien 1993b) 72–94.
- Peneder, M.; Stankovsky, J., Betroffenheit der Sachgüterproduktion durch Ostintegration, in: Breuss, F.; Kitzmantel, E. (Hrsg.), *Die Europäische Integration: Untersuchung der sektoralen Auswirkungen auf Österreich* (= Schriftenreihe „Integrationsinformationen“ Bd. 1, Wien 1993) 132–169.

- Pollan, W.; Stankovsky, J., Lohnkosten, Wettbewerbsfähigkeit und Integration am Beispiel der USA, in: WIFO-Monatsberichte 66 (10) (1994) 516–520.
- Porter, M. E., *The Competitive Advantage of Nations* (New York 1990).
- Raiser, M., Ein tschechisches Wunder? Zur Rolle politikinduzierter Anreizstrukturen im Transformationsprozeß (= Kieler Diskussionsbeiträge 233, Kiel 1994).
- Rammer, C.; Gassler, H., Regionale Unterschiede in der Betroffenheit durch die Ostöffnung. Eine empirische Untersuchung der österreichischen Sachgüterproduktion (= WSG Discussion Papers 42/94, Wien 1994).
- Schwarz, W., Langfristige industrielle Standortverschiebungen innerhalb Österreichs und ihre räumlichen Bestimmungsgründe, in: Fischer, M. M.; Sauberer, M. (Hrsg.), *Gesellschaft – Wirtschaft – Raum. Beiträge zur modernen Wirtschafts- und Sozialgeographie*, (= AMR-Info 17, Wien 1987) 162–197.
- Schwarz, W., Industrieräumliche Strukturen und Prozesse. Reflexionen über eine neue Industriekarte von Niederösterreich, in: *Geographischer Jahresbericht aus Österreich* 49 (1992) 23–59.
- Stankovsky, J., Neue österreichische Exportmärkte, in: Aiginger, K. (Koord.), *Chancen und Gefährdungspotentiale der Ostöffnung: Konsequenzen für die österreichische Wirtschaft. Teil 1: Problemstellung und theoretische Betroffenheit* (Wien 1993) 58–71.
- Stankovsky, J., Zunehmende Wirtschaftsverflechtung Österreichs mit Osteuropa. Österreichs Osthandel 1993/94, in: WIFO-Monatsberichte 67 (9) (1994) 511–523.
- Steiner, M., *Regionale Ungleichheit* (Wien 1990).
- Tichy, G., Das Altern von Industrieregionen. Unabwendbares Schicksal oder Herausforderung für die Wirtschaftspolitik, in: *Berichte zur Raumforschung und Raumplanung* 1–2/87 (1987) 3–10.

Energieabgaben als Ländersteuern? Wirkungsanalytische und finanz- verfassungsrechtliche Überlegungen am Beispiel des „Feldversuchs Vorarlberg“

Eva Maria Bolter, Manfred Gantner, Richard Hennessey

1. Einleitung

In ihrem Arbeitsübereinkommen bekennt sich die österreichische Bundesregierung zur stufenweisen Einführung einer Energieabgabe in der neuen Legislaturperiode. Die bereits seit längerem geführte Diskussion um eine Ökologisierung des Steuersystems hat vor diesem Hintergrund an tagespolitischem Interesse gewonnen. Noch vor Bekanntwerden des aktuellen Vorstoßes wurden in Vorarlberg Überlegungen hinsichtlich einer möglichen „Vorreiterrolle“ des Landes in Sachen Energieabgabe angestellt. Der anvisierte Vorarlberger Alleingang sollte als ernstzunehmende Alternative im Hinblick auf die Erreichung energiepolitischer Ziele des Landes, aber auch als denkbarer „Feldversuch“ für ein gegebenenfalls später folgendes österreich-/europaweites Vorgehen verstanden werden. Der vorliegende Aufsatz referiert die Ergebnisse einer diesbezüglichen Machbarkeitsstudie (1). Eines ihrer Hauptergebnisse ist gleich vorwegzunehmen: Der „Feldversuch Vorarlberg“ scheitert an seiner mangelnden finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Die prinzipiellen Überlegungen zur erhebungstechnischen und ökonomischen Machbarkeit der Vorarlberger Energieabgabe sind aber – wenn auch nicht als „Feldversuch“, so doch als Gedankenexperiment – für die aktuelle bundesweite Diskussion durchaus von Interesse.

Im folgenden Abschnitt 2 wird zunächst eine Systematisierung gängiger Modelle von Energieabgaben vorgenommen. Deren konkrete Ausgestaltungsmerkmale werden dann anhand des „Feldversuchs Vorarlberg“ besprochen. Abschnitt 3 liefert ein einfaches Analyseschema zu den möglichen Wirkungen einer Energieabgabe. Darauf aufbauend werden nachfolgend die Wirkungen in ausgewählten Bereichen behandelt: Ab-

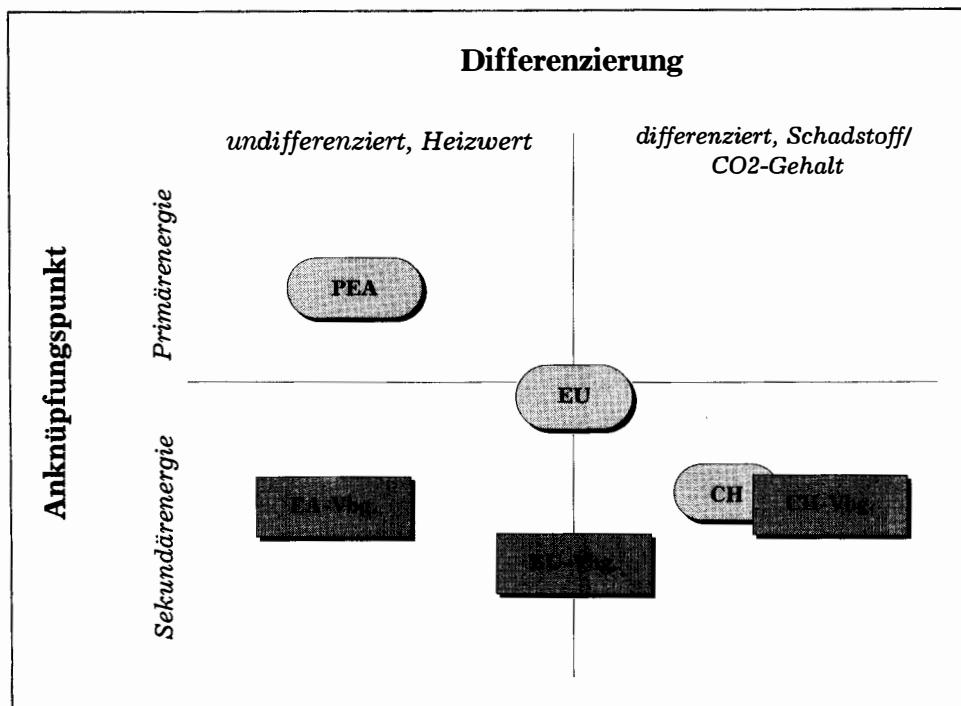
schnitt 4 beschäftigt sich mit den Budgetwirkungen einer Energieabgabe. Die Abschnitte 5 bis 7 sind den Wirkungen in den wichtigsten Verbrauchssektoren (Unternehmen, Haushalte, Verkehr) gewidmet. Das finanzverfassungsrechtliche „KO-Kriterium“ für den „Feldversuch Vorarlberg“ wird schließlich in Abschnitt 8 behandelt. In Abschnitt 9 wird eine Zusammenfassung der Hauptergebnisse geliefert.

2. Systematisierung gängiger Modelle von Energieabgaben und Ausgestaltungsmerkmale des „Feldversuchs Vorarlberg“

2.1 Systematisierung von Energieabgaben

Mögliche Typen von Energieabgaben lassen sich gemäß Abbildung 1 im wesentlichen als Kombination der beiden Kriterien „Anknüpfungspunkt“ auf der horizontalen und „Differenzierung“ auf der vertikalen Achse beschreiben (2).

Abbildung 1:
Systematisierung gängiger Energieabgabenmodelle



Das Kriterium „Anknüpfungspunkt“ betrifft die Frage, ob als Steuergegenstand Primär- oder Sekundärenergieträger herangezogen werden (3). Die ältere Literatur favorisierte im Hinblick auf die Einsparung von

Energie und damit gleichzeitig „Umwelt“ im gesamten System eine möglichst frühe steuerliche Erfassung der Energie, d. h. eine Ausgestaltung als Primärenergieabgabe. Pragmatische Konzepte, die sich mit Details einer möglichen Umsetzung befassen, verweisen jedoch darauf, daß erhebungstechnische Gegebenheiten – vor allem die fehlende Erfassbarkeit von Umwandlungsverlusten bei importierten Sekundärenergieträgern – für eine Verlagerung der Besteuerung auf die Stufe der Sekundärenergie bzw. letztlich des Endverbrauchs sprechen (4). Der Vorteil einer durchgängig am Sekundärenergieträger anknüpfenden Endverbrauchsabgabe wird vor allem darin gesehen, daß sie näher am Emittenten energieinduzierter Luftschadstoffe ansetzt. Die Anreize einer Inputabgabe können demgegenüber durch unerwünschte Überwälzungsprozesse fehlerhaft ausfallen.

Das Kriterium „Differenzierung“ betrifft die Frage, ob einzelne Energieträger gleich, d. h. nach ihrem Heizwert oder Wärmegehalt (in Joule [J] bzw. Kilowattstunden [kWh]), oder aber differenziert nach deren jeweiliger „Umweltschädlichkeit“, d. h. je nach Knappheit des Energieträgers, Luftschadstoffbelastung und insbesondere CO_2 -Gehalt, besteuert werden. Korrespondierend zur energiepolitischen Prioritätenverschiebung in Richtung CO_2 -Problematik reduziert sich in der aktuellen Energieabgabendiskussion die Frage nach der expliziten steuerlichen Berücksichtigung energieinduzierter Umweltbelastungen auf die Frage „Energieabgabe versus CO_2 -Abgabe“. Die CO_2 -differenzierte Besteuerung nutzt den Zusammenhang, daß die Nachfrage nach fossilen Energieträgern stärker auf Preissignale reagiert als die Energienachfrage insgesamt. Substitutionsprozesse zwischen Energieträgern, die einen wesentlichen Beitrag zur angestrebten CO_2 -Reduktion leisten, können dadurch verstärkt werden (5). Um die Steuer nicht beim CO_2 -Ausstoß, sondern direkt auf die Menge erzeugter oder verbrauchter Energie erheben zu können, werden allgemein anerkannte CO_2 -Emissionsfaktoren (kg CO_2 je Energieeinheit) als Bemessungsgrundlage herangezogen.

Gesonderte Überlegungen sind im vorliegenden Zusammenhang bezüglich der Einbeziehung von Elektrizität aus Wasserkraft anzustellen. Soll der Energieverbrauch insgesamt verringert werden, so ist hydraulisch erzeugter Strom der Besteuerung zu unterwerfen. Liegt hingegen das primäre Ziel in der Verringerung der Schadstoffbelastung, so müßte die Wasserkraft angesichts der nicht vorhandenen Schadstoffbelastung ausgeklammert werden (6). Aus umweltpolitischer Perspektive wird insgesamt eher für eine Einbeziehung der Wasserkraft plädiert. Zum einen werden Eingriffe in Natur- und Landschaftsbild beim Kraftwerks- und Leitungsbau hierfür vorgebracht. Zum anderen stellt sich auch das Problem, daß bei einer Nichtbesteuerung der Wasserkraft Strom insgesamt einen Wettbewerbsvorteil am Wärmemarkt zu verzeichnen hätte, so daß indirekt auch die Stromerzeugung auf kalorischer Basis in den Genuß einer ungerechtfertigten Bevorzugung käme (7).

Die in Abbildung 1 links oben eingeordnete Variante „PEA“ steht für die reine, undifferenzierte Heizwertbesteuerung auf Primärenergiebasis.

Das am Schnittpunkt beider Achsen angesiedelte Modell „EU“ bezieht sich auf den seitens der Europäischen Union 1992 eingebrachten Vorschlag betreffend eine kombinierte Energie-/CO₂-Abgabe. Es wird in dem Fall eine zweiteilige Bemessungsgrundlage – zur Hälfte nach Energie-, zur Hälfte nach CO₂-Gehalt – gewählt. Grundsätzlich wird auf Sekundärenergiebasis besteuert, in einem Ausnahmefall, der CO₂-Komponente bei der kalorischen Stromerzeugung, wird auf die Primärenergiebasis zurückgegriffen. Die Variante „CH“ meint die in der Schweiz im Auftrag des Bundesrates vorbereitete, vernehmlassungsreife Gesetzesvorlage zu einer Abgabe, die am Sekundärenergieträger anknüpft, wobei differenziert nach dem CO₂-Gehalt besteuert wird (8).

2.2 Ausgestaltung der Energieabgabe im „Feldversuch Vorarlberg“

Bezüglich der für Vorarlberg überprüften Varianten von Energieabgaben ist auf die beiden unteren Felder der Abbildung 1 zu verweisen. Drei Varianten wurden für die weiteren Untersuchungen herangezogen: Eine eigens konstruierte reine Energieabgabe („EA-Vbg.“), eine CO₂-Abgabe nach dem Muster der Schweiz („CH-Vbg.“) und eine kombinierte Energie-/CO₂-Abgabe nach dem Muster der EU („EU-Vbg.“). Alle drei sind aufgrund erhebungstechnischer Notwendigkeiten – das relevante Energieaufkommen beschränkt sich mit Ausnahme von ohnehin unbesteuerteter Biomasse sowie der auf Sekundärenergieebene zu erfassenden Wasserkraft auf Importe von „Verarbeitungsprodukten“ – durchgängig als Sekundärenergieabgabe ausgestaltet.

Die drei Abgabenvarianten lassen sich anhand ihrer Steuermerkmale wie folgt charakterisieren: Sie unterscheiden sich im wesentlichen nur durch ihre jeweilige Bemessungsgrundlage: Im ersten Fall ist es („EA-Vbg.“) der Heizwert der Energieträger, im zweiten anerkannte CO₂-Emissionsfaktoren („CH-Vbg.“) und im dritten Fall eine Kombination aus beiden („EU-Vbg.“). Als Steuerobjekt der Energieabgabe unterworfen werden alle festen, öl- und gasförmigen fossilen Energieträger, sofern sie als Brenn- oder Treibstoffe Verwendung finden. Ausgenommen bleiben der nicht-energetische Verbrauch sowie die erneuerbaren Energieträger. Strom aus Wasserkraft wird gemäß den zugrundeliegenden Vorlagen in der Variante „EU-Vbg.“ der Besteuerung unterworfen, ebenso in der Variante der reinen „EA-Vbg.“. In der Variante „CH-Vbg.“ hingegen wird Strom aus Wasserkraft ausgeklammert. Im „Feldversuch Vorarlberg“ ist eine Erfassung auf der letzten Handelsstufe zweckmäßig. Steuersubjekt ist somit derjenige, welcher den Steuergegenstand dem Endverbraucher zuführt, so daß die Abgabe insbesondere von EVU, Brennstoffhändlern bzw. Tankstellenbetreibern einbehalten wird. Die Abgabe zielt auf den Letztverbraucher als Steuerdestinatar ab.

Ohne eine explizite Empfehlung abzugeben, werden vorerst Steuersätze in den zwei Größenordnungen „Einführung“ und „Endausbau“ entsprechend dem EU-Vorschlag zur Diskussion gestellt.

Tabelle 1:

Steuersätze dreier Varianten von Energieabgaben in handelsüblichen Mengeneinheiten							
ENERGIETRÄGER	Mengen- einheit	STEUERSATZ / öS					
		EINFÜHRUNG			ENDAUSBAU		
		EU	CH	EA	EU	CH	EA
HEIZÖLE							
H-leicht	1000 l	216,25	287,54	190,83	720,84	862,61	597,44
H-mittel	1000 l	216,80	290,37	189,91	722,66	871,10	594,58
H-schwer	1000 l	214,41	291,61	184,88	714,71	874,82	578,82
H-extraleicht	1000 l	200,36	264,61	178,00	667,86	793,84	557,26
TREIBSTOFFE							
Super	1000 l	175,45	233,28	206,43	584,82	699,84	646,28
Normal	1000 l	177,56	236,09	208,92	591,87	708,27	654,07
Diesel	1000 l	200,36	264,61	211,90	667,86	793,84	663,41
Gas	1000 m ³	177,55	202,364	179,07	591,83	607,09176	560,63
Elektrizität	g/kWh	1,01	-	1,79	3,38	-	5,61
KOHLE							
Steinkohle	1000 kg	178,10	263,73	139,28	593,65	791,179	436,04
Koks	1000 kg	188,65	291,78	139,28	628,84	875,35	436,04
Braunkohle	1000 kg	70,56	105,94	54,22	235,21	317,824	169,75
BK-Briketts	1000 kg	126,40	191,45	96,00	421,32	574,356	300,56
Quellen: EU-Kommission (1992), Eidgen. Dept. des Inneren (1994), Eigene Berechnungen Heizwert gem. Amt der Vorarlberger LReg 1992, spezifisches Gewicht vgl. Mayer 1993 nach IEA. CO ₂ -Emissionsfaktoren gem. Energiebericht der BReg (1990). Mittelkurse 12. Juli 1994: 1 ECU = 13,415 öS; 100 sFr. = 835 öS.							

In der Einführungsphase beträgt der Steuersatz im gegenständlichen EU-Vorschlag für die Energiekomponente mit Ausnahme des Stroms 0,21 ECU/GJ, pro Tonne CO₂ wird der Basissatz mit 2,81 ECU festgesetzt (9). Der Schweizer Vorschlag sieht eine dreistufige Einführung mit einem Steuersatz von 12 sFr, ansteigend auf 24 sFr bzw. 36 sFr pro Tonne CO₂ vor. Die beiden ersten Stufen sind aufkommensmäßig mit dem EU-Vorschlag vergleichbar und finden daher im folgenden Berücksichtigung. Der notwendige einheitliche Steuersatz für das Modellkonstrukt „reine Energieabgabe“ ergibt sich aus der Annahme eines Steueraufkommens, das der Höhe nach den beiden anderen Vorschlägen entspricht. Tabelle 1 gibt die Tarife für alle drei Abgabenvarianten jeweils in der Größenordnung „Einführung“ und „Endausbau“ in handelsüblichen Mengeneinheiten wieder.

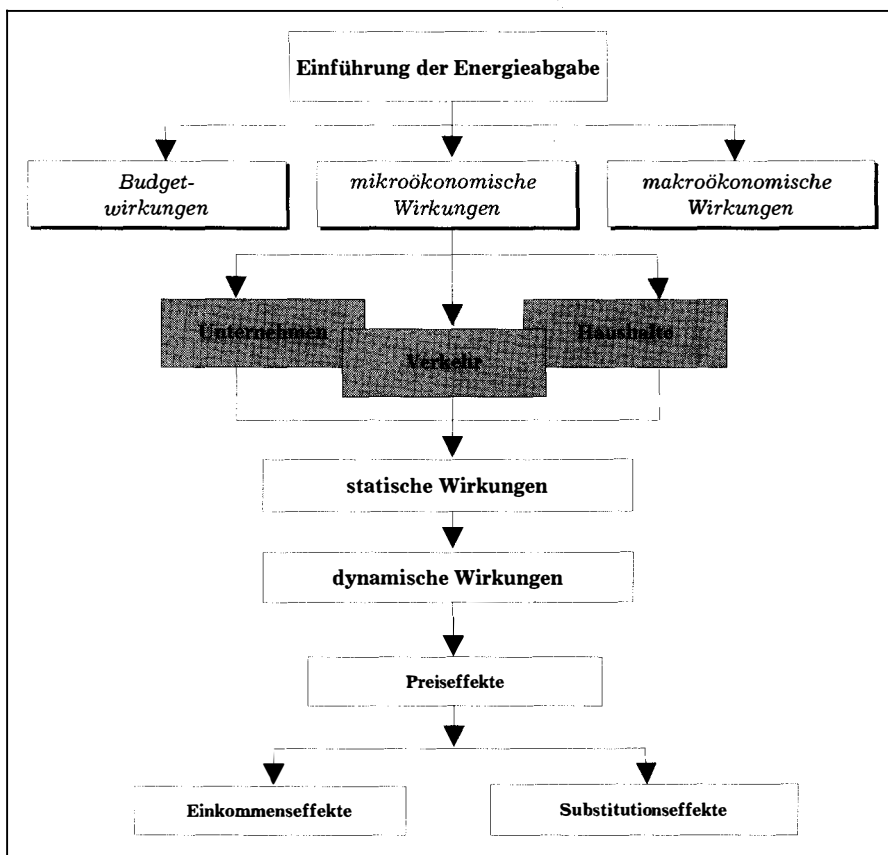
3. Auswirkungen von Energieabgaben im Überblick

Abbildung 2 bietet einen Analyserahmen zur Systematisierung wichtiger ökonomischer Effekte der Einführung einer Energieabgabe. In Anlehnung an Bayer und Puwein (1990) bzw. Gantner (1991) kann zwischen Budgetwirkungen, mikro- und makroökonomischen Wirkungen unterschieden werden.

Hinsichtlich der Budgetinzidenz der Abgabe geht es um die Abschätzung des Abgabenaufkommens sowie um Fragen der Aufkommenselastizität, Aufkommensneutralität und allfälliger Zweckbindungen. Im Mittelpunkt der mikroökonomischen Betrachtung stehen die allokativen Effekte der Energieabgabe, getrennt untersucht für die drei wichtigsten Arten von Verbrauchern – Unternehmen (Produzenten), Haushalte (Konsumenten) und Verkehr. Für alle drei Verbraucher lassen sich statische (vorrangig steuerinduzierte Preisänderungen) und dynamische (steuerbedingte Verhaltensänderungen) Wirkungen unterscheiden. Substitutionseffekte betreffen das Ausweichen auf einen anderen Mix der Produktionsfaktoren (Energie, Kapital, Arbeit), auf umweltfreundlichere Energieträger, auf weniger energieintensiv produzierte Konsumgüter usw., was im Falle der Energieabgabe ja gerade erwünscht ist. Im Falle von Umweltabgaben begründen sie den sogenannten „excess benefit“ oder Zusatznutzen im Gegensatz zum „excess burden“, der Zusatzlast, herkömmlicher Steuern. In Einzelfällen kann allerdings auch eine Energieabgabe unerwünschte Substitutionsprozesse nach sich ziehen (z. B. „Auslandstanken“). Zu Preiseffekten kann es kommen, wenn die Steuerpflichtigen versuchen, via Rückwälzung auf Vorleistungslieferanten oder Vorwälzung auf Nachfrager die Abgabe andere tragen zu lassen. Einkommenseffekte schließlich beziehen sich auf die durch die Steuer ausgelösten Einkommens- bzw. Ertragsschmälerungen (Entzugseffekte) sowie die induzierten Verhaltensänderungen zu deren Einholung. In der makroökonomischen Sichtweise interessieren vor allem die Auswirkungen der Energieabgabe auf Beschäftigung, Wachstum, Preisniveau, Einkommensverteilung und internationale Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft.

Nachfolgend werden ausgewählte Bereiche des obigen Schemas im einzelnen behandelt. Überlegungen zu den Budgetwirkungen der Energieabgabe folgt eine Betrachtung der Wirkungen in den drei Verbrauchssektoren (Industrie, Verkehr, Haushalte). Der Schwerpunkt liegt auf mikroökonomischen Wirkungen, einzelne makroökonomische Fragen werden im passenden Kontext angeschnitten. Für den „Feldversuch“ wurden direkte, statische Effekte quantitativ ermittelt. Die Ergebnisse der empirischen Berechnungen für Vorarlberg werden jeweils kurz rezipiert. Daran anschließend erfolgt eine Behandlung der induzierten Wirkungen auf das Verhalten der betroffenen Akteure anhand theoretischer Argumente aus der aktuellen Diskussion.

Abbildung 2:
Systematisierung der Wirkungen von Energieabgaben



Ein Warnhinweis sei vorweg angebracht: Vorarlberg ist hinsichtlich Energie- und Wirtschaftsstruktur als eine Art „Ausnahmeerscheinung“ zu bezeichnen. Die Ergebnisse insbesondere der durchgeführten quantitativen Wirkungsabschätzung sind daher nicht unmittelbar auf gesamt-österreichische Verhältnisse übertragbar. An den prinzipiell gewonnenen Erkenntnissen zu den Wirkungszusammenhängen einer Energieabgabe ändert dieser Umstand allerdings wenig.

4. Budgetwirkungen

4.1 Die Diskussion um Aufkommensneutralität

Bezüglich der Verwendung des Abgabenaufkommens sind die Stichworte Aufkommensneutralität und Zweckbindung kurz zu behandeln.

Die Forderung nach Aufkommensneutralität bedeutet in formaler Hinsicht, daß die Gesamtsteuerbelastung bei Einführung einer Energieabgabe nicht erhöht werden soll. Auch sollen durch die Verwendung der Einnahmen einer Energielenkungsabgabe keine neuen Ineffizienzen und Preisverzerrungen geschaffen werden. Aufkommensneutralität bedeutet keinesfalls, daß jeder einzelne Haushalt oder Betrieb im Ausmaß der entrichteten Abgabe einen Steuernachlaß erhält, sondern nur die Haushalte bzw. Unternehmen insgesamt. Eine aufkommensneutrale Einführung ist vor allem dort zweckmäßig, wo die Abgabe in erster Linie als Lenkungs- und nicht als Finanzierungsinstrument eingesetzt werden soll (10).

Die in den letzten Jahren vorgeschlagenen Modelle zur Wahrung der Aufkommensneutralität beinhalten fast ausnahmslos die Senkung anderer Steuern. Auf Bundesebene werden insbesondere die Entlastung des Faktors Arbeit durch Senkung der Lohnnebenkosten sowie die Entlastung der privaten Haushalte durch Senkung der Umsatzsteuer diskutiert. Alternativ wäre eine Rückverteilung der Einnahmen im Sinne eines „Ökobonus-Modells“ denkbar, dessen Grundgedanke wie folgt charakterisiert werden kann (11): Jeder, der Energie verbraucht, bezahlt einen „Ökozuschlag“ in Form einer markanten Abgabe. Das Aufkommen aus den Ökozuschlägen fließt nicht ins allgemeine Budget, sondern in eine separate „Energiekasse“, die Ende des Jahres restlos wieder an alle Bewohner des Landes rückverteilt wird. Da jeder auch den negativen Auswirkungen des Energieverbrauchs ausgesetzt ist, erhält er auf diesem Wege quasi als Entschädigung den „Ökobonus“. Durchschnittliche Energieverbraucher werden so netto nicht belastet, während für Vielverbraucher die Abgabe netto spürbar wird. Die Anreizwirkungen der Energieabgabe bleiben dabei voll erhalten. Würde man den Ökobonus undifferenziert anwenden, so fände ein Einkommenstransfer von den Unternehmen zu den Haushalten statt, weil der Unternehmenssektor zwar von der Abgabe betroffen wäre, von der Rückverteilung der Erträge jedoch ausgeschlossen bliebe. Es ist daher eine Aufteilung der Kompensation auf Produktion und privaten Konsum nach Maßgabe des jeweiligen Aufkommens sinnvoll („Prinzip der Töpfe“). Neben dem Ökobonus für die Haushalte kann dies mittels eines Arbeitsplätzebonus für die Unternehmen geschehen (12).

Im Gegensatz zur Idee der Aufkommensneutralität steht die Zweckbindung. Die Energieabgabe wird zusätzlich zu bestehenden Steuern eingeführt und der Steuerertrag auf die Verwendung für näher beschriebene Zwecke beschränkt. Zweckbindungen werden aus finanzwissenschaftlicher Sicht mit einer Reihe von Nachteilen in Verbindung gebracht (Einengung des haushaltspolitischen Spielraums, Zwang zur Verausgabung zweckgebundener Mittel). Zusätzliche Bedenken gegen die Zweckbindung der Mittel aus einer Energieabgabe werden vor allem dahingehend geäußert, daß sie dem Grundgedanken widerspräche, wonach nicht Umweltschutzmaßnahmen zu finanzieren sind, sondern Umweltbelastung reduziert werden soll. Eine Zweckbindung für den Umwelt-

schutz bedeutet nämlich letztlich, daß doch wieder durch staatliche Mittel (Subventionen) nach dem Gemeinlastprinzip statt nach dem Verursacherprinzip Umweltpolitik betrieben wird (13). Wird die Abgabe (vorläufig) nur niedrig angesetzt und ist daher ihre Lenkungswirkung gering, so kann eine (teilweise) befristete Zweckbindung der Einnahmen, z. B. in Form von „befristeten Impulsprogrammen“ als Investitionshilfen für den Umstieg auf energiesparende Technologien, im Hinblick auf gewünschte Anpassungsprozesse bzw. auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft dennoch sinnvoll sein.

4.2 Abgabenaufkommen für Vorarlberg und fehlende Entlastungsmöglichkeiten auf Landesebene

Zur Ermittlung des Steueraufkommens ist für 1991 von einem mengenmäßigen energetischen Endverbrauch für Vorarlberg von 26.135 TJ als Steuerbasis auszugehen (14). Die jeweils durchschnittliche Variante „EA-Vbg.“ erzielt ein Steueraufkommen von 130 Mio. öS in der Variante „Einführung“ bzw. 407 Mio. öS in der Variante „Endausbau“. Dies entspricht rund 1,4 Prozent bzw. 4,3 Prozent der Summe der Einnahmen der ordentlichen Gebärung des Vorarlberger Landeshaushalts. Selbst die vergleichsweise geringe Variante „Einführung“ überschreitet bereits das Aufkommen aus bestehenden ausschließlichen Landesabgaben (1991: 101,6 Mio. öS), die höhere Variante erbrächte sogar das rund Vierfache davon (15). Da die Energieabgabe als Entgelt die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer erhöht, entsteht beim Energieverbrauch der privaten Haushalte zusätzliches Umsatzsteueraufkommen. Dieses „Zusatzaufkommen“ ist kaum zu bestimmen bzw. zum Teil zu relativieren, da das verfügbare Einkommen der Haushalte unter anderem der Verwendung für andere Konsumgüter entzogen wird.

Für die Einführung der Energieabgabe wird zunächst von der Forderung nach Aufkommensneutralität ausgegangen und deren praktische Umsetzbarkeit untersucht. Wie sich zeigt, ist auf Landesebene die Möglichkeit des direkten Abtausches hinsichtlich Art und Ausmaß bestehender Abgaben nicht gegeben. Eine mögliche Kooperation mit den Gemeinden (Kommunalabgabe) würde Probleme hinsichtlich des Finanzausgleichs aufwerfen und vor allem – je nach interkommunaler Streuung des Energieverbrauchs – zu Umverteilungswirkungen zwischen den Gemeinden führen. Die gemeindliche Steuerhoheit sollte daher durch die Landesenergieabgabe möglichst nicht tangiert werden.

Die Aufrechterhaltung der Forderung im Wege eines Ökobonus-Modells sicherzustellen, wird im Bereich der Unternehmen noch eher für möglich gehalten, bei den privaten Haushalten allerdings wird der administrative Aufwand als prohibitiv hoch eingestuft: Bei einer haushaltsmäßigen Rückerstattung nach Pro-Kopf-Beträgen beträgt der Ökobonus inklusive des anteiligen Aufkommens des privaten Verkehrs in der Einführungsphase ca. öS 180,- pro Person, im Endausbau ca. öS 550,-

pro Person. Angesichts der Relation des Verwaltungsaufwands zu den geringen Rückerstattungsbeträgen ist zumindest im Bereich der privaten Haushalte die Forderung nach Aufkommensneutralität i. e. S. auf Landesebene daher aufzugeben.

5. Auswirkungen im Bereich der produzierenden Wirtschaft (Unternehmen)

5.1 Ergebnisse der quantitativen Wirkungsabschätzung für die Vorarlberger Industrie

Für den Unternehmensbereich wurde im Rahmen der Untersuchung eine erste direkte Wirkungsabschätzung vorgenommen. Eine umfassende Ermittlung der aus einer Energieabgabe in Kombination mit einem Ökobonus resultierenden Nettobelastung bzw. -entlastung für alle produzierenden Sektoren (Industrie, Gewerbe, Landwirtschaft, Fremdenverkehr etc.) ist wegen der fehlenden Datengrundlage auf Landesebene derzeit nicht möglich. Es zeigt sich in einer ersten Abschätzung jedoch, daß mit keinen nennenswerten Umverteilungswirkungen zwischen industriellem und nicht-industriellem Sektor zu rechnen ist (16). Die Wirkungsabschätzung für die Industrie liefert daher bereits eine gute Annäherung für den gesamten Unternehmensbereich.

Die notwendige Datengrundlage liefert die Industriestatistik des ÖSTAT, im Zuge derer unter anderem der Energieverbrauch mengen- und wertmäßig nach Energieträgern und Fachverbänden erhoben wird. In einem ersten Schritt lassen sich hieraus einige einfache Berechnungen zur Gesamtbelastung der Vorarlberger Industrie anstellen: Für deren relativ geringe Belastung durch eine Energieabgabe spricht ein Vergleich mit der Industrie Gesamtösterreichs. Der Anteil der Vorarlberger Industrie am Gesamtenergieverbrauch der Industrie Österreichs beträgt 2,6 Prozent, der Anteil Vorarlbergs am Produktionswert der Industrie Österreichs hingegen 5,9 Prozent (17). Hinsichtlich der Energiekostentangente – das ist das Verhältnis der Energiekosten zum Bruttoproduktionswert, welches aussagt, in welchem Ausmaß eine gegebene Energiepreissteigerung die Gesamtkosten des Wirtschaftsbereiches steigen läßt – liegt die Vorarlberger Industrie mit 1,67 Prozent deutlich unter dem österreichischen Durchschnitt von 4,4 Prozent (18). Ein Anstieg der Energiekosten um beispielsweise 10 Prozent würde somit die Gesamtkosten in Vorarlberg um lediglich 0,167 Prozent steigen lassen.

Das Aufkommen der Industrie exklusive Treibstoffe beläuft sich in der Einführungsphase auf 27,8 Mio. öS (EU) bzw. 26,8 Mio. öS (CH), im Endausbau auf 92,5 Mio. öS (EU) bzw. 80,4 Mio. öS (CH). Ein Großteil des Aufkommens wird über die fossilen Energieträger mit Ausnahme von

Kohle, die – umweltpolitisch erfreulich – praktisch nicht im Produktionsprozeß der Vorarlberger Industrie existiert, erzielt. Der Anteil des Aufkommens aus den Energieträgern Heizöl schwer, Erdgas und Elektrizität beträgt in der EU-Variante 94,4 Prozent, in der CH-Variante beläuft sich allein der Anteil des Aufkommens aus Heizöl schwer und Erdgas auf 92,4 Prozent.

Der Anteil des Steueraufkommens am Bruttoproduktionswert der Industrie beträgt bei der EU-Variante 0,059 Prozent, bei der CH-Variante 0,057 Prozent. Im Endausbau steigt dieser Anteil auf 0,197 Prozent bzw. 0,171 Prozent. Die Energiekostentangente steigt in der EU-Variante von 1,669 Prozent auf 1,728 Prozent, in der CH-Variante auf 1,726 Prozent. Im EU-Endausbau beträgt die Tangente 1,866 Prozent. Es treten also lediglich Veränderungen im Promillebereich auf.

Die durchschnittliche Energiekostensteigerung beträgt in der Einführungsphase 3,54 Prozent (EU) bzw. 3,42 Prozent (CH) und im Endausbau 11,79 Prozent (EU) bzw. 10,75 Prozent (CH). Eine Steigerung der Energiekosten um 3,54 Prozent läßt allerdings die Gesamtkosten um nur 0,059 Prozent steigen. Selbst bei einer hypothetischen Verdoppelung der Variante „EU-Endausbau“, was einer durchschnittlichen Steigerung der Energiekosten um 23,58 Prozent entspricht, steigen die Gesamtkosten lediglich um 0,639 Prozent. Diese bescheidenen Werte verringern sich in dynamischer Sicht zusätzlich durch die Lenkungswirkung der Abgabe, die Steigerung des Bruttoproduktionswertes und die Rückverteilung des Aufkommens.

Ökonomisch interessant und nicht zuletzt auch politisch bedeutsam ist die Frage, welche Industriezweige von der Abgabe nach Kompensation netto belastet werden (19). Bei der Ermittlung der branchenweisen Belastung auf Bundesländerebene wird allerdings der Datenschutz zu einem großen – wenn auch nicht unüberwindbaren – Problem. Eindeutig branchenweise zurechenbar sind in der Steuervariante „EU-Vbg.“ 77,8 Prozent des Gesamtsteueraufkommens der Industrie. Gemäß telefonischer Auskunft von 11 großen Unternehmen konnte der Anteil des zurechenbaren Aufkommens auf 89,8 Prozent erhöht werden. Die verbleibenden 10,2 Prozent des Gesamtsteueraufkommens mußten aufgrund von Annahmen zugerechnet werden (20).

Da bedingt durch die Nichtbesteuerung des Stroms in der CH-Variante die direkte Zurechenbarkeit des Aufkommens in der EU-Variante durchwegs besser, und die Prognosegenauigkeit daher höher ist, bildet sie – und zwar in der Höhe „Einführungsphase“ – die Basis der weiteren Überlegungen. Wird das Steueraufkommen der EU-Variante nach der Beschäftigtenzahl rückverteilt (Arbeitsplätzebonus), so zählen zu den Industriezweigen mit Nettobelastung jene, deren Anteil am Energiesteueraufkommen größer ist als deren Beschäftigungsanteil. Die Netto-be-/entlastung nach Industriezweigen gibt Tabelle 2 wieder (21).

Eine nennenswerte Nettobelastung aus der Energieabgabe haben die Stein- und Keramische Industrie (ca. 3,1 Mio. öS), die Textilindustrie (ca. 2,8 Mio. öS) und die Nahrungs- und Genußmittelindustrie (ca. 1,3

Tabelle 2:

Nettobe-/entlastung nach Sektoren, EU-Vorschlag, Einführungsphase							
INDUSTRIEZWEIG	AUFKOMMEN		BESCHÄFTIGTE		KOMPENSATION	NETTOBE-/ (-) ENTLASTUNG(+)	
	öS	%		%		öS	
Textilindustrie	13.241.371	47,85	12.489	37,73	10.440.247	-	2.801.124
Nahrungs- und Genußmittelindustrie	3.564.929	12,88	2.687	8,12	2.246.212	-	1.318.717
Stein- und Keramische Industrie	3.453.387	12,48	412	1,24	344.414	-	3.108.973
Elektroindustrie	1.305.915	4,72	2.911	8,79	2.433.466	+	1.127.551
Eisen- und Metallwarenindustrie	1.269.761	4,59	4.227	12,77	3.533.584	+	2.263.823
Holzverarbeitende Industrie	1.032.038	3,73	2.157	6,52	1.803.156	+	771.118
Maschinen- und Stahlbauindustrie	554.884	2,01	3.585	10,83	2.996.900	+	2.442.016
Fahrzeugindustrie	475.995	1,72	525	1,59	438.877	-	37.118
Chemische Industrie	448.886	1,62	955	2,89	798.337	+	349.451
Bekleidungsindustrie	233.639	0,84	1.402	4,24	1.172.010	+	938.371
Nichteisenmetallindustrie	214.086	0,77	351	1,06	293.420	+	79.334
Sägeindustrie	143.806	0,52	436	1,32	364.477	+	220.671
Audiovisions- und Filmindustrie	68.686	0,25	62	0,19	51.829	-	16.857
Rest	1.662.742	6,01	901	2,72	753.196	-	909.546
Zusammen	27.670.125	100,00	33.100	100,00	27.670.125		
Quelle: ÖSTAT (ISIS-Datenbank), eigene Berechnungen							

Mio. öS) aufzuweisen. Anteilig an den Energiekosten beträgt die Nettobelastung 7,36 Prozent für die Stein- und Keramische Industrie, 0,87 Prozent für die Textilindustrie und 1,29 Prozent für die Nahrungs- und Genußmittelindustrie. Bezogen auf den Bruttoproduktionswert macht sie 0,38 Prozent (Stein- und Keramische Industrie), 0,02 Prozent (Textilindustrie) bzw. 0,015 Prozent (Nahrungs- und Genußmittelindustrie) aus. Die Eisen- und Metallwarenindustrie profitiert mit rund 2,3 Mio. öS aus der Energieabgabe. Der Grund dafür liegt im relativ niedrigen Energieeinsatz bei vergleichsweise großem Anteil von Erdgas und Strom und der hohen Beschäftigungsintensität. Ein Ergebnis, welches dem österreichischen Trend widerspricht, ist die Nettoentlastung der Nichteisenmetallindustrie.

5.2 Die Diskussion um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie

Von seiten der Industrie wird häufig die Ansicht vertreten, eine Energiesteuer sollte auch auf Bundesebene nur im internationalen Gleichschritt eingeführt werden, da ein einseitiger Anstieg der Energiekosten zwingend einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit vor allem für den export- und energieintensiven Sektor mit sich bringe. Diese Forderung unterstellt implizit, daß sich die jetzigen Energiepreise im Einklang befänden und diese Harmonie durch eine Energieabgabe gestört würde. Tatsache aber ist, daß die Energiepreise im Ländervergleich eine große Heterogenität aufweisen und die österreichische Industrie zu sehr günstigen Energiepreisen produziert. Zum Vergleich liegen die Preise für deutsche Industriebetriebe im Durchschnitt um 28,3 Prozent, jene der italienischen und schweizerischen Industrie um 44 Prozent bzw. 52,5 Prozent über jenen der österreichischen Industrie (22). Ein Alleingang in Sachen Energieabgabe wäre nach dieser Betrachtung wettbewerbspolitisch unbedenklich. Von den diskutierten Abgabenvarianten (Vorschlag der EU, Schweizer Vorschlag einer CO₂-Abgabe) lassen weder die Vorlagen „Einführung“ noch „Endausbau“ die Energiepreise auf das deutsche Niveau steigen.

Es findet sich außerdem keine empirische Bestätigung, daß steigende Umweltkosten, wie sie beispielsweise auch durch höhere Umweltstandards entstehen, zwangsweise zu Wettbewerbsnachteilen führen müssen. Dazu bemerkt beispielsweise Sorsa (1994), daß gerade Österreich, das einen hohen Anteil umweltsensibler Güter exportiert und gleichzeitig zu den Industrieländern mit den höchsten Umweltkosten zählt, seinen Weltmarktanteil an gerade diesen Gütern erhöhen konnte. Auch Studien der Weltbank stellen fest, daß Umweltkosten üblicherweise keinen signifikanten Unterschied hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bewirkten (23).

In dynamischer Sicht muß Wettbewerbsfähigkeit anders verstanden werden: „Wenn unter Wettbewerb effiziente Suchprozesse nach neuen

Produkten, Verfahren und Märkten verstanden wird (...), dann ist unter Wettbewerbsfähigkeit wohl die Fähigkeit zu verstehen, bei solchen Suchprozessen der nationalen und internationalen Konkurrenten mithalten zu können.“ (24) Die Untersuchung der Wirkungen einer Energieabgabe läßt deutlich erkennen, in welchen Sektoren es an Wettbewerbsfähigkeit im dynamischen Sinne mangelt: Es sind genau jene Wirtschaftszweige, die einer Nettobelastung unterliegen, darüber hinaus Preisnehmer sind und bereits seit geraumer Zeit einen Umstrukturierungsbedarf aufweisen. Im Zusammenhang mit einer Energieabgabe immer wieder geforderte Ausnahmeregelungen z. B. für die Basisindustrie sind abzulehnen, da notwendige strukturelle Anpassungen damit nur verzögert würden.

Richtig ausgestaltet kann eine Energieabgabe ein effizientes wettbewerbspolitisches Instrument sein, indem sie Suchprozesse auslöst, welche den Anpassungsprozeß beschleunigen und die Wettbewerbsfähigkeit stärken. Ausschlaggebend dafür sind empirisch nachweisbare Substitutionsbeziehungen zwischen den Faktoren Energie, Arbeit und Kapital.

Die Substitution zwischen den Faktoren Arbeit und Energie findet weniger direkt, innerhalb eines gleichbleibenden Prozesses, sondern eher indirekt statt: Höhere Energiepreise machen Investitionen in energiesparende Technologien rentabel. Dies führt zu technischem Fortschritt und größerer Wettbewerbsfähigkeit, was arbeitsschaffend wirkt. In Dänemark, wo 1985 im Zuge des Ölpreisverfalls die Energiepreise drastisch erhöht wurden, wurde ein Innovationsschub ausgelöst, welcher sich inzwischen in Form von beachtlichen Exporterlösen aus dem Verkauf von Energiesparteknologie bemerkbar macht (25). In Japan haben hohe Energiekosten ähnliches bewirkt. Die angesprochenen Substitutionsprozesse sind allerdings nicht als „Rückschritt“ in Richtung manueller Arbeit, sondern vielmehr in Richtung verstärktem Einsatz von Know-how und qualifizierter Arbeit zu verstehen, ein für die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht zu unterschätzender Aspekt.

Auch für die Faktoren Energie und Kapital ist spätestens nach den beiden Erdölkrisen von einem substitutiven Verhältnis auszugehen. Ein verringerter Energieeinsatz würde daher c. p. eine höhere Nachfrage nach Kapitalgütern induzieren und nicht, wie im umgekehrten Fall der Komplementarität über verringerte Investitionstätigkeit das Wirtschaftswachstum bremsen (26). Für eine stärkende Wirkung der Energieabgabe im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit ist es unerlässlich, daß die Produzenten mit einer intensiven Investitionstätigkeit reagieren, da die Investitionsquote einen umweltpolitischen Erfolgsindikator hinsichtlich der Internalisierung externer Kosten, des technologischen Wandels und der Innovationen darstellt. Hier kann es ökonomisch sinnvoll sein, daß der Staat den betroffenen Sektoren aus den Mitteln der Energieabgabe Hilfen für Umstellungsinvestitionen gewährt, zumal den gegenwärtig diskutierten Energieabgaben (EU, Schweiz) von ihrem Ausmaß her ohnehin eher der Charakter einer Finanzierungssteuer zukommt.

Die seitens der Industrie geäußerten Befürchtungen, daß bei einem Alleinangang mit Verlagerungen der Produktion ins Ausland zu rechnen sei, können nicht geteilt werden (27). Sogar ein extrem energieintensiver Betrieb wie die AMAG reagierte nach Streichung der Strompreissubventionen nicht mit Abwanderung, sondern stieg auf die Erzeugung weniger energieintensiver, dafür arbeitsintensiverer Finalprodukte um. Selbst wenn es zu Abwanderungen in Länder mit niedrigeren Energiekosten käme, so wäre dies Gegenstand normaler internationaler Arbeitsteilung. Die Abwanderung würde sowohl dem auslagernden Industrieland als auch dem übernehmenden rückständigen Land ökonomische wie ökologische Vorteile bringen. Auch global gesehen kann die Auslagerung ökologisch sinnvoll sein, wenn der Investor des entwickelten Landes im rückständigen Land eine Technologie einsetzt, die zwar vergleichsweise umweltintensiver ist als im eigenen Land, jedoch immer noch besser ist als der Stand der Technik bestehender Unternehmen im weniger entwickelten Land. Multinationale Firmen halten sich zum Teil sogar an die Standards der „ersten Welt“, so daß gesamthaft gesehen das Argument der Industrie zurückzuweisen ist, wonach die Umweltbelastung aufgrund von Produktionsauslagerungen global steigen soll. Mit größeren Verlagerungen energieintensiver Produktionen bei einer einseitigen Einführung einer Energieabgabe ist außerdem sehr wahrscheinlich nicht zu rechnen, stellen doch für die meisten Branchen Energie- und Umweltkosten verglichen mit anderen (Arbeitskosten, Qualifikation der Arbeitnehmer, Marktnähe usw.) ohnehin einen relativ unbedeutenden Konkurrenz- oder Standortfaktor dar.

Zusammenfassend lassen sich weder aus statischer noch aus dynamischer Sicht der Wettbewerbsfähigkeit triftige Gründe gegen die Einführung einer Energieabgabe finden. Im Gegenteil kann argumentiert werden, daß Länder, die sich zu einem frühen Zeitpunkt für die Einführung einer Energieabgabe entscheiden, Vorsprungeffekte in den an Bedeutung zunehmenden Bereichen Umwelt- und Energietechnik erzielen können und somit in den Genuß eines „*early adopter advantage*“ kommen.

6. Auswirkungen auf die konsumierende Wirtschaft (Haushalte)

6.1 Direkte, statische Wirkungen für die Vorarlberger Haushalte

Direkt durch die Energieabgabe belastet wäre der Vorarlberger Haushaltsbereich – hier inklusive dessen Verkehrsanteils und berechnet anhand der Durchschnittsätze der Variante reine Energieabgabe – in der Einführungsphase mit rund 58,5 Mio. öS, im Endausbau mit rund 183,5 Mio. öS (28). Auf Pro-Kopf-Beträge umgerechnet sind dies – siehe oben zum Ökobonus – lediglich öS 180,- (Einführung) bzw. öS 550,- (Endaus-

bau) jährlich. Außerdem resultiert im Bereich der Energieträger eine Zusatzbelastung – siehe ebenfalls oben – aus der Umsatzsteuer. Je nach Überwälzungsmöglichkeiten der produzierenden Wirtschaft trifft die Energieabgabe die Haushalte weiters indirekt über den kumulierten Energiegehalt konsumierter Güter. Die daraus resultierende Zusatzbelastung ist kaum abzuschätzen. Sie dürfte jedoch angesichts der niedrigen Steuersätze sowie aufgrund der Tatsache, daß speziell in den stärker von der Energieabgabe betroffenen Industriezweigen Überwälzungsmöglichkeiten weitgehend fehlen (29), nicht gravierend ausfallen.

Ausgehend von aktuellen Energiepreisen (Juli 1994) bewirkt die Variante „Einführung“ im Durchschnitt über alle drei Abgabemodelle eine rund dreiprozentige, die Variante „Endausbau“ eine rund zehnprozentige Energiepreissteigerung. Nach Energieträgern betrachtet, müssen die Heizöle durchwegs die stärksten prozentualen Preissteigerungen hinnehmen, da sie im Vergleich zu den Treibstoffen ein niedrigeres Ausgangspreisniveau aufweisen. Eher unbefriedigend fallen die prozentualen Preissteigerungen der Kohle (etwas weniger der Erdölprodukte) in Relation zum Gas aus. Insgesamt liegt das Ausgangspreisniveau in Vorarlberg vor allem aufgrund niedriger Strompreise unter dem österreichweiten Durchschnitt. Im Vergleich zu Österreich wird die Energiepreissteigerung für Vorarlberger Haushalte daher in der prozentualen Betrachtung leicht höher ausfallen, allerdings eher verkraftbar bzw. zu rechtfertigen sein.

Im Rahmen der direkten Wirkungsabschätzung wird bei den Konsumenten besonderes Augenmerk auf den Einkommenseffekt der Energieabgabe gerichtet. Eines der häufigsten Argumente gegen eine Energieabgabe betrifft ihre angebliche Regressivität. Es wird argumentiert, sie träfe untere Einkommensschichten relativ stärker als höhere, was verteilungspolitisch problematisch sei. Weder empirisch noch theoretisch ist dieser Einwand allerdings eindeutig haltbar (30). Grundsätzlich ist zur Verteilungsdiskussion im Zusammenhang mit einer Energieabgabe jedenfalls festzuhalten, daß Umweltabgaben primär alloкатive Instrumente sind, die über die Veränderung relativer Preise wirken. Auch die Gruppe der Wenigverdiener soll von diesen preislichen Anreizen nicht abgeschirmt werden. Zur Verwirklichung von Umverteilungszielen ist auf andere, geeignetere Maßnahmen zu verweisen. Verteilungspolitik soll direkt über Einkommen erfolgen und nicht gerade bei der Energiefrage „hervorgezaubert“ werden (31).

6.2 Dynamische Wirkungen bei den Haushalten

Die Strategien der Haushalte zur Reduktion des direkten Energieverbrauchs, der zum weitaus größten Teil die Anwendungsbereiche Raumheizung und Warmwasseraufbereitung betrifft, sind innerhalb der bestehenden Technologie mit der Befolgung verschiedener Energiespartips eher begrenzt. Sieht man von unerwünschten Substitutionsprozessen

(bestimmte Arten der „Selbstversorgung“, Umgehung der Steuer durch Direktimporte) sowie von effektivem Komfortverzicht ab, so eröffnet sich ein weitaus größerer Handlungsspielraum erst durch die Änderung der Technologie. Die Anschaffung verbrauchsgünstigerer Haushaltsgeräte, Sanierungsmaßnahmen zur verbesserten Wärmedämmung oder die Umstellung des Heizsystems tragen den Charakter von Investitionsentscheidungen. Im Vergleich zum Unternehmenssektor dürften im privaten Bereich diesbezügliche Kostenminimierungsstrategien weniger greifen, vor allem aber haben hohe Investitionsvolumina eine vergleichsweise längere Amortisationszeit (32). Von erheblicher Bedeutung ist im Haushaltssektor auch die zum Teil mangelnde Information bezüglich der Möglichkeiten und Kosten-Nutzen-Relationen energiesparender Investitionen. Der „Sprungpreis“, ab dem der Wechsel zu energiesparenden Technologien rentabel wird, dürfte hier daher deutlich über den seitens der EU geplanten Preissteigerungen liegen. Schmoranz (1993) macht aufgrund der Charakteristika der privaten Energienachfrage den interessanten Vorschlag einer „Defensivsteuer“ auf den Energiemehrverbrauch weniger effizienter Geräte. Sie soll bereits beim Gerätekauf in Rechnung gestellt werden und die Kaufentscheidung des Konsumenten in Richtung der effizienteren Alternative lenken.

7. Wirkungen im Verkehr: Tanktourismus und alternative Verkehrsbesteuerung

Eine Energieabgabe auf Treibstoffe wäre ein sowohl ökonomisch als auch ökologisch und administrativ höchst effizientes Instrument, um den Wirkungsgrad der Energie im Verkehrssektor zu steigern und dessen Gesamtemissionen zu senken. Einer Verteuerung der Energiepreise sind im Verkehr durch das Problem des Tanktourismus deutliche Grenzen gesetzt. Aufgrund der Kleinheit und vergleichsweise „offenen“ Lage des Landesgebietes trifft dies für Vorarlberg in speziellem Maße zu. Eine Energiesteuer kann daher allenfalls dazu benutzt werden, bestehende Preisdifferenzen gegenüber dem Ausland zu egalisieren.

Einen auf den ersten Blick exotisch anmutenden, bei näherer Betrachtung aber durchaus realistischen Ausweg böte die alternative Besteuerung des Verkehrs nach der Fahrleistung („Radumdrehungssteuer“). Der Verkehr wäre aus dem Geltungsbereich der Energieabgabe auszuklamern, dafür würde in Anlehnung an einen Vorschlag des Verkehrsclubs der Schweiz jeder Fahrzeughalter am Jahresende pro gefahrenen Kilometer eine Abgabe von 80 g (10 Rp) entrichten. Ein Freikontingent von 8.000 km/Jahr ist im angesprochenen Vorschlag vorgesehen, was den Effekt einer indirekten Progression hätte. Die Gewichtung der Fahrleistung mit fahrzeugspezifischen Emissionskoeffizienten würde die Bemessungsgrundlage sogar noch erheblich aufwerten. Eine einstweilige Beschränkung der Abgabepflicht auf die Halter von PKW wäre aus administrativen Gründen sinnvoll, aber auch ökologisch argumentierbar,

da hier die Hauptemittenten im Verkehrsbereich liegen. Bei einer Kombination mit einem Ökobonus – hier administrativ möglich, da ohnehin mit den Fahrzeughaltern „in Kontakt“ getreten werden müßte – würde das Steueraufkommen von den Viel- zu den Wenigfahrern umverteilt. Dem Argument, wonach fahrleistungsabhängige Abgaben Berufsgruppen benachteiligen würden, die auf das Kfz angewiesen sind (Pendler), kann entgegengehalten werden, daß es genau diese sind, die durch ihre täglichen Fahrten zur Arbeitsstätte eine überdurchschnittlich hohe Umweltbelastung verursachen. Eine Anlastung dieser externen Kosten ist allokativ effizient und sollte nicht aus verteilungspolitischen Motiven unterlassen werden. Dies gilt vor allem auch unter dem Aspekt, daß genügend Möglichkeiten zur Anpassung an die erhöhten Kosten der Automobilnutzung offenstehen (Fahrgemeinschaften, öffentliche Verkehrsmittel, Inanspruchnahme privater Busgesellschaften).

Bei einem Bestand von 135.567 PKW im Jahre 1992 und einer durchschnittlichen Jahresfahrleistung von 13.000 km brächte die skizzierte Abgabe ein Aufkommen von ca. 542 Mio. öS (33). Man könnte, um die Lenkungswirkung zu verstärken und gleichzeitig die politische Durchsetzbarkeit zu vergrößern, dasselbe Aufkommen ausgehend von der durchschnittlichen Jahresfahrleistung „nach oben“ verschieben. Bei einem Freikontingent von 10.500 km/Jahr beispielsweise müßten hierzu die im Durchschnitt verbleibenden 2.500 km mit einem Steuersatz von 1,60 öS/km belegt werden.

Einem vergleichsweise höheren administrativen Aufwand bei der „Radumdrehungssteuer“ (Einbau eines manipulationssicheren Odometers, periodisches Ablesen des Kilometerstandes) stehen große Vorteile hinsichtlich der Möglichkeit zur flexiblen Tarifgestaltung gegenüber. Die Steuersätze können im Gegensatz zur Treibstoffverbrauchsbesteuerung unabhängig vom Ausland festgelegt werden. Anreize zum Tanktourismus und oft damit verbundenem Kaufkraftabfluß durch Einkaufsfahrten könnten so in den Griff bekommen werden.

8. Das K.O.-Kriterium für den „Feldversuch Vorarlberg“: mangelnde finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit

8.1 Die Abgabenhöhe der Länder und ihre Beschränkungen im Überblick

Eine landeseigene Abgabe auf den Energieverbrauch wäre nach der Abgabentypologie des § 6 Abs. 1 Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG) (34) mittels einer „ausschließlichen Landesabgabe, deren Ertrag ganz den Ländern zufließt“ (§ 6 Abs. 1 Z 3 F-VG) oder alternativ mittels einer zwischen Ländern und Gemeinden geteilten Abgabe (§ 6 Abs. 1 Z 4 lit. a–c, insbesondere lit. a „gemeinschaftliche Landesabgabe“) zu verwirk-

lichen. Die Kompetenzkompetenz in Angelegenheiten des Abgabewesens kommt dem Bund zu. Es ist ihm nach § 7 Abs. 2 F-VG insbesondere vorbehalten, Abgaben oder deren Ertrag den Ländern (Gemeinden) zu überlassen. Die explizit den Ländern überlassenen Abgaben sind in § 14 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) (35) demonstrativ genannt, eine Energieabgabe findet sich nicht darunter. Darüber hinaus bleiben den Ländern Besteuerungsmöglichkeiten im Rahmen des sogenannten „Abgabenerfindungsrechts“ offen, grundsätzlich aber ausschließlich in jenem Bereich, in dem sie mit dem Bund nicht in Konflikt kommen. Abbildung 3 zeigt eine „Checklist“ zur Überprüfung der Zulässigkeit einer eigenen Landesabgabe unter Berücksichtigung der maßgeblichen „K.O.-Kriterien“ des F-VG.

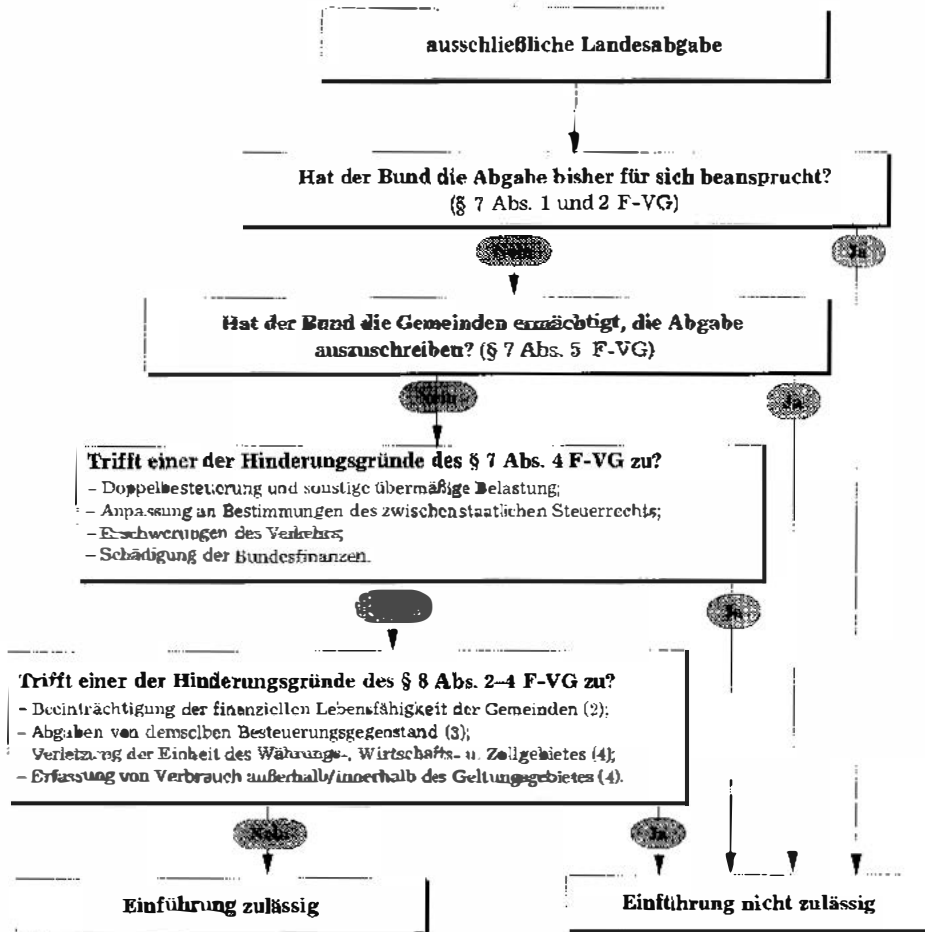
8.2 Die rechtlichen Barrieren für eine landeseigene Energieabgabe

Die zur Diskussion stehende landeseigene Energieabgabe dürfte vorrangig auf drei finanzverfassungsrechtliche Barrieren gemäß obiger Abbildung 3 stoßen. Diese sind

1. der Vorbehalt einer „Energieverbrauchsabgabe“ durch den Bund (§ 7 Abs. 2 F-VG),
2. das Verbot von Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand wie Bundesabgaben ohne Ermächtigung seitens des Bundes (§ 8 Abs. 3 F-VG) sowie
3. die Unzulässigkeit von Verbrauchsabgaben, die auch den Verbrauch außerhalb des Geltungsgebietes der Abgabe oder nicht grundsätzlich den gesamten Verbrauch im Geltungsgebiet treffen (§ 8 Abs. 4 F-VG).

Die ersten beiden Kriterien werden nachfolgend vertiefend behandelt. Das dritte ist vergleichsweise „schwächer“: Zwar lassen sich bei Verbrauchsabgaben, die in der Praxis regelmäßig anlässlich eines dem Verbrauchsakt vorgelagerten, leichter erfaßbaren Verkehrsvorganges eingehoben werden müssen, die notwendigen Vorkehrungen zur Freistellung von Exporten bzw. Belastung von Importen und des Eigenverbrauchs treffen, ein Graubereich bei den Direktimporten der privaten Haushalte inklusive „Tanktourismus“ wird sich jedoch nicht vermeiden lassen.

Eine zusätzliche Beschränkung außerhalb des F-VG hätte sich ursprünglich aus einer einfachen bundesgesetzlichen Regelung im Zusammenhang mit der Neuregelung der Fernwärmeförderung ergeben. Das Anfang Juni 1994 beschlossene „Bundesgesetz, mit dem die Länder ermächtigt werden, eine Abgabe auf den Verbrauch elektrischer Energie zu erheben“ (im folgenden kurz FWAG) sah zur Finanzierung der Fernwärmeförderung die Einführung einer zweckgebundenen Landesabgabe in der Höhe von maximal 0,7 g je verbrauchter kWh vor (36). Zwar formuliert § 1 des FWAG klar: „Abgaben auf den Endverbrauch an elektrischer Energie sind ausschließliche Landes-(Gemeinde-)abgaben.“ Durch einen nachträglich eingebrachten und im Gesetzesbeschluß berücksichtigten Abänderungsantrag wurde allerdings die Abgabenerhebung der

Abbildung 3:**Finanzverfassungsrechtliche Kriterien zur Prüfung der Zulässigkeit einer ausschließlichen Landesabgabe**

Länder auf elektrische Energie in allen anderen als der fixierten Form wiederum verboten: „Andere Abgaben, die den Verbrauch elektrischer Energie belasten, einschließlich solcher Abgaben, die an den Transport elektrischer Energie oder an das Eigentum an Einrichtungen, insbesondere an Leitungen zum Transport elektrischer Energie anknüpfen, dürfen von den Ländern (Gemeinden) nicht erhoben werden.“ (§ 2 [3] FWAG). Dieses explizite Verbot wurde dann auch zum Streitpunkt zwischen den Gebietskörperschaften. Nach der Beeinspruchung des Gesetzes durch den Bundesrat Anfang September 1994 gelang, obwohl die Länder durch den Bundesrat lediglich ein suspensives Vetorecht haben, durch das Auslaufen der XVIII. Gesetzgebungsperiode im Oktober 1994 keine endgültige Verabschiedung des Gesetzes. Das FWAG müßte nun als Gesetzesantrag neu in den Nationalrat eingebracht werden.

8.3 Der Vorbehalt einer nicht eingehobenen Energieabgabe durch den Bund: Das Beispiel Salzburger Stromerzeugungsabgabe

Nach § 7 Abs. 2 F-VG ist es dem Bund vorbehalten, Abgaben zu ausschließlichen Bundesabgaben oder zwischen Bund und Ländern geteilten Abgaben zu erklären. Eine (allgemeine) Energieverbrauchsabgabe wird vom Bund gegenwärtig zwar nicht eingehoben, allerdings findet sich die Energieabgabe neben dem ebenfalls nicht eingehobenen Kulturgröschchen in der demonstrativen Aufzählung des § 7 Abs. 1 FAG. Eben dort heißt es: „Gemeinschaftliche Bundesabgaben sind (...) der Kulturgröschchen und die Energieverbrauchsabgabe.“ Dieser Vorbehalt, dessen Aufhebung bereits seit 1950 von den Ländern immer wieder vergeblich gefordert wird, ist verfassungsrechtlich umstritten. Die betreffende Energieverbrauchsabgabe ist in keiner Weise konkretisiert, „so daß das ‚System‘ und die rechtlichen Art- und Gattungsbegriffe der betreffenden Steuermaterie verfassungsrechtlich unbestimmbar bleiben und eine Auslegung des betreffenden Kompetenztatbestandes nicht möglich ist“ (37).

Ungeachtet dessen wird eine Energieerzeugungs(!)abgabe des Landes Salzburg derzeit vom Verfassungsgerichtshof im Rahmen eines Gesetzesprüfungsverfahrens im Hinblick auf ihre Gleichartigkeit mit der vorbehaltenen, aber nicht eingehobenen Energieverbrauchsabgabe des Bundes geprüft (38). Das Land Salzburg beschloß im Rahmen des Salzburger Umweltfondsgesetzes (LGBl. 50/1992) unter anderem, eine „Stromerzeugungsabgabe“ in der Höhe von 2 g/kWh erzeugtem Strom zu erheben. Die bescheidmäßige Steuervorschreibung für 1992 und 1993 wurde von einer Reihe von Steuerpflichtigen vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten. Dieser folgte in seiner vorläufigen Beschlußfassung klar einer ökonomischen Argumentationslinie: Die Salzburger Stromerzeugungsabgabe stelle zwar auf die Menge an erzeugter Energie ab und unterwerfe die Betreiber der Stromerzeugungsanlage der Steuerpflicht. Letztlich aber werde sie auf den Verbraucher übergewälzt. Es handle sich daher trotz der rechtlichen Konstruktion als Produktionssteuer de facto um eine Verbrauchsabgabe. Der Verfassungsgerichtshof hierzu: „Es dürfte sohin für den Charakter als Energieverbrauchsabgabe im Sinne des § 7 Abs. 1 FAG unerheblich sein, ob die Besteuerung elektrischer Energie rechtstechnisch auf deren Lieferung abstellt, oder durch eine Produktionssteuer erfolgt.“ (39) Folgt man dieser vorläufigen Auffassung, so ist im gegenständlichen Vorbehalt eine Schranke nicht nur für als Verbrauchsabgaben deklarierte, sondern für alle de facto als solche wirkenden Energieabgaben der Länder zu sehen.

8.4 Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand

Abgesehen vom oben behandelten „allgemeinen Verbot“ von Energieabgaben der Länder ist als weiteres Kriterium für die Zulässigkeit in je-

dem Fall maßgeblich, daß Zuschläge oder gleichartige Abgaben der Länder von demselben Besteuerungsgegenstand wie Bundesabgaben nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung erhoben werden dürfen (§ 8 Abs. 3 F-VG). Von „gleichartigen“ Abgaben kann nach herrschender Rechtsauffassung nur gesprochen werden, „wenn die fraglichen Abgaben denselben Abgabengegenstand in vergleichbarer Weise ausschöpfen, d. h. wenn bei Identität des Steuergegenstandes auch andere Merkmale des Steuerstatbestandes (insbesondere der Kreis der Steuersubjekte und die Steuerbemessungsgrundlage) zumindest ähnlich sind“ (40). Als Abgaben, die sehr wahrscheinlich in Konflikt mit der Vorarlberger Energieabgabe stehen, kommen vor allem die Mineralölsteuer und die Sonderabgabe von Erdöl in Frage (41). Abbildung 4 zeigt eine vergleichende Gegenüberstellung der Energieabgabe-Vorarlberg mit den beiden relevanten Abgaben. Beide zum Vergleich herangezogenen Abgaben sind Bundesabgaben, die Mineralölsteuer eine gemeinschaftliche (§ 7 Abs. 1 FAG), die Sonderabgabe von Erdöl eine ausschließliche Bundesabgabe (§ 6 Z 3 FAG). Der Tatbestand des gleichen Besteuerungsgegenstandes der geplanten Vorarlberger Energieabgabe und der beiden zu überprüfenden Abgaben liegt in Teilbereichen vor, und zwar bei den Verarbeitungsprodukten von Erdöl (Treibstoffe, Heizöle).

Die Sonderabgabe von Erdöl ist rein rechtstechnisch – bedingt durch die Anknüpfung am Tatbestand der Gewinnung von Rohöl sowie der Einfuhr bzw. Erzeugung von Erdölprodukten – zu den Verkehrssteuern zu zählen. Die Energieabgabe-Vorarlberg und die Sonderabgabe von Erdöl sind, wie aus Abbildung 4 ersichtlich, hinsichtlich einer Reihe weiterer Merkmale voneinander verschiedene Abgaben. In der ökonomischen Sichtweise allerdings zeitigen beide ähnliche Wirkungen. Auch die Sonderabgabe von Erdöl wird aufgrund von Überwälzungsprozessen letztlich zu einem erheblichen Teil den Endverbraucher treffen. Da der juristische Standpunkt bei der Charakterisierung einer Abgabe zunehmend dieser ökonomischen Argumentationslinie folgt – siehe auch im „Salzburger Fall“ –, ist eine Einstufung der beiden Abgaben als „gleichartig“ als wahrscheinlich anzunehmen.

Die Frage nach der „Gleichartigkeit“ der Vorarlberger Energieabgabe mit der Mineralölsteuer ist noch eindeutiger zu beantworten. Der gemeinsame Steuergegenstand „Mineralöle auf der Stufe der Verarbeitungsprodukte“ ist gegeben. Auch hinsichtlich weiterer Merkmale – siehe Abbildung 4 – besteht zumindest Ähnlichkeit. Trotz eines leicht unterschiedlichen „steuertechnischen“ Erhebungsvorganges – „Wegbringung aus dem Erzeugungsbetrieb“ bei der Mineralölsteuer versus „Abgabe an den Endverbraucher“ bei der Energieabgabe Vorarlberg – sind beide Abgaben als spezielle Endverbrauchsteuern zu bezeichnen, da sie auf denselben Steuerdestinatar, den Letztverbraucher, abzielen. Mit der Mineralölsteuer dürfte die Vorarlberger Energieabgabe sohin mit Sicherheit in Konflikt kommen. Sollte allein die besprochene „Gleichartigkeit“ mit einer der beiden Abgaben ausschlaggebend für das Verbot einer landeseigenen Energieabgabe sein, so bliebe dem Land immerhin

Abbildung 4:

Vergleich der Energieabgabe Vorarlberg mit der Mineralölsteuer und der Sonderabgabe von Erdöl

"Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand wie Bundesabgaben" – Vergleich der Energieabgabe Vorarlberg mit der Mineralölsteuer und der Sonderabgabe von Erdöl					
	EA-Vorarlberg	Mineralölsteuer	EA-Vbg. vs MinÖlSt	Sonderabgabe von Erdöl	EA-Vbg. vs SAvE
Finanzverfassungsrechtlicher Abgabentypus	ausschließliche Landesabgabe (§ 6 Abs. 1 Z 3 F-VG)	gemeinschaftliche Bundesabgabe (§ 6 Abs. 1 Z 2 lit. a F-VG; § 7 Abs. 1 FAG)		ausschließliche Bundesabgabe (§ 6 Abs. 1 Z 1 F-VG, § 6 Z 3 FAG)	
Steuergegenstand	flüssige, feste und gasförmige fossile Energieträger (Heizöle, Treibstoffe, Kohle, Gas), Strom auf der Stufe der Verarbeitungsprodukte	flüssige fossile Brennstoffe (Heizöle, Treibstoffe) Flüssiggas und Biodiesel, auf der Stufe der Verarbeitungsprodukte*)	X 1)	Rohöle und Erdölprodukte (Flug-, Normal- und Superbenzin, Dieselkraftstoff) Stufe: unverarbeitetes Rohöl, wo nicht anders möglich: Verarbeitungsprodukt	X 1)
Bemessungsgrundlage	Mengensteuer: Heizwert bzw. CO ₂ -Gehalt	Mengensteuer: Kilogramm Eigengewicht	X 2)	Wertsteuer: Eigengewicht mal durchschnittlicher Grenzwert	
Tatbestand, der Steuerpflicht begründet	Abgabe an den Endverbraucher	Wegbringung aus dem Gewinnungs- oder Erzeugungsbetrieb bzw. Freilager und Eigenverbrauch derselben	X 3)	Gewinnung im und Einfuhr in das Zollgebiet	X 3)
Steuerpflichtiger	Inhaber des Handelsbetriebes, des EVU, der Tankstelle etc.	Inhaber des Herstellungsbetriebes oder Freilagers	X 4)	Erzeuger bzw. Importeur	X
Steuersatz/-tarif	mengenproportional differenziert nach Energieträgern	mengenproportional differenziert nach Energieträgern	X	einheitlicher Satz je Einheit der Bemessungsgrundlage* *)	
Steuerdestinatar	Endverbraucher	Endverbraucher	X	aus dem Gesetz nicht ableitbar	X
Steuerträger	Endverbraucher	Endverbraucher		Endverbraucher (nach Überwälzung)	
*) sofern diese zum Antrieb von Motoren, zum Heizen oder Beleuchten verwendet werden **) Ein einheitlicher Satz jeweils für Rohöle bzw. für Erdölprodukte X... die verglichenen Abgaben sind hinsichtlich des Steuermerkmals zumindest in Teilbereichen gleichartig 1) Überschneidungsbereich: Verarbeitungsprodukte von Erdöl 2) Überschneidungsbereich: Mengengröße; Zusammenhang Eigengewicht (kg) und Heizwert (kWh/kg) 3) Überschneidungsbereich: direkte Abgabe des Erzeugers oder Importeurs an den Endverbraucher 4) Überschneidungsbereich resultiert aus 3) Quelle: Mineralölsteuergesetz (BGBl Nr. 597/1981 zul. geändert durch BGBl Nr. 818/1993), Bundesgesetz, mit dem eine Sonderabgabe von Erdöl erhoben wird (BGBl Nr. 554/1980, zul. geändert durch BGBl Nr. 818/1993)					

Besteuerungsspielraum bei den nicht durch Mineralölsteuer / Sonderabgabe von Erdöl erfaßten Energieträgern.

9. Zusammenfassung

Die Idee der Einführung einer Energieabgabe auf Landesebene als „Feldversuch Vorarlberg“ erweist sich als erhebungstechnisch und ökonomisch prinzipiell machbar, scheitert jedoch an ihrer mangelnden finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Ausschlaggebend hierfür ist insbesondere der bestehende Vorbehalt einer (derzeit nicht eingehobenen) Energieverbrauchsabgabe durch den Bund (§ 7 Abs. 2 F-VG in Verbindung mit § 7 Abs. 1 FAG). Der Verfassungsgerichtshof definiert den Begriff der „Verbrauchsabgabe“ über das Kriterium der ökonomischen Wirkung einer Abgabe und nicht deren rechtstechnische Ausgestaltung (z. B. als Produktions- oder Verkehrssteuer), so daß Energiebesteuerungsrechte der Länder in den denkbaren Ausgestaltungsvarianten generell unterbunden werden. Weiters als „K. O.-Kriterium“ schlagend wird die in wesentlichen Bereichen vorliegende Gleichartigkeit der Vorarlberger Energieabgabe mit bestehenden Bundesabgaben (Mineralölsteuer, Sonderabgabe von Erdöl). Dennoch liefert die Beschäftigung mit dem „Feldversuch“ – ausgehend von einer Energieabgabe in der seitens der EU zur Diskussion gestellten Größenordnung – einige auch für eine mögliche bundesweite Einführung ökonomisch interessante Erkenntnisse:

- Eine aufkommensneutrale Einführung der Energieabgabe wird prinzipiell als sinnvoll erachtet. Da auf Landesebene hinsichtlich Art und Ausmaß geeignete Abtauschmöglichkeiten mit bestehenden Landessteuern fehlen, wurde als Alternative die direkte Rückverteilung des Steuerertrages über ein Ökobonus-Modell vorgeschlagen. Dieses scheitert jedenfalls bei den privaten Haushalten am prohibitiv hohen administrativen Aufwand. Im Unternehmenssektor ist ein Ökobonus administrativ eher handhabbar. Eine Rückverteilung dessen anteiligen Aufkommens gemäß Einsatz des Faktors Arbeit (Anzahl der Arbeitnehmer, Lohnsumme) wird empfohlen.
- Eine vollständige Zweckbindung der Mittel aus einer Energieabgabe wird abgelehnt, da auf diesem Wege wiederum durch öffentliche Mittel nach dem Gemeinlast- statt nach dem Verursacherprinzip Umweltpolitik betrieben würde. Befristete Zweckbindungen (von Teilen) der Einnahmen für Investitionshilfen zum Umstieg auf umweltfreundlichere Technologien können jedoch sinnvoll sein, um die Lenkungswirkung niedrig angesetzter Abgabenvarianten zu verstärken.
- Die Wirkungen der Energieabgabe bei den Unternehmen konnten aufgrund der Datensituation vorerst nur für die Industrie Vorarlbergs quantifiziert werden. Eine Steigerung der Energiekosten in der erhobenen Größenordnung (3,5 Prozent bzw. 11 Prozent) läßt die Gesamtproduktionskosten der Industrie lediglich im Promillebereich steigen.

- Das häufig vorgebrachte Argument, ein Alleingang in Sachen Energieabgabe schädige die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie, kann nicht nur anhand der geringen Belastungswirkungen sowie der Tatsache, daß die österreichische Industrie generell zu – international gesehen – sehr niedrigen Energiepreisen produziert, entkräftet werden. Speziell in der dynamischen Betrachtung zeigt sich, daß steigende Energiepreise eine „Vorwärtsstrategie“ in Richtung höherer Wertschöpfung, erhöhtem Einsatz von qualifizierter Arbeit und Know-how und technischem Fortschritt begünstigen, was letztlich eine höhere Wettbewerbsfähigkeit nach sich zieht. Insofern wird auch von Ausnahmeregelungen für besonders betroffene Wirtschaftsbereiche abgeraten. Grundsätzlich sind es nämlich eben jene, die einen hohen Umstrukturierungsbedarf aufweisen und daher von den Wirkungen einer Energieabgabe nicht abgeschirmt werden sollten.
- Bei den privaten Haushalten führen die überprüften Varianten zu durchschnittlichen Energiepreissteigerungen von 3 Prozent bzw. 10 Prozent. Nennenswerte Energiesparerfolge sind auch im Haushaltsbereich erst zu erwarten, wenn auf die Abgabe mit der Umstellung auf eine energiesparende „Technologie“ (Heizungssystem, Wärmedämmung, sparsame Haushaltsgeräte) reagiert wird. Diesbezügliche Reaktionen sind im Bereich der konsumierenden Wirtschaft als eher „träge“ einzustufen (Informationsmängel hinsichtlich des Zusammenhangs einer energiesparenden Investition mit den in der Folge eingesparten Energiekosten, Dominanz anderer Produktmerkmale als des Energieverbrauchs bei Kaufentscheidungen für Haushaltsgeräte).
- Die häufig geäußerten Bedenken hinsichtlich negativer Verteilungswirkungen einer Energieabgabe können nicht geteilt werden. Weder empirisch noch theoretisch läßt sich die vermeintliche regressive Wirkung der Abgabe eindeutig nachweisen. Zudem muß betont werden, daß die allokative Ausrichtung der Energieabgabe im Vordergrund stehen sollte. Für verteilungspolitische Fragen wird auf die direkte Abwicklung über Einkommen als geeigneterem Instrument verwiesen.
- Die Energiebesteuerung im Verkehrssektor wird zwar als ökologisch wie ökonomisch äußerst effizient eingestuft. Einem Alleingang sind aber durch das Problem des Tanktourismus deutliche Grenzen gesetzt. Die Energieabgabe kann hier lediglich dazu benutzt werden, Preisdifferenzen gegenüber dem nahen Ausland zu egalisieren. Als ökologisch zweckmäßige Alternative käme eine Besteuerung nach der Fahrleistung („Radumdrehungssteuer“) in Frage. Durch die Einschaltung eines Kilometerfreikontingentes könnte die Abgabe progressiv gestaltet werden, so daß „Vielfahrer“ relativ stärker belastet werden. Dem Nachteil des vergleichsweise hohen administrativen Aufwands einer Anknüpfung an der jährlichen Kilometerleistung stünde vor allem der Vorteil der vergleichsweise hohen ökologischen Effizienz in Verbindung mit der Unabhängigkeit vom Ausland bei der Festlegung der

Steuersätze gegenüber. Verteilungspolitisch motivierte Ausnahmen gerade bei den Vielfahrern (Pendler) sind aus allokativer Sicht abzulehnen.

Für eine etwaige Energieabgabe auf Bundesebene kann abschließend aus dem „Feldversuch Vorarlberg“ vor allem die Erkenntnis gezogen werden, daß die Argumentation, wonach eine Energieabgabe nur im internationalen Gleichschritt eingeführt werden könne, weder aus erhebungstechnischen noch aus ökonomischen Gründen haltbar ist. Im Sinne einer offensiven, zukunftsorientierten Energie- und Wirtschaftspolitik wäre ein solcher geradezu zu fordern. Die einzuführende Energieabgabe sollte, um ihren Zielen gerecht zu werden, klar allokativ orientiert sein. Eine Vermischung mit verteilungs- und (strukturkonservierenden) industriepolitischen Zielen ist grundsätzlich zu vermeiden.

Anmerkungen

- (1) Vgl. Gantner, Bolter, Hennessey (1994).
- (2) Zu den Systematisierungskriterien vgl. auch Bayer, Puwein (1990).
- (3) Unter Primärenergie wird der Input in das Energiesystem („energetische Rohstoffe“) verstanden, solange er noch keinerlei Umwandlung erfahren hat (fossile Brennstoffe, Kernbrennstoffe, regenerative Energiequellen). Sekundärenergieträger entstehen durch Umwandlung der Primärenergie. Sie treten leitungsgebunden (Strom, Gas, Fernwärme) oder als Veredelungsprodukte (Koks, Briketts, Heizöl, Benzin) auf.
- (4) Vgl. beispielsweise bei Rebernig (1990) 32 f; Mayer (1991) 31 f.
- (5) Vgl. Schneider, Stiglbauer (1994) 62 f.
- (6) Ausgeklammert bleibt die Wasserkraft z. B. bei Eidgenössisches Departement des Inneren (1994), Glatz, Hein, Pohl (1990), Farny, Kratena, Roßmann (1990). Die Einbeziehung der Wasserkraft sehen z. B. die Konzepte der EU (1992), von Bayer, Puwein (1990) sowie von Rebernig (1990) und Payer (1988) vor.
- (7) Überlegenswert wäre allerdings auch eine Ausnahme des Stroms von der allgemeinen Verteuerung durch eine Energieabgabe und dafür eine Reform der Struktur der Stromtarife in Richtung höhere Kostenwahrheit (Least-Cost-Planning).
- (8) Zum EU-Richtlinienentwurf (KOM [1992] 226end) vgl. insbesondere Mayer (1992 und 1993); Zum Vorschlag der Schweiz vgl. Eidgenössisches Departement des Inneren (1994) und Eidgenössische Finanzverwaltung (1988).
- (9) Was die Sonderregelung für den elektrischen Strom betrifft, so wird die CO₂-Komponente zu den üblichen Steuersätzen für die fossilen Energieträger auf der Primärenergiestufe, die Energiekomponente auf der Sekundärenergiestufe eingehoben. Für die wiederum gesondert geregelte Wasserkraft entfällt die CO₂-Komponente naturgemäß, der Steuersatz für die Energiekomponente beträgt 0,76 ECU/MWh. In den nachfolgenden Berechnungen für Vorarlberg wurde mangels nennenswerter eigener kalorischer Erzeugung lediglich die Energiekomponente berücksichtigt.
- (10) Vgl. Mayer (1994) 29, Schleining (1994) 15.
- (11) Vgl. Ziegler (1991) 50.
- (12) Vgl. Schleining (1994) 15, Mayer (1991) 135, Farny, Kratena, Roßmann (1990).
- (13) Vgl. Meier (1991) 129, Van Suntum (1989) 559.
- (14) Gemäß Amt der Vorarlberger Landesregierung (1993, Anhang). Eine kritische Bemerkung zur Datensituation im Energiebereich auf Bundesländerebene sei angebracht. Durchgängige Energiebilanzen sind derzeit nicht verfügbar. Berechnungen des ÖSTAT sind erst in Arbeit, das Bestehen des Vereins Regionale Energiebilanzen (STAPIS Energie, Graz), eines privaten Anbieters, soll nach eigenen Angaben ge-

- fährdet sein (vgl. Zelle, Schlechtner [1994] 97 f). Bereits vorliegende STAPIS-Ergebnisse sind für Vorarlberg nicht vollständig zugänglich, da ein Ankauf durch das Land unterblieben ist. Die vom Amt der Vorarlberger Landesregierung herausgegebenen Endverbrauchsweite erlauben nur sehr eingeschränktes Arbeiten, da z. B. keine Aufgliederung nach Verbrauchssektoren oder Verwendungszwecken vorliegt.
- (15) Vgl. ÖSTAT, Gebarungübersichten (1993).
 - (16) Der Anteil der Industrie am Energieverbrauch des Unternehmenssektors insgesamt (36,3 Prozent) ist größer als deren Beschäftigungsanteil (33 Prozent), was eine Umverteilung zu den übrigen Unternehmen zur Folge hätte. Allerdings ist der Anteil der – in den Varianten EU und CH relativ höher besteuerten – fossilen Energieträger im industriellen Sektor wesentlich geringer als im nicht-industriellen Sektor. Die günstigere Struktur des Energieverbrauchs der Industrie kompensiert somit das ungünstigere Verhältnis Energie- zu Beschäftigungsanteil.
 - (17) Vgl. Zelle, Schlechtner (1994), 90, Wirtschaftskammer Vorarlberg (1993) 20.
 - (18) Energiekostentangente für Vorarlberg: eigene Berechnungen nach Daten des ÖSTAT; für Österreich vgl. Bayer, Puwein (1990) 39. Das Maximum des Anteils der Energiekosten am BPW wird österreichweit im Basissektor mit 11 Prozent erreicht, das Minimum bei den technischen Verarbeitungsprodukten mit 1,5 Prozent (vgl. Tichy [1994] 322), welches nur wenig unter der Energiekostentangente der Vorarlberger Industrie liegt.
 - (19) Bei der Zurechnung des Steueraufkommens auf einzelne Industriezweige wird der Datenschutz auf regionaler Ebene zum Problem. Eindeutig zurechenbar sind 77,8 Prozent (EU) bzw. 72,1 Prozent (CH) des Gesamtsteueraufkommens. Durch telefonische Befragung von 11 großen Industrieunternehmen konnte der Anteil des zurechenbaren Aufkommens auf 89,8 Prozent (EU) bzw. 88,7 Prozent (CH) erhöht werden. Das verbleibende Einkommen wurde aufgrund von Annahmen gleichmäßig auf die betroffenen Industriezweige verteilt.
 - (20) Heizöl leicht, Heizöl schwer, Erdgas und Flüssiggas wurden anhand der Beschäftigtenzahlen auf die Industriezweige verteilt, bei Heizöl mittel wurde jeweils der durchschnittliche Anteil zugerechnet.
 - (21) Die hier errechneten Ergebnisse sind freilich nur für den unterstellten Vorarlberger Alleingang gültig. Im Falle der bundesweiten Einführung einer kompensierten Energieabgabe ist eher damit zu rechnen, daß die Vorarlberger Industrie insgesamt zu den „Gewinnern“ zählen wird.
 - (22) Vgl. Tichy (1993) 325, Schleicher (1993) 170 ff.
 - (23) Zitiert bei Eglin (1993) 308.
 - (24) Tichy (1988) 599.
 - (25) Vgl. Speltham (1990) 194.
 - (26) Vgl. Bayer, Puwein (1990) 49, Ebmer (1989) 436.
 - (27) Vgl. hierzu beispielsweise Cairncross (1993) 322 f, Aiginger (1991) 200, Rebernig (1990) 46.
 - (28) Basis: Energieverbrauch der privaten Haushalte inklusive Verkehrsanteil 1991: 11.787 TJ (Zelle, Schlechtner, [1994] 91).
 - (29) Vgl. z. B. Bayer et al. (1994) 31.
 - (30) Empirische Berechnungen für Österreich liefern sehr unterschiedliche Ergebnisse. Während sich bei Farny, Kratena und Roßmann (1990) die regressive Wirkung bestätigt, ergibt sich bei Ebmer (1989) eine proportionale Belastung, Rebernig (1990) ermittelt sogar eine leicht progressive Wirkung. Werden lediglich die Ausgaben für Beheizung und Beleuchtung betrachtet, trifft die höhere anteilige „Betroffenheit“ niedriger Einkommensschichten tendenziell zu. Unter Berücksichtigung der Ausgaben für Treibstoffe flacht die Gesamtbelastung aber bereits ab. Unterschiedlich sind die Ergebnisse auch, je nachdem ob auf das Einkommen oder die Gesamtausgaben der Haushalte als Bezugsgröße abgestellt wird. Aus theoretischer Perspektive wird insbesondere der teilweise „Luxusgutcharakter“ vorgebracht. „Im Durchschnitt sind es auch die Reichen, die mehr Kilometer fahren, größere Autos besitzen – von beheizten Schwimmbädern, Motorbooten und der Benutzung von Flugzeugen ganz zu schweigen.“ Görres (1985) 60.

- (31) vgl. Aiginger (1991) 201, Gantner (1991) 80.
- (32) Vgl. Steinhöfler (1991) 257. Außerdem treten bei Kaufentscheidungen für Haushaltsgeräte, die den späteren Stromverbrauch maßgeblich festlegen, die auf dem Gerät angegebenen Verbrauchsgrößen hinter den Kaufpreis oder andere Produktmerkmale zurück. Der Einfluß der Stromkosten auf die Kaufentscheidung erweist sich insgesamt als eher gering. Eine entsprechende Amortisationsrechnung wird kaum angestellt, das typische Käuferverhalten orientiert sich eher an einem vor dem Kauf festgelegten „Gerätebudget“ (vgl. Strebel [1993] 114 ff).
- (33) zum Schweizer Konzept vgl. Jöchlinger (1994) 125. Datenbasis vgl. Wirtschaftskammer für Vorarlberg (1993) 28, Amt der Vorarlberger Landesregierung (1988) 35.
- (34) Finanz-Verfassungsgesetz BGBl. 45/1948 idgF.
- (35) Finanzausgleichsgesetz, BGBl. 18/1993.
- (36) 1579 Beil. Sten. Prot. NR XVIII GP vom 27. April 1994.
- (37) Vgl. Pernthaler (1984) 242 bzw. wörtliches Zitat ebenda 162.
- (38) Vgl. z. B. Ruppe (1994) 41.
- (39) Beschluß des Verfassungsgerichtshofs vom 10. März (1994) 18.
- (40) Ruppe (1977) 326, vgl. auch Pernthaler (1984) 243.
- (41) Mineralölsteuergesetz, BGBl. 597/1981, zuletzt geändert durch BGBl. 818/1992; Bundesgesetz, mit dem eine Sonderabgabe von Erdöl erhoben wird, BGBl. 554/1980, zuletzt geändert durch BGBl. 818/1993.

Literatur

- Aiginger, Karl, Die Notwendigkeit einer Energieabgabe, in: Wirtschaftspolitische Blätter 38/2 (1991) 187–204.
- Amt der Vorarlberger Landesregierung Energiebericht der Vorarlberger Landesregierung (Bregenz 1992).
- Amt der Vorarlberger Landesregierung, Energiekonzept der Vorarlberger Landesregierung (Bregenz 1988).
- Arbeitsgruppe Schutz der Atmosphäre, Ökosoziales Steuerreformkonzept – Höhere Nettoeinkommen, geringere Arbeitskosten und bessere Umwelt durch eine Ökosteuer auf Energie (o. J.).
- Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei (25. November 1994).
- Aubauer, Hans Peter; Bruckmann, Gerhart, Eine Energie- und Rohstoffabgabe statt einer Besteuerung von Mehrwertschaffung und Arbeitseinsatz, in: Wirtschaftspolitische Blätter 32/4 (1985) 357–366.
- Bayer, Kurt; Mayerhofer, Peter; Pollan, Wolfgang; Schebeck, Fritz; Wüger, Michael, Volkswirtschaftliche Effekte einer Strompreiserhöhung (= WIFO-Studie, Wien 1994).
- Bayer, Kurt; Puwein, Wilfried, Umweltabgaben und Steuerreform (= WIFO-Studie, Wien 1990).
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse (Wien 1992).
- Cairncross, Frances, International Business Community and Environmental Protection, in: Wirtschaftspolitische Blätter 40/3–4 (1993) 317–326.
- Ebmer, Rudolf, Primärenergieabgabe: Illusion und Realität, in: Wirtschaftspolitische Blätter 36/4 (1989) 431–441.
- Eglin, Richardo, International Economics, International Trade, International Environmental Protection, in: Wirtschaftspolitische Blätter 40/3–4 (1993) 304–317.
- Eidgenössische Finanzverwaltung Bericht über eine Energieabgabe (1988).
- Eidgenössisches Departement des Inneren, CO₂-Abgabe auf fossile Energieträger – Erläuternder Bericht (1994).
- Farny, Otto; Kratena, Kurt; Roßmann, Bruno, Energieabgabe, Wirtschaftsstruktur und Einkommensverteilung, in: Wirtschaft und Gesellschaft 16/3 (1990) 379–407.

- Gantner, Manfred, Umweltpolitik mit Öko-Abgaben? in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW) 32/1-2 (1991) 63-81.
- Gantner, Manfred; Bolter, Eva Maria; Hennessey, Richard, Energieabgabe im „Feldversuch Vorarlberg“ – Analyse der erhebungstechnischen, ökonomischen und rechtlichen Machbarkeit (= unveröffentlichte Studie im Auftrag der Vorarlberger Landesregierung, Innsbruck 1994).
- Glatz, Harald; Hein, W.; Pohl, E., Gedanken zum ökologischen Umbau des Steuersystems – Einschätzungen für Österreich (= Informationen zur Umweltpolitik des Instituts für Wirtschaft und Umwelt des Österreichischen Arbeiterkammertages 62, 2. Auflage, Wien 1990).
- Görres, P. A., Der Zusatznutzen einer Umweltsteuer, in: Zeitschrift für Umweltpolitik 12 (1985) 45-68.
- Jilek, W.; Schlechtner, Oswald; Zelle, Karl, Energie- und Emissionsbericht 1991 für die Bundesländer und Österreich (Graz 1993).
- Jöchlinger, Alfred, Kostenwahrheit im Verkehr, in: E.V.A. (Hrsg.), Billige Energie zu hohen Kosten, Internalisierungsstrategien als Beitrag zu einer nachhaltigen Energiepolitik, Symposium im Rahmen des EG-Programmes COMMETT, Tagungsband (Wien 1993) 113-130.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie (KOM [92] 226 END, Brüssel 1992).
- Matzner, Egon, Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (Wien 1977).
- Mayer, Johann F., Energiebesteuerung – Ein Leitfaden für die Energiesteuerdiskussion im Rahmen des Forums Energiesteuer (Wien 1994).
- Mayer, Johann F., Der EG-Richtlinienvorschlag zur Einführung einer Energie/CO₂-Steuer, in: E.V.A.-Quartalsbericht 3/4 (1992).
- Mayer, Johann F., Primärenergie- und CO₂-Steuer – Instrumente zur Realisierung von Energiesparpotentialen, in: Österreichische Gesellschaft für Ökologie, Energiesparpotentiale für Österreich, Instrumentenbericht im Auftrag der Bundesministerien für Umwelt, Jugend und Familie sowie öffentliche Wirtschaft und Verkehr (Wien 1991).
- Mayer, Johann F., Die Vorschläge der EG-Kommission zu einer Energie/CO₂-Steuer – mögliche Auswirkungen auf Österreich, in: E.V.A. (Hrsg.), Energiestrategien in der EG – Auswirkungen auf Österreich, Tagungsband (Wien 1993) 43-71.
- Meier, Ruedi, Umweltabgaben für die Schweiz – Ein Beitrag zur Ökologisierung von Wirtschaft und Gesellschaft (Bern 1991).
- Nutzinger, Hans; Zahrnt, Angelika (Hrsg.), Für eine ökologische Steuerreform, Energiesteuern als Instrumente der Umweltpolitik (Frankfurt 1990).
- Oblasser et al., Energiekonzept Tirol (Innsbruck 1993).
- ÖSTAT, Gebarungsübersichten 1991, Beiträge zur Österreichischen Statistik 1.086 (1993).
- Payer, Harald, Energieabgabe und Steuerreform (Wien 1988).
- Pernthaler, Peter (Hrsg.), Reform der föderalistischen Finanzordnung. Theoretische Konzepte. Politische Positionen. Praktische Probleme (= Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung 61, Wien 1994).
- Pernthaler, Peter, Österreichische Finanzverfassung, Theorie – Praxis – Reform (= Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung 33, Wien 1984).
- Rebernik, Georg, Energieabgaben, unveröffentlichte Teilstudie im Rahmen einer Untersuchung über Umweltabgaben in Österreich, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie (Wien 1990).
- Ruppe, Hans Georg, Neue Landesabgaben aufgrund des Abgabenerfindungsrechts der Länder, in: Pernthaler, Peter (Hrsg.), Reform der föderalistischen Finanzordnung. Theoretische Konzepte. Politische Positionen. Praktische Probleme (= Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung 61, Wien 1994) 30-42.
- Ruppe, Hans-Georg, Instrumente und Rechtsprobleme der autonomen Einnahmenbeschaffung durch Länder und Gemeinden, in: Matzner, E., Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (Wien 1977) 325-329.

- Ruppe, Hans-Georg, Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, Teilbereich Finanzverfassung, in: Bundeskanzleramt – Verfassungsdienst (Hrsg.), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission) (Wien 1991) 289–392.
- Sakulin, M., Stromsparpotentiale im Haushalt – Ausblick auf die EG, in: Tagungsbericht „Effizienter Stromeinsatz – Analysen, Wege, Hemmnisse“ (Graz 1993) 6–23.
- Schleicher, Stefan, Energiesteuern im Kontext des Steuersystems: Ein europäischer Vergleich, in: E.V.A. (Hrsg.), Billige Energie zu hohen Kosten, Internalisierungsstrategien als Beitrag zu einer nachhaltigen Energiepolitik, Symposium im Rahmen des EG-Programmes COMMETT, Tagungsband (Wien 1993) 167–179.
- Schleiniger, R., Lenkungsabgaben im politischen Clinch, Wie läßt sich eine effiziente Umweltpolitik durchsetzen, in: Neue Zürcher Zeitung (9. Juli 1994), 15.
- Schmidt, Alfred et al., CO₂-/Energieabgabe und technologische Innovation (= unveröffentlichte Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung und des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Umwelt, Krems, Wien 1994).
- Schmoranz, Ingo, Energiesteuer – Wirksames Lenkungsinstrument oder Geldbeschaffungsaktion?, in: Wirtschaftspolitische Blätter 40/5 (1993) 510–524.
- Schneider, Friedrich; Stiglbauer, A. M., Eignung und Wirkung einer Energiebesteuerung in Österreich zur Reduktion der Kohlendioxidemissionen, Teil 1, Zwischenbericht (Linz 1993).
- Sorsa, Piritta, Competitiveness and Environmental Standards, Some Exploratory Results, in: Wirtschaftspolitische Blätter 40/3–4 (1993) 326–337.
- Spelthan, Sabine, Energiesteuern in der Praxis am Beispiel Dänemarks, in: Nutzinger, Hans; Zahrnt, Angelika (Hrsg.), Für eine ökologische Steuerreform, Energiesteuern als Instrumente der Umweltpolitik (Frankfurt 1990) 182–195.
- Steinhöfler, Karl Heinz, Zur Diskussion Energiepolitik in Österreich, in: Wirtschaftspolitische Blätter 38/2 (1991) 253–263.
- Strebel, Wirtschaftlichkeit und Stromsparen: Verbrauchsdaten und Käuferverhalten des Haushalts, in: Tagungsbericht „Effizienter Stromeinsatz – Analysen, Wege, Hemmnisse“ (Graz 1993) 114–120.
- Tichy, Gunther, Ökonomische Auswirkungen einer Energieabgabe in Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 19/3 (1993) 315–327.
- Tichy, Gunther, Was ist eigentlich Wettbewerbsfähigkeit, in: Wirtschaftspolitische Blätter 36/5 (1988), 596–604.
- Van Suntum, Ulrich, Ökosteuern im Verkehr?, in: Wirtschaftsdienst XI (1989) 557–563.
- Wirtschaftskammer Vorarlberg (Hrsg.), Vorarlberg in Zahlen (Feldkirch 1993).
- Zelle, Karl; Schechtner, Oswald, Die Energiegesamtrechnung 1992 für Österreich. Eine gemeinsame Faktengrundlage für Bund, Bundesländer und Energiewirtschaft, in: Wirtschaftspolitische Blätter 41/1 (1994) 80–99.
- Ziegler, G. Reduktion des Energieverbrauchs mit dem Ressourcen-Ökobonus, in: Neue Zürcher Zeitung (25. Jänner 1991), 29.

Wirtschaftsförderung in Wien

Probleme und Reformvorschläge unter Berücksichtigung der neuen geopolitischen Rahmenbedingungen (1)

Josef Schmee

1. Einleitung

Geopolitische Veränderungen und die fortschreitende Globalisierung der Weltwirtschaft setzen Wiener Unternehmen unter verstärkten Anpassungsdruck und erhöhen somit den Bedarf an strukturpolitischen Maßnahmen. Gleichzeitig engen jedoch Budgetbeschränkungen und Restriktionen des gesamteuropäischen Wettbewerbsrechts den wirtschaftspolitischen Spielraum merklich ein. Unter diesen Ausgangsbedingungen gewinnt die Frage nach Möglichkeiten und Grenzen regionaler Wirtschaftsförderung an Brisanz.

Der Integrationsprozeß in Westeuropa schreitet seit dem Inkrafttreten des Binnenmarktes Anfang 1993, der Erweiterung des Integrationsgebietes zum „Europäischen Wirtschaftsraum“ (EWR) sowie entschlossenen Schritten zur Wirtschafts- und Währungsunion durch die Verträge von Maastricht fort. Österreich befindet sich in einer stark veränderten Position in diesem Integrationsprozeß. Modernisierungs- und Umstrukturierungserfordernisse gewinnen angesichts zunehmendem Wettbewerbsdrucks an Bedeutung. Gleichzeitig stellt die Öffnung der neuen Demokratien in Ost- und Mitteleuropa zur Marktwirtschaft eine große strukturpolitische Herausforderung dar, da die Transformation nicht nur neue Absatzmärkte hervorbringt, sondern heimische Wettbewerber in Teilbereichen zum Teil abrupt unter massivem Wettbewerbsdruck setzt und damit ihre Reaktions- und Anpassungsfähigkeit überfordert. Dies erhöht den Bedarf an Maßnahmen der Wirtschaftsförderung zur temporären Abfederung des Anpassungsdrucks, wobei eine notwendige Schwerpunktverlagerung von defensiver zu offensiver Strukturanpassung jedoch nicht gefährdet werden darf.

Generell kann die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs seit den fünfziger Jahren als erfolgreicher Aufholprozeß zu den hochentwickel-

ten Industriestaaten Europas angesehen werden: Die Produktion stieg im Vergleich überdurchschnittlich an, so daß das Produktivitätsniveau Ende der achtziger Jahre den EG-Durchschnitt übertraf. Die Wiener Stadtwirtschaft konnte diesen Aufholprozeß weitgehend nachvollziehen, blieb angesichts ungünstiger geopolitischer Voraussetzungen allerdings gegenüber der österreichischen Gesamtentwicklung etwas zurück. Der Verlust traditioneller Absatzmärkte Wiens in seinem weiteren Umland wurde von der Wiener Produktion nicht mit verstärktem Engagement auf westlichen Auslandsmärkten beantwortet. Auch blieben die Direktinvestitionen im Ausland regional deutlich hinter den entsprechenden Werten fast aller anderen Bundesländer zurück. Wiener Produzenten blieben vielmehr stark dem in weiten Bereichen geschützten österreichischen Binnenmarkt verhaftet, Modernisierungs- und Umstrukturierungsdruck blieben damit begrenzt.

Der fehlende Wettbewerbsdruck auf die Wiener Industrie hat vor allem einen Übergang zu neuen Fertigungs- und Organisationsformen (Stichwort: „*modern manufacturing*“) verhindert. Dieser fehlende Umstrukturierungsdruck auf die Wiener Wirtschaft zeigt sich auch als Ausdruck regional deutlich überdurchschnittlichen Stilllegungsraten bei gleichzeitig unterdurchschnittlichen Gründungsraten; mit Ausnahme der Boomphase der frühen siebziger Jahre gingen danach in der Wiener Industrie in allen Konjunkturphasen mehr Arbeitsplätze durch Stilllegungen verloren, als durch Gründungsaktivitäten geschaffen werden konnten. Das Fehlen eines innovationsorientierten, von Erstgründungen getragenen Wachstumsregimes im industriellen Bereich kann damit als wesentliches Entwicklungshemmnis der Wiener Industrie abgegrenzt werden. Insgesamt lassen sich damit bedeutende strukturelle Defizite ableiten, die korrigierende Eingriffe der Wirtschaftsförderung in Wien vor allem zur a) *Stärkung der Internationalisierung der Stadtoökonomie*; b) *Unterstützung von Innovation auf Produkt- und Prozessebene* sowie c) *Unterstützung von Unternehmensneugründungen* erfordern.

Die Wirtschaftsförderung hat zunächst die Umwälzung der Produktions- und Fertigungstechnologien zu berücksichtigen. Aufgrund der neuen Produktionsbedingungen (Verringerung der Fertigungstiefe, Ausgliederung von Servicefunktionen, Komponentenzukauf etc.) muß die derzeit geringe Innovationsfähigkeit der Wiener Sachgüterproduktion Angelpunkt für weitere Förderanstrengungen sein. Modernisierungsbestrebungen werden damit zur Aufgabe der Verknüpfung wissenschaftlicher Erkenntnisse und betrieblicher Praxis, zu einer Frage des *Technologie-transfers*. Deutliche Schwerpunkte im Beihilfenbereich wären in der Sachgüterproduktion durch Maßnahmen aktiver Strukturpolitik vor allem in der Bildungs- und Technologiepolitik zu setzen. Nur so läßt sich ein Muster interregionaler Arbeitsteilung stabilisieren, das dem Lohngefälle gegenüber Produktionen in den neuen Demokratien angemessen ist. Im tertiären Sektor – mit 73% der Beschäftigten längst dominierender Bereich der Stadtoökonomie – bietet die Ostöffnung die Möglichkeit einer neuen, eigenständigen Exportbasis. Insbesondere im Bereich hoch-

wertiger, produktionsnaher Dienstleistungen (Finanz-, Rechts- und Personalberatung, technische Dienste und Kommunikationsdienste, Software, Management und Verwaltungsfunktionen etc.) könnte sich Wien als Standort mit besonderer Informationsdichte über Marktchancen und institutionelle Gegebenheiten in den neuen Absatzmärkten Ost-Mittel-europas etablieren. Eine derartige Entwicklung wird nur durch eine Vielzahl standortverbessernder Maßnahmen der Stadtentwicklungspolitik zu begründen sein (Verbesserung der Telekommunikations- und Verkehrssysteme, verstärkte Berücksichtigung immaterieller Standortfaktoren wie Steigerung der Lebensqualität und Verbesserung des internationalen Images Wiens). Das Beihilfensystem kann dieses Entwicklungsziel stützen, indem die traditionelle Branchenorientierung der Wirtschaftsförderung um ein Standbein im Bereich hochwertiger Dienstleistungen ergänzt wird.

Generell gestatten es die vollzogenen Liberalisierungsschritte im Kapitalverkehr den Unternehmen zunehmend, Unterschiede in den Standortbedingungen auch auf internationaler Ebene zu nutzen: Betriebliche Teilbereiche – wie Produktion, Forschung, Marketing usw. – wandern an den jeweils besten internationalen Standort ab. Allerdings findet dieser Ansiedlungswettbewerb zwischen Regionen mit ähnlichen Standortmerkmalen statt. Dies erfordert von der Wirtschaftsförderung ein deutliches Umdenken, da mit den bestehenden Verwaltungsgrenzen die neuen Aufgaben wie etwa innovative Betriebsansiedlungen, Qualifizierung der Arbeitnehmer etc. innerhalb der administrativen Grenzen Wiens nicht mehr allein gelöst werden können.

2. Das System direkter Wirtschaftsförderung in Wien

Die in den siebziger Jahren aufflammende Debatte über die Steuerungseffizienz der einzelnen Förderinstrumente löste die völlige Umgestaltung der Wiener Wirtschaftsförderung aus. Die Gewährung öffentlicher Darlehen und die Subventionierung von Bankkrediten als Instrumente städtischer Wirtschaftsförderung wurden zugunsten einmaliger (verlorener) Zuschüsse zurückgedrängt, mehrere an Klein- und Mittelbetriebe gerichtete Förderaktionen wurden zu der noch heute bestehenden Kleinbetriebe-Zuschußaktion (KBZ) zusammengefaßt. Als Nachfolgerin für die Industrieansiedlungsaktion wurde die Strukturverbesserungsaktion etabliert, die – mehrfach verändert – als Struktur- und Umweltverbesserungsaktion (STUVA) bis auf den heutigen Tag die wichtigste Förderung im Schwerpunktbereich Betriebsansiedlung/-umsiedlung verblieb. Mit der Gründung der Wiener Innovationsgesellschaft m. b. H. (Innova) als Gesellschaft mit breiter Trägerschaft (2) wurde 1978 die Innovationspolitik als weiterer Förderschwerpunkt auch auf Landesebene anerkannt.

2. 1 Flächenversorgung und Bodenpolitik des WWFF

Die Bereitstellung gewidmeter und möglichst schon erschlossener Industrie- und Gewerbeflächen für Betriebserweiterungen, -verlagerungen und Neuansiedlungen ist ein traditionelles Element regionaler Wirtschaftsförderung. Der Fonds als Flächenversorger für Industrie und Gewerbe wird sich hierbei auch der steuernden Funktion bewußt sein müssen, die ihm schon allein aufgrund seiner dominierenden Rolle beim Angebot von Gewerbeimmobilien (3) für die räumliche Struktur der Stadt zukommt. So können die rezent präsentierten Zielvorstellungen des Stadtentwicklungsplans 1994 (etwa in bezug auf Entwicklungsachsen, aber auch hinsichtlich der übergreifenden Zielsetzung einer ökologischen Stadtentwicklung) nur dann umgesetzt werden, wenn der Fonds diese Ziele neben wirtschaftlichen Überlegungen in sein Handlungskalkül einbezieht und in der konkreten Alltagstätigkeit auch umsetzt. Eine stärkere institutionelle Verankerung laufender Kontakte mit den für Stadtentwicklungsplanung zuständigen Dienststellen in konzeptionellen, aber auch bei konkreten projektbezogenen Fragen scheint daher auch aus Arbeitnehmersicht notwendig (4). Der Fonds verkauft bzw. vermittelt bei stark schwankendem Volumen pro Jahr Betriebsflächen in der Größenordnung von rund 300.000 m² in Wien. Flächen werden dabei an die Sachgüterproduktion im weitesten Sinn, aber auch an den Dienstleistungsbereich sowie an Forschungs- und Entwicklungszentren vergeben, daneben können Flächen auch an Bauträger vermittelt werden, sofern sie ein multifunktionales Bauvorhaben zu errichten gedenken (5). In der überwiegenden Mehrzahl werden fondseigene Flächen dabei durch Verkauf übereignet, die Vergabe von Baurechten und Bestandsverträgen ergänzt diese Transferform in einem engen Marktsegment.

Insgesamt hat der Fonds seit seinem Bestehen, also im Zeitraum 1982–1993, in 577 Vermittlungsfällen Flächen im Ausmaß von mehr als 3,3 Mill. m² vergeben; davon wurden lediglich 965.000 m² oder 29% der gesamten vermittelten Fläche zur Neuansiedlung in- oder ausländischer Betriebe genutzt, der weitaus größte Flächenverbrauch (1,8 Mill. m² oder 55%) diente dagegen dem Standortwechsel bzw. der Standortspaltung von Unternehmen innerhalb von Wien. Zusammen mit der Vergabe von mehr als 500.000 m² Grundfläche für die Erweiterung von Betrieben an bestehenden Standorten (16%) hat das Flächenmanagement des Fonds damit in erster Linie bestandserhaltende Funktion.

Sektoral gilt dies vor allem für Unternehmen des Großhandels. Im Zeitraum 1987–1993 gingen mehr als ein Drittel aller vermittelten Flächen (mehr als 73 ha) an diesen sehr lagerplatzintensiven Sektor, wobei vorwiegend verkehrsgünstig gelegene Grundstücke im Süden Wiens nachgefragt wurden. Rund 30 ha wurden zudem an Bauträger für multifunktionale Nutzungen vergeben, die in den Jahren 1991–1993 als einziger Wirtschaftsbereich deutlich mehr Flächen nachfragten als im Durchschnitt der späten achtziger Jahre. Zusammen mit Verkehrsnutzungen

(Speditionen 2,5%) und Dienstleistungen (8,1%) wurden damit 62% aller gehandelten gewerblichen Grundflächen an Bereiche außerhalb der eigentlichen Sachgüterproduktion vergeben. Bedeutende Flächen gingen hier vor allem an chemische Betriebe (6,6% des Flächenabsatzes), die Nahrungs- und Genußmittelindustrie (5,2%), den Maschinenbau (5,1%) und die Elektrotechnik (5,3%).

Räumlich wurden entsprechende Flächengeschäfte in den späten achtziger Jahren vorwiegend in Liesing (23. Bezirk) durchgeführt. Rund 44% aller Flächenvergaben fanden in diesem südlichen Wiener Gemeindebezirk statt, der trotz bereits sichtbarer Ballungsprobleme auf der Südachse vom Unternehmenssektor nach wie vor präferiert wird. Die großen Ansiedlungsgebiete im 22. Bezirk konnten erst in den letzten Jahren „durchschlagend“ vermarktet werden, Imageprobleme und Lücken in der Infrastruktur der Stadterweiterungsgebiete bzw. die Unsicherheit über die tatsächliche Realisierung von Planungen im Infrastruktur- und Verkehrsbereich beeinflussen die Nachfrage der Unternehmen hier jedoch weiterhin negativ. Wesentliche Flächengeschäfte wurden bei im Zeitablauf tendenziell ansteigendem Volumen zudem in den südöstlichen Bezirken Landstraße (3), Simmering (11) und Favoriten (10) durchgeführt, Flächenvergaben im Norden der Stadt blieben bei sinkendem Volumen in Floridsdorf (21) und ansteigendem in der Brigittenau (20) im Vergleich zu den späten achtziger Jahren in ihrem Anteil weitgehend konstant.

Insgesamt ist damit festzustellen, daß eine räumliche (bzw. sektorale) Steuerungsfunktion bei der Flächenvergabe durch den Fonds vor allem aufgrund der Charakteristik des Bodenmarktes als extremer Käufermarkt bisher nur mit Einschränkungen wahrgenommen werden konnte. Grundstücksgeschäfte des WWFF hatten bis vor wenigen Jahren bei den tendenziell auch zu Marktkonditionen attraktiven Gewerbeimmobilien im Süden und Südosten der Stadt ihren Schwerpunkt, oft erfassen sie zudem Großhandelsbetriebe mit flächenintensivem und teilweise emissionsträchtigem Betriebsablauf, die zu bereits spürbaren Ballungsproblemen an den südlichen Verkehrsachsen beitragen. Die deutlich geringeren Erfolge des Flächenmanagements in den Betriebsansiedlungsgebieten im Norden und Nordosten sind umso problematischer, als gerade hier durch rezente Zukäufe in großem Ausmaß neue Flächen verfügbar geworden sind, so daß sich die Flächenbilanz des WWFF in den letzten Jahren deutlich zu Beständen in Transdanubien verschoben hat.

Insgesamt befindet sich der WWFF mit den Ankäufen der letzten Jahre im Besitz von mehr als 200 ha Grundfläche, wobei jedoch rund zwei Drittel dieser Flächen erst ab 1996 zur Verfügung stehen, fast 90% dieser Areale liegen in den Bezirken jenseits der Donau. Schon aufgrund dieses Angebotsdrucks wird der Schwerpunkt der Flächenpolitik des Fonds in Zukunft deutlich in der Vermarktung von Grundstücken im Norden und Nordosten der Stadt liegen. Dies kann eine Entwicklung fördern, die den etwa im Stadtentwicklungsplan 1994 formulierten raumordnungspolitischen Leitlinien durchaus entgegenkommt (6). Ab-

seits von entsprechenden Werbelinien wird ein neues Image dabei nur dann aufzubauen sein, wenn sich die Arbeit des Fonds über die reine Flächenvergabe hinaus auch entlang konkret standortbildender Maßnahmen entwickelt. So könnte die bewußte Errichtung spezialisierter, hochwertig aufgeschlossener Standorte sinnvoll sein, die den dort angesiedelten Unternehmen die Nutzung von externen economies of scale erlauben und deren „Sichtbarkeit“ und Themensetzung eine Imagekorrektur Transdanubiens als Standort hochwertiger Produktionen gestatten. In diesem Zusammenhang ist auch die Errichtung eines „*Technologieparks*“ im Bereich Aspern (22. Bezirk) wünschenswert, im Dienstleistungsbereich sollen zentrale Funktionen eines konzipierten „*Transaktionszentrums in Mitteleuropa*“ in einer City-Erweiterungsachse 2. bis 22. Bezirk angesiedelt sein. Der Fonds kann diese Entwicklungen durch die entsprechende Vergabe von Flächen sowie durch seine Initiatorenfunktion im Bereich Infrastrukturausbau unterstützen, sind doch der Ausbau der zugehörigen überregionalen Netzwerkinfrastruktur zur Nutzung der günstigen Standortlage gegenüber den neuen Märkten in Ost-Mitteleuropa (etwa Errichtung eines Güterverkehrszentrums Süßenbrunn) sowie die Anbindung an hochrangige Nahverkehrsanschlüsse Voraussetzungen für erfolgreiche Entwicklungsstrategien.

2.2 Information und Beratung als Geschäftsfeld des WWFF

Informations- und Beratungsfunktionen öffentlicher Träger lassen sich aus den mit Information verbundenen (positiven) externen Effekten legitimieren. Aufgrund dieser Externalitäten diffundieren Informationen etwa über neue technische oder organisatorische Entwicklungen langsamer, als es sozial wünschenswert wäre. Öffentlichen Informations- und Beratungseinrichtungen kommt damit die Aufgabe zu, die Verbreitungsgeschwindigkeit neuen Wissens auf ein gesamtwirtschaftlich effizientes Ausmaß anzuheben.

Tatsächlich bilden Förderungs- und Finanzierungsbelange einen großen Teil jener Informations- und Beratungsleistungen, die der WWFF erbringt. Rund 51% aller im Rahmen des Informationszentrums für die Wiener Wirtschaft 1993 erbrachten Fachberatungen (831 von insgesamt 1.606) hatten diesen Schwerpunkt, gemeinsam mit 69 Rechts- und Gewerbeberatungen lag der Löwenanteil der Beratungsleistungen damit auf der Vermittlung „bürokratischen“ Know-hows. Spezifischen Informationen über Ansiedlungsmöglichkeiten und Flächenangebot war etwa ein Sechstel der Beratungen gewidmet, der Aufgabe der Diffusion neuen Wissens über Betriebsberatungen etc. verblieb damit ein knappes Drittel der bestehenden Beratungskapazität (7). Im Zeitablauf spiegelt die Nachfrage nach Beratungsleistungen vor allem den Konjunkturverlauf wider, vor allem Anfragen über Förderungs- und Finanzierungsmöglichkeiten, aber auch allgemeine Beratungen scheinen eine deutliche zyklische Komponente zu besitzen.

Abseits von Möglichkeiten im Bereich Verwaltungsreform und Verfahrenskonzentration, die den einschlägigen Beratungsbedarf spürbar senken könnten (8), sollte der Wirtschaftsförderung dabei über die reine Beratungstätigkeit hinausgehend eine Art „*Lotsenfunktion*“ zukommen, wie sie derzeit erst in Einzelfällen, im wesentlichen bei der Betreuung ausländischer Unternehmen im Ansiedlungsfall, wahrgenommen wird. Die Aufgabenstellung würde sich dabei nicht auf die Erleichterung der Kontaktnahme zwischen Unternehmen und Stadtverwaltung und auf die Vermittlung von Beratungsgesprächen mit der zuständigen Dienststelle beschränken, sondern auch die Koordination verschiedener sachlich zuständiger Magistratsabteilungen zum Inhalt haben, eine Aufgabe, die der antragstellende Unternehmer derzeit im Normalfall durch das zeitraubende Beschreiten des Behördenweges quasi selbst erfüllt. Angesichts der zunehmenden Bedeutung internationalen Standortwettbewerbs wird darüber hinaus auch die Bedeutung der Wirtschaftsförderung im Bereich der Image- und Goodwill-Werbung für den Standort tendenziell weiter zunehmen müssen. Entsprechende Bemühungen, etwa auch durch die Kooperation mit internationalen Institutionen der Wirtschaftsförderung zum Zwecke der gegenseitigen Unterstützung bei Neuansiedlungen und der Vermittlung von Kooperation, werden weiter auszubauen sein.

3. Wirtschaftsförderung als Geschäftsfeld des WWFF

Zusätzlich zu den bisher behandelten Geschäftsfeldern kommt dem WWFF schließlich auch in der Abwicklung der Beihilfenaktionen der Stadt Wien – also im eigentlichen Bereich direkter Unternehmensförderung – eine dominierende Stellung zu. Zwar werden Einzelförderungen, denen mit einem durchschnittlichen Volumen von rund 195 Mill. S im Zeitraum 1986–1993 und einem Spitzenwert von rund 500 Mill. S 1993 eine bisher extrem starke Stellung im Fördersystem zukommt, auf höherer Ebene durch den Bürgermeister oder den Vizebürgermeister als zuständigem Stadtrat für Wirtschaft und Finanzen entschieden und im Einzelfall durch den Gemeinderat genehmigt. In der Programmförderung, in der Vergabeentscheidungen der dafür zuständigen Magistratsabteilung für Finanzwirtschaft und Haushaltswesen (MA 5) zufallen (9), bedient sich die Stadt allerdings des WWFF, in einigen Fällen auch ausgewählter Kreditinstitute, die die einzelnen Aktionen treuhänderisch verwalten und abwickeln. Eine vorrangige Rolle in der treuhänderischen Abwicklung kommt innerhalb des Bereichs der Kreditinstitute der Bank Austria sowie der Ersten österreichischen Spar-Casse Bank zu, sie sind auch als Gesellschafter von Kapitalbeteiligungs-AG und Kreditbürgschaftsgesellschaft m. b. H. im Fördersystem verankert. Der Wiener Wirtschaftsförderungsfonds wickelt derzeit 17 unterschiedliche Förderungsaktionen ab. Zusammen mit 7 von Banken oder eigenen Gesell-

schaften betreuten Programmen ergibt sich damit ein sehr differenziertes Förderinstrumentarium, das in der Folge kurz skizziert wird (10).

Ältester Schwerpunkt der Wiener Wirtschaftsförderung ist die Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Einige vom Bankensystem abgewinkelte Programme weisen einen eher unspezifischen Fördergegenstand aus, so daß wohl die „allgemeine“ Unterstützung von Kleinunternehmen („Gießkannenförderung“) als Zielsetzung dieser Aktionen angesehen werden kann. Dies gilt zunächst für die „*Gemeinsame Kreditaktion für Klein- und Mittelbetriebe*“, die von Wirtschaftsministerium, Wirtschaftskammer und Stadt Wien alimentiert wird und zinsgestützte Kredite an (nicht näher abgegrenzte) kleine und mittlere Unternehmen in Wien vergibt. Bei wenig spezifiziertem Förderziel können sowohl Investitionskredite als auch Betriebsmittelkredite vergeben werden, wobei die Förderung pro Fall angesichts einer Kreditobergrenze von S 60.000,- marginal bleibt. Aufgrund des „Massencharakters“ der Aktion – pro Jahr werden etwa 500 Fälle positiv entscheiden – bewegt das Programm dennoch ein Fördervolumen von rund 10 Mill. S pro Jahr.

Noch größere Verbreitung findet die „*Wiener Kleinbetriebe-Zuschußaktion*“ (KBZ-Aktion), die bei rund 1.000 Förderfällen pro Jahr von der Stadt mit jährlich rund 40 Mill. S finanziert wird (1993: 34,5 Mill. S). Von ihrer Ausrichtung her wird diese Aktion als Ergänzung zu verschiedenen, dem jeweiligen Vorhaben entsprechenden Bundesförderungen verstanden. Eine Differenzierung in der Förderintensität besteht in der bevorzugten Behandlung von Neugründungen und von Investitionen in einem Schwerpunkt „Nahversorgung“. Die Palette förderbarer Vorhaben ist auch hier von der Erneuerung oder dem Umbau von Portalen und Geschäftseinrichtungen bis zum Ankauf von Maschinen und Anlagen breit gestreut; Immobilienkäufe sowie der Ankauf von Kraftfahrzeugen, aber auch alle immateriellen Investitionsbestandteile, sind explizit ausgeschlossen. Als Ergänzung zu dieser KBZ-Aktion fördert die „*Zusatzaktion der Stadt Wien für Jungunternehmer*“ die Neugründung und Übernahme von Klein- und Mittelbetrieben durch Jungunternehmer. Zu diesem Zweck werden Investitionszuschüsse von 15% (maximal S 750.000,-) für eine extrem breite Palette materieller Investitionsvorhaben vergeben, die vom Erwerb von Objekten und dem Entrichten von Ablösen bis zum Ankauf von Lkws reicht. Immaterielle Komponenten wie etwa Beratungs- oder Schulungskosten, gerade in dieser frühen Phase der Geschäftstätigkeit wichtiger (aber oft vernachlässigter) Bestandteil der Investitionstätigkeit, bleiben außer Ansatz.

Als „neues“ Förderprogramm mit der primären Zielrichtung Kleinstbetriebe wurde 1993 die „*Kleinbetriebeauf(nach)rüstaktion*“ etabliert; im ersten Halbjahr 1994 wurden bereits 223 positive Förderentscheidungen mit einem Fördervolumen von 17,2 Mill. S vergeben. Die Aktion dient der EDV-mäßigen Auf(nach)rüstung von Wiener Kleinstbetrieben mit nicht mehr als 20 Beschäftigten, wobei PCs, Fax- und Kopiergeräte mit bis zu 20% bezuschußt werden. Die Förderhöhe bewegt sich mit

S 10.000,- bis maximal S 200.000,- in denkbar engem Rahmen. Die Sicherstellung der in der Richtlinie vorgesehenen „ausschließlichen betrieblichen Verwendung“ der Geräte dürfte jedoch mit einem dem Fördervolumen angemessenen Kontrollaufwand nur schwer erzielbar sein.

Zweiter traditioneller Schwerpunkt der Programmförderung des WWFF sind jene Aktionen, die vor allem bei der An- oder Umsiedlung von Unternehmen in Wien zum Einsatz kommen und damit eng mit der kommunalen Flächenpolitik in Zusammenhang stehen. 1993 waren ihm etwa 45% aller durch den WWFF vergebenen Fördermittel zuzurechnen. Die Rolle einer Leitaktion kommt dabei der „*Struktur- und Umweltverbesserungsaktion*“ (STUVA) zu, die als „Wiener Strukturverbesserungsaktion“ mit zahlreichen Modifikationen bereits seit 1976 besteht und mit einem Jahresvolumen von rund 116 Mill. S im Durchschnitt der Jahre 1991–1993 die größte einzelne Programmförderung der Stadt Wien darstellt. In ihrem Rahmen werden nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse für die Errichtung und Erweiterung bzw. für Ankauf und Adaptierung von Betriebsobjekten zu Produktions-, Forschungs- und Großhandelszwecken (nicht jedoch für Dienstleistungs-, Bau- und Einzelhandelsaktivitäten) vergeben, wobei diese Zuschüsse nach Betriebsgröße differenzieren. Unternehmen, die sich vorwiegend mit Forschung und Entwicklung befassen, machten mit 0,3% der Fördermittel nur einen Bruchteil des Fördervolumens aus. Das Förderziel der STUVA ist mit der Verbesserung der wirtschaftlichen und räumlichen Stadtstruktur sowie der regionalen und überregionalen Umweltverhältnisse sehr breit angelegt. Dieses reicht von der Linderung der Langzeit- oder Jugendarbeitslosigkeit über die Revitalisierung alter Industrieareale bis zur Verkehrsverminderung und der Einsparung von Trinkwasser. Letztendlich verbleibt die An- oder Umsiedlung bzw. die damit verbundene Bautätigkeit der eigentliche Fördergegenstand der STUVA. Ergänzt werden die Leistungen im Bedarfsfall durch die Aktion „*Refundierung von Anliegerleistungen*“. Durch sie werden bei Neuansiedlungen, Verlagerungen oder -erweiterungen für Produktions- oder Forschungszwecke mit einem Bauvolumen von mindestens 2,5 Mill. S Kosten für Anliegerleistungen, Kanaleinmündungsgebühren oder Gehsteigerstellung ersetzt, sofern diese aufgrund der ungünstigen Lage oder Form des Grundstückes über einen „zumutbaren Normwert“ hinausgehen. Im Durchschnitt der letzten drei Jahre war dies etwa fünfmal pro Jahr der Fall, das ausgeschüttete Fördervolumen betrug im Schnitt S 130.000,-.

„*Branchenförderungen*“ als an konkreten Branchen oder Sektoren ansetzende Beihilfenaktionen sind abseits von Anpassungshilfen bei abrupten exogenen Schocks ökonomisch schwer legitimierbar, da kaum ableitbar ist, daß der Markt bestimmten Sektoren der Wirtschaft bzw. Branchen der Industrie über private Kapitalgeber zu wenig Kapital zuweist. Die Wirtschaftsförderung Wien setzt branchenbezogene Beihilfenaktionen folgerichtig überwiegend für nichtökonomische Zielsetzungen ein: So hat die „*Garagenförderungsaktion*“, die Baukosten für gewerbliche Hoch- und Tiefgaragen im dichtverbauten Stadtgebiet mit

Barzuschüssen von 20% der Herstellkosten alimentiert, mit der Abdeckung des Stellplatzbedarfs der Wohnbevölkerung sowie der Förderung von Park-and-ride-Anlagen eine klar verkehrspolitische Zielsetzung. Das dabei bewegte Fördervolumen betrug bei stark schwankendem Volumen im Drei-Jahres-Schnitt rund 30 Mill. S (1993: 71,8 Mill.), die Garagenförderaktion gehört damit zu den drei derzeit größten Aktionen des WWFF.

Die „*Hotelmodernisierungsaktion*“ hatte zunächst die Qualitätssteigerung im Wiener Tourismus durch Förderung von Modernisierungsinvestitionen zur Zielsetzung. Der generellen Problematik von Fremdenverkehrs-förderungen (11) bzw. der konkreten Gefahr von Überkapazitäten in Wien wurde begegnet, indem kapazitätssteigernde Investitionen explizit aus der Förderung ausgenommen wurden. Konkret vergibt die Aktion – bevorzugt in Kumulierung mit ERP- oder BÜRGES-Krediten – Barzuschüsse im Ausmaß von 15% bis 40% der Investitionskosten, das durchschnittliche Fördervolumen pro Fall bleibt mit rund S 74.000,- (Durchschnitt 1991–1993) begrenzt.

Die „*Nahversorgungsförderung*“ ist als konkrete Branchenförderung auf Wiener Lebensmitteleinzelhändler mit nicht mehr als 20 Arbeitnehmern beschränkt, wobei die Stärkung der Nahversorgungsfunktion im Vordergrund des Förderinteresses steht. Als Fördergegenstand der Aktion, die zuletzt im Ausmaß von rund 1,5 Mill. S pro Jahr in Anspruch genommen wurde, sind nicht nur materielle Investitionen für Modernisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen (einschließlich der Anschaffung betrieblich genutzter Kraftfahrzeuge), sondern auch die Kosten für externe Beratung und Schulung sowie für neue Dienstleistungen (insbesondere bei der Nutzung gewerblicher Nebenrechte) förderbar.

Eindeutig an der Erhaltung des traditionellen „Lokalkolorit“ orientiert und damit nur teilweise ökonomisch bewertbar ist die „*Förderung des Wiener Traditionsgasthauses*“, die das Leistungsangebot und Erscheinungsbild dieser „Wiener Institution“ gewährleisten bzw. verbessern soll. Die Aktion, die erst mit September 1994 angelaufen ist, wird dabei Investitionen in die Sicherheits- und Hygienestandards sowie in die Verbesserung des Erscheinungsbildes und der Aufenthaltsqualität für den Gast mit 25% der Bemessungsgrundlage fördern, wobei diese mit einer Untergrenze von S 50.000,- auch hier klein(st)e Förderbeträge pro Fall zulässt. Förderobergrenzen von maximal S 500.000,- in drei Jahren stellen auch hier den Charakter einer Bagatelleförderung nach EU-Recht („de minimis“) sicher.

Die 1993 neu beschlossene „*Druckereiförderung*“ kann keine „außer-ökonomische“ Begründung für ihre Existenz aufweisen, eine ökonomische Argumentation gestaltet sich ebenfalls schwierig (12). Die Aktion fördert Investitionen in den Bereichen Druckvorstufe, Druckerei und Endfertigung, sofern sie von kleinen und mittleren Unternehmen mit nicht mehr als 250 Mitarbeitern vorgenommen werden, indem Barzuschüsse bis 10% für kleine bzw. 7,5% für mittlere Unternehmen vergeben werden. Tageszeitungsdruckereien sind von der Förderung ausge-

schlossen. Es stellt sich hier die Frage, ob Mittel zur Bewältigung zweifellos vorfindlicher Strukturveränderungen im Druckereibereich nicht effizienter in der direkten Unterstützung der davon betroffenen Arbeitnehmer, etwa im Rahmen des Wiener Arbeitnehmerförderungs fonds (WAFF), eingesetzt werden könnten.

Die „FCKW-Aktion“ fördert Investitionen von kleinen und mittleren Unternehmen zur Vermeidung von (F)CKW-Emissionen sowie damit in Zusammenhang stehende externe Beratungs-, Planungs- und Schulungskosten mit Barzuschüssen von 20%, 1993 wurden Förderungen von rund 4 Mill. S für 23 Projekte im Gesamtvolumen von etwas über 20 Mill. S vergeben.

Neue Erkenntnisse der förderpolitischen Debatte, die die Bedeutung von Organisationskapital und strategischer Kompetenz beim Aufbau firmenspezifischer Wettbewerbsvorteile in einem zunehmend durch die Verknüpfung von Produktions- und Dienstleistungskomponenten gekennzeichneten Fertigungssystem betonen, führten in etlichen Förderungen seit den achtziger Jahren zu einem Beihilfenschwerpunkt, der explizit die Unterstützung produktionsnaher Dienstleistungen durch Förderungen immaterieller Investitionsbestandteile im Unternehmen zur Zielsetzung hat: So soll die Aktion zur Förderung der Aufnahme zusätzlicher hochqualifizierter Mitarbeiter („*Initiative Qualifizierte Mitarbeiter*“) der Stärkung des firmeninternen Know-hows von KMU dienen, indem über zwei Jahre Lohnsubventionen für hochqualifizierte, zusätzliche Mitarbeiter vergeben werden. In den letzten Jahren wurden im Schnitt etwa 5,8 Mill. S an Förderungen vergeben, 34 Fälle pro Jahr wurden mit im Durchschnitt S 174.000,- unterstützt.

Als gemeinsame Aktionen des Bundes und der Stadt Wien wurden Ende 1993 zudem zwei Förderaktionen aufgelegt, die im Rahmen des Innovations- und Technologiefonds-Gesetzes (ITFG) ebenfalls Mittel auf die Stärkung des Organisationskapitals heimischer Produzenten fokussieren. So soll eine Förderaktion „*Qualitätsoffensive*“ KMU aus den Bereichen Sachgüterproduktion und produktionsnahe Dienstleistungen beim Aufbau von Qualitätssicherungssystemen und ihrer erstmaligen Zertifizierung nach den geltenden internationalen Normen (ÖNORM/ISO 9000 ff. bzw. EN 29000 ff.) unterstützen, indem u. a. externe Ausbildungs- und Beratungskosten alimentiert werden. Ergänzend soll eine Förderaktion „*Produktfindung*“ externe Beratungsleistungen und interne Personalkosten fördern, die bei der strategischen Definition neuer Geschäftsfelder, der Suche nach neuen Produktideen anfallen.

In Stoßrichtung und Fördervolumen stark an Bedeutung gewonnen hat in den letzten Jahren der Schwerpunkt *Innovations- und Technologieförderung*. Ihm kommt sowohl in der Korrektur vorhandener Strukturdefizite als auch in der Rezeption der sich dramatisch verändernden Rahmenbedingungen für die Stadtökonomie entscheidende Bedeutung zu. Die Aktion zur Förderung rechnergesteuerter Technologien (*Aktion C-Tech*) fördert mit einem Volumen von rund 35 Mill. S pro Jahr externe Forschungs- und Entwicklungskosten etc., die bei der Einführung von

C-Technologien in Wiener KMUs anfallen. Zur eigentlichen „Leitaktion“ der Technologieförderung des WWFF dürfte sich in Zukunft die Wiener Innovations- und Technologieförderung entwickeln, in deren Rahmen Produkt- und Verfahrensinnovationen mit wesentlichem Forschungs- und Entwicklungsaufwand und hohem Unternehmensrisiko unterstützt werden. Mit einer möglichen Förderhöhe von bis zu 30 Mill. S pro Jahr und Unternehmen(sgruppe) kann die Aktion auch zur Förderung technologiepolitisch relevanter Großprojekte herangezogen werden.

Zusätzlich zu diesen Programmen in Abwicklung von WWFF und Bankensystem sind schließlich noch weitere eigens für diese Zwecke gegründete Institutionen in das Wiener Beihilfensystem eingebunden: So hat die Bank Austria Handelsbank AG mit der Aktion Exportkredit die Förderung der Exporttätigkeit kleiner und mittlerer Betriebe der Industrie, des Gewerbes und des Handels zum Ziel, die Stadt Wien ist an dieser Aktion über eine Widmungseinlage von (1990–1993) 704 Mill. S beteiligt.

4. Quantitative Analyse des Fördersystems

Insgesamt stellt die Stadt Wien zur Unterstützung seines Unternehmenssektors ein ausdifferenziertes Förderinstrumentarium mit 24 Einzelaktionen bereit, das im Untersuchungszeitraum 1986–1993 im Rahmen der Programmförderung ein Finanzvolumen von rund 1,85 Mrd. S bewegte, seit 1991 wurden pro Jahr rund 255 Mill. S als Beihilfe vergeben. Zusammen mit den Einzelförderungen standen damit rund 3,43 Mrd. S aus dem Budget der Stadt zur Verfügung, ein Volumen, das auf eine allenfalls moderate, keinesfalls aber entscheidende Rolle der regionalen Wirtschaftsförderung im Prozeß des urbanen Strukturwandels schließen läßt: Zuletzt erreichte das verfügbare Steuerungsvolumen der Stadt kaum 0,1% des Wiener Brutto-Urbanproduktes.

4.1 Die quantitative Dimension der Programmförderung des WWFF

Insgesamt wickelt der WWFF pro Jahr zwischen 200 und 350 Förderfälle ab, die eine Projektsumme von rund 1,8 Mrd. S repräsentieren (13). Ihre wesentlichen Programmschwerpunkte gehen aus der nachfolgenden Tabelle 1 hervor.

Tabelle 1:

**Wesentliche Förderaktionen des WWFF
Mittelwerte 1991–1993 in 1.000 S**

Förderungsart	Genehmigte Förderungen	Förderbar- wert	Projektsum- me je Fall
Aktion C-Tech	33.252	31.799	2.078
Nahversorgungsförderung	1.511	1.488	315
Innovations- und Technologieförderung	9.874	9.227	4.763
Struktur- und Umwelt- verbesserungsaktion	115.837	105.911	25.871
FCKW-Aktion	4.058	3.937	875
Initiative „Qualifizierte Mitarbeiter“	5.843	5.333	409
Hotelmodernisierungs- aktion	218	214	593
Refundierung von Anliegerleistungen	443	435	–
Garagenförderungsaktion	29.967	28.657	34.647
Geschäftsstraßen- förderungsaktion	1.079	1.047	–
Insgesamt	202.082	188.048	8.273

Quelle: WWFF

Für die durchschnittliche Größe des durch den WWFF geförderten Projektes im Zeitablauf können keine klaren Tendenzen (nachstehende Übersicht) abgeleitet werden, generell liegt die durchschnittliche Projektsumme je Förderfall seit 1990 bei rund 8 Mill. S. Die genehmigten Fördervolumina je Projekt steigen dagegen nach einem Tiefstand 1987 praktisch kontinuierlich an, zuletzt wurden pro positiv entschiedenem Förderfall erstmals mehr als 1 Mill. S an Förderungen genehmigt. Die Finanzierungsquote der Förderung, die als Barwert in Prozent der gewährten Förderungen angibt, inwieweit genehmigte Förderungen tatsächlich zu einer Begünstigung des Förderungsnehmers führten, liegt im Falle der Aktionen des WWFF aufgrund der alleinigen Ausrichtung auf verlorene Zuschüsse extrem hoch, Schwankungen resultieren hier lediglich aus Verschiebungen zwischen Einzelaktionen mit unterschiedlichen Auszahlungsmodalitäten im Zeitablauf.

Tabelle 2:**Kennzahlen zu den Aktionen des WWFF (1986 bis 1993)**

Jahre	Durchschnittliche Projektsumme in 1.000 S	Genehmigte Förderungen je Projekt in 1.000 S	Förderungsintensität in %	Finanzierungsquote der der Förderung
86	4.203,2	528,6	11,7	93,3
87	3.628,1	366,7	9,3	92,4
88	6.133,9	653,7	9,9	92,8
89	9.471,9	808,7	7,8	91,8
90	7.344,3	701,4	8,9	92,9
91	8.996,6	833,8	8,6	92,5
92	7.504,2	815,7	10,1	92,7
93	8.367,3	1.025,7	11,5	93,5

Quelle: WWFF; Berechnung des WIFO

Obwohl mit diesen Kennzahlen die Frage nicht beantwortet werden kann, inwieweit die Direktförderung des WWFF die Investitionspläne der Wiener Unternehmen tatsächlich beeinflussen konnten, lassen sich zumindest einige empirische Hinweise zu möglichen Förderungswirkungen ableiten: So spricht die in obiger Tabelle 2 ebenfalls sichtbare Zunahme der Förderungsintensität als Quotient aus genehmigter Förderung und gefördertem Projektvolumen für eine kontinuierliche Erhöhung der Anreizwirkung der WWFF-Aktionen seit 1989, der Förderbarwert als steuerndes Element erreichte zuletzt immerhin 11,5% des Projektvolumens. Bezogen auf die gesamten durch die Wiener Sachgüterproduktion (14) getätigten Brutto-Anlageinvestitionen (1991: 13,8 Mrd. S) bleibt das Steuerungsvolumen der Programmförderungen des WWFF allerdings gering, ihr globaler Finanzierungsbeitrag am gesamten Investitionsvolumen von Wiener Industrie und Gewerbe liegt im letzten interpretierbaren Jahr 1991 deutlich unter 1%.

4.2 Sektorale und räumliche Allokation der Fördermittel des Wiener Wirtschaftsförderungsfonds (15)

Eine sektorale Aufgliederung der Zahlungen für den Zeitraum 1991–1993 zeigt zunächst, daß mit Ausnahme der Land- und Forstwirtschaft zwar alle Wirtschaftsbereiche der Stadt Fördermittel erhalten haben, daß die Bedeutung dieser Beihilfen für die unterschiedlichen Sektoren jedoch stark differiert: Größter Beihilfenempfänger war mit Abstand der Bereich Handel, Lagerung mit einem durchschnittlichen Fördervolumen von 62,5 Mill. S und einem Anteil an allen Beihilfen von rund einem Drittel. Angesichts des in diesem Bereich erwirtschafteten Wert-

schöpfungsanteil (23,2%) ist dieser Förderanteil deutlich überdurchschnittlich, ein Umstand, der in noch verstärktem Ausmaß auch für die Erzeugung und Verarbeitung von Metallen (Förderanteil 22,2%; Wertschöpfungsanteil 12,5%) sowie für den Bereich Druckerei und Verlagswesen gilt (9,4% bzw. 2,4%). In der Sachgüterproduktion werden weiters die Bereiche Papier und Pappe (1,6% bzw. 0,5%) sowie Chemie und Erdöl (5,2% bzw. 3%) moderat stärker gefördert, Energie- und Wasserversorgung sowie Nahrungs- und Genußmittelindustrie können dagegen nur unterdurchschnittlich Fördermittel lukrieren. Große „Verlierer“ im Beihilfensystem sind schließlich neben dem vorwiegend aus Bundesmitteln alimentierten Fremdenverkehr vor allem sonstige Dienstleistungsbereiche, die bei einem Beitrag von 28,6% zum Wiener Urbanprodukt nur 9,4% des Fördervolumens auf sich vereinen können.

Die räumliche Allokation der von den WWFF-Förderprogrammen vergebenen Beihilfenmittel ist für den Zeitraum 1991–1993 mittels nachfolgender Karte 1 schematisch dargestellt. Aufgrund der noch immer großen Bedeutung von Ansiedlungsprogrammen (vor allem der STUVA) im Portefeuille des WWFF ballen sich Förderungen sowohl absolut als auch nach dem einem Projekt durchschnittlich zugewiesenen Fördervolumen in Stadtbezirken mit hoher Ansiedlungstätigkeit (3., 10., 22. und 23. Bezirk), die Förderintensität bleibt dabei den typischen Charakteristika von Ansiedlungsförderungen entsprechend relativ niedrig. Der räumlichen Ausrichtung des Immobilienmarktes in Wien entsprechend konzentrierten sich Fördermittel in den neunziger Jahren dabei allerdings nicht vorwiegend in den aus raumordnungspolitischen Gesichtspunkten zu forcierenden Stadtgebieten nördlich der Donau, mehr als ein Viertel aller Beihilfenmittel flossen vielmehr in den durch Standortgunst und unternehmerische Einstellungen begünstigten südlichen Bezirk Liesing. Auch differenziert das System der Förderaktionen des WWFF insgesamt nur zum Teil nach räumlichen *Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt*, wie sie etwa durch den Indikator Beschäftigte (am Arbeitsort) je Einwohner ausgedrückt werden können (Karte 1). Zwar kommen Bezirken mit hohen Arbeitsplatzdefiziten wie der Donaustadt oder der Brigittenau prominent Förderungen zugute, dies gilt jedoch auch für besser mit Arbeitsplätzen versorgte Gebiete wie Liesing oder den Bezirk Landstraße (16). Ihrer unterschiedlichen Zielsetzung entsprechend unterscheiden sich innerhalb dieses Gesamtrahmens einzelne Förderaktionen in ihrer räumlichen Inzidenz deutlich.

So kamen Gelder zur Technologieförderung (Karte 2) in den letzten drei Jahren vor allem dem Bezirk Liesing und einigen innenstadtnäheren Bezirken zugute, eine „ausgleichende“ Wirkung der Förderung hinsichtlich des räumlichen Technologiegrades der Sachgüterproduktion (wie er in der Karte durch den in der Industrie gezahlten Lohnsatz approximiert werden soll) kommt damit nicht zustande, ist aber im Falle der Technologieförderung auch nicht zu erwarten (und aus wachstumspolitischen Gründen auch nicht wünschenswert). Strukturpolitisch bedenklich scheint allerdings die geringe Bedeckung des Bezirkes Donaustadt (22.)

mit Fördermitteln der Technologieförderung, ein Umstand, der auf eine geringe Technologieorientierung der in diesem „Ansiedlungsbezirk“ vertretenen Betriebe hinweisen könnte (17). Auch die in ihrer Ausrichtung mit den Technologieförderungen verwandte Aktion „Qualifizierte Mitarbeiter“ richtet sich stärker an Betriebe im Zentrum sowie im Südwesten der Stadt und korreliert damit mit dem Anteil der durch diese Aktion als Zielgruppe erfaßten Hochqualifizierten an der Bevölkerungsverteilung. Ansiedlungsgebiete im Nordosten, aber auch im Südosten der Stadt werden auch von dieser Förderaktion nur geringfügig erfaßt.

Die großvolumige Struktur- und Umweltverbesserungsaktion korreliert aufgrund ihrer spezifischen Aufgabenstellung dagegen eindeutig mit den durch den Fonds begleiteten Ansiedlungs- und Umsiedlungsvorgängen in der Stadt, das Fördervolumen konzentriert sich aus diesem Grund klar auf die Bezirke Liesing und Donaustadt. Innenstadtbezirke mit hoher Beschäftigungsdichte sowie die Wohnbezirke im Westen blieben im Untersuchungszeitraum von STUVA-Mitteln nahezu unberührt, die wenigen hier geförderten Investitionen betrafen zudem oft auch Erweiterungsinvestitionen am gegebenen Standort. In diesem Sinn lassen sich auch die großen Wandlungsmuster innerhalb Wiens nachvollziehen: Umsiedlungen fließen vor allem in die südlichen Bezirke Liesing und Favoriten sowie in die Donaustadt.

Gänzlich andere Muster räumlicher Inzidenz zeigen schließlich jene Förderaktionen, die vor allem „nichtökonomischen“ Zielen, etwa der Nahversorgung oder der Verkehrsberuhigung dienen. So konzentrierten sich Fördermittel der „Nahversorgungsförderungsaktion“ (Karte 3) im wesentlichen auf die gut versorgten Gebiete der Innenstadt und einige stadtnahe Wohnbezirke, in die randlagigen Flächenbezirke mit niedriger Versorgungsdichte flossen dagegen kaum Fördermittel aus dem Titel Nahversorgung. Dies ist insofern problematisch, als Bezirke wie Floridsdorf, Donaustadt, Simmering oder Favoriten einen Großteil der im Zuge der Stadterweiterungsprogramme der Stadt neu erschlossenen Wohngebiete beherbergen, deren Versorgung mit Nahversorgungseinrichtungen noch nicht in allen Fällen gesichert erscheint. Es wäre daher zumindest diskutierbar, ob die derzeitige, auf die Modernisierung bestehender Betriebe abstellende Aktion nicht durch Fördermittel für neue Nahversorgungsstrukturen in den Stadterweiterungsgebieten ergänzt werden sollte. Nur so dürfte es jedenfalls gelingen, die Etablierung neuer (Konsum-) Pendlerströme in die Kernstadt hintanzuhalten und jene polyzentrische Entwicklung zu garantieren, die der STEP 1994 als sein räumliches Leitbild erkennen läßt.

5. Die Beihilfenprogramme des Bundes als Bestandteil des regionalen Systems direkter Wirtschaftsförderung

Es sei angemerkt, daß die Förderprogramme des WWFF zwar das dominierende Instrument direkter Wirtschaftsförderung der Stadt Wien

darstellen, allerdings nur einen kleinen Anteil der insgesamt an den Wiener Unternehmenssektor fließenden Beihilfenmittel ausmachen. So kamen im Beobachtungszeitraum 1991–1993 mehr als zwei Drittel aller in Wien vergebenen Mittel aus Programmförderungen des Bundes, die Aktionen der Stadt können somit tendenziell als Ergänzung der wirtschaftsfördernden Aktivitäten des Gesamtstaates angesehen werden.

Mit einem Fördervolumen (Barwert) von rund 1,05 Mrd. S pro Jahr im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 1993 flossen zuletzt rund 10,4% aller registrierten (18) Programmfördermittel des Bundes an Unternehmen in Wien. Bundes- und Landesaktionen ergänzen sich in ihrer inhaltlichen Dimension: Während sich ein großer und im Zeitablauf deutlich ansteigender Anteil der Beihilfen des Bundes in Wien auf Technologieförderungen (19) (64%) sowie Umweltaktionen (18%) bezieht, kommen im Beihilfenprogramm des Landes Strukturförderungen, namentlich der vor allem räumliche Ansiedlungsziele verfolgenden STUVA, eine wesentlich größere Bedeutung zu (58%). Aufgrund der stärkeren Ausrichtung auf Bereiche wie Technologieförderung und Umweltschutz, für die in den einschlägigen Passagen des EU-Wettbewerbsrechts zumindest im Bereich kleiner und mittlerer Unternehmen auch hohe Förderintensitäten zulässig sind, können Bundesförderungen schließlich auch einen deutlich höheren Anteil des gesamten Projektvolumens alimentieren. Die Förderintensität von Bundesförderungen in Wien liegt bei leicht steigender Tendenz über die gesamte Untersuchungsperiode deutlich über jener der WWFF-Programme.

Zusammen bewegten Programmförderungen des Bundes und des Landes in Wien im Durchschnitt der Jahre 1991–1993 schließlich ein Fördervolumen von rund 1,3 Mrd. S pro Jahr. Aufgestockt wird dieses Steuerungsvolumen aus Programmförderungen letztendlich auch durch Ad-hoc-Förderungen im Einzelfall, die oft durch Bund und Land alimentiert werden und in der Förderpraxis der letzten Jahre einen nicht zu unterschätzenden Einfluß ausübten. Aufgrund eines Höchstwertes von rund 500 Mill. S allein aus dem Landesbudget im Jahr 1993 kumulieren Mittel der Stadt Wien für *Einzelförderungen* in der oben angezogenen Vergleichsperiode 1991–1993 auf rund 273 Mill. S pro Jahr, das gesamte Steuerungsvolumen der regionalen Wirtschaftsförderung steigt aufgrund dieser Einzelförderungen auf rund 0,3% des Brutto-Urban-Produktes. Die sektorale Wirkung dieser Einzelförderungen ist übrigens deutlich auf wenige Wirtschaftsbereiche beschränkt. In den Jahren 1989 bis 1992 dominierten bei stark fluktuierenden Volumina Zuschüsse an meist in ausländischem Besitz stehende Ansiedlungen im Bereich Elektronik, Elektrotechnik mit mehr als 43% aller gewährten Förderungsmittel, zusammen mit der ebenfalls hohen Unterstützung von (größtenteils Tageszeitungs-)Druckereien (20%) gingen damit rund zwei Drittel aller für Einzelförderungen aufgewandten Mittel an nur zwei Wiener Industriezweige. Insgesamt bleibt festzuhalten, daß der regionalen Wirtschaftsförderung mit dem Instrument der direkten Programmförderung ein Instrument zur Verfügung steht, das moderate Steuerungselemente

zur Unterstützung eines vorwiegend vom Unternehmenssektor zu leistenden Anpassungsprozesses bereitstellt.

6. Forderungen an eine moderne Wirtschaftsförderung

6.1 Umfassende Technologieförderung

Der Unterstützung von Innovation und Technologiefähigkeit wird auch in Zukunft große Bedeutung zukommen. Angesichts der dramatischen Lohnkostendifferentiale durch die Ostöffnung ist aktive (offensive) Strukturpolitik für das Überleben des regionalen Produktionssystems entscheidend. Vor allem die Unterstützung des Strukturwandels einfacher, leicht kopier- und transferierbarer Produktionssparten zu hochwertigen Spezialprodukten, für die der Standort Wien komparative Vorteile bietet, sowie von produktzyklisch „alten“ Produkten zu solchen in frühen Phasen des Produktlebenszyklus ist wesentlich. Die Innovationsorientierung Wiener Unternehmen ist indirekt zu beeinflussen, indem Barrieren und Transaktionskosten des Technologietransfers abgebaut werden, damit die externen Effekte von Investitionen in Forschung und Entwicklung internalisiert werden. *Mit Forschungsmarketing in enger Zusammenarbeit zwischen Universitäten und Wirtschaftsförderung ist die Ausrichtung von Forschungseinrichtungen zu überprüfen und sind Kontakte zwischen Wissenschaftlern und Unternehmen zu organisieren.* Wien ist als Standort für Forschung zur Adaption von Produktionen und Produktionstechniken an Ost-Mitteleuropa geeignet, auf Vernetzung industrieller und wissenschaftlicher Forschungskapazitäten zu interdisziplinären Forschungsgemeinschaften („Transfer Sciences“) hinzuwirken, wie erste Erfolge der Wiener Wirtschaftspolitik mit dem IMP-Gentechnologiezentrum am Rennweg vorzeigen.

6.2 Standortbildende Bodenpolitik

Bodenpolitik als Geschäftsfeld der Wirtschaftsförderung bekommt neue Perspektiven. Es geht über das normale (Einzel-)Flächengeschäft hinaus um vorsichtige Clusterbildung zum Aufbau innerbetrieblicher Netzwerke und Aufbau von (teilweise themenorientierten) Industrie- und Gewerbeparks und Technologie- und Gründerzentren. Als größter Anbieter von Gewerbeimmobilien hat der WWFF große Verantwortung in der Durchsetzung des räumlichen Leitbildes des Stadtentwicklungsplanes 1994. *Für den Standort Transdanubien sind attraktivitätssteigernde Maßnahmen erforderlich. Mit Errichtung spezialisierter, hochwertig erschlossener Standorte mit modernen Themen und Designs ist die Imagekorrektur der Bezirke Floridsdorf und Donaustadt in Richtung „Standorte für hochwertige Produktionen“ voranzutreiben.*

6.3 Katalysatorfunktion gegenüber der Verwaltung

Die Aufwertung Wiens zum internationalen Dienstleistungszentrum ist nicht allein mit klassischer kommunaler Wirtschaftsförderung zu erreichen. Es bedarf eines breiten Maßnahmenbündels standortgestaltender Aktivitäten im Bereich materieller wie immaterieller Infrastruktur. Die Wirtschaftsförderung muß als Initiator und Meinungsbildner fungieren, der die Durchsetzung des Gesamtkonzept gegenüber Landes- und Bundesstellen verfolgt. Er hat deutlich zu machen, daß Wien als einziger Standortraum Österreichs die Chance einer internationalen Positionierung als Dienstleistungszentrum hat, weshalb Schwerpunktsetzung auch aus wachstumspolitischen Gründen sinnvoll ist. Die städtische Wirtschaftsförderung muß daher eine Vermittlerrolle und „Lotsenfunktion“ zwischen kommunaler Verwaltung und Privatunternehmen übernehmen.

6.4 Förderung von Netzwerken

Die Bereitstellung von Informations- und Beratungsleistungen muß der materiellen Investitionsförderung zumindest ebenbürtig werden. Die Förderung von Produktionsnetzwerken muß durch Beratung über Kooperationslösungen und spezifische Angebote wie Zugriff auf internationale Datenbanken oder Organisation von Zulieferbörsen erfolgen. Dabei ist verstärkte Kooperation im Großraum auf grenzüberschreitender Ebene anzustreben.

6.5 Internationalisierung durch Kooperation

Netzwerkförderung hat zentrale Bedeutung für das Aufgabenfeld Internationalisierung, das angesichts internationaler Arbeitsteilung und der Wiener Defizite künftige Förderanstrengungen legitimiert. Aus Gründen des EU-Rechts muß Förderung der Internationalisierung direkt am mangelnden internationalen Vertriebsnetz für den großen europäischen Absatzmarkt ansetzen. Horizontale Kooperationen zwischen inländischen Unternehmen zur Bearbeitung der EU-Märkte wie die Vermittlung von bilateralen Agreements zwischen EU-Unternehmen und heimischen Anbietern sind anzuraten.

Beihilfen könnten gemeinsame Anstrengungen von kleinen und mittleren Unternehmen in Werbemaßnahmen oder Markencreation unterstützen, indem entsprechende Konzeptarbeiten und Marketing-Aktivitäten in die geförderten „immateriellen Investitionen“ aufgenommen werden. Bemühungen passiver wie aktiver Internationalisierung über Direktinvestitionen sind zu unterstützen. Wirtschaftsförderung muß Wien als Standort für Unternehmen aus der EU und anderen hochentwickelten Industriestaaten attraktiver machen, Fördermaßnahmen hei-

mische Unternehmen befähigen, die Arbeitsteilung mit Osteuropa im Sinne des „industriellen Zentralraums“ durch die Auslagerung von einfachen Fertigungsfunktionen zu nutzen und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit zu optimieren.

6.6 Umfassendes Standortmarketing

Standortmarketing muß den klassischen Funktionen der Öffentlichkeitsarbeit genügen und bei der positiven Besetzung und dem Bekanntheitsgrad Wiens ansetzen. „Mega-Marketing“ ist für Wiener Produkte als firmenübergreifende Strategie sinnvoll. Einvernehmen ist herzustellen, daß erfolgreiches Standortmarketing des Zusammenwirkens aller beteiligten Verwaltungsstellen bedarf. Zur Investorenwerbung sollten internationale Kooperationen mit Institutionen der Wirtschaftsförderung angestrebt werden.

6.7 Verstärkte Förderung von Unternehmensgründungen

Besondere Unterstützung von Neugründungen im Förderungssystem liegt nahe. Dabei wäre die „Lotsenfunktion“ der Wirtschaftsförderung im komplexen Bewilligungsprozeß von Produktionen wichtig. Förderaktivitäten im Gründerbereich müßten durch Beratungskomponenten – etwa in „Gründerzentren“ – ergänzt werden. Existenzgefährdende kaufmännische Defizite sind auszuräumen. Die Behandlung von Unternehmensgründungen im Fördersystem der Stadt sollte einer generellen Überprüfung unterzogen werden. Ausschluß von Gründungen aus Beihilfenprogrammen wegen Risikoüberlegungen erscheint wenig sinnvoll.

6.8 Unterstützung der Arbeitsmarktpolitik

Institutionelle Bestandspflege über Betriebskontakte könnte als Frühwarnsystem für den neuen Wiener Arbeitnehmerförderungsfonds (WAFF) fungieren. Bei betrieblichen Problemen könnten früh Qualifizierungs- oder Beschäftigungsinitiativen erarbeitet werden. Der Kontakt WWFF – WAFF ist zu institutionalisieren, um mit Wissen über die betrieblichen Bedürfnisse und mit Wissen um Details und die Struktur des Arbeitsmarktes in Wien Synergien für effiziente Vollbeschäftigungspolitik zu erschließen.

7. Sofort umsetzbare Forderungen

- Evaluierung bestehender und zukünftiger Förderprogramme hinsichtlich der beabsichtigten Zielsetzungen unter besonderer Berück-

sichtigung von Beschäftigungseffekten, z. B. Aktion „Qualifizierter Mitarbeiter“: Aktionen mit großem Fördervolumen – vor allem die neue Aktion „Wiener Innovations- und Technologieförderung“ – sollten an ein erweitertes Prüfungsprocedere auf Basis stärkerer Kriterienbindung – wie derzeit in einigen Programmen des Bundes wie TOP mit Erfolg praktiziert – gebunden werden.

- Der durch die Ostöffnung gewachsenen Gefahr einer Aufweichung der Sozialstandards durch das Entstehen eines sogenannten „grauen“ Arbeitsmarktes muß entgegengewirkt werden. Die Einhaltung arbeits- und sozialrechtlicher Standards ist als Minimalkriterium mit selektierender Wirkung explizit in alle Förderungsrichtlinien aufzunehmen.
- Einige ältere, gießkannenmäßige Förderaktionen sollten im Fördergegenstand eingegrenzt werden. Förderwürdigkeit von Kraftfahrzeugen im Rahmen der Klein(st)betriebsförderung ist kritisch zu hinterfragen.
- Die Koordination von Aktionen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften ist notwendig. Ein internes Informationssystem sollte installiert werden, um Doppel- und Mehrfachförderungen zu verhindern. Das Landesinformationssystem ist zu perfektionieren und in ein Informationssystem einzubinden, das alle Maßnahmen der direkten Wirtschaftsförderung in Österreich erfaßt (wie es für die diversen Bundesförderungen mit der FINKORD-Datenbank begonnen wurde). In Fällen, in denen das Land etwa eine Bundesförderung aufstockt, wäre die verwaltungsvereinfachende Abstimmung des Prüfungsverfahrens fortzusetzen und zu vertiefen.
- Die Bedeutung kleinräumigen Wettbewerbs mit dem Umland in einem durch internationalen Standortwettbewerb geprägten Umfeld geht zurück. Kooperation in der überregionalen Profilierung der Agglomeration im Standortwettbewerb gewinnt an Bedeutung. Dem muß das Verhältnis der Landesförderungsstellen Rechnung tragen. In klaren Fällen der Standortgunst sollten ansiedlungswillige Betriebe an den beteiligten Partner „weitergereicht“ werden. Verstärkung und Institutionalisierung der Zusammenarbeit vor allem mit den wirtschaftsfördernden Organisationen in Niederösterreich ist notwendig und sinnvoll. Dem könnte der Aufbau eines (zunächst informellen) Arbeitskreises unter Einschluß der jeweiligen Landsförderstellen dienen. Er sollte die Ansiedlungspolitiken unter Berücksichtigung ökonomischer, raumplanerischer und umweltpolitischer Gesichtspunkte abstimmen, überregionale Standortwerbung aufnehmen und vernünftige Lösungen für meist monetäre Hindernisse (z. B. Finanzausgleich) regionaler Kooperation erarbeiten.

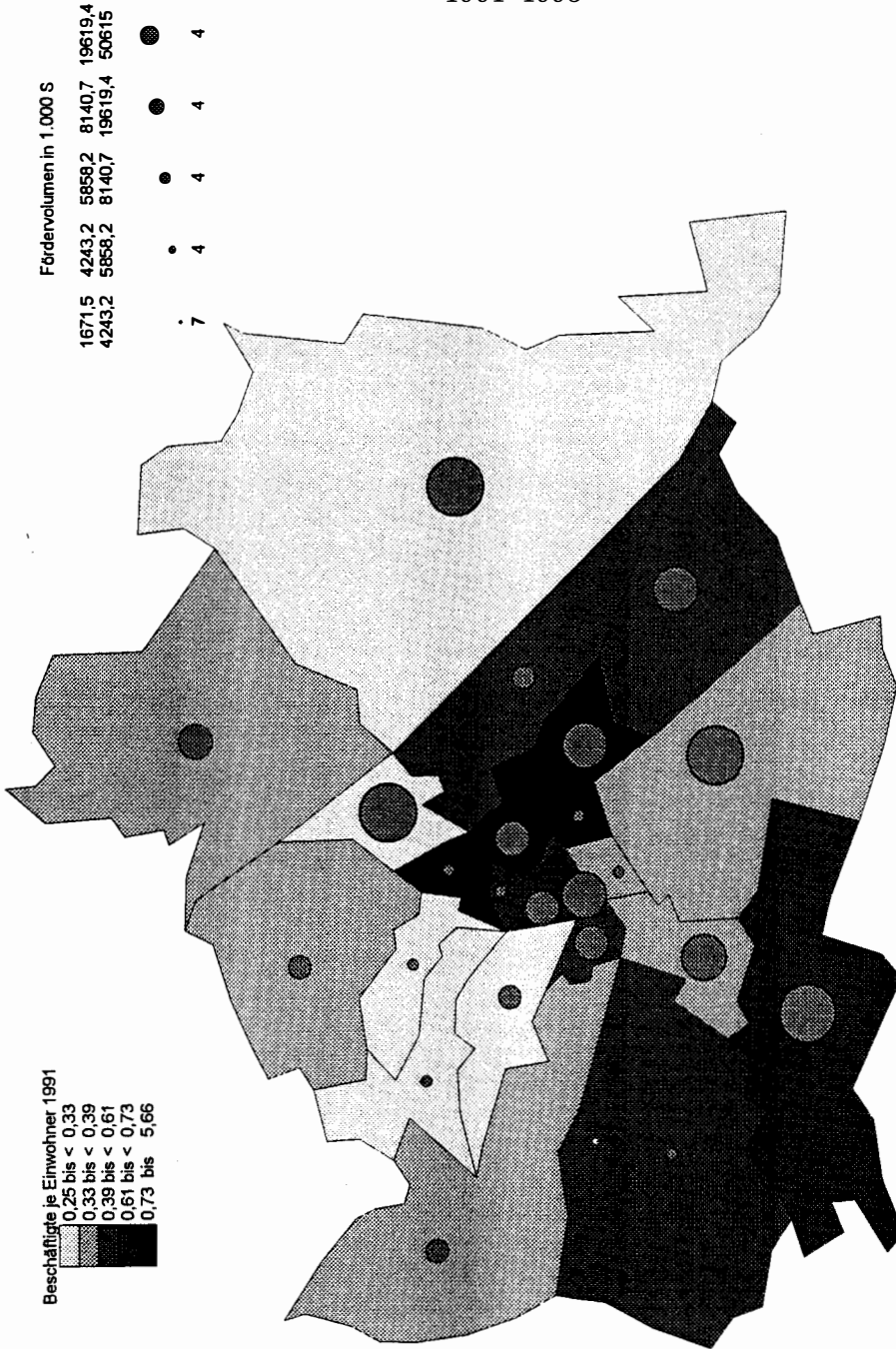
Anmerkungen

- (1) Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Peter Mayerhofer) im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien; Konzeption und Koordination: Josef Schmeie.
- (2) Ähnlich wie später der Wiener Wirtschaftsförderungsfonds kann die Innova durch die Mitbeteiligung von Wiener Handelskammer und einigen Banken bereits als frühe Form der „Public-Private-Partnerships“ angesehen werden. Allerdings war der Gesellschaft, die Projekte der Wiener Wirtschaft mit hohem Neuigkeitsgrad durch zinsfreie Darlehen fördern sollte, aufgrund hoher Ausfallsquoten bei den von ihr unterstützten Projekten nur wenig Erfolg beschieden, so daß sie schon 1986 wieder aufgelöst wurde.
- (3) Nach Kantner (Gewerbe und Industrieimmobilien im Großraum Wien für den produzierenden Sektor, Wien 1994) wird der WWFF bis zum Jahr 2000 mit Abstand wichtigster Anbieter von Gewerbe- und Industrieimmobilien in Wien sein, mit Schwerpunkt auf dem Zeitraum zwischen 1996 und 2000 wird der Fonds danach rund 40% des gesamten Angebots an Gewerbeimmobilien in Wien bereitstellen.
- (4) Dies erscheint insofern als notwendig, um die Durchschlagskraft übergreifender raumordnungspolitischer Vorstellungen zu sichern und teilweise bestehende negative Erfahrungen mit dem Stadtentwicklungsplan 1983 – etwa in bezug auf die dort vorgesehenen „Grünkeile“ – hintanzuhalten.
- (5) Auch für sonstige Vorhaben im Interesse der Wiener Wirtschaft – etwa für die Errichtung von Güterterminals oder Park-and-ride-Anlagen – stellt der WWFF die erforderlichen Flächen bereit.
- (6) Sowohl STEP 1994 als auch ein vor kurzem fertiggestelltes räumliches Leitbild für die Agglomeration (Mayerhofer – Palme: Regionales Wirtschaftskonzept für die Agglomeration Wien, Wien 1994) setzen aufgrund zunehmender Ballungsprobleme im südlichen Siedlungsband vor allem auf die Entwicklung der durch die reaktivierten Wirtschaftsbeziehungen zu den angrenzenden ost-mitteleuropäischen Staaten aufgewerteten Stadtgebiete in Nordosten und Südosten der Stadt.
- (7) Allerdings bleiben die hier dargestellten quantitativen Relationen aufgrund von Meß- und Zuordnungsproblemen lediglich grobe Indikatoren für die Zuordnung der Aktivität.
- (8) So zeigt Mayer (Metropole Wien, Wien 1992) Möglichkeiten auf, durch die entsprechende Gestaltung behördeninterner Vorgänge die Vorteile der Mehrfachstellung der Organe der Stadt als Landes- und Gemeindeorgane zu einer koordinierten Durchführung von Bewilligungsverfahren zu nutzen.
- (9) Ausnahmen sind etwa die neu aufgelegten Förderaktionen des Bundes und des Landes Wien („Qualitätssicherung“, „Produktfindung“) im Rahmen des Innovations- und Technologiefondsgesetzes, in denen die Förderentscheidung durch eine gemeinsame Bewertungskommission getroffen wird. Neben der aufgrund ihrer Entscheidungskompetenz zentralen MA 5 üben auch die Magistratsabteilung für allgemeine Finanz- und Wirtschaftsangelegenheiten sowie Abgaben (MA 4) einen gewissen konzeptionellen Einfluß auf die strategische Ausrichtung der Wirtschaftsförderung in Wien aus.
- (10) Keine Berücksichtigung finden hier die dem Unternehmenssektor in Wien ebenfalls offenstehende Investitionsförderungsaktion, die Betriebsübernahmekreditaktion sowie die Vergabe von Krediten aus dem Kammerjubiläumsfonds. Diese Aktionen werden ohne Beteiligung von Budgetmitteln der öffentlichen Hand von der Wirtschaftskammer Wien ausgerichtet.
- (11) Eine ökonomische Legitimation für eine generelle Fremdenverkehrsförderung gibt es kaum: der Charakter eines öffentlichen Gutes liegt im Fall der geförderten Infrastrukturinvestitionen meist nicht vor, auch die vom Tourismus erbrachten externen Effekte sind zumindest teilweise negativ (Ballungskosten, Verkehrsprobleme), sodaß daraus kein wirklicher Bedarf für Eingriffe in die marktmäßige Allokation der Ressourcen abgeleitet werden kann.

- (12) Die hier geförderten Investitionen stellen keinesfalls öffentliche Güter dar, auch externe Effekte sind zumindest in positiver Richtung nicht erkennbar. Eine ausreichende regionale Versorgung mit Druckereileistungen scheint bei unbeeinflusster Marktallokation angesichts der sektoralen Konzentration von Druckereien in Wien durchaus gegeben. Immerhin erwirtschaften industrielle und großgewerbliche Druckereien in Wien rund 5,6% der regionalen Wertschöpfung, ihr Anteil am Gesamtprodukt liegt damit mehr als doppelt so hoch wie in Österreich insgesamt. Schließlich sind auch Legitimationen defensiver Industriepolitik (abrupter Anpassungsdruck) schwerlich auf Druckereien anwendbar: Zwar ging die Beschäftigung im entsprechenden Wirtschaftsbereich zwischen 1983 und 1991 mit -18,1% etwas stärker zurück als in Industrie und Gewerbe insgesamt (-14,1%), dies allerdings nicht aufgrund einer überdurchschnittlichen starken Abnahme der Druckleistung: Die von den einschlägigen Betrieben in Wien erzeugte Wertschöpfung stieg im selben Zeitraum um knapp 30% an.
- (13) Anzahl der Fälle und Projektsummen könnten durch Elemente der Doppel- und Mehrfachförderung zu hoch ausgewiesen sein, eine entsprechende Korrektur war aufgrund fehlender institutionalisierter Kumulierungskontrolle nicht möglich.
- (14) Regionale Investitionsdaten sind nur für den Bereich Industrie und Gewerbe verfügbar.
- (15) Hier werden „nur“ einige wichtige Programmförderungen des WWFF auf deren sektorale und räumliche Allokation angeführt. Für interessierte Personen kann die Studie in der AK Wien, Abteilung Kommunalpolitik, kostenlos angefordert werden.
- (16) Die ebenfalls niedrigen Förderhöhen im Westen der Stadt entsprechen dagegen der topographischen Situation sowie der traditionellen Ausrichtung dieser Bezirke auf Wohnnutzung.
- (17) Der hohe Lohnsatz wäre in diesem Fall allein als strukturelles Merkmal der hier konzentrierten Großbetriebe und weniger als Indiz für hohe Technologieorientierung zu werten.
- (18) Bisher nicht in FINKORD erfaßt sind die Aktionen der BÜRGES, die Fremdenverkehrsaktionen des BMwA, die Exportkredite der Kontrollbank, Wechselkredite mit Bürgschaft durch die OeNB sowie Mittel für Patentförderung/Seedfinancing und Altlastensanierung. Vor allem das Fehlen großer Teile der Fremdenverkehrs- und Kleingewerbeförderungen des BMwA dürfte zu einer deutlichen Unterschätzung der vergebenen Bundesförderungsmittel in Wien führen. Mitarbeiter des BKA (FINKORD) gehen von einer Dokumentationslücke von bis zu 25% aus.
- (19) Mittel aus ITF und FFF, ERP-Innovations- und Technologieförderung, TOP-Fertigungsüberleitung, ERP-Infrastrukturprogramm (Technologiezentren) sowie Struktur- und Qualitätsoffensivprogramm des BMöWuV.

Karte 1:

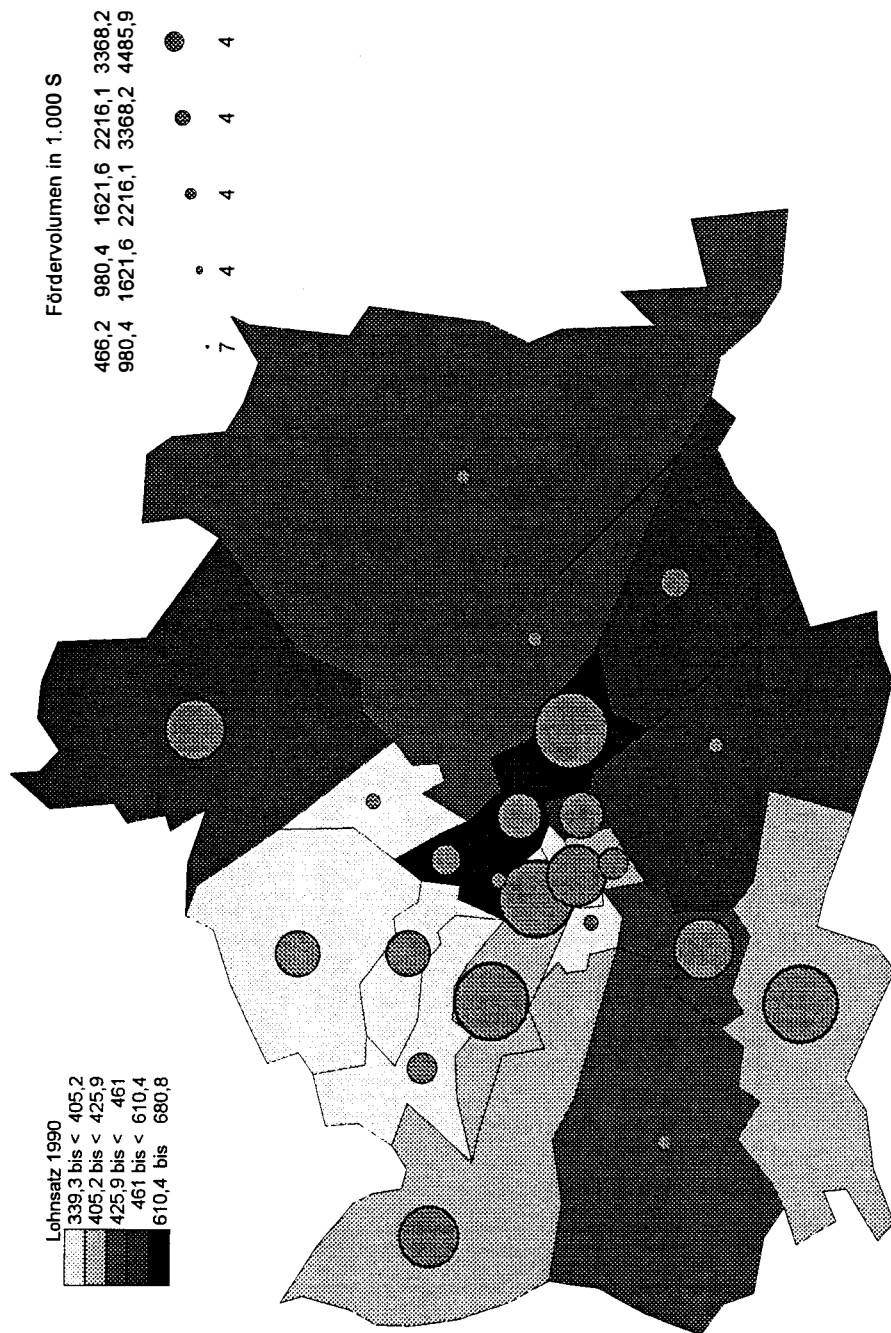
**Räumliche Problemlagen und Förderaktivitäten des WWFF
1991–1993**



Quelle: WWFF, ÖSTAT; eigene Berechnungen.

Karte 2:

Räumliche Inzidenz der Technologieförderung
Förderung nach Bezirken 1991–1993



Quelle: WWFF, ÖSTAT; eigene Berechnungen.

Karte 3:**Räumliche Inzidenz der Nahversorgungsförderungsaktion
Förderung nach Bezirken 1993**

Quelle: WWFF, ÖSTAT; eigene Berechnungen.

Tarifsystem, Lohn- und Stabilisierungspolitik in Dänemark

Ein Beispiel für kontrollierte Dezentralisierung der Lohnverhandlungen

Michael Mesch

1. Einleitung

Das Tarifsystem und die Lohnpolitik in Dänemark waren in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten von erheblichen Änderungen geprägt. Dabei ist durchaus von einer gewissen Dezentralisierung der Lohnverhandlungen zu sprechen. Dezentralisierung bedeutet allerdings nicht den Übergang zu vollkommen unkoordinierten Lohnverhandlungen auf der Ebene der Unternehmungen und Betriebe, sondern den Übergang von zentralisierten, branchenübergreifenden Verhandlungen der Dachverbände der Sozialpartner zu koordinierten und synchronisierten Kollektivvertragsverhandlungen auf der Branchenebene. Dabei spielten auf der Gewerkschaftsseite Verhandlungsgemeinschaften für umfassende Wirtschaftsbereiche eine immer größere Rolle.

Die Ursachen für diese Veränderungen sind in den wirtschaftlichen Problemen Dänemarks in den siebziger und achtziger Jahren und im Scheitern der zentralisierten Lohnverhandlungen zu suchen.

Das ab 1982 verfolgte, mittelfristig orientierte Stabilisierungskonzept, dessen Hauptziel in der Wiederherstellung eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts bestand, wählte die Hartwährungsoption. Dieser währungspolitische Kurs bedurfte der Unterstützung durch eine Lohnpolitik, welche auf die Erhaltung der internationalen Konkurrenzfähigkeit Bedacht nahm.

Im Rahmen dieser Stabilisierungspolitik spielte zunächst imperative staatliche Einkommenspolitik eine wichtige Rolle. Erst nach Beendigung der staatlichen Eingriffe und der Aufhebung der Lohnindexierung gewannen die Tarifverbände die Kontrolle über die Lohnentwicklung zurück. Ende 1987 trafen die Sozialpartner und die Regierung eine Ab-

sprache über eine mit den Wettbewerbserfordernissen im besonderen und dem Stabilisierungskonzept im allgemeinen konsistente Lohnpolitik.

Die Veränderungen im Lohnverhandlungssystem, die sich Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre vollzogen, lassen sich mit dem Begriff „kontrollierte Dezentralisierung“ charakterisieren. Die indirekte Koordination der Abschlüsse erfolgte durch „*pattern bargaining*“, wobei der exponierte Wirtschaftssektor die Lohnführerschaft übernahm. Dies ermöglichte die Dämpfung des nominellen Lohnauftriebs. Somit hatte die Lohnpolitik wesentlichen Anteil an den stabilisierungspolitischen Erfolgen im Hinblick auf Preisstabilität und Leistungsbilanz.

2. Die wirtschaftliche Anpassung an die beiden Ölpreisschocks

Dänemark befand sich bereits vor dem ersten Ölpreisschock in einer vergleichsweise ungünstigen wirtschaftlichen Situation, gekennzeichnet durch hohe Inflation, Marktanteilsverluste dänischer Exporte und ein erhebliches Leistungsbilanzdefizit. Die massive Ausweitung des öffentlichen Sektors und der durch staatliche Förderungen und steuerliche Sonderregelungen begünstigte Boom der Bauwirtschaft Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre setzten inflationäre Mechanismen in Gang, welche das „Skandinavische Inflationsmodell“ auf den Kopf stellten: Die Überhitzung im geschützten Sektor bewirkte dort hohe nominelle und reale Lohnsteigerungsraten, welche dann durch die Marktmechanismen und die Lohnpolitik der Gewerkschaften auf den exponierten Sektor übertragen wurden. Infolgedessen verschlechterte sich ab Mitte der sechziger Jahre die internationale Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Sektors, gemessen an den relativen Lohnstückkosten in gemeinsamer Währung, und im Ausland traten beträchtliche Marktanteilsverluste ein. 1973, am Ende der Hochkonjunktur, beschleunigte sich diese Entwicklung nochmals: Die Effektivverdienste in der Industrie stiegen um 18,8%, real 9,5%, wodurch die relativen Lohnstückkosten rund 13% höher als 1964 lagen.

Der erste Ölpreisschock verschärfte die wirtschaftliche Lage. Die dänischen Terms of Trade verschlechterten sich drastisch (-17,5% 1973/74). Durch die Bindung der Löhne an einen Verbraucherpreisindex wurde die importierte Inflation sehr rasch auf die inländische Kostenstruktur übertragen. Die Teuerungsrate sprang 1974 auf 15,3%. Die Effektivverdienste in der Industrie stiegen (trotz staatlicher Zwangsschlichtung!) um 21,5%, was die internationale Konkurrenzfähigkeit nochmals beeinträchtigte. Aufgrund der Terms of Trade-Verluste und der außerordentlich hohen Lohnzuwachsraten entstand 1974/75 eine erhebliche negative reale Arbeitskostenposition (1). Das Leistungsbilanzdefizit erhöhte sich. Zu diesen Problemen trat steigende Arbeitslosigkeit hinzu.

Die von den Sozialdemokraten geführten Mitte-Links-Koalitionsregierungen suchten die schwere Rezession, welche die dänische Wirtschaft 1974/75 durchlief, mittels expansiver Fiskalpolitik zu überbrücken: Der Überschuß im gesamtstaatlichen Budget im Ausmaß von 3% des BIP im Jahre 1974 verwandelte sich in ein Nettodefizit von rund 1,5% im folgenden Jahr. Dieser expansive wirtschaftspolitische Kurs war jedoch aufgrund der offenen außenwirtschaftlichen Flanke nicht durchzuhalten: 1976 stieg das Leistungsbilanzdefizit sprunghaft auf 4,9% des BIP.

Geboten war in dieser Situation die Einschränkung des privaten Verbrauchs durch eine Senkung der real verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und die Verschiebung der Ressourcen in den exponierten Sektor. Einige wirtschaftspolitische Optionen, die dafür prinzipiell zu erwägen waren, kamen nicht in Frage: Eine Abwertung der Krone zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit schied aus, da die Indexbindung der Löhne die positiven Effekte rasch aufgehoben hätte. Bis 1979 verfolgte Dänemark daher eine Hartwährungspolitik. Eine Senkung der real verfügbaren Einkommen via *fiscal drag* im Einkommensteuersystem war durch die im Jahre 1975 beschlossene Steuerreform unmöglich: Ab 1976 (und bis 1979) wurde der Einkommensteuertarif jährlich gemäß der Steigerungsrate der Stundenlöhne in der Industrie angepaßt. Diese Maßnahme erschwerte die Aufgabe der Stabilisierungspolitik, denn sie hatte eine Erhöhung der real verfügbaren Einkommen der Haushalte zur Folge. Restriktive Fiskalpolitik war daher nur mittels Anhebung der indirekten Steuern realisierbar. Diese Steuererhöhungen dämpften zwar den privaten Verbrauch, trugen aber gleichzeitig zur anhaltend hohen Teuerung bei.

Das zweite Instrument, dessen sich die Regierungen bedienten, war die imperative Einkommenspolitik. Der Reichstag machte von der Möglichkeit der Zwangsschlichtung per Gesetz Gebrauch und lockerte die Bindung der Löhne an die Verbraucherpreisentwicklung (siehe unten Abschnitt 3).

Diese wirtschaftspolitische Strategie brachte bis 1979 keine greifbaren Erfolge. Die staatliche Einkommenspolitik hatte nur geringe Wirkung, da die Lohndrift die Rückgänge in den Tariflohnsteigerungsraten und in der automatischen Indexierung teilweise kompensierte. Die negative reale Arbeitskostenposition konnte daher nicht beseitigt werden, die Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Industrie besserte sich nicht entscheidend. Die Leistungsbilanz wies weiterhin ein erhebliches Defizit aus, die Inflationsrate schwankte um die Zehn-Prozent-Marke und die Arbeitslosenrate verharrte auf dem für dänische Verhältnisse ungewohnt hohen Niveau.

Der zweite Ölpreisschock veranlaßte zur Aufgabe der Hartwährungspolitik. Im Zeitraum 1979 bis 1982 wurde die Krone mehrmals abgewertet. Dies hatte eine Verbesserung der relativen Lohnstückkosten in gemeinsamer Währung um rund 15% zur Folge. Selbst unter den Bedingungen der schwachen internationalen Konjunktur stiegen die Exporte

wesentlich, so daß Marktanteile zurückgewonnen werden konnten, und das Leistungsbilanzdefizit verringerte sich. Trotz des positiven Außenbeitrags geriet die dänische Wirtschaft 1980/81 in eine schwere Rezession. In dieser Phase nahm die Arbeitslosenrate sehr stark zu und erreichte 1981 9,2%. Gleichzeitig stieg das Nettodefizit des Budgets auf 6,9% des BIP.

3. Die Krise der zentralisierten Lohnverhandlungen in den siebziger Jahren

3.1 Das dänische Lohnverhandlungssystem

Die Zuwächse der Effektivverdienste der Arbeitnehmer im privaten Sektor setzten sich bis Mitte der achtziger Jahre aus drei Bestandteilen zusammen: erstens aus der Erhöhung der Tariflöhne, welche entweder zentral von den Dachverbänden oder dezentral auf der Ebene der Branchen bzw. Berufsgruppen ausgehandelt wurden; zweitens aus jenen zusätzlichen Beträgen, die sich aus der Lohnindexierungsautomatik ergaben; drittens aus der Lohndrift.

- Tarifloohnerhöhungen: Bis in die frühen siebziger Jahre kennzeichnete eine starke Zentralisierung das Tarifverhandlungssystem. Der dänische Gewerkschaftsbund LO, die größte der gewerkschaftlichen Dachorganisationen (siehe Anhang „Die dänischen Gewerkschaften“), und der Arbeitgeberdachverband DA verhandelten alle zwei Jahre über ein Rahmenabkommen, das die Erhöhungen der tariflichen Minimal- bzw. Normallöhne, Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen, Sozialleistungen, Ausbildungsprogramme und ähnliches regelte. Die in der Folge auf Branchenebene bzw. für bestimmte Berufsgruppen von den Einzelgewerkschaften und den jeweiligen Arbeitgeberorganisationen abgeschlossenen Kollektivverträge orientierten sich am Inhalt der Generalvereinbarung. Während die Mitgliedsorganisationen der DA verpflichtet waren, ihrem Dachverband die Verhandlungsergebnisse zur formellen Genehmigung vorzulegen, besaß die LO kein derartiges Vetorecht gegenüber den Abschlüssen der Einzelgewerkschaften.

Auch die Abkommen im privaten Sektor außerhalb des LO-DA-Segments übernahmen im wesentlichen die dort vereinbarten Regelungen.

Die Tarifverträge ließen sich nach der Entlohnungsform unterscheiden: Im gesamten öffentlichen Sektor und in einigen Tarifbereichen des privaten Sektors, insbesondere für unqualifizierte Arbeitskräfte, fand das sog. Normallohnsystem Anwendung. Die Tarifverträge legten die Normallöhne bzw. -gehälter jeweils für die gesamte Geltungsperiode fest. Für die Metallindustrie und andere Industriezweige, die

Büros und den Handel galt das sog. Minimallohnsystem, d. h. der Kollektivvertrag regelte ausschließlich die Mindestlöhne, wobei diese Regelungen jeweils nur für eine kleine Minderheit unmittelbare Bedeutung hatten. Die Istlöhne wurden von den Arbeitgeber und den gewerkschaftlichen Vertrauensleuten in den Betrieben ausgehandelt. Im Unterschied zu den Kollektivverträgen trat nach diesen betrieblichen Vereinbarungen keine Friedensverpflichtung in Kraft. Zum Minimallohnsystem gehörte ferner eine Begünstigungsklausel, welche den Arbeitnehmern auch während der Geltungsdauer einer bestehenden Betriebsvereinbarung die Möglichkeit zur Wiederaufnahme von Lohnverhandlungen in den Betrieben für den Fall bot, daß in vergleichbaren Unternehmungen höhere Löhne gezahlt wurden.

Sowohl im Normal- als auch im Minimallohnsystem erfolgte die Festlegung der Tariflohnerhöhungen nicht prozentuell, sondern in Form von einheitlichen zusätzlichen Absolutbeträgen pro Stunde. Diese Vorgangsweise entsprang den egalitären Zielsetzungen der gewerkschaftlichen Lohnpolitik. Die mächtigen Einzelgewerkschaften HK und SiD, die vor allem unqualifizierte Arbeitskräfte vertraten, setzten in den zentralen Abkommen ein weiteres nivellierendes Element durch: Die den Niedriglohnbeziehern im Normallohnsystem gewährten zusätzlichen Fixbeträge lagen regelmäßig über jenen für die Niedriglohnbezieher im Minimallohnsystem. Auf diese Weise wurde die Lohndrift zumindest teilweise antizipiert.

- Indexierungsautomatik: Die Stundenlöhne waren kollektivvertraglich an einen speziellen Verbraucherpreisindex gebunden, welcher die Preiseffekte der Änderungen von indirekten Steuern und Subventionen nicht berücksichtigte. Für jeden Anstieg dieses Index um drei Prozentpunkte innerhalb eines halben Jahres gelangte ein fixer Betrag zur Auszahlung (jeweils im Jänner und Juli). Diese Lohnindexierungsautomatik bot zwar keine volle Kompensation für die Teuerung, war aber dennoch das umfassendste System dieser Art in Westeuropa und trug wesentlich zur Reallohnrigidität im Gefolge des ersten Ölpreisschocks bei. Aufgrund der Auszahlung gleicher Absolutbeträge besaß auch die Lohnindexierung eine nivellierende Wirkung.
- Lohndrift: Die Lohndrift resultierte erstens aus den Betriebsverhandlungen über die Istlöhne für die Arbeitnehmer im Minimallohnsystem. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre entfielen mehr als fünfzig Prozent des Effektivverdienstzuwachses der Facharbeiter auf die Driftkomponente. Zweitens bestand auch im Normallohnsystem die Möglichkeit für zusätzliche Lohnverhandlungen, beispielsweise bei der Einführung oder Änderung des Akkordsystems.

Aufgrund der größeren Bedeutung der übertariflichen Lohnzuschläge im Minimallohnsystem waren Facharbeiter stärker von der Lohndrift begünstigt als unqualifizierte Arbeitskräfte. Diese Verteilung der Lohndrift hob somit die nivellierende Wirkung, die sowohl von den Rahmenabkommen als auch von der Lohnindexierung ausging, wieder zumindest teilweise auf. Die Auseinandersetzungen zwischen ver-

schiedenen Arbeitnehmergruppen und deren Gewerkschaften über die relativen Löhne hatten eine Lohn-Lohn-Spirale zur Folge, welche die überhöhten nominellen Lohnzuwächse Mitte der siebziger Jahre mitbestimmten.

Der öffentliche Sektor umfaßte wesentlich mehr Beschäftigte als das LO-DA-Segment des privaten Sektors, dennoch akzeptierten alle Tarifparteien des öffentlichen Bereichs die Lohnführerschaft des exponierten Sektors. Die Tarifverträge im öffentlichen Sektor enthielten Verdienstentwicklungsgarantien, welche die dortige Lohn- und Gehaltsentwicklung an die Entwicklung der Effektivverdienste im privaten Sektor koppelten, um den öffentlich Bediensteten eine partielle Kompensation für die fehlende Lohndrift zu bieten. Diese Regelungen legten fest, daß letztere zeitlich verzögert zwei Drittel der Differenz zwischen der Zuwachsrate der Effektivverdienste im privaten Sektor und jener der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor ausbezahlt erhielten.

Das Verhandlungssystem im dänischen öffentlichen Sektor bestand aus zwei Segmenten: dem staatlichen und dem kommunalen Segment. In beiden Bereichen bildeten die drei Gewerkschaftsdachorganisationen LO, FTF und AC jeweils eine Verhandlungsgemeinschaft. Im staatlichen Segment führte CFU die Verhandlungen mit dem Finanzministerium, im kommunalen verhandelte KTO mit den Kommunen und Ämtern. Den Verhandlungsgemeinschaften oblag zwar die Verhandlungsführung, den Abschluß der Tarifverträge nahmen aber die einzelnen Gewerkschaften vor. Während die gewerkschaftlichen Verhandlungskartelle ursprünglich nur für Beamte kollektive Regelungen ausgehandelt hatten, wurden im Laufe der siebziger Jahre auch die Vertragsbediensteten einbezogen.

3.2 Staatliche Einkommenspolitik 1975–1980

Nach dem ersten Ölpreisschock stand die Lohnpolitik vor der schwierigen Aufgabe, die Preis-Lohn-Spirale, welche die Konkurrenzfähigkeit dänischer Erzeugnisse im Ausland gefährdete, möglichst rasch zu brechen.

Doch in den folgenden drei Lohnrunden 1975, 1977 und 1979 blieben die von LO und DA geführten Verhandlungen über ein zentrales Rahmenabkommen jeweils ergebnislos. Da auch die Bemühungen der staatlichen Schlichter erfolglos waren, intervenierte jeweils der Reichstag und beschloß bindende Lohnbestimmungen. Diesen Beschlüssen gingen jeweils temporäre Lohn- und Preisstopps voraus.

Für das Scheitern der zentralen Lohnverhandlungen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre waren die unterschiedlichen Standpunkte in bezug auf die anzustrebenden vertikalen Lohndifferentiale wesentlich. Der dänische Gewerkschaftsbund LO hatte wesentlich geringeren Einfluß auf die angeschlossenen Einzelgewerkschaften als etwa die schwedische und die norwegische Schwesterorganisation. Die beiden Mit-

gliedsverbände SiD und HK, die jeweils überwiegend Niedriglohngruppen repräsentierten, besaßen das größte Gewicht. Diese zwei Verbände bestanden – wie erwähnt – darauf, daß die LO in den zentralen Verhandlungen jeweils höhere Anhebungen für die Niedriglohngruppen im Normallohnsystem forderte. Die DA aber konnte angesichts der Knappheit qualifizierter Arbeitskräfte kein Interesse an einer Verringerung der vertikalen Lohnunterschiede haben. Übertarifliche Lohnzuschläge, welche die nivellierende Wirkung des Rahmenabkommens und der Lohnindexierung kompensiert und die ursprünglichen Relationen wieder hergestellt hätten, wären den Arbeitgebern zu teuer gekommen; sie lehnten daher sowohl die Verhandlungsangebote der LO als auch die Vermittlungsvorschläge ab.

Welchen Einfluß hatte die staatliche Einkommenspolitik auf die Lohnentwicklung?

- Ökonometrische Schätzungen zeigten, daß die politischen Interventionen zu Tariflohnsteigerungsraten führten, die durchwegs unter jenen lagen, die auf der Grundlage der für den Zeitraum 1960–1975 geschätzten Zusammenhänge zu erwarten gewesen wären (3).
- Die Indexierungsautomatik dominierte die Effektivverdienstentwicklung in den Jahren 1975 und 1976. Die Lockerung der Indexbindung, welche einen Bestandteil der gesetzlichen Lohnfestlegungen bildete, bewirkte 1977 bis 1980 eine deutliche Dämpfung dieser Lohnzuwachskomponente.
- Die Lohndrift war der wichtigste Bestimmungsfaktor der Verdienstentwicklung in den Jahren 1977 bis 1980 und lag jeweils über den aufgrund der genannten Regressionen zu erwartenden Werten. Für die Einzelgewerkschaften bestand in den Verhandlungen auf Betriebs Ebene angesichts steigender Mitgliederzahlen trotz der zunehmenden Arbeitslosigkeit kein Anreiz zu zurückhaltender Lohnpolitik; die Zwangsschlichtungen besaßen nur geringe Legitimität.

Die staatliche Intervention kam zu spät, um bereits 1975 die Lohn-Preis-Lohn-Spirale, die zu ähnlich hohen nominellen Lohnzuwachsen wie 1974 führte, zu brechen und die nochmalige Vergrößerung der negativen realen Arbeitskostenposition zu unterbinden. Die mit der Lohnindexierungsautomatik institutionalisierte, überaus großzügig gestaltete Teuerungskompensation bewirkte in dieser Phase eine außerordentliche Reallohnrigidität. In den Jahren 1977 bis 1980 hatte die staatliche Einkommenspolitik eine Dämpfung der Tariflohnsteigerungsrate und der Lohnindexierung zur Folge. Dies wurde jedoch teilweise durch erhöhte Lohndrift kompensiert, so daß der Nettoeffekt der lohnpolitischen Interventionen gering war. Die negative reale Arbeitskostenposition konnte nicht beseitigt werden; dies blieb ein Hauptproblem der Stabilisierungspolitik.

Das Scheitern der zentralisierten Lohnpolitik, welches die internationale Konkurrenzfähigkeit der dänischen Unternehmungen untergrub, ließ den Arbeitgeberdachverband DA für eine grundlegende Reform des Lohnsetzungsprozesses eintreten. Erstens sollte die Einflußnahme des

Parlaments auf die Löhne beendet und die Kompetenz für die Lohnfestsetzung den Tarifparteien auf der Branchen- und Betriebsebene übertragen werden. Zweitens sollte die aus der Vielfalt der Berufsgewerkschaften und dem (weitgehenden) Fehlen von umfassenden Industriegewerkschaften herrührende sehr hohe Zahl von Kollektivverträgen gesenkt werden, um die Koordination der Abkommen zu ermöglichen und die Kontrolle der Lohnentwicklung zu gewährleisten. Dazu waren drittens organisatorische Änderungen erforderlich. Angestrebt wurde die Bildung von Verhandlungsgemeinschaften, welche sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite jeweils alle wichtigen Organisationen eines größeren Wirtschaftsbereichs zusammenfassen würden.

Die Arbeitgeber sahen dabei das bereits bestehende Verhandlungs- und das Lohnsystem in der Metallindustrie als Vorbild an. Die organisatorische Zersplitterung wurde in dieser wichtigen Branche bereits in den fünfziger Jahren überwunden. Seitdem schlossen jeweils die Metallarbeitgeber und die Verhandlungsgemeinschaft der Gewerkschaften (CO-Metal) einen einzigen Kollektivvertrag für die gesamte Branche ab. Dieser Verhandlungsmodus besaß somit den Vorteil, daß unkontrollierbare Lohn-Lohn-Spiralen, die bei Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Arbeitnehmergruppen und deren Gewerkschaften über die relativen Löhne drohten, unterbunden waren. Zudem gewährleistete das geltende Minimallohnsystem aufgrund der Zweistufigkeit des Verhandlungsablaufs ein höheres Maß an Flexibilität. Das Hauptproblem bestand darin, daß in den anderen Bereichen des privaten Sektors Verhandlungsgemeinschaften wie in der Metallbranche nicht existierten.

4. Stabilisierungspolitik und Wirtschaftsentwicklung 1982–1986

4.1 Das mittelfristige Stabilisierungskonzept der konservativ-liberalen Koalition

Die Anpassung der dänischen Wirtschaft an den zweiten Ölpreisschock und die folgende internationale Rezession verlief unbefriedigend. Die Abwertungen in den Jahren 1979 bis 1982 bewirkten eine wesentliche Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit, dennoch erhöhte sich das Leistungsbilanzdefizit 1982 erneut, nämlich auf 4,2% des BIP. Die Weichwährungsoption erleichterte fraglos die kurzfristige Anpassung des exponierten Sektors, zeigte aber auch rasch ihre Kehrseite: Die Abwertungen erweckten die Erwartung weiterer Wechselkurskorrekturen, und diese Erwartungen schlugen sich in Zinssätzen von über 20% nieder.

Die realen Investitionen in Maschinen und Ausrüstungen verzeichneten 1980 und 1981 einen Rückgang um insgesamt 23%. Auch der starke Investitionszuwachs in der konjunkturellen Erholung des Jahres 1982 vermochte den vorherigen Rückgang bei weitem nicht wettzumachen, so

daß die ohnehin schmale industrielle Basis deutlich geschwächt aus dieser Phase hervorging. Und die Inflationsrate blieb trotz steigender Arbeitslosigkeit über der Zehn-Prozent-Marke.

Gleichzeitig nahm das Nettodefizit der öffentlichen Haushalte außerordentlich stark zu und erreichte 1982 den Rekordwert von 9,1% des BIP. Dies war einer der höchsten Abgänge im gesamten OECD-Bereich und entsprach mehr als 60% der privaten Ersparnis.

Die seit Mitte der siebziger Jahre verfolgte Stop-Go-Politik war somit gescheitert. Die neue, ab September 1982 regierende konservativ-liberale Koalition unter der Führung von Premierminister Schlüter präsentierte ein mittelfristiges wirtschaftspolitisches Konzept, in dessen Mittelpunkt die Stärkung des exponierten Sektors stand. Eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und die erhöhte Profitabilität dieses Sektors sollten die Beseitigung des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts und eine Wiederherstellung der Grundlagen für anhaltendes Wirtschaftswachstum und einen höheren Beschäftigungsstand ermöglichen. Gleichzeitig hatte zu diesem Zweck eine Dämpfung des privaten und öffentlichen Verbrauchs zu erfolgen.

Einkommenspolitik, Hartwährungspolitik und restriktive Budgetpolitik mit ausgabenseitigem Schwerpunkt bildeten die Instrumente, welche im Rahmen dieses Konzepts vorgesehen waren.

Nach dem Fehlschlag der Abwertungsstrategie fiel der Einkommenspolitik die Aufgabe zu, eine Umverteilung von Ressourcen zugunsten der Profitabilität im exponierten Sektor herbeizuführen. Im Zusammenwirken mit der Einschränkung der staatlichen Transfers an die Haushalte würde eine Dämpfung des privaten Konsums herbeigeführt werden. Die gestärkte Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft und die Restriktion der Inlandsnachfrage sollten dann den Ausgleich der Leistungsbilanz bis 1986/87 ermöglichen.

Die Hartwährungspolitik wurde als Mittel angesehen, die Tarifparteien zu moderaten Lohnabschlüssen zu veranlassen. Eine konsequente Beibehaltung dieses Kurses würde zudem eine Senkung der sehr hohen nominellen Zinssätze erlauben und die privaten Investitionen stimulieren. Der schrittweise Abbau des Budgetdefizits durch ausgabenseitige Einsparungen bis zum Jahr 1990 würde ebenfalls zu letzterem beitragen.

Ein umfangreiches Maßnahmenpaket leitete im Oktober 1982 die Umsetzung dieses mittelfristig orientierten Stabilisierungsprogramms ein. Dieses stellte bereits die wesentlichen Weichen; in den nächsten Jahren folgten weitere Pakete, und ab 1985 sah sich die Regierung zu einer Akzentuierung der Schritte veranlaßt.

Das Maßnahmenbündel von Oktober 1982 beinhaltete eine einkommenspolitische Komponente und legte die budgetpolitische Linie fest. Die einkommenspolitischen Interventionen galten den außerordentlich starken Lohn-Preis-Rigiditäten: Die Koppelung zwischen Preisen einerseits und Löhnen sowie Sozialtransfers andererseits wurde per Gesetz aufgehoben, ebenso die Bindung der Löhne im öffentlichen Sektor an jene im privaten Sektor (siehe im einzelnen Abschnitt 5 unten).

Was die Staatsausgaben anbelangt, wurde angestrebt, deren reales Niveau in den Folgejahren nicht weiter anzuheben, sondern unverändert beizubehalten. Für die Arbeitslosenversicherung wurde das Einfrieren des Maximalbetrages, der pro Tag zur Auszahlung gelangen konnte, bis 1985 festgelegt. Bis dahin war diese Obergrenze zweimal jährlich entsprechend den Änderungen eines speziellen Verbraucherpreisindex angehoben worden. Gleichzeitig erfolgte eine starke Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmern und vor allem von Arbeitgebern, um das staatliche Budget teilweise von den gestiegenen Kosten der Arbeitslosigkeit zu entlasten. In den nächsten Jahren folgten weitere Anhebungen dieser Sozialversicherungsabgaben. Auf der Steuereinnahmenseite gab sich die Regierung zunächst damit zufrieden, die automatische Indexierung des Einkommensteuertarifs zu suspendieren.

Angesichts des Scheiterns der Verhandlungen in der Lohnrunde Anfang 1985, der Expansion des privaten Konsums und des erneut steigenden Leistungsbilanzdefizits verschärfte die Regierung ab 1985 den Austeritätskurs. Angestrebt wurde die zusätzliche Dämpfung der Arbeitskosten, die deutliche Eindämmung des privaten Verbrauchs und damit gleichzeitig die Verringerung des Importüberhangs.

Im April 1985 legte der Reichstag per Gesetz die Tariflohnerhöhungen für den privaten und den öffentlichen Sektor fest. Die Lohnindexierung wurde für ein weiteres Jahr suspendiert und dann endgültig abgeschafft. Der Maximalbetrag der Arbeitslosenunterstützung blieb auch 1985 und 1986 eingefroren. (Ab 1987 wurde die Anhebung jeweils im Budget fixiert.) Ferner schränkte dieses Maßnahmenpaket zwecks Bremsung des Konsumbooms die Vergabe von Verbraucherkrediten ein und unterwarf mittlere und höhere Einkommen einer Zwangsanleihe (im Ausmaß von jährlich jeweils 8% jener Summe, die 150.000 dkr überstieg). Die Indexierung des Einkommensteuertarifs wurde auf 2% beschränkt.

Im Dezember 1985 unternahm die Regierung in Reaktion auf die Überhitzung der Bauwirtschaft verschiedene Schritte zur Drosselung der Bautätigkeit. Die Restriktion auf der Steuereinnahmenseite ging seit 1984 über die Begrenzung der Indexierung des Einkommensteuertarifs hinaus: In den Jahren 1984 bis 1986 erfolgten Erhöhungen der indirekten Steuern, insbesondere der Energiesteuern.

Diese Stabilisierungspakete führten einen Wechsel im Vorzeichen des Budgetsaldos herbei, eine wesentliche Dämpfung der inländischen Nachfrage trat jedoch erst im Gefolge der sog. „Kartoffeldiät“ von Oktober 1986 ein (siehe unten Abschnitt 9).

4.2 Expansion der Inlandsnachfrage und außenwirtschaftliches Ungleichgewicht

In der Periode 1982 bis 1986 verzeichnete Dänemark unter allen Ländern Westeuropas das höchste Wachstum von Output, Beschäftigung

Tabelle 1:

Wirtschaftsindikatoren Dänemark

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Wachstum des BIP (real) %	-0,4	-0,9	3,0	2,5	4,4	4,3	3,6	0,3	1,2	0,6	1,4	1,0	1,2	1,4	4,7
Wachstum des privaten Konsums (real) %	-3,7	-2,3	1,4	2,6	3,4	5,0	5,7	-1,5	-1,0	-0,4	0,0	1,4	0,7	2,8	7,0
Wachstum der Brutto- investitionen (real) %	-12,6	-19,2	7,1	1,9	12,9	12,6	17,1	-3,8	-6,6	1,0	-1,7	-5,4	-8,2	-1,9	5,2
Wachstum der Exporte (real) %	5,2	8,2	2,5	4,9	3,5	5,0	0,0	5,1	7,8	4,2	6,9	7,7	3,7	-1,4	5,8
Wachstum der Importe (real) %	-6,8	-1,7	3,8	1,8	5,5	8,1	6,8	-2,0	1,5	4,5	1,2	4,9	-0,5	-4,2	12,5
Leistungsbilanzsaldo (% des BIP)	-3,7	-3,0	-4,2	-2,6	-3,3	-4,6	-5,4	-2,9	-1,2	-1,1	-1,0	1,7	3,4	4,1	2,3
Netto-Budgetsaldo des Gesamtstaates (% des BIP)	-3,3	-6,9	-9,1	-7,2	-4,1	-2,0	3,4	2,4	0,6	-0,5	-1,5	-2,1	-2,6	-4,4	-4,2
Arbeitslosenrate (% der Erwerbstätigen)	7,0	9,2	9,8	10,4	10,1	9,0	7,8	7,8	8,6	9,3	9,6	10,5	11,2	12,2	12,0
Veränderung der Beschäftigung %	-0,5	-1,3	0,4	0,3	1,7	2,5	2,6	0,9	-0,6	-0,6	-1,0	-1,8	-0,1	-0,6	0,5
Veränderung der Kompensation je Beschäftigten im Unter- nehmenssektor %	11,1	8,7	11,2	9,0	6,0	4,8	5,1	7,2	3,5	4,5	5,4	4,9	3,1	2,8	3,6
Steigerung der Ver- braucherpreise %	12,3	11,8	10,1	6,9	6,3	4,7	3,7	4,0	4,5	4,8	2,6	2,2	2,1	1,7	2,0
Veränderung der Lohn- stückkosten im Unter- nehmenssektor %	8,7	7,1	7,2	6,2	3,5	3,8	4,4	6,6	0,2	1,6	1,4	2,0	0,6	-0,7	-1,7

Quelle: OECD

und Investitionen. Der Aufschwung der Jahre 1982–1983 ging über in die Hochkonjunktur 1984–1986. Entgegen der Konzeption der Regierung war dies jedoch nicht exportgeleitetes Wachstum; vielmehr bestimmte die Expansion der inländischen Nachfrage die Dynamik.

Getragen wurde das Wachstum 1982 und nach einer Pause erneut 1984–1986 vor allem von der außerordentlich starken Zunahme der Investitionen, sowohl in Maschinen und Ausrüstungen als auch im Wohnbau (siehe Tabelle 1). Stark sinkende Zinssätze (minus 8 Prozentpunkte von Oktober 1982 bis Mai 1983!), die steigende Nachfrage und die wesentlich verbesserte Ertragslage stimulierten die private Investitionstätigkeit. Die Investitionsquote im Unternehmenssektor stieg von 17% (1982) auf 23% (1986), den höchsten Wert seit 1960. Die Industrieproduktion nahm in dieser Phase kräftig zu.

Der Beitrag des privaten Konsums zum Wirtschaftswachstum erhöhte sich von Jahr zu Jahr; insbesondere in den Jahren 1985 und 1986 war ein sehr starker Zuwachs zu verzeichnen. Da die real verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte während dieser Periode stagnierten, ging dies zu Lasten der Sparquote (4). Für diesen Rückgang waren erstens Vermögenseffekte maßgeblich: Infolge der Halbierung der nominellen Zinssätze stiegen die Grundstückspreise 1982–1986 um 85%. Zweitens kam den Konsumenten entgegen, daß die steuerliche Absetzbarkeit von Zinszahlungen bis 1987 unangetastet blieb, was bei hohen Grenzsteuersätzen für sehr niedrige, sogar negative reale Netto-Zinssätze sorgte. Dies führte zu einem kreditfinanzierten Konsumboom.

Damit ist auch die Schwachstelle des wirtschaftspolitischen Stabilisierungsprogramms angesprochen. Die starke Expansion des privaten Verbrauchs war unvereinbar mit der Wiederherstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die aus dem Absinken der Zinssätze resultierenden Vermögenseffekte schlugen sich rasch und kräftig im privaten Konsum nieder. Die restriktiven Maßnahmen ab 1985 waren zu schwach, das Austeritätspaket von Oktober 1986 und die Steuerreform, welche die Begünstigung der Konsumentenkredite einschränkte, kamen zu spät, um den privaten Verbrauch zu dämpfen und den hohen Importüberhang zu verhindern.

Entgegen den Erwartungen wuchsen die Exporte durchwegs schwächer als 1980 und 1981. Nur 1983 ergab sich ein positiver Außenbeitrag, 1984–1986 nahmen jeweils die Importe wesentlich stärker zu als die Ausfuhren. Diese enttäuschende Exportentwicklung ist nicht nur, aber in erster Linie auf die Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen. Die relativen Lohnstückkosten in gemeinsamer Währung stiegen bis 1986 nahezu auf das Niveau von 1979, also vor den Abwertungen. Dafür waren zwei Gründe ausschlaggebend. Erstens verlief die Produktivitätsentwicklung trotz der kräftigen Expansion der betrieblichen Ausrüstungsinvestitionen relativ schwach, da es sich bei letzteren überwiegend um Kapazitätserweiterungen handelte. Zweitens stieg der exportgewichtete effektive Wechselkurs der Krone in den Jahren 1985 und 1986. Die relativen Arbeitskosten hingegen fielen während des gesamten Zeitraums leicht.

Außer der Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit sind weitere Ursachen der ungenügenden Exportdynamik zu nennen: der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, welcher die Kapazitätsauslastung beschränkte; die ungünstige Produktpalette der dänischen Ausfuhren. Letztlich ist zu berücksichtigen, daß die starke Binnennachfrage viele Unternehmungen dazu veranlaßte, sich auf den Inlandsmarkt zu konzentrieren.

Infolge der geschilderten Tendenzen trat nur 1983 eine vorübergehende Verringerung des Leistungsbilanzdefizits ein, danach nahm dieses wesentlich zu und erreichte 1986 den Rekordwert von 5,4% des BIP. Die Verschlechterung ist auf eine Passivierung der Handelsbilanz und auf den deutlichen Anstieg des Defizits in der Kapitalertragsbilanz zurückzuführen. Bestimmend für die letztere Position waren die hohen Netto-Zinszahlungen auf die Auslandsschulden. Die im Zusammenhang mit der inländischen Öl- und Erdgasgewinnung stehenden Investitionen belasteten in diesem Zeitraum aufgrund des hohen Importanteils die Leistungsbilanz stark.

Die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung nahm mit Fortdauer der Hochkonjunktur immer rascher zu, 1985 und 1986 erhöhte sich auch die Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie erheblich. Infolgedessen sank die Arbeitslosenrate auf 7,8% im Jahre 1986, dies trotz steigender Frauenerwerbstätigkeit.

Den größten Erfolg erzielte die Stabilisierungspolitik in bezug auf die Budgetkonsolidierung. Das Nettodefizit der öffentlichen Haushalte konnte vom Höchstwert des Jahres 1982 kontinuierlich verringert werden; aufgrund der Verschärfung des Austeritätskurses ab 1985 ergab sich im Jahr 1986 bereits ein Überschuß im Ausmaß von 3,4% des BIP. Gemäß der ursprünglichen Konzeption sollte die Konsolidierung fast ausschließlich durch ausgabenseitige Maßnahmen erfolgen. Es gelang, die jährlichen Staatsausgaben im Zeitraum 1982 bis 1986 jeweils real konstant zu halten, wie dies vorgesehen war. Das Wachstum der Beschäftigung im öffentlichen Sektor wurde gebremst.

Auf der Einnahmenseite wirkte sich die günstige Konjunktur stark aus. Die Effekte der automatischen Stabilisatoren wurden für die Defizitsenkung genutzt. Darüber hinaus aber ging die Hälfte des diskretionären Konsolidierungseffekts in den Jahren 1983–1986 auf höhere direkte und indirekte Steuern zurück. Dies war wie erwähnt im 1982 präsentierten Konzept nicht geplant. Die in den Stabilisierungspaketen enthaltenen Erhöhungen von Steuern und Abgaben schlugen kräftig zu Buche; die Steuerquote stieg bis 1986 auf 50,5%.

Der Erfolg der Einkommenspolitik, welche die institutionalisierte Preis-Lohn-Bindung beendete, schlug sich nicht nur in einer Halbierung der nominellen Tariflohnzuwachsrate, sondern auch in einer noch stärkeren Senkung der Teuerungsrate nieder. 1986 belief sich die Inflationsrate nur noch auf 3,7%. Daraus wird ersichtlich, daß die ab Herbst 1982 eingeschlagene, nicht-akkommodierende Wirtschaftspolitik sehr rasch Glaubwürdigkeit erlangte. Dafür war erstens ausschlaggebend, daß die

Regierung trotz der starken Abwertung der schwedischen Krone im Oktober 1982 konsequent an der Hartwährungspolitik festhielt. Zweitens stärkte die energische Budgetkonsolidierung die Glaubwürdigkeit der anti-inflationären Strategie. Nur so ist der überaus rasche Rückgang des Zinsniveaus zu erklären. Drittens bot bereits der Verlauf der Lohnrunde 1983 ein Indiz dafür, daß sich die inflationären Erwartungen stark abschwächten.

Bis 1986 hatte die Stabilisierungspolitik somit einige wesentliche Erfolge aufzuweisen. Der konjunkturelle Aufschwung war aber nicht exportgeleitet, wie dies konzipiert war, sondern basierte auf der kräftigen Expansion der inländischen Nachfrage. Das rasche Wirtschaftswachstum erleichterte die Budgetkonsolidierung und ermöglichte die Senkung der Arbeitslosenrate. Die Einkommenspolitik erreichte eine erhebliche Verringerung der nominellen Tariflohnzuwachsrate und eine noch stärkere Dämpfung der Inflation. Das Ziel jedoch, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht wiederherzustellen, wurde weit verfehlt: Die steigende Inlandsnachfrage löste einen Importsog aus und reduzierte die Kapazitäten und die Anreize für den Export. Wie in der Vergangenheit war das Bemühen, gleichzeitig Arbeitslosigkeit und Leistungsbilanzdefizit zu bekämpfen, gescheitert.

5. Die Übergangsphase: Lohnverhandlungen und staatliche Einkommenspolitik 1981–1986

Die achtziger Jahre bildeten eine Phase des Übergangs von zentralisierten Lohnverhandlungen und imperativer staatlicher Einkommenspolitik zu kontrollierter Dezentralisierung der Lohnverhandlungen und trilateralen Absprachen. Dieser Übergang vollzog sich nicht ohne Rückschläge.

Vor der Lohnrunde 1981 stimmten die Dachverbände der Arbeitgeber und -nehmer darin überein, den politischen Einfluß auf die Tariflohnfestsetzung auszuschalten. Die Position der DA wurde bereits oben im Abschnitt 3.2 dargelegt. Für die ablehnende Haltung der LO gegenüber einer fortgesetzten Intervention durch die sozialdemokratische Regierung war ausschlaggebend, daß die Gewerkschaften vergeblich versucht hatten, für die Zwangsschlichtung qualitative Kompensationen (Mitbestimmung etc.) zu erhalten (5). Beide Tarifparteien mußten an einer Wiederherstellung ihrer Kontrolle über die Lohnentwicklung interessiert sein, andernfalls drohte eine Schwächung ihrer Legitimität. Um ein Patt bei den zentralen Verhandlungen und einen dann folgenden Eingriff per Gesetz zu verhindern, einigten sich LO und DA darauf, die Lohnverhandlungen erstmals seit 1958 auf der Ebene der Branchen bzw. Berufsgruppen zu führen.

Wie oben im Abschnitt 4.1 erläutert, spielte die Einkommenspolitik im mittelfristigen Stabilisierungsprogramm der ab September 1982 regierenden Mitte-Rechts-Koalition eine wichtige Rolle.

Deren Maßnahmenpaket von Oktober 1982 (6)

- verhängte vor der Lohnrunde 1983 einen fünfmonatigen Lohnstopp und fror in diesem Zeitraum Gewinnmargen und Dividenden ein;
- suspendierte bis Februar 1985 die Lohnindexierung und bis April 1985 die Bindung des oberen Grenzbetrags der Arbeitslosenunterstützung an die Preisentwicklung;
- begrenzte die Tariflohnerhöhung im öffentlichen Sektor für 1983 und 1984 auf jeweils 4% (bei einer Teuerungsrate von 10%), womit die automatische Koppelung an die Effektivverdienstentwicklung im privaten Sektor außer Kraft gesetzt war. Gleichzeitig verstand die Regierung diese 4%-Marke als Richtlinie für die Tarifverhandlungen im privaten Sektor.
- erhöhte die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung merklich.

Mangels Einigung auf der Branchenebene fiel in der Lohnrunde 1983 die Initiative erneut den Zentralverbänden LO und DA zu, die ein zweijähriges Rahmenabkommen vereinbarten (7). Dabei wurde die staatliche Richtlinie einer durchschnittlichen Erhöhung von 4% in beiden Jahren eingehalten, eingeschlossen die etwas höheren Zuwächse für die Niedriglohnbezieher in beiden Lohnsystemen. Das zentrale Abkommen enthielt auch einen sog. „Lohnregulierungsmechanismus“, welcher die Anzahl der während der Geltungsdauer möglichen Lohnverhandlungen in den Betrieben auf drei begrenzte. Diese Regelung hatte eine Verringerung der Lohndrift zur Folge, was wiederum erheblich zur Senkung der Inflation beitrug. Zweitens schränkte sie die – letztlich erfolglosen, aber inflationstreibenden – Versuche einzelner Arbeitnehmergruppen, ihre jeweilige Position in der Lohnhierarchie durch betriebliche Lohnvereinbarungen zu verbessern, ein und behinderte somit das Fortbestehen von Lohn-Lohn-Spiralen. Letztlich bewirkte die Eindämmung der Lohndrift auch eine abnehmende Häufigkeit von Arbeitskonflikten (8).

Während der Lohnrunde 1985 zeigte der Ablauf der Gespräche bald, daß die Vorstellungen der Tarifparteien sehr weit auseinanderklafften. So wie in den Jahren zuvor waren die Gewerkschaften bereit, einen Beitrag zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit dänischer Erzeugnisse zu leisten, forderten aber zumindest die Erhaltung der Kaufkraft der Löhne und Gehälter. Die DA lehnte letzteres ab. Die Regierung Schlüter leistete dem Arbeitgeberdachverband Rückendeckung; der Wirtschaftsminister sprach sich für ein Einfrieren der Löhne aus. So gestützt, konnte die Arbeitgeberseite völlig unnachgiebig auftreten, wußte sie doch, daß die Regierung im Falle des Scheiterns der Verhandlungen und der Schlichtung auf dem Gesetzeswege eine für die Arbeitgeber vorteilhafte Regelung durchsetzen würde.

Erwartungsgemäß blieben die Verhandlungen ergebnislos und lehnten die Arbeitgebervertreter auch den Vermittlungsvorschlag des Schlichters ab. Die Regierungsmehrheit würde schon ein besseres Ergebnis erzwingen! Am 1. April 1985 trat die gesetzliche Zwangsschlichtung in Kraft, deren Inhalt entgegen der in der Vergangenheit stets geübten Ge-

wohnheit nicht dem Vermittlungsvorschlag entsprach (9). Die enthaltenen Tariflohnsteigerungsraten für den privaten und den öffentlichen Sektor lagen für 1985 und 1986 jeweils deutlich unter der erwarteten Teuerungsrate. Den öffentlich Bediensteten wurde allerdings erneut eine Verdienstentwicklungsgarantie gegenüber dem privaten Sektor zugestanden. Ferner verfügte das Gesetz die Aufhebung der Lohnindexierung für ein weiteres Jahr; im Juni 1986 erfolgte dann die endgültige Abschaffung der Preis-Lohn-Bindung. In der Arbeitszeitfrage kam die Regierung der LO ein wenig entgegen: Für Dezember 1986 wurde eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit im privaten Sektor von 40 auf 39 Stunden bei vollem Lohnausgleich festgelegt. Zu den einkommenswirksamen Maßnahmen dieses Stabilisierungspakets zählte – wie erwähnt – auch die Zwangsanleihe für Besserverdienende.

Die Lohn- und Einkommenspolitik erwies sich als kurzfristig erfolgreich; die nominelle Zuwachsrate der effektiven Stundenverdienste in der verarbeitenden Industrie sank von 9,9% (1982) auf 4,8% (1984). Wesentlich für diese Dämpfung des nominellen Lohnauftriebs war, daß die nicht-akkommodierende Wirtschaftspolitik der neuen Regierung sehr rasch Glaubwürdigkeit erlangte, und dies auch und gerade bei den Gewerkschaften, wie bereits die Lohnrunde 1983 zeigte. Auch die Aufhebung der Lohnindexierung trug zur Reduktion des Effektivverdienstanstiegs bei, da die Substitutionselastizität zwischen zentral und dezentral festgelegten Lohnzuwächsen für einige Beschäftigtengruppen unter eins lag (10).

Der reale Stundenverdienst in der verarbeitenden Industrie nahm in den Jahren 1979 bis 1984 um insgesamt 4,8% ab, stagnierte 1985 und erhöhte sich 1986 nur infolge der Arbeitszeitverkürzung. Die entsprechende Entwicklung der Produktreallöhne begünstigte den Anstieg der Ertragsraten in der Industrie auf Werte, die jenen Ende der sechziger Jahre glichen.

Die Reallöhne reagierten freilich mit erheblicher Verzögerung auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit. Ökonometrische Schätzungen bestätigten deren geringe Flexibilität in bezug auf die Arbeitsmarktsituation, insbesondere hinsichtlich der offenen Arbeitslosigkeit (11). Vermutlich bildete die Großzügigkeit der dänischen Arbeitslosenversicherung, vor allem was die Dauer der Anspruchsberechtigung betraf, einen Grund für die geringe Reallohnreagibilität bezüglich der Arbeitslosenrate (12).

Obwohl sich die relativen Löhne in nationaler Währung im Beobachtungszeitraum zugunsten Dänemarks entwickelten, verschlechterte sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Sektors beträchtlich. Dafür waren wie erwähnt die Aufwertung der Krone und der vergleichsweise geringe Produktivitätsfortschritt ausschlaggebend.

Letztlich belegen auch die dänischen Erfahrungen aus den achtziger Jahren, daß imperative Einkommenspolitik in Phasen günstiger Konjunktur mit rasch steigender Beschäftigung nur vorübergehende Erfolge erzielen kann. Im Jahr 1987 zeigte sich, daß der nominelle Lohnauftrieb

bloß zurückgestaut worden war; die ehrgeizigen Ziele der Einkommenspolitik erwiesen sich letzten Endes als unvereinbar mit der eingetretenen Expansion der Inlandsnachfrage.

6. Die Lohnrunde 1987

Einen wichtigen Schritt im Reformprozeß des dänischen Lohnverhandlungssystems bedeutete die Lohnrunde 1987. Die Kollektivvertragsverhandlungen fanden synchronisiert auf der Ebene der Branchen statt. Der rasche Abschluß in der wichtigsten Industriebranche, der Metallindustrie, zwischen den Metallarbeitgebern JA und dem gewerkschaftlichen Verhandlungskartell CO-Metal wirkte als Signal. Dieser Kollektivvertrag hatte eine Geltungsdauer von vier Jahren, wobei die Minimalloohnerhöhungen nur für die ersten beiden Jahre festgelegt waren (13); Tariflohnverhandlungen für die verbleibenden zwei Jahre sollten 1989 geführt werden. Auf der Unternehmens- bzw. Betriebsebene trafen die Verhandlungspartner Istlohnregelungen ebenfalls für die ersten beiden Jahre, weitere Anpassungen sollten nach den Tariflohnverhandlungen des Jahres 1989 erfolgen.

Arbeitszeitregelungen trafen die Tarifpartner in der Metallindustrie hingegen für die gesamte Geltungsdauer. Vereinbart wurden die etappenweise Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 39 auf 37 Stunden bei vollem Lohnausgleich für niedrige und mittlere Einkommen bis 1991 sowie die weitere Flexibilisierung der Arbeitszeit.

Abkommen in den übrigen Verhandlungsbereichen des DA-LO-Sektors folgten binnen kurzer Frist. Auch die Lohnabschlüsse außerhalb dieses Sektors orientierten sich weitgehend an den Ergebnissen der Verhandlungen der Lohnführer, nämlich der Tarifpartner in der Metallbranche.

Für die Angestellten, deren Wochenarbeitszeit damals 37,5 Stunden betrug, wurde eine Verkürzung auf 37 Stunden mit 1. September 1990 vereinbart. Die Verdienstentwicklungsgarantie für die öffentlich Bediensteten beinhaltete ab 1987 eine Kompensation im Ausmaß von 80% (bisher 66%) der Lohndrift im privaten Sektor. Diese Aufbesserung bildete ein Zugeständnis an die militanten Gewerkschaften der öffentlich Bediensteten, deren Gehaltszuwächse in den Jahren zuvor hinter jenen im privaten Sektor zurückgeblieben waren.

Zieht man eine Bilanz der Änderungen im dänischen Lohnverhandlungssystem während der achtziger Jahre, so läßt sich feststellen, daß die Zurückdrängung des politischen Einflusses auf die Tariflohnfestsetzung, die Aufhebung der automatischen Lohnindexierung und die Beschränkung der Lohndrift die Bedeutung der Kollektivvertragsverhandlungen im Lohnbestimmungsprozeß wesentlich stärkten. War in den siebziger Jahren die Lohnentwicklung überwiegend von Lohndrift und Indexierungsautomatik bestimmt gewesen, so bildeten in den

achtziger Jahren erneut die Kollektivvertragsverhandlungen den wichtigsten Bestimmungsgrund der Entwicklung der effektiven Löhne und Gehälter.

Die Lohnrunde 1987 zeigte ein neues, für die Zukunft richtungsweisendes Muster: Die Kollektivvertragsverhandlungen fanden synchronisiert auf der Ebene der Branchen statt, wobei die Tarifpartner in der exportorientierten Metallindustrie die Lohnführerschaft für alle übrigen Bereiche ausübten. Ist es berechtigt, im Vergleich zu den siebziger Jahren von einer Dezentralisierung der Lohnverhandlungen zu sprechen? Eine solche trat hinsichtlich des Ablaufs, nicht aber in bezug auf die Ergebnisse ein. Ein Rahmenabkommen zwischen den Dachverbänden gab es in der Lohnrunde 1987 nicht mehr, aber die indirekte Koordinierung der Kollektivvertragsverhandlungen in Form der Lohnführerschaft einer wichtigen Branche stellte ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen den Tariflohnentwicklungen in den einzelnen Branchen sicher.

Das Ausmaß der Lohndrift im Jahre 1987 zeigte, daß das Stabilisierungspaket von Oktober 1986, welches auf eine stärkere Dämpfung des inländischen Verbrauchs abzielte, zu spät kam. Diese Verschärfung des Austeritätskurses konnte nicht mehr verhindern, daß die Arbeitsmarktengpässe der Jahre 1985–1986 (insbesondere in der Bauwirtschaft und in der Metallbranche) mit Verzögerung in der Effektivverdienstentwicklung Niederschlag fanden. Für die Erklärung der hohen Lohndrift (rund 4%) im Rezessionsjahr 1987 ist somit der Stau effekt der imperativen Einkommenspolitik der Vorjahre heranzuziehen und wohl auch die nach Qualifikationsstufen ungleiche Verteilung der Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen.

Infolge der Arbeitszeitverkürzungen und der Lohndrift stiegen die effektiven Stundenverdienste in der verarbeitenden Industrie 1987 um 9,3% (real 5,1%), was gegenüber den Jahren 1984–1986 eine Verdoppelung der jährlichen Zuwachsrate bedeutete. Daraus resultierte eine weitere wesentliche Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Sektors.

Dieser Anstieg der in gemeinsamer Währung ausgedrückten Lohnstückkosten in der verarbeitenden Industrie um insgesamt nicht weniger als 20% in den Jahren 1986–87 veranlaßte die Regierung zu einer Entlastung der Exporte im Maßnahmenpaket von Dezember 1987. Eine solche ergab sich in erster Linie aus der Änderung der Bemessungsgrundlage der Sozialversicherungsabgaben der Arbeitgeber: An die Stelle der Lohnsummensteuer trat eine Abgabe im Ausmaß von 2,5% der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage. Dieser Schritt entlastete die Exporte und belastete die Importe; die preisbezogene Konkurrenzfähigkeit der Ausfuhren verbesserte sich um 5%.

Die Gewerkschaften waren angesichts der dargelegten Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Sektors im Dezember 1987 zu einer lohnpolitischen Absprache mit den Arbeitgebern und der Regierung bereit. Vereinbart wurde, daß die dänische

Lohn- und Gehaltsentwicklung in den folgenden Jahren nicht über derjenigen der wichtigsten Handelspartner liegen sollte.

Dieses dreiseitige Abkommen spiegelte das Umdenken von Unternehmen, Gewerkschaften und Politikern bezüglich des wirtschaftspolitischen Kurses wider. Über nachhaltige Stabilisierungsbemühungen im Hinblick auf Teuerung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, Staatshaushalt und -verschuldung bestand ein breiter Konsens; niemand wollte zum einstigen Muster der Stop-Go-Politik zurückkehren. Die trilaterale Absprache trat an die Stelle der imperativen staatlichen Einkommenspolitik.

7. Organisatorische Reformen auf der Arbeitgeberseite

In Hinsicht auf die innerorganisatorischen Reformen erlangte die Arbeitgeberseite einen Vorsprung gegenüber den Gewerkschaften (14). Die DA, der wichtigste Arbeitgeberdachverband, strebte wie erwähnt eine starke Verringerung der Zahl der Kollektivverträge an. Dies hätte allerdings entsprechende Organisationsstrukturen vorausgesetzt. Die Vielzahl der angeschlossenen Fachverbände – Ende der achtziger Jahre rund 150 – bildete in diesem Zusammenhang ein Haupthindernis. Die große Zahl der sehr kleinen Organisationen war für eine effiziente Interessenvertretung ungeeignet. Viele Unternehmungen gehörten infolge dieser Zersplitterung mehreren Fachverbänden an und unterlagen den Regelungen mehrerer Kollektivverträge.

Diese Probleme veranlaßten eine Welle von Zusammenschlüssen und verstärkte Kooperation. Die Anzahl der Mitgliedsverbände der DA sank auf 51 im Jahre 1990 und 30 Mitte 1994. Den mit Abstand wichtigsten Zusammenschluß stellte jener der Metallarbeitgeber JA und des Allgemeinen Industrieverbandes zum Verband der Industriearbeitgeber IA (ab 1. Jänner 1990) dar. Dieser besaß mit rund 45% der Lohnsumme ein klares Übergewicht innerhalb der DA. Bedeutende Fusionen erfolgten auch in der Bauwirtschaft, im Bankwesen und im Transportsektor.

Die Generalversammlung der DA beschloß im Mai 1989, daß letztlich eine Organisationsstruktur mit nur fünf großen Fachverbänden anzustreben wäre (zwei Industrieverbände, Bauwirtschaft, Einzelhandel und Fremdenverkehr etc., Großhandel und Transport etc.). Die zukünftigen Rollen der Dachorganisation sollten in erster Linie in der Koordination, der politischen Interessenvertretung und der Servicefunktion liegen (15). In bezug auf die koordinierende Funktion ist festzuhalten, daß die DA nach wie vor das Vetorecht gegenüber Abschlüssen der Mitgliedsverbände und die Kontrolle über den zentralen Fonds für industrielle Konflikte besitzt.

1991 schließlich erfuhr die starke Position der Industrie innerhalb der DA eine weitere Aufwertung durch die Fusion des Verbands der Industriearbeitgeber IA mit „Industrierädet“, einer Organisation, welche die Produzenteninteressen der Industrieunternehmungen vertreten hatte.

Der solcherart geschaffene Verband der dänischen Industrien DI nimmt somit die Interessen der Industrieunternehmen auf allen Gebieten wahr, sowohl in Hinsicht auf Arbeitsmarkt- als auch Produktmarktbe-
lange.

8. Auf dem Wege zu neuen Verhandlungsstrukturen der Gewerkschaften

Auch im Gewerkschaftsdachverband LO erfolgten zahlreiche organisatorische Zusammenschlüsse, so daß die Zahl der Mitgliedsgewerkschaften von 57 im Jahre 1971 auf 32 im Jahre 1989 und auf 25 Mitte 1994 sank (16). Zwischen der Organisationsstruktur der Gewerkschaften, d.h. der Existenz einer Vielzahl von allgemeinen, Berufs- und Facharbeitergewerkschaften, und der Verhandlungsstruktur, insbesondere der Tendenz zu Verhandlungen auf der Branchenebene, bestand ein offensichtlicher Widerspruch. Vorrangiges Ziel der internen Reformen war daher eine neue Struktur der Verhandlungsorganisationen, d.h. die Bildung von wenigen, umfassenden Verhandlungsgemeinschaften. Lange Zeit verhinderten die in dieser Frage entgegengesetzte Standpunkte vertretenden mächtigen Einzelgewerkschaften Dansk Metal und SiD (Gewerkschaft der an- und ungelernten Arbeiter) eine Einigung.

Die in den achtziger Jahren vorherrschende Tendenz zu Kollektivvertragsverhandlungen auf der Ebene der Branchen oder noch größerer Bereiche und die Reformschritte im Arbeitgeberdachverband DA erhöhten den Druck auf die LO, rasch zu handeln. Im November 1989 beschloß der Gewerkschaftskongreß, die Bildung von fünf sektoralen Verhandlungsgemeinschaften in die Wege zu leiten: Industrie; Bauwirtschaft; Handel, Transport und sonstige Dienstleistungen; staatliche Verwaltung; kommunale Verwaltung. Drei (Bauwirtschaft, jene für den öffentlichen Sektor) der fünf geplanten Verhandlungseinheiten bestanden bereits weitgehend.

Der Aufbau der Verhandlungsgemeinschaften sollte weder kurz- noch mittelfristig eine Auflösung der Einzelgewerkschaften herbeiführen, sondern den Ausbau der Zusammenarbeit ermöglichen, wobei die Einzelgewerkschaften gewisse Kompetenzen an die Verhandlungskartelle abzugeben hätten (17).

Dansk Metal, welche die Interessen der Facharbeiter vertrat, lehnte die 5 Kartell-Lösung ab. In der bestehenden Verhandlungseinheit CO-Metal dominierte Dansk Metal. In einem industrieweiten Verhandlungskartell wäre diese Führungsposition nicht mehr gegeben. Die Metallarbeitergewerkschaft befürchtete, Mitglieder an die Technikergewerkschaft TL zu verlieren, falls der Einfluß der Facharbeiter auf die Kollektivvertragsverhandlungen zurückginge. Der Zusammenschluß aller Industriearbeitgeber aber drängte Dansk Metal inhaltlich in die Defensive. Die Bildung einer dem Industriearbeitgeberverband IA entsprechenden Verhandlungseinheit auf Gewerkschaftsseite stellte eine logische Reaktion dar.

In der Gewerkschaft der an- und ungelernten Arbeiter SiD wiederum bestand die Befürchtung, daß die Verhandlungseinheiten langfristig in Industriegewerkschaften umgewandelt würden, was die Auflösung von SiD bedeutete. Der 5 Kartell-Lösung stimmte SiD nur zu, da es sich um das geringere Übel handelte; im Falle von neun Verhandlungseinheiten wäre die Zersplitterung von SiD noch größer.

Der Gewerkschaftskongreß im November 1991 sollte einen endgültigen Beschluß über die zukünftige Verhandlungsstruktur fassen, doch ein solcher kam nicht zustande (18). Dies war überraschend, denn Dansk Metal unter neuer Führung stimmte damals zugunsten der vorgeschlagenen 5 Kartell-Lösung: Die Tatsache, daß in der Lohnrunde 1991 in der Industrie nur noch zwei Verhandlungsbereiche bestanden (Metallbranche, alle übrigen Branchen), überzeugte die Metallarbeitergewerkschaft von der Unabwendbarkeit einer einzigen Verhandlungsgemeinschaft für die gesamte Industrie.

Was einen Beschluß über die Errichtung der Verhandlungseinheiten verhinderte, war die ablehnende Haltung von SiD. Der nationale Vorstand von SiD suchte eine drohende zweifache Schwächung der eigenen Kompetenzen abzuwenden: Erstens besaßen die vier Branchensektionen von SiD bereits die Kompetenz zum eigenständigen Abschluß von Kollektivverträgen; zweitens hätte die Abtretung von Kompetenzen an die fünf Verhandlungsgemeinschaften eine weitere Schwächung bedeutet. Die Führung von SiD sah unter diesen Umständen die wirkungsvolle Vertretung der Interessen der an- und ungelernten Arbeiter nicht mehr gewährleistet.

Das Ausbleiben eines formellen Beschlusses hatte aber nicht das Ende des Kartellkonzepts zur Folge. Die fünf Verhandlungsgemeinschaften bestanden weiter bzw. setzten den eigenen Aufbau fort. Treibende Kraft hinter diesen Aktivitäten war nicht mehr der in dieser Frage blockierte Dachverband LO, sondern waren die Einzelgewerkschaften. Die Zahl der Verhandlungseinheiten stieg auf sechs, da der bestehenden Verhandlungsgemeinschaft für die graphischen Gewerbe die Gleichrangigkeit zugestanden wurde.

Im Mai 1992 schließlich erfolgte die Gründung der Verhandlungsgemeinschaft CO-Industrie für die gesamte verarbeitende Industrie, wobei die Sektion Industrie von SiD ihre Verhandlungskompetenzen der neuen Einheit übertrug. Die Bildung der sechs Verhandlungsgemeinschaften brachte eine gewisse Schwächung der LO mit sich, doch der Dachverband behielt die wichtigen Aufgaben der Koordination, der Zusammenarbeit mit den anderen Gewerkschaftsdachverbänden und der internationalen Vertretung.

9. Austeritätspolitik und wirtschaftliche Entwicklung 1987–1994

9.1 Stabilisierungspolitik unter dem Druck des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts

Angesichts der unerwarteten Expansion der Binnennachfrage und des daraus resultierenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts betonte die Regierung im Herbst 1986 die Notwendigkeit einer mehrjährigen Sanierungsphase mit dem Ziel, das außerordentlich hohe Leistungsbilanzdefizit abzubauen und die Zunahme der Auslandsverschuldung zu stoppen. Der Weg dorthin sollte über eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bei annähernder Stabilisierung der Inlandsnachfrage führen.

Der Fiskalpolitik fiel die Schlüsselrolle in bezug auf die Dämpfung des privaten und öffentlichen Verbrauchs und die Anhebung der privaten Ersparnisbildung zu. Aus diesem Grund war vorgesehen,

- das reale Niveau der Staatsausgaben weiterhin einzufrieren, wobei der öffentliche Konsum jährlich real um 0,5% verringert werden sollte.
- die Beschäftigung im öffentlichen Dienst abzubauen. 1985 waren 29,7% der Erwerbstätigen im öffentlichen Bereich tätig; nur in Schweden lag dieser Anteil höher.
- die negativen Anreize für die private Ersparnisbildung im Steuersystem zu eliminieren.

1986, im Jahr des Rekordabgangs in der Leistungsbilanz, erhöhte sich der exportgewichtete effektive Wechselkurs der dänischen Krone um 6%. Dennoch hielt die Regierung am Hartwährungskurs fest. Dieser hatte sich im Hinblick auf die Brechung der inflationären Erwartungen als überaus erfolgreich erwiesen. Die Geldpolitik stellte auf Zinssenkung ab, soweit der Wechselkurs, die Leistungsbilanzentwicklung und die konjunkturelle Lage dies zuließen.

Die real verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte sollten gemäß dem mittelfristigen Stabilisierungskonzept nicht oder nur geringfügig steigen, um die Exportwirtschaft zu entlasten und die Konsumnachfrage zu dämpfen. Da der Hartwährungskurs bei den Gewerkschaften bereits Glaubwürdigkeit erlangt hatte, konnte die Regierung von einer Fortsetzung der imperativen Einkommenspolitik Abstand nehmen. Sie suchte in diesem für die gesamtwirtschaftliche Sanierung im allgemeinen und die Preisstabilität und die Wettbewerbsfähigkeit im besonderen entscheidenden Bereich stärker als bis dahin die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern (siehe oben Abschnitt 6).

Wie oben im Abschnitt 4.1 ausgeführt, hatte die Regierung ab 1985 in Anbetracht der zunehmenden Leistungsbilanzprobleme den Austeritätskurs verschärft. Das Maßnahmenpaket von Oktober 1986 stellte den entscheidenden Schritt in diese Richtung dar. Die sog. „Kartoffeldiät“ umfaßte vor allem Maßnahmen zur Verringerung des kreditfinanzierten

privaten Verbrauchs, u. a. eine Steuer von 20% auf bestimmte Zinszahlungen, die bis Ende 1987 in Kraft blieb, und Restriktionen für Ratenzahlungen. Entscheidend für die künftige Entwicklung der privaten Sparquote aber war die Einschränkung (von bis zu 72% auf 50%) der steuerlichen Absetzbarkeit von Hypothekarzinsen; die Immobilienpreise fielen in der Folge rasch und stark. Außerdem beinhaltete das Paket eine weitere Erhöhung der Energiesteuern.

Die Beeinträchtigung der internationalen Konkurrenzfähigkeit durch die Aufwertung und die hohen Lohnzuwächse veranlaßte – wie bereits im Abschnitt 6 dargelegt – die Regierung Ende 1987 dazu, ein Paket mit exportstützenden Maßnahmen zu schnüren und mit den Sozialpartnern eine Absprache über eine moderate Lohnentwicklung zu treffen. Der wesentlichste Punkt des sog. „Weihnachtspakets“ war die Umgestaltung der Sozialversicherungsabgaben der Arbeitgeber, welche die Exporte erheblich entlastete (siehe oben Abschnitt 6). Im Dezember 1991 mußte der Reichstag diese Arbeitsmarktabgabe der Arbeitgeber allerdings aufheben, wofür ein Urteil des EU-Gerichtshofes ausschlaggebend war. Statt dessen wurde der Mehrwertsteuersatz von 22 auf 25% erhöht.

Mit 1. Jänner 1990 erfolgte zwar eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 50 auf 40%, aber dies war begleitet von verringerten Möglichkeiten zur Bildung steuerfreier Rückstellungen und erhöhten Lohnnebenkosten, so daß per Saldo keine Entlastung der Unternehmungen eintrat.

Im Jahr 1990 wies die dänische Leistungsbilanz erstmals wieder einen Überschuß aus. Trotz steigender Arbeitslosigkeit setzte die Regierung eine leicht einschränkende Fiskalpolitik und den Hartwährungskurs fort. Sie beabsichtigte, mehrere Jahre lang eine aktive Leistungsbilanz aufrechtzuerhalten, um die Auslandsverschuldung (rund 40% des BIP) abzubauen. Der diesbezügliche jährliche Schuldendienst belief sich Anfang der neunziger Jahre auf etwa 4% des BIP. Der Anstieg der Auslandsschulden in den siebziger und achtziger Jahren war für Konsumzwecke verwendet worden und hatte nicht zu einer höheren Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität geführt.

Die Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit rückte immer mehr in den Vordergrund. Im Herbst 1991 beschloß die Regierung ein Bündel von beschäftigungspolitischen Maßnahmen, die durchwegs auf der Angebotsseite ansetzten.

Anfang 1993 löste eine von den Sozialdemokraten geführte Koalitionsregierung die konservativ-liberale Minderheitsregierung ab. Erstere hielt prinzipiell an dem Stabilisierungskonzept fest, beabsichtigte aber in den Jahren 1993 und 1994 einen fiskalischen Stimulus zu geben, um die Arbeitslosigkeit zu senken. Angesichts des vergleichsweise niedrigen strukturellen Budgetdefizits war diese temporär expansive Finanzpolitik zu rechtfertigen und mit dem mittelfristigen Sanierungskurs in Einklang zu bringen. Die neue Regierung betonte gleichzeitig, daß für eine wesentliche und nachhaltige Senkung der Arbeitslosigkeit vor allem angebotsseitige Maßnahmen ergriffen werden müßten.

Im Budget für 1993 wurden folgerichtig die öffentlichen Investitionen, die Förderung von Wohnungssanierungen und die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik erhöht. Das Budget für 1994 enthielt weitere stimulierende Maßnahmen, welche das BIP gemäß Modellrechnungen um rund 1,2% anheben sollten. Nochmals aufgestockt wurden die Mittel für Infrastrukturinvestitionen und die aktive Arbeitsmarktpolitik. Auch die große Steuerreform wirkte expansiv, denn sie hatte 1994 einen Einnahmenausfall im Ausmaß von 0,5% des BIP zur Folge.

Die Arbeitslosigkeit, die ab 1991 über der 10%-Marke lag, hatte überwiegend nicht-zyklische Ursachen. Die Höhe der NAIRU, die von der OECD auf 8 bis 9% geschätzt wurde, belegt dies nachdrücklich (19). Einer der Faktoren, die dazu beitrugen, war die Ausgestaltung der Arbeitslosenunterstützung: Die Einkommensersatzquoten lagen sehr hoch, besonders für Niedriglohngruppen (bis zu 90%), weshalb für diese wenig Anreiz für aktive Arbeitsplatzsuche bestand. Dieser Effekt wurde überdies verstärkt durch die außergewöhnlich lange Unterstützungsdauer (bis zu 10 Jahre), schwache Zugangskriterien und Zumutbarkeitsbestimmungen.

Die im Juni 1993 beschlossene Reform der Arbeitslosenunterstützung ließ zwar die Ersatzquoten unverändert, beseitigte aber die Möglichkeit, durch Teilnahme an temporären Beschäftigungsprogrammen das Anrecht auf weitere Unterstützungszahlungen zu erneuern (20). Mit dem Ziel, die Qualifikation der Arbeitslosen zu verbessern, wurden die Angebote zur Ausbildung, Weiterbildung und Beschäftigung erweitert (21).

Die Option der Notenbank, die Zinsen wesentlich zu senken und den Abstand zum deutschen Zinsniveau zu verringern, blieb so lange verbaut, als die dänische Währung ein Ziel der internationalen Spekulation bildete. Dies war 1992 und 1993 – trotz der im internationalen Vergleich sehr günstigen fundamentalen Wirtschaftsdaten – mehrmals der Fall. Mit der Erweiterung der Bandbreiten im EWS auf 15% in beiden Richtungen im Sommer 1993 war zunächst auch eine Abwertung der Krone verbunden. Notenbank und Regierung ließen jedoch keinen Zweifel an ihrem Ziel aufkommen, die Krone möglichst bald wieder in die alte, enge Bandbreite (2,25% Schwankungsmarge nach beiden Seiten) zurückzuführen. Bis zur Jahreswende 1993/1994 war dies erreicht. Die sinkende Tendenz der Zinsen setzte sich – abgesehen von diesen Unterbrechungen – fort. Zweifellos zählt die Krone gegenwärtig zu den europäischen Hartwährungen.

1994 lief die große Steuerreform an, die bis 1998 eine wesentliche Änderung der dänischen Steuerstruktur und für die meisten Beschäftigten eine Verringerung des kombinierten (Einkommensteuer und Sozialversicherungsabgaben) Grenzsteuersatzes um 6 bis 9 Prozentpunkte herbeiführen wird (22):

- Die Grenzsteuersätze bei der Einkommensteuer werden von 52 bis 68% (1993) auf 38 bis 58% (1998) gesenkt. Gleichzeitig erfolgt allerdings eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Streichung verschiedener Sonderregelungen.

- Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenunterstützung trat 1994 eine als Lohnsummensteuer konstruierte Arbeitsmarktabgabe in Kraft. Der betreffende Arbeitnehmerbeitrag wird von 5% des Bruttolohns (1994) auf 8% (1997) steigen, jener der Arbeitgeber von 0,3% (1997) auf 0,6% (1998).
 - Die Umweltsteuern, vor allem auf den Energie-, aber auch auf den Wasserverbrauch, werden verfünffacht.
- Mittelfristig ist diese Steuerreform aufkommensneutral konzipiert, wirkt aber in den ersten Jahren expansiv.

9.2 Stagnation der Binnennachfrage und außenwirtschaftliche Erfolge

Im Zuge der Hochkonjunktur Mitte der achtziger Jahre, die alle Komponenten der Inlandsnachfrage erfaßte, öffnete sich – wie oben im Abschnitt 4.2 bereits dargelegt – die außenwirtschaftliche Flanke immer weiter. Restriktive fiskal- und geldpolitische Maßnahmen, die einer fortgesetzten, untragbaren Verschlechterung der außenwirtschaftlichen Lage (Leistungsbilanzpassivum, Auslandsverschuldung) steuern sollten, führten 1987 einen Rückgang der Binnennachfrage herbei. Die folgenden Jahre bis 1992 waren von einer anhaltenden Schwäche der Inlandsnachfrage gekennzeichnet. Ausschlaggebend dafür, daß dennoch durchwegs ein geringes Wachstum des realen BIP verzeichnet werden konnte, war jeweils der positive Außenbeitrag. Die durchschnittliche reale Wachstumsrate des BIP belief sich in den Jahren 1987–1993 auf 1,0%.

Damit stand die dänische Wirtschaftsentwicklung weiterhin in einem Gegensatz zur westeuropäischen Wachstumstendenz. In den Jahren 1982–1986 wies Dänemark einen Wachstumsvorsprung gegenüber Westeuropa auf, in den Jahren 1987–1991 durchwegs einen Rückstand. Diese Relation kehrte sich während der westeuropäischen Rezession der Jahre 1992 und 1993 erneut um.

Eine Rezession trat in Dänemark nur im zweiten Halbjahr 1992 ein. 1993 begann die konjunkturelle Erholung, die 1994 in einen kräftigen Aufschwung überging.

Der private Konsum ging in den Jahren 1987–1990 zurück und stieg in den beiden Folgejahren leicht. Bis 1992 war das reale Niveau des Jahres 1986 jedoch nicht erreicht. Erst 1993 leistete der private Verbrauch einen wesentlichen Wachstumsbeitrag.

Maßgeblich für diese Schwäche des privaten Verbrauchs, die trotz leicht steigender Reallöhne eintrat, war die Zunahme der Sparquote der privaten Haushalte. Im Zuge des Immobilienpreisbooms hatte diese Sparquote 1985 und 1986 negative Werte angenommen (siehe oben Abschnitt 4.2). Ab 1987 erhöhte sie sich wesentlich und erreichte 1991 rund 6% des verfügbaren Einkommens (23). Ausschlaggebend für diesen Anstieg war die Steuerreform des Jahres 1987, welche die Abzugsfähigkeit von Zinszahlungen einschränkte. Da die Steuervorteile in den Grundstückspreisen kapitalisiert waren, schlug sich diese Steuerreform rasch

in sinkenden Immobilienpreisen nieder. Das Netto-Vermögen der Haushalte sank drastisch. Die Unsicherheit infolge der Vermögenseinbußen und der steigenden Arbeitslosigkeit veranlaßte die Haushalte, mehr zu sparen.

Der öffentliche Verbrauch stieg in der Rezession 1987 wesentlich. In den Jahren 1989 bis 1991 schlug sich die nach wie vor leicht einschränkende Ausrichtung der Budgetpolitik in Rückgängen dieser Nachfragekomponente nieder. Die neue Mitte-Links-Regierung setzte 1993 zahlreiche expansive Maßnahmen, was in einer starken Zunahme des öffentlichen Verbrauchs zum Ausdruck kam.

Nach dem Boom der Jahre 1984–1986 erfolgte 1987–1988 ein zyklischer Rückgang der Maschinen- und Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmungen. Die lebhaftete Exporttätigkeit und die verbesserte Ertragslage bewirkten 1989–1990 einen Anstieg. Ursächlich für den erneuten Rückgang dieser Investitionen in den Jahren 1991–1993 waren zum einen die gedrückten Absatzaussichten infolge der westeuropäischen Rezession. Hinzu kam, daß sich die Unternehmungen vor und nach dem negativen Ausgang des Referendums über den Vertrag von Maastricht im Juni 1992 mit Investitionen zurückhielten und solche ins Ausland verlagerten.

Diese rückläufige Tendenz der Maschinen- und Ausrüstungsinvestitionen ist allerdings zu relativieren, ging sie doch von einem sehr hohen Stand im Jahre 1986 aus. Die entsprechende Investitionsquote der Unternehmungen lag daher auch Anfang der neunziger Jahre signifikant höher als Anfang der achtziger Jahre (24).

Wesentlich ausgeprägter war die Abnahme der Bauinvestitionen. Letztere war für den fast durchwegs negativen Wachstumsbeitrag der Bruttoinvestitionen insgesamt im Zeitraum 1987–1993 ausschlaggebend.

Die Exportdynamik war die eigentliche Wachstumsstütze in der Beobachtungsperiode. Die Ausfuhren verzeichneten in den Jahren 1987–1992 jeweils starke Zuwächse. Die dänischen Exporteure konnten vor allem den durch die deutsche Einheit ausgelösten Importsog nutzen. Die Tatsache, daß es auch 1992 gelang, eine signifikant positive Steigerungsrate zu erzielen, ist als besonderer Erfolg zu werten. Der vorübergehende Rückgang im folgenden Jahr war eine Folge der internationalen Rezession und der zahlreichen Abwertungen in anderen Ländern im Herbst 1992.

Interessant ist, daß die dänischen Exporteure Anfang der neunziger Jahre wesentliche Marktanteile gewinnen konnten, obwohl die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit deutlich ungünstiger war als in den Jahren 1981–1985 und kaum besser als Ende der siebziger Jahre. Zieht man den historischen linearen Zusammenhang zwischen dem Niveau der relativen Lohnstückkosten in gemeinsamer Währung und der Veränderungsrate der Exporte heran, so hätten Anfang der neunziger Jahre Marktanteilsverluste eintreten müssen (25). Ausschlaggebend für die Exporterfolge war offensichtlich die von der Hartwährungspolitik erzwungene Umstrukturierung und verstärkte Auslandsorientierung der

Industrieproduktion. Es gelang mittelständischen Unternehmen in bemerkenswertem Maße, Produktionen von qualitativ hochwertigen Erzeugnissen für internationale Märkte aufzubauen.

In jedem einzelnen der betrachteten Jahre erzielte Dänemark einen z. T. starken Exportüberschuß. Die Leistungsbilanz verbesserte sich ab 1987 laufend. 1990 wies sie erstmals seit 1963 einen Aktivsaldo aus. 1993 konnte ein Rekordüberschuß im Ausmaß von 4,1% des BIP verbucht werden. Diese überaus positive Entwicklung ging neben den Exporterfolgen der Industrie auf die Dämpfung der Inlandsnachfrage und die wesentlich verbesserten Dienstleistungsexporte (Seefracht, Tourismus) zurück. Sehr günstig auf die Handelsbilanz wirkte sich auch die bemerkenswerte Steigerung des Selbstversorgungsgrades im Energiebereich aus (1992 rund 55%); daran hatte nicht nur die Nutzung von Erdöl- und Gasvorkommen in der Nordsee, sondern auch die konsequent durchgeführte Energie(spar)politik Anteil.

Die Leistungsbilanzüberschüsse der Jahre 1990–1993 hatten zur Folge, daß die Auslandsverschuldung in Relation zum BIP um 9 Prozentpunkte auf 31% verringert werden konnte.

Der Netto-Überschuß des gesamtstaatlichen Budgets verringerte sich 1987–1988; 1989 wechselte das Vorzeichen des Saldos, und in den folgenden Jahren erhöhte sich das Netto-Defizit leicht auf 2,6% des BIP im Jahre 1992. Diese Tendenz spiegelte ganz überwiegend die Wirkung der automatischen Stabilisatoren wider (26). Die Entstehung eines strukturellen Defizits wurde die längste Zeit verhindert; 1992 betrug es lediglich etwa 1% des BIP. Dies war einer der niedrigsten Werte im OECD-Bereich. Erst in den Jahren 1993–1994 bewirkte die expansive Ausgabenpolitik einen deutlichen Anstieg des tatsächlichen und des strukturellen Defizits. Für 1995 ist der Wechsel zu einem Konsolidierungskurs vorgesehen.

Die Wachstumsschwäche der dänischen Wirtschaft schlug sich in der Beschäftigungsentwicklung nieder. Von 1988 bis 1993 sank die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung kontinuierlich. Erst 1994 erfolgte wieder ein Anstieg.

Die Beschäftigtenzahl in den öffentlichen Diensten war im Zeitraum 1982–1988 nur schwach und stark unterproportional gestiegen. In den Folgejahren erhöhte sich der Beschäftigtenanteil der öffentlichen Dienste an der Gesamtbeschäftigung wieder, da letztere sank, während die Beschäftigung im öffentlichen Bereich leicht zunahm. Im Zeichen der temporär expansiven Budgetpolitik stieg die Zahl der Einstellungen in diesem Bereich 1993 deutlich. Das ursprüngliche Ziel eines Beschäftigungsabbaus wurde somit weit verfehlt; es rückte in den Hintergrund gegenüber der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Spätestens Ende der achtziger Jahre wurde die Arbeitslosigkeit zum gravierendsten Problem der Wirtschaftspolitik. Die Arbeitslosenrate stieg von 7,8% (1987) auf 12,2% (1993). Diese Zunahme war einerseits auf die rückläufige Arbeitskräftenachfrage bei erheblichen Produktivitätsfortschritten, andererseits – wie erwähnt – auf strukturelle Fakto-

ren zurückzuführen. 1994 bewirkte der Beschäftigungszuwachs einen Rückgang der Arbeitslosigkeit.

Während Dänemark Ende der siebziger Jahre im westeuropäischen Vergleich sehr hohe Inflationsraten aufwies, zählte es Anfang der neunziger Jahre zu den Ländern mit großer Preisstabilität. Die Inflationsrate erhöhte sich zwar bis 1989, in der Folge aber verringerte sich der Preisauftrieb kontinuierlich. 1993 verbuchte Dänemark die niedrigste Inflationsrate Europas (1,7%); eine ähnlich geringe Teuerungsrate hatte sich zuletzt 1960 ergeben. Maßgeblich für dieses hohe Maß an Preisstabilität waren die Beibehaltung der Hartwährungspolitik und die geringen nominellen Lohnzuwächse (siehe nächster Abschnitt).

Abschließend läßt sich folgende Bilanz der Stabilisierungspolitik in den Jahren 1987 bis 1994 ziehen: Die Erhöhung der privaten Ersparnis erwies sich als die notwendige Bedingung der mittelfristigen Strategie. Die Dämpfung der inländischen Nachfrage via Fiskalpolitik ermöglichte die Beseitigung des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts und schuf die Voraussetzungen für eine Verschiebung von Ressourcen zu den Unternehmungen des exponierten Sektors. Unter Beibehaltung der Hartwährungspolitik führte der Weg zu einer derartigen Reallokation von Ressourcen in den exponierten Sektor über eine Erhöhung der Profitabilität durch moderate Lohnentwicklung. Letztere war nicht zuletzt das Ergebnis einer zwischen Regierung und Sozialpartnern abgestimmten Einkommenspolitik (siehe oben Abschnitt 6).

Das Festhalten an der Hartwährungspolitik trotz mehrerer gegen die Krone gerichteten Spekulationswellen und die Fortsetzung einer soliden, an der mittelfristigen Konsolidierung orientierten Fiskalpolitik stärkten die Erwartungen bezüglich anhaltender Preisstabilität.

Die Wachstumsschwäche und die erhöhte Arbeitslosigkeit waren der Preis der Wiederherstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts. Leistungsbilanzdefizit oder hohe Arbeitslosigkeit – das blieb auch Anfang der neunziger Jahre das Dilemma der dänischen Wirtschaftspolitik.

10. Die Lohnrunden 1991 und 1993: Zunehmende Bedeutung der gewerkschaftlichen Verhandlungsgemeinschaften

Die zwischenzeitlichen Lohnverhandlungen des Jahres 1989 (aufgrund der Wiedereröffnungsklauseln im Rahmen der vierjährigen Kollektivverträge) und die Lohnrunde 1991 standen im Zeichen des von den Sozialpartnern und der Regierung im Jahre 1987 abgeschlossenen Abkommens über eine im internationalen Vergleich maßvolle Lohnpolitik.

In der Lohnrunde 1991 erfolgte der erste Abschluß im privaten Sektor zwischen CO-Metal und der Industriearbeitgebervereinigung IA (27). Die folgenden Istlohnverhandlungen auf der Unternehmens- und Betriebsebene wurden auf der Arbeitgeberseite wie in der Vergangenheit vom Branchenverband koordiniert und kontrolliert. Die Tarifpartner ei-

nigten sich allerdings darauf, daß diese Form der Kontrolle über die Ist-lohnentwicklung ab 1993 nicht mehr praktiziert werden sollte.

Der Kollektivvertrag für die Metallbranche beinhaltete auch die Einführung einer Zusatzpensionsversicherung ab 1. Jänner 1993. Diesen branchenspezifischen Pensionsfonds verwaltet gegenwärtig eine eigene Gesellschaft mit einem von den Tarifpartnern paritätisch besetzten Vorstand. Die Finanzierung erfolgte zunächst durch einen Arbeitnehmerbeitrag im Ausmaß von 0,6% der Bruttolöhne und einen Arbeitgeberbeitrag von 0,3%. Die Arbeitnehmer können ihre Beiträge vom steuerpflichtigen Einkommen abziehen.

Mit der Einführung einer beitragsfinanzierten Zusatzpension zur steuerfinanzierten Volkspension folgten große Teile des privaten Sektors dem öffentlichen Dienst, wo 1989 der Kreis der von derartigen Zusatzpensionsregelungen erfaßten Arbeitnehmer erweitert wurde. Aus makroökonomischer Sicht erschienen diese Regelungen vorteilhaft, da sie zur Anhebung der privaten Ersparnis führen würden. Durch diesen Schritt entfernte sich Dänemark vom nordeuropäischen System der ausschließlich steuerfinanzierten Pension.

Die für im weiteren Sinn sozialen Zwecke ausgehandelten Lohnanteile sind ein neues Kennzeichen der dänischen Tarifpolitik. Zu diesen sozialen Zwecken zählen neben der Zusatzpension vor allem Ausbildungsfonds.

Parallel dazu liefen Gespräche zwischen der IA einerseits und dem Industriekartell der LO (gebildet von den Einzelgewerkschaften SiD und KAD) andererseits für die Industrie außerhalb der Metallbranche. Dieses Abkommen orientierte sich in hohem Maße am Abschluß in der Metallindustrie. Bemerkenswert ist an ersterem zudem, daß dort auch eine Annäherung an das Minimallohnsystem erfolgte: Erstmals wurde den Verhandlungen auf der Betriebsebene die Verteilung der im Kollektivvertrag vereinbarten Lohnerhöhung überlassen. Damit vollzog sich auch in diesem Tarifsegment der Übergang auf ein zweistufiges Verhandlungssystem.

Nur noch zwei Kollektivverträge deckten in dieser Lohnrunde den Großteil des industriellen Sektors ab. Die anderen Abschlüsse im LODA-Sektor folgten inhaltlich den in der Industrie getroffenen Vereinbarungen.

Im staatlichen Verhandlungssegment wurden im Zuge der Tarifrunde 1991 die bis dahin rund 300 Tarifverträge zu einem gemeinsamen Vertrag zusammengefaßt. Spezielle Absprachen zwischen Einzelgewerkschaften und dem jeweiligen Arbeitgeber ergänzten den gemeinsamen Text. Eine Neuerung war auch, daß ein bestimmter Teil der Lohnerhöhungen auf lokaler Ebene zur Verteilung gelangte. Auch im kommunalen Verhandlungssegment, wo rund 500 Tarifverträge bestanden, vereinbarten die Tarifpartner eine zukünftige Vereinfachung der Vertragsstruktur (28).

Die Lohnrunde 1991 bestätigte somit die Tendenz zur Zusammenlegung von Verhandlungsbereichen. Die Zahl der Kollektivverträge nahm

ab und die Verhandlungsgemeinschaften der LO spielten auch im privaten Sektor bereits eine wichtige Rolle.

Die Lohnrunde 1993 lief unter dem Eindruck der Rezession und der hohen Arbeitslosigkeit ab. Den ersten Kollektivvertragsabschluß erzielten die Tarifpartner in der Industrie (29). Erstmals traten die 1992 gebildete LO-Verhandlungsgemeinschaft für den industriellen Sektor, CO-Industri, und der 1991 durch Fusion entstandene Verband der dänischen Industrie DI als Verhandler auf. Der neue Verhandlungsbereich faßt sechs bis dahin bestehende Bereiche (u. a. Metall, Plastik, Chemie, Schuhe) mit insgesamt rund 200.000 Beschäftigten zusammen. Für alle erfaßten Industriezweige gilt nun das Mindestlohnsystem, d. h. der Kollektivvertrag enthält nur Mindestlohnbestimmungen, und die Istlöhne werden auf Betriebsebene ausgehandelt. Der Vertrag billigt den Gewerkschaften das Recht zu, jährlich einmal über die Anpassung der Istlöhne zu verhandeln. Die Beiträge von Arbeitgebern und -nehmern zum branchenspezifischen Pensionsfonds wurden erhöht.

Das Ergebnis für die Industrie bildete die Richtlinie für die weiteren Abschlüsse inner- und außerhalb des LO-DA-Sektors. Der Arbeitgeberdachverband DA nahm dabei eine eng koordinierende Rolle ein; erstmals in der Geschichte wurde ein Mitgliedsverband der DA wegen zu hoher Lohnabschlüsse ausgeschlossen.

Die Reform der Verhandlungsstruktur im privaten Sektor, welche die Tarifpartner in den achtziger und frühen neunziger Jahren in die Wege leiteten, verfolgt das Ziel, die Anzahl der Kollektivverträge stark zu verringern, von rund 650 in den achtziger Jahren auf 20 bis 25 oder letztlich noch weniger. Die Lohnrunde 1993, in der erstmals für den Großteil des industriellen Sektors nur ein einziger Kollektivvertrag vereinbart wurde, brachte in dieser Hinsicht einen wesentlichen Fortschritt.

Tabelle 2:

Die Lohnentwicklung im dänischen Unternehmenssektor 1987–1993
(jährliche Veränderung in %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Nominallöhne und							
-gehälter je Besch.	6,6	5,8	4,5	5,2	4,4	3,1	2,3
Konsumreallohn (1)	1,9	1,8	0,2	2,4	2,2	1,0	0,8
Produktreallohn (2)	1,6	1,2	-1,2	1,1	0,1	0,8	0,9
Arbeitsproduktivität (3)	0,3	3,3	2,8	3,9	2,9	2,5	2,6

(1) Deflationiert mit dem impliziten Preisdeflator für den Konsum

(2) Kompensation je Beschäftigten deflationiert mit dem impliziten Preisdeflator für die Produktion des Unternehmenssektors

(3) Output je Beschäftigten

Quelle: OECD

Nach der Beschleunigung des Zuwachses der nominellen Effektivverdienste im Jahr 1987, worin der durch die imperative Einkommenspolitik verursachte Rückstau zum Ausdruck kam, verringerte sich die Lohninflation erheblich. Von 1990 bis 1993 sank die nominelle Steigerungsrates der Löhne und Gehälter je Beschäftigten im Unternehmenssektor von 5,2 auf 2,3% (siehe Tabelle 2). Dieser Rückgang ist sowohl auf die moderaten Tariflohnabschlüsse als auch auf die sich infolge der Arbeitsmarktsituation abschwächende Lohndrift zurückzuführen. Die Zuwachsraten in den Jahren 1992 und 1993 waren die niedrigsten seit den frühen fünfziger Jahren. Und die nominellen Steigerungsraten lagen unter jenen in den wichtigsten konkurrierenden Ländern, wie dies im dreiseitigen Abkommen von 1987 beabsichtigt worden war.

Der Konsumreallohn je Beschäftigten im Unternehmenssektor stieg von 1986 bis 1993 um insgesamt 10,7%. Signifikant geringer waren die jährlichen Zuwachsraten des Produktreallohns in diesem Bereich (siehe Tabelle 2). Wesentlich ist, daß der prozentuelle Zuwachs des Produktreallohns mit Ausnahme des Jahres 1987 jeweils deutlich unter der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität lag. Damit wurde die Umverteilung zu den Gewinnen, welche eine wichtige Komponente des mittelfristigen Stabilisierungskonzepts bildete, realisiert.

Nachdem sich – wie erwähnt – die internationale Wettbewerbsfähigkeit der dänischen verarbeitenden Industrie, gemessen an den relativen Lohnstückkosten in gemeinsamer Währung, in den Jahren 1986–1987 aufgrund der Lohninflation und der Aufwertung der Krone erheblich verschlechtert hatte, trat in den folgenden Jahren tendenziell eine leichte Verbesserung ein (30). Ausschlaggebend für diesen Trend war, daß die günstige Veränderung der relativen Löhne in nationaler Währung und der rasche Produktivitätsfortschritt die anhaltende Aufwertungstendenz der Krone überkompensierten. Die jährlichen Zuwachsraten der realen Arbeitsproduktivität im Unternehmenssektor lagen von 1988 bis 1993 zwischen 2,5 und 3,9%. Dies war ein Ergebnis des relativ hohen Investitionsniveaus; die Kapitalausstattung je Arbeitskraft besserte sich in qualitativer und quantitativer Hinsicht, insbesondere was Maschinen und Ausrüstungen betraf.

Die moderate Lohnpolitik bildete die Voraussetzung für die Fortsetzung der Hartwährungspolitik auch in der Phase der Währungsturbulenzen Anfang der neunziger Jahre. Im Hinblick auf die Dämpfung des Preisauftriebs und die außenwirtschaftliche Stabilisierung erzielte dieses Instrumentenbündel – wie oben ausgeführt – eindrucksvolle Ergebnisse.

11. Resümee: kontrollierte Dezentralisierung der Lohnverhandlungen

Die Entwicklungen in westeuropäischen Ländern zeigen, daß unter den Schlagworten „Dezentralisierung der Lohnverhandlungen“ ganz unterschiedliche Inhalte zu verstehen sind. In Großbritannien beispiels-

weise verlief die Dezentralisierung unkontrolliert, bedeutete den Übergang auf ein System, worin Kollektivvertragsverhandlungen, wenn überhaupt, überwiegend in den Unternehmungen und Betrieben geführt werden und eine Koordination dieser Verhandlungen überhaupt nicht mehr stattfindet. Gleichzeitig sank die Bedeutung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände für die Lohnentwicklung, der Organisationsgrad der Gewerkschaften fiel, einzelne Arbeitgeberverbände lösten sich sogar auf.

In Dänemark hingegen war die Dezentralisierung der Lohnverhandlungen ein von den Tarifpartnern kontrollierter Vorgang, welcher keinen Bruch mit der Vergangenheit herbeiführte, sondern die Grundlagen des Lohnverhandlungssystems, ja des dänischen Typs der Sozialpartnerschaft überhaupt unangetastet ließ. Sie beinhaltete einerseits den Übergang von zentralisierten, branchenübergreifenden Verhandlungen der Dachverbände der Tarifpartner zu koordinierten und synchronisierten Kollektivvertragsverhandlungen auf der Ebene der Branchen und zuletzt zunehmend für umfassendere Wirtschaftsbereiche. Die neu geschaffenen sektoralen Arbeitgeberverbände und die ebenfalls neuen sektoralen Verhandlungsgemeinschaften der Gewerkschaften sind nun die wichtigsten Akteure in den Kollektivvertragsverhandlungen. Andererseits schloß die Dezentralisierung eine Aufwertung der Verhandlungen auf der Unternehmens- und Betriebsebene ein, da im Rahmen des Mindestlohnsystems, welches immer größere Anwendung fand, diese über die Istlohnzuwächse entscheiden.

Die Zusammenlegung von Tarifbereichen zu sektoralen Segmenten, die indirekte Koordinierung der Abschlüsse durch „*pattern bargaining*“ und die Synchronisierung verhinderten, daß die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen zu „*leap frogging*“ und einem beschleunigten Preisauftrieb führten. Ganz im Gegenteil, die neuen Verhandlungsstrukturen und -abläufe begünstigten die Dämpfung der Lohninflation, da der exponierte Industriesektor die Lohnführerschaft innehatte.

Die Lohnpolitik leistete somit einen wesentlichen Beitrag zu den stabilisierungspolitischen Erfolgen Dänemarks Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre, insbesondere in bezug auf die Preisstabilität und den Abbau des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts.

In den siebziger Jahren hatten erstens die Koordinationsziele der Tarifverbände und die tatsächlichen Koordinationskapazitäten des Verhandlungssystems nicht mehr übereingestimmt. Zweitens war die Frage der relativen Löhne in den zentralen Verhandlungen von LO und DA sehr stark in den Vordergrund getreten; gerade in diesem Bereich aber hatten sich die Standpunkte von Arbeitgebern und -nehmern immer weiter voneinander entfernt, und auch auf der Gewerkschaftsseite waren zunehmend diesbezügliche Konflikte aufgebrochen. Infolgedessen waren die zentralen Verhandlungen erfolglos geblieben. Die Konsequenz dieses Scheiterns waren die politischen Interventionen.

Mit dem Ende dieser staatlichen Eingriffe und der Aufhebung der automatischen Lohnindexierung gewannen die Tarifverbände die Kontrol-

le über die Lohnentwicklung zurück, die sie in den siebziger Jahren verloren hatten. Mithin gingen die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften aus der kontrollierten Dezentralisierung der Tarifverhandlungen mit gestärkter Legitimität und erneuerter (relativer) Autonomie hervor.

Die Schaffung von sektoralen Arbeitgeberverbänden und die Errichtung von sektoralen Verhandlungsgemeinschaften der Gewerkschaften bildeten die Voraussetzungen für die Tarifverhandlungen auf der Ebene weniger, umfassender Wirtschaftsbereiche. Diese „Zentralisierung innerhalb der Dezentralisierung“ stellte die Alternative zu einer unüberschaubaren Vielfalt von kleinen und kleinsten Verhandlungsbereichen dar, der gegenüber jeder Koordinationsversuch zum Scheitern verurteilt wäre.

Im Vergleich zu den siebziger Jahren definierten die Tarifverbände ihre Koordinationsziele weniger anspruchsvoll. Auf Gewerkschaftsseite galt dies insbesondere im Hinblick auf die vertikalen Lohndifferentiale, wie die rasche Ausbreitung des Minimallohnsystems Anfang der neunziger Jahre belegte. Durch die Bildung sektoraler Verhandlungssegmente und die Synchronisation erhöhte sich gleichzeitig die Koordinationskapazität des Gesamtsystems.

12. Anhang: Die dänischen Gewerkschaften

Dänemark zählt zu jenen wenigen westeuropäischen Ländern, wo in der Gewerkschaftsorganisation nicht das Industriegruppenprinzip vorherrscht. Es besteht vielmehr eine Vielfalt aus allgemeinen Gewerkschaften, Facharbeiter-, Industrie-, Berufs- und Vorarbeiter- bzw. Managergewerkschaften.

Die drei Gewerkschaftsdachorganisationen LO, FTF und AC sind Mitglieder des Europäischen Gewerkschaftsbundes.

Der größte der Dachverbände, der dänische Gewerkschaftsbund LO, organisiert anders als die schwedische Schwesterorganisation neben qualifizierten und unqualifizierten Arbeitern auch Angestellte und Beamte. Die 25 angeschlossenen Einzelgewerkschaften haben (Stand 1. Juli 1994) 1,51 Millionen Mitglieder (31). Die gemessen an der Mitgliederzahl wichtigsten Einzelgewerkschaften sind der Verband der Handels- und Büroangestellten HK, die Gewerkschaft der an- und ungelernten Arbeiter SiD, die Gewerkschaft der öffentlich Bediensteten, die Metallarbeitergewerkschaft Dansk Metal und die Gewerkschaft der Arbeiterinnen KAD.

Mitglieder der Dachorganisation der Angestellten und Beamten FTF sind vor allem mittlere Angestellte und Beamte. Die 39 zugehörigen Einzelgewerkschaften zählen insgesamt rund 340.000 Mitglieder, wovon etwa drei Viertel im öffentlichen Sektor beschäftigt sind (32).

Der Zentralorganisation der Akademiker AC sind 21 Verbände angeschlossen, deren Mitgliederstand sich auf 125.000 beläuft. Rund sechzig Prozent der Mitglieder sind im öffentlichen Sektor tätig.

Außerdem existiert ein eigener Dachverband für leitende Angestellte und Vorarbeiter (LH), der 65.000 Mitglieder zählt.

Der Organisationsgrad der dänischen Gewerkschaften ist sehr hoch, die OECD schätzte ihn 1988 auf 73,2 Prozent (ohne Pensionisten und Arbeitslose). Dieses Niveau hängt mit der wichtigen Rolle der gewerkschaftlichen Vertrauenspersonen in den Betrieben und damit zusammen, daß die Gewerkschaften die Arbeitslosenversicherungskassen verwalten.

Anmerkungen

- (1) Siehe OECD ES (1982/3) 35. Der von der OECD verwendete Ausdruck für reale Arbeitskostenposition ist "real labor cost gap". Die reale Arbeitskostenposition wird definiert als Differenz zwischen der tatsächlichen Veränderung der realen Arbeitskosten und dem Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität, korrigiert um Terms of Trade-Effekte.
- (2) Flanagan (1990) 399.
- (3) Flanagan, Soskice, Ulman (1983) 487.
- (4) OECD ES (1987/8) 16.
- (5) Flanagan, Soskice, Ulman (1983) 494.
- (6) Siehe im einzelnen EIRR 107 (1983) 27ff.
- (7) Siehe dazu EIRR 111 (1983) 20ff.
- (8) Scheuer (1992) 192.
- (9) Siehe im einzelnen EIRR 136 (1985) 11.
- (10) Andersen, Risager (1990) 166f.
- (11) Vgl. ebd. 153; Calmfors (1990) 43ff.
- (12) Siehe Calmfors, Nymoen (1990) 431.
- (13) Siehe im einzelnen EIRR 158 (1987) 12f.
- (14) Zu den Reformen in der DA siehe ausführlich Due, Madsen, Jensen (1995).
- (15) Siehe hierzu auch EIRR 190 (1989) 21f.
- (16) Zur Diskussion über Verhandlungsgemeinschaften in der LO siehe vor allem Due, Madsen, Jensen (1995).
- (17) Vgl. auch EIRR 194 (1990) 20ff.
- (18) EIRR 216 (1992) 17f.
- (19) OECD ES (1990/1) 35.
- (20) Diese temporären Beschäftigungsmaßnahmen hatten sich als kontraproduktiv erwiesen, denn sie eröffneten die Möglichkeit, sehr lange außerhalb des regulären Arbeitsmarktes zu bleiben. Siehe Jackman (1990) 315.
- (21) Siehe EIRR 235 (1993) 4f.
- (22) OECD ES (1993/4) 42f.
- (23) Ebd. 16.
- (24) OECD ES (1992/3) 23.
- (25) Ebd. 21.
- (26) OECD ES (1993/4) 37.
- (27) Siehe im einzelnen EIRR 207 (1991) 20ff.
- (28) Meinertz (1993) 90.
- (29) Siehe EIRR 230 (1993) 5f.
- (30) OECD ES (1993/4) 18, 20.
- (31) EIRR 251 (1994) 4.
- (32) Due, Madsen, Jensen (1995).

Literatur

- Amoroso, Bruno, Development and Crisis of the Scandinavian Model of Labour Relations in Denmark, in: Baglioni, Guido; Crouch, Colin (Hrsg.), *European Industrial Relations – The Challenge of Flexibility* (London 1990) 71–96.
- Andersen, Torben M.; Risager, Ole, Wage Formation in Denmark, in: Calmfors, Lars (Hrsg.) (1990) 137–181.
- Boje, Thomas P.; Madsen, Per Kongshøj, Wage formation and incomes policy in Denmark in the 1980s, in: Dore, Ronald; Boyer, Robert; Mars, Zoe (Hrsg.), *The Return to Incomes Policy* (London 1994) 94–117.
- Calmfors, Lars (Hrsg.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries* (Stockholm, Oxford 1990).
- Calmfors, Lars, Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries: A Summary, in: ders. (Hrsg.) (1990) 11–60.
- Calmfors, Lars; Nymoen, Ragnar, Real wage adjustment and employment policies in the Nordic countries, in: *Economic Policy* 8 (1990) 397–448.
- Due, Jesper; Madsen, Jørgen Steen; Jensen, Carsten Strøby, Major Developments and Changes in the Danish Industrial Relations since 1980, in: Mesch, Michael (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (erscheint in Wien 1995).
- Due, Jesper; Madsen, Jørgen Steen; Petersen, L. K.; Jensen, Carsten Strøby, Adjusting the Danish Model. Towards Centralized Decentralization, in: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* (erscheint in Aldershot 1995).
- Elvander, Nils, Incomes policies in the Nordic countries, in: *International Labour Review* 129/1 (1990) 1–21.
- European Industrial Relations Review (EIRR, versch. Jahrgänge).
- Flanagan, Robert J.; Soskice, David W.; Ulman, Lloyd, *Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies: European Experience* (Washington D. C. 1983).
- Flanagan, Robert J., Centralized and Decentralized Pay Determination in Nordic Countries, in: Calmfors, Lars (Hrsg.) (1990) 395–412.
- Jackman, Richard, Wage Formation in the Nordic Countries Viewed from an International Perspective, in: Calmfors, Lars (Hrsg.) (1990) 289–322.
- Meinertz, Inken, Dänemark, in: Bispinck, Reinhard; Lecher, Wolfgang (Hrsg.), *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa* (Köln 1993) 80–104.
- Mesch, Michael, Einkommenspolitik in Westeuropa, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 10/2 (1984) 237–269.
- OECD Economic Surveys, Denmark (OECD, Paris, versch. Jahrgänge).
- Scheuer, Steen, Denmark: Return to Decentralization, in: Ferner, Anthony; Hyman, Richard (Hrsg.), *Industrial Relations in the New Europe* (Oxford 1992) 168–197.

Ansätze zur Behebung des Kapitalangebotsmangels in Entwicklungsländern. Die Zeit nach der Schuldenkrise

Roland Mestel, Karl Steininger

„*The widening gap between the developed and the developing countries has become a central issue of our time*“ (1). Mit dieser Feststellung beginnt ein von der Weltbank in Auftrag gegebener Bericht, der im Jahr 1969 von einer internationalen Expertengruppe unter der Leitung des ehemaligen kanadischen Außenministers Lester Pearson verfaßt wurde und der sich mit der damaligen Situation in den Entwicklungsländern und den Resultaten von zwei Jahrzehnten Entwicklungshilfe beschäftigte (= Pearson-Bericht).

Seit jener Zeit hat sich die Situation für die Entwicklungsländer kaum verbessert; im Gegenteil: die Kluft zwischen Arm und Reich in der Welt ist in den meisten Fällen noch größer geworden. Auch die zunehmende Internationalisierung der wirtschaftlichen Beziehungen konnte den meisten Entwicklungsländern bislang nicht zu einer Beschleunigung ihres Entwicklungsprozesses verhelfen; wenn man die Ursachen und Auswirkungen der Verschuldungskrise der achtziger Jahre untersucht, kommt man sogar zu der Schlußfolgerung, daß gerade diese zwischen den armen und reichen Staaten intensivierten Wirtschaftsbeziehungen in Form steigender Mittelzuflüsse in die Staaten des Südens ein Hauptverursacher für die Depression, in der sich viele Entwicklungsländer seit dieser Krise befinden, waren.

Um zu verhindern, daß sich zahlreiche Länder in Mittel- und Südamerika, Süd- und Südostasien und vor allem Afrika noch stärker der Situation wirtschaftlicher Unterentwicklung und damit verbundener Armut der Masse der Bevölkerung gegenübersehen, erscheint die Erfüllung folgender drei Hauptbedingungen notwendig: die Verfolgung einer soli-

den Wirtschaftspolitik in den Entwicklungsländern selbst, eine Reduktion bzw. gänzliche Streichung der Schulden dieser Länder im Ausland, und ein Über- und Umdenken des eigenen wirtschaftlichen Verhaltens in jenen Ländern, deren Entwicklungsstand von den Staaten des Südens nachzuahmen versucht wird; keine dieser drei interagierenden Handlungsebenen darf dabei vernachlässigt oder gar ausgespart werden.

In diesem Beitrag werden mögliche Wege skizziert, die zur Erreichung der beiden ersten Faktoren führen können; auf die Forderung nach einem kollektiven Umdenken in den Industriestaaten hinsichtlich der eigenen wirtschaftlichen Fortentwicklung kann im Zusammenhang mit der Problematik wirtschaftlicher Unterentwicklung in den Staaten des Südens infolge mangelnder Kapitalausstattung nur hingewiesen, nicht jedoch genauer eingegangen werden.

Nach einer einleitenden Erörterung der Problemstellung und der darauf in Abschnitt 2 folgenden Diskussion mangelnder inländischer Ersparnisbildung als Ursache des angebotsbedingten Kapitalmangels werden zunächst in Abschnitt 3 solche Maßnahmen zur Beseitigung dieses Engpasses an inländischen Sparmitteln analysiert, die von den Entwicklungsländern selbst ergriffen werden können. Dabei wird zuerst auf Möglichkeiten im Bereich der Geldpolitik eingegangen, wobei das Hauptaugenmerk auf den Ausbau der finanziellen Infrastruktur und mögliche Änderungen im Rahmen der Zinspolitik gerichtet ist; bei der anschließenden Analyse möglicher finanzpolitischer Maßnahmen wird zwischen öffentlicher Einnahmen- und Ausgabenpolitik getrennt, und in jedem dieser Bereiche werden Wege gezeigt, die zu einer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnisbildung führen können. Anschließend wird in den Abschnitten 4 und 5 die Frage diskutiert, welchen Beitrag die hochindustrialisierten Länder leisten können, um den Prozeß der Kapitalbildung in den Staaten des Südens zu unterstützen, wobei Kapitalakkumulation mit Hilfe ausländischer Ressourcen als ein die inländischen Entwicklungsbemühungen ergänzender Prozeß ausgewiesen wird. Im Abschnitt 6 werden die Schlußfolgerungen zusammengefaßt.

1. Problemstellung: Der Kapitalmangel in Entwicklungsländern

1.1 Das Ziel gesellschaftlicher Entwicklung

Die Abgrenzung jener Länder, die gemeinhin als „Entwicklungsländer“ oder „Staaten des Südens“ bezeichnet werden, erfordert zunächst eine Auseinandersetzung mit dem Begriff Entwicklung. Obwohl in der entwicklungspolitischen Diskussion hier keine übereinstimmende Festlegung vorliegt, genügt es an dieser Stelle als allgemeine Zielsetzung der Entwicklungsbemühung eines Landes die Verbesserung des Lebensstan-

dards der Bevölkerung auszuweisen, was letztlich dazu führen soll, daß den Menschen die Entfaltung ihrer individuellen Fähigkeiten möglich wird (2). Aufgrund dieser Definition sind die Begriffe „Entwicklungsstand“ (statische Betrachtung) und „Entwicklungsprozeß“ (dynamische Betrachtung) als der Grad der Fähigkeit eines Landes zu verstehen, seiner Bevölkerung einen entsprechenden Lebensstandard (eine entsprechende Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse) zu ermöglichen bzw. diesen im Zeitablauf zu erhöhen, wobei sich dieser Lebensstandard wiederum aus verschiedenen Elementen der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Ebene zusammensetzt. Unterschiede im Entwicklungsstand zweier Länder ergeben sich somit aus dem unterschiedlichen Grad der Erreichung dieser Teilziele.

Entwicklungsländer (in der Folge mit EL abgekürzt) können nunmehr als Länder definiert werden, „...deren bisher erreichter Entwicklungsstand hinter dem Entwicklungsstand jener Länder zurückgeblieben ist, die man in der Regel als Norm ansieht“ (3). Obgleich die Auffassungen hinsichtlich einer „Norm“ des Entwicklungsstandes differieren, steht fest, daß viele wirtschaftliche, soziale und politische Komponenten des Entwicklungsbegriffes in den meisten Ländern Mittel- und Südamerikas, Süd- und Südostasiens sowie Afrikas weniger stark ausgeprägt sind als in den Staaten Nordamerikas, Europas und den übrigen Teilen Asiens, die man als „marktwirtschaftliche Industrieländer“ (in der Folge mit IL abgekürzt) bezeichnet und deren Entwicklungsniveau in der Folge als Norm zu verstehen ist – wie in der Einleitung angemerkt, nicht in allen Aspekten zu Recht.

Es muß darauf hingewiesen werden, daß es heute auch in den meisten der ehemals dem Ostblock angehörenden Länder (der vormaligen „2. Welt“) gravierende wirtschaftliche und soziale Probleme gibt, die ein Mitberücksichtigen mancher dieser Staaten durchaus rechtfertigen würden. Nachdem jedoch die Unterentwicklung und damit die Armut in den oben als EL definierten Staaten seit Jahrzehnten bekannt sind und auch ebenso lang durch verschiedenartigste Anstrengungen interner wie externer Art (weitestgehend vergeblich) zu bekämpfen versucht wurden, während die in den Staaten hinter dem einstigen Eisernen Vorhang herrschende Armut erst seit dessen Fall allgemein als solche anerkannt wird, werden letztere im folgenden nicht der Gruppe der EL hinzugerechnet.

Als Indikator zur Messung gesellschaftlicher Entwicklung besitzt das Brutto-Sozialprodukt (BSP) pro Kopf (= Pro-Kopf-Einkommen, in der Folge als PKE bezeichnet) historisch die größte Bedeutung. Es spiegelt im wesentlichen den (markt)wirtschaftlichen Entwicklungsstand eines Landes wider und kann nur indirekt auch den unterschiedlichen Grad des Erreichens anderer Zielkomponenten des Entwicklungsbegriffes (etwa die Bildungssituation eines Landes) (4) darstellen. Tabelle 1 zeigt die enormen Unterschiede, die zwischen einzelnen Regionen hinsichtlich Niveau und Wachstum des PKE bestehen.

Tabelle 1:
Durchschnittliches BSP pro Kopf (1990, in US-\$) und Wachstumsraten
des BSP pro Kopf für unterschiedliche Ländergruppen

Ländergruppen	BSP pro Kopf (1990)	Wachstumsraten des BSP pro Kopf		
		1965–73	1973–80	1980–90
Afrika-Sub-Sahara	340	1,6%	0,6%	-1,1%
Ostasien	600	5,1%	4,8%	6,3%
Südasien	330	1,2%	1,8%	2,9%
Lateinamerika/Karibik	2.180	4,6%	2,3%	0,5%
OECD-Mitgliedsstaaten	21.170	3,7%	2,1%	2,5%

Quelle: Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1992 (Washington D.C.), Tab. A 2.

Obwohl die entwicklungspolitische Diskussion die Verwendung des PKE als „Barometer des Wohlstandes“ zu Recht in Frage stellt (5) und durch andere Indikatoren wie den UN Human Development Index ergänzte, gilt es nach wie vor als der am häufigsten verwendete einzelne Indikator gesellschaftlicher Wohlfahrt und dient auch in der Folge als Schlüsselindikator, wenn es darum geht, den wirtschaftlichen Entwicklungsstand eines Landes zu untersuchen und mit dem höher entwickelter Staaten zu vergleichen. Dabei muß jedoch stets berücksichtigt werden, daß „...economic development is not equivalent to the total development of a society: it is only a part – or one dimension – of general development“ (6).

1.2 Der angebotsbedingte Kapitalmangel

Neben „Arbeit“ und nicht-reproduzierbaren Produktionsfaktoren (in der Theorie als „Boden“ subsumiert) stellt „Kapital“ aus gesamtwirtschaftlicher Sicht den dritten wesentlichen wirtschaftlichen Produktionsfaktor dar. Zur Kapitalausstattung eines Landes zählen vor allem die bestehenden Produktionsmittel (Sachkapital), die Infrastruktur (Kommunikations-, Gesundheitswesen, Verwaltungssysteme; Sozialkapital) und schließlich der Wissensstand der Bevölkerung (Humankapital) (7). Um diesen Kapitalstock mittel- und langfristig vergrößern zu können, bedarf es der (vermehrten) Bildung von Geldkapital. Diese letztere Größe wird damit zu jener, die für den Entwicklungsprozeß die eigentlich zentrale ist. So können neue Produktionsmittel nur beschafft werden, wenn die hierfür notwendige Summe an finanziellen Mitteln vorhanden ist; ebenso können die Infrastruktur und das Bildungssystem eines Landes nur verbessert werden, wenn hierfür genug Geldkapital zur Verfügung steht.

Um das in einer Volkswirtschaft für Investitionen zur Verfügung stehende (angebotene) (Geld-)Kapital (somit das Ausmaß der inländischen Kapitalakkumulation) zu ermitteln, werden die in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zum Ausdruck kommenden Kreislaufbeziehungen zwischen Einkommen und Ausgaben herangezogen; die Verwendungsgleichung für das Volkseinkommen (Netto-Sozialprodukt) zeigt die Verteilung

$$[1] \quad Y = C + I + X - M \quad (8)$$

Nachdem die Ersparnisse einer Ökonomie der Summe des Nicht-Konsums äquivalent sind, läßt sich [1] auch ausdrücken als

$$[2a] \quad Y - C = S = I + X - M$$

bzw.

$$[2b] \quad (I - S) = (M - X)$$

Ein Überhang der Investitionen über die Inlandsersparnis ist somit nur möglich, wenn die Importe größer sind als die Exporte, somit eine passive Leistungsbilanz vorliegt. Genau diese Situation herrscht in nahezu allen EL vor: die einheimischen Ersparnisse reichen nicht zur Finanzierung der erwünschten Investitionen aus, das Leistungsbilanzdefizit ist umso größer, je niedriger die inländische Ersparnisbildung (das inländische Kapitalangebot) ist und je höher die Investitionen (die Kapitalnachfrage) sind. Die Differenz $(I - S)$ wird in der Literatur als Spardefizit oder Sparlücke („savings gap“) bezeichnet (9). Sie kann von den EL einerseits durch Reformmaßnahmen im Inland zu schließen versucht werden, andererseits steht die Möglichkeit offen, Kapital zu importieren, die heimischen Sparmittel also durch ausländische zu ergänzen; dadurch kann das EL mehr investieren, als es eigenen Konsumverzicht leistet und hat somit die Möglichkeit, den Entwicklungsprozeß zu beschleunigen. Um in den Abschnitten 3 bis 5 eine ursachenadäquate Therapie zur Beseitigung dieses binnenwirtschaftlichen Mittelengpasses entwickeln zu können, werden im folgenden Abschnitt zunächst die Gründe für diese mangelnde Ersparnisbildung in den EL analysiert.

2. Internes Angebot: Sparfähigkeit und Sparbereitschaft

Die Erkenntnis, daß die mangelnde inländische Ersparnisbildung eine der Hauptursachen für die Unterentwicklung vieler Länder darstellt, ist keineswegs neu; bereits Adam Smith stellte fest, daß „...Sparsamkeit ... die unmittelbare Ursache von Kapitalvermehrungen [sei]“ und daß „... das Kapital ..., wenn die Sparsamkeit es nicht zurücklegte und sammelte, niemals größer werden [würde]“ (10). In der entwicklungspolitischen Diskussion wird dieser Mangel an inländischen Finanzmitteln auf eine zu geringe Sparfähigkeit und/oder Sparbereitschaft zurückgeführt (11).

2.1 Mangelnde Sparfähigkeit

Die Sparfähigkeit eines Individuums kommt in der Möglichkeit zum Ausdruck, einen Teil der verfügbaren finanziellen Ressourcen nicht zur Abdeckung gegenwärtiger Bedürfnisse zu verwenden, sondern für zukünftige Bedarfsmöglichkeiten zu akkumulieren (Konsumverzicht). Zur Festlegung des Ausmaßes dieser Möglichkeit kann ein Mindest-PKE im Sinne eines kulturellen Existenzminimums definiert werden (PKE^k), wobei dieser Pro-Kopf-Durchschnitt von der Einkommensverteilung abhängig ist (umso höher, je ungleichmäßiger die interpersonelle Einkommensverteilung), aber auch von der Höhe des bisher realisierten gesamtwirtschaftlichen Konsumniveaus (je höher dasselbe, umso höher das PKE^k) (12). Das potentielle Sparvolumen läßt sich aus der Differenz zwischen tatsächlich erzielttem PKE und diesem kulturellen Existenzminimum PKE^k ermitteln und wird in der entwicklungspolitischen Literatur als *economic surplus* bzw. *investible surplus* bezeichnet. Vereinfachend wird im folgenden ein einheitliches PKE^k unterstellt, zu dessen Bestimmung etwa die von der Weltbank festgesetzten „poverty lines“ bei 275 US-\$/Kopf und Jahr (*lower poverty line* als Kriterium extremer Armut) bzw. 370 US-\$ (*upper poverty line*, jeweils zu Preisen 1985) herangezogen werden können (13). Vor allem die Vertreter der sogenannten Teufelskreis-Theorie sehen in den niedrigen PKE die Hauptursache unzureichender Ersparnisbildung in den EL. Diese vor allem in den fünfziger und sechziger Jahren in der Entwicklungspolitik von zahlreichen Wissenschaftlern (insbesondere Myrdal, Nurkse, Singer) propagierte Theorie versteht Armut als einen Prozeß, bei dem sich jene Faktoren, die für eine ungenügende Ersparnisbildung verantwortlich sind, gegenseitig durch eine Kreislaufbeziehung verstärken und so die Kapitalbildung zusätzlich verringern. Aufgrund der entstehenden zirkulären Kausalzusammenhänge ist es nach Meinung der Vertreter der Teufelskreis-Theorie den EL nicht möglich, durch eigene Maßnahmen die unzureichende Ersparnisbildung zu überwinden, somit dem Teufelskreis zu entkommen. Der angebotsbedingte Kapitalmangel wird auf die zu geringe Sparfähigkeit der großen Masse der Bevölkerung zurückgeführt; die zirkuläre Verursachung, die auf der Kapitalangebotsseite entsteht, wird dabei von Nurkse wie folgt dargestellt:

On the supply side, there is the small capacity to save, resulting from the low level of real income. The low real income is a reflection of low productivity, which in its turn is due largely to the lack of capital. The lack of capital is a result of the small capacity to save, and so the circle is complete (14).

Ein zu geringes Real-PKE gilt somit als die unmittelbare Ursache der unzureichenden Ersparnisbildung, was auch analytisch begründet werden kann – als Ausgangspunkt gilt die Sparfunktion

$$[3a] \quad S = s \cdot Y - B \cdot PKE^k$$

bzw. als Pro-Kopf-Version

$$[3b] \quad S/B = s \cdot Y/B - PKE^k \quad (15)$$

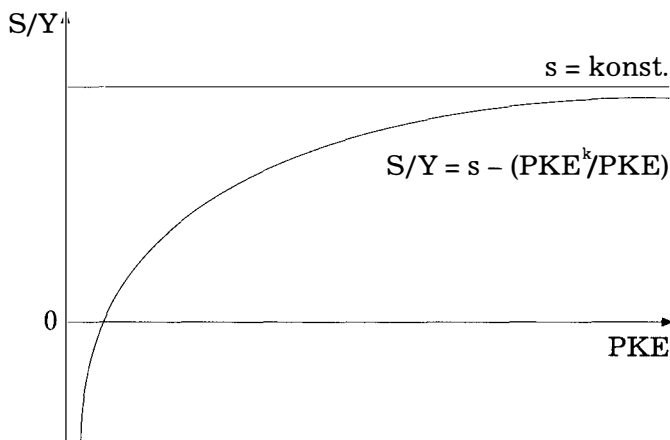
Um auf die Sparquote S/Y zu gelangen, ist [3b] um $B/Y (= 1/PKE)$ zu erweitern:

$$[4] \quad S/Y = s - (PKE^k/PKE)$$

Darin zeigt sich die Abhängigkeit der Sparquote von einerseits der Sparbereitschaft (sie determiniert s) und andererseits der Sparfähigkeit (PKE^k/PKE). Wird in der Analyse zunächst s konstant gehalten, so kommt der Einfluß der Sparfähigkeit zum Ausdruck: die Sparquote steigt mit zunehmendem PKE degressiv an und nähert sich asymptotisch der marginalen Sparneigung s (siehe Abb. 1) (16).

Abbildung 1:

Abhängigkeit der Sparfähigkeit vom Pro-Kopf-Einkommen



Die geringen PKE in vielen EL führen dazu, daß der Ausdruck (PKE^k/PKE) verhältnismäßig groß wird (u. U. sogar größer als 1), weshalb die Sparquote dieser Länder infolge unzureichender Sparfähigkeit verschwindend klein, häufig sogar negativ ist.

Der gezeigte Zusammenhang zwischen der Höhe der Sparquote und dem Einkommensniveau läßt sich auch empirisch nachweisen:

Tabelle 2:**Zusammenhang zwischen der Höhe des PKE und der Sparquote in Entwicklungsländern* (1992)**

PKE (in US-\$)	Anzahl der Länder mit einer Sparquote					Σ
	über 30%	20 bis 30%	10 bis 20%	bis 10%	negativ	
über 2.000	1	4	1	1	–	7
1.000–2.000	2	9	6	2	1	20
600–1.000	2	–	6	5	2	15
300–600	–	2	5	9	2	18
unter 300	–	–	2	6	7	15
Σ	5	15	20	23	12	75

* Als Entwicklungsländer gelten alle Länder mit einem PKE von weniger als 2.695 US-\$ im Jahr 1992.

Zahlen ermittelt aus: Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1994 (Washington D.C. 1994), Tab. 1, 9.

Aus Tabelle 2 geht hervor, daß der unterstellte positive Zusammenhang zwischen höherem verfügbarem Einkommen und steigender Sparquote zwar in der Mehrzahl der Fälle, nicht jedoch in jedem einzelnen gegeben ist. Als Beispiel können die Länder China und Argentinien herangezogen werden: Obwohl China 1991 mit einem PKE von 370 US-\$ nach wie vor zu den ärmsten Ländern der Welt gezählt wurde und Argentinien mit 2.790 US-\$ ein um das 7½fach höheres PKE aufwies, war die Sparquote in China (39%) um 160% höher als jene in Argentinien (15%) (17).

Am Einkommen allein kann es also nicht liegen, ob die Sparquoten hoch oder niedrig sind; somit kann die Sparfähigkeit den Kapitalbildungsprozeß auch nur teilweise erklären.

2.2 Mangelnde Sparbereitschaft

Neben der unzureichenden Sparfähigkeit muß eine zweite Ursache für den Mangel an Ersparnissen in der Bereitschaft der Bevölkerung, Teile ihres *economic surplus* zu akkumulieren und diese Mittel dem Gegenwartskonsum zu entziehen, gesehen werden. Die unterschiedliche Sparbereitschaft in einzelnen Ländern zeigt sich in Unterschieden in den tatsächlichen Sparvolumina bei Ländern ähnlich großer Sparfähigkeit (vgl. Tabelle 2).

Als unmittelbare Ursache für dieses Phänomen gelten Demonstrationseffekte, traditionelle Wertvorstellungen sowie unterschiedlich stabile Verhältnisse in Politik und Wirtschaft in den EL. Zunächst führen De-

monstrationseffekte dazu, daß eine bestimmte Einkommensschicht ihr Nachfrageverhalten an das einer höheren Einkommensschicht (Bezugsgruppe) anpaßt. Sie haben sowohl eine nationale, als auch eine internationale Komponente: Der Demonstrationseffekt innerhalb eines Landes ist auf den gegenseitigen Kontakt der unterschiedlich wohlhabenden Bevölkerungsschichten zurückzuführen und im Gegensatz zu den IL in den EL nicht von allzu großer Bedeutung, da die reiche Oberschicht zu meist sehr dünn und von der Armut der Masse abgeschirmt ist.

Der von Nurkse (1955) auf die zwischenstaatliche Nachahmung bezogene Demonstrationseffekt gilt hingegen als ein Charakteristikum der EL (18). Demgemäß verwendet die reiche Oberschicht ihre potentiellen Sparmittel dazu, die eigenen Konsumaktivitäten dem Muster der Bevölkerung der IL anzupassen. Da jedoch in den „Vorbild“-Ländern das wirtschaftliche Wachstum und somit die Konsumaktivitäten kontinuierlich zunehmen, führt das Nachahmungsverhalten in den EL, die dieses Wachstum nicht aufweisen, zu einem zusätzlichen Rückgang der Kapitalbildung.

Neben diesen negativen Auswirkungen (Myrdal bezeichnet sie als „Kontereffekte“) kann der Demonstrationseffekt aber durchaus auch positiv Einfluß auf den Entwicklungsprozeß nehmen. So können von ihm insbesondere Motivationsanreize ausgehen, die eigene Leistungsanstrengung zu erhöhen, um so die Einkommenssituation verbessern und die Konsummöglichkeiten erhöhen bzw. an das Niveau der IL angleichen zu können („Ausbreitungseffekte“). Die so gesteigerte Arbeitsmoral der Bevölkerung sollte in weiterer Folge genützt werden, um zusätzliche Produktions- und Investitionsvorhaben zu verwirklichen (19).

Als weitere Ursache für die geringe Sparwilligkeit der Bevölkerung trotz potentiell vorhandener Sparmittel gelten traditionelle Wertvorstellungen der feudalen Oberschicht; diese führen nämlich sehr oft dazu, daß die Ersparnisse entweder gehortet oder für Schmuck- und Grundstückskäufe (und somit unproduktiv) verwendet werden (20). In diesem Zusammenhang in das traditionelle Verhalten der Menschen einzugreifen, würde jedoch einen Eingriff in ein Wertesystem anderer Kulturen bedeuten und könnte in seinen vielfältigen Auswirkungen mit ökonomischer Rationalität der Kapitalbereitstellung allein nicht gerechtfertigt werden.

Schließlich ist für die Sparbereitschaft auch die wirtschaftliche und politische Stabilität eines Landes von ganz entscheidender Bedeutung. So werden Währungsinstabilitäten ebenso wie unsichere politische Verhältnisse (Korruption etc.) die Bevölkerung veranlassen, möglichst wenig Kapital im Inland zu akkumulieren, wodurch ein Großteil der Mittel entweder für gegenwärtigen Konsum ver(sch)wendet oder aber ins Ausland transferiert wird. Geordneten wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen kommt daher eine ganz entscheidende Rolle im Entwicklungsprozeß zu, weil Instabilitäten neben dem Zufluß ausländischen Kapitals auch die inländische Akkumulationsbereitschaft vermindern.

3. Instrumente zur Hebung des internen Angebots

Die Schuldenkrise der frühen achtziger Jahre und die auf sie folgende wirtschaftliche Depression, von der sich zahlreiche EL bis heute nicht erholen konnten, führten in Theorie und Praxis der Entwicklungspolitik zu einer deutlichen Veränderung der Zielsetzungen. Man erkannte, daß – ausgehend vom Vertrauen auf die eigenen Kräfte – wirtschaftliche Entwicklung in den Staaten des Südens in erster Linie Aufgabe für diese Länder selbst ist und daß die Mithilfe der internationalen Staatengemeinschaft lediglich ergänzenden Charakter haben kann und soll. So wird beispielsweise in dem 1990 von der Süd-Kommission unter Vorsitz des früheren tansanischen Präsidenten Julius Nyerere vorgelegten Bericht „The Challenge to the South“ verstärkt die Verfolgung einer Politik des „*self-reliant development*“ durch die Staaten des Südens gefordert (21). Dieser Gedanke ist in der entwicklungspolitischen Diskussion jedoch keinesfalls neu; so wies Nurkse (1955) bereits darauf hin: „...*the note to be stressed above all is that of self-help*“ (22). Lediglich die Politik der IL in den siebziger und frühen achtziger Jahren, Entwicklung in erster Linie durch Kapitaltransfers von außen forcieren zu wollen, ließ diese Forderung nach Hilfe durch Selbsthilfe in Vergessenheit geraten. Die Verfolgung einer soliden Wirtschaftspolitik in den EL selbst muß daher oberstes Gebot und Ziel aller Entwicklungsbemühungen sein. Der Erreichung dieses Zieles dienen insbesondere Reformmaßnahmen der Geld- und Fiskalpolitik, wobei durch Maßnahmen in diesen Bereichen natürlich kurzfristig nur die Sparbereitschaft, nicht aber die Sparfähigkeit erhöht werden kann, da sich durch sie an der Einkommenssituation (kurzfristig) ja nichts verändert; an früherer Stelle wurde jedoch gezeigt, daß der Sparbereitschaft entscheidende Bedeutung im Kapitalbildungsprozeß zukommt.

3.1 Geldpolitik

Eine der wesentlichsten Aufgaben eines marktwirtschaftlichen Finanzsystems besteht darin, die Sparmittel einer Gesellschaft zu mobilisieren und sie in die effizientesten Anlagearten zu lenken. Zahlreiche EL, deren Finanzsektoren dieser Aufgabe in der Vergangenheit nicht oder nicht in genügendem Ausmaß gerecht wurden, haben daher in den letzten Jahren Maßnahmen ergriffen, die zu einer Verbesserung der monetären Rahmenbedingungen ihrer Volkswirtschaften und in weiterer Folge zu einer Ausweitung des internen Angebots führen sollen. Hauptanknüpfungspunkte dieser Reformschritte sind einerseits der Zustand der finanziellen Infrastruktur, andererseits die Zinspolitik, die ein Land verfolgt.

3.1.1 Ausbau der finanziellen Infrastruktur

Eines der zentralen ökonomischen Probleme der EL besteht darin, daß die zur Erhöhung der Sparbereitschaft der Bevölkerung notwendigen finanzinstitutionellen Voraussetzungen (eine entsprechende finanzielle Infrastruktur) nicht gegeben sind; dadurch kommt es unter anderem zu Kapitalabflüssen ins Ausland bzw. vermehrtem Gegenwartskonsum, so daß ein großer Teil des inländischen Sparpotentials verlorengeht. Mangelnde Finanzinfrastruktur äußert sich besonders darin, daß die vorhandenen Finanzierungsinstrumente nicht den Sparmotiven und -präferenzen der breiten Masse der Bevölkerung angeglichen sind, weshalb diese häufig auf Ersparnisbildung am Kapitalmarkt verzichtet. Sparer in den EL bevorzugen zumeist einfache und mit geringen Transaktionskosten verbundene Finanzierungsinstrumente. Dies kommt dadurch zum Ausdruck, daß der größte Teil ihrer Ersparnisse aus Forderungen gegenüber Finanzinstitutionen besteht, wogegen die Ersparnisse in Form direkter Forderungen gegenüber dem Staat und Unternehmungen (also vor allem Aktien und festverzinsliche Wertpapiere) nur von geringer Bedeutung sind (23). Die Finanzinstitutionen müssen also versuchen, potentielle Sparer mit den von diesen präferierten Sparformen „anzulocken“.

Als grundlegende Voraussetzung hierfür ist das Geschäftsbankensystem in EL zu verbessern; so ist in vielen EL der Großteil der kapitalammelnden Geschäftsbanken in den Städten angesiedelt, weshalb die (materiellen und immateriellen) Transaktionskosten für Spareinlagen der ländlichen Bevölkerung sehr hoch sind, was bei diesen Bevölkerungsteilen häufig zu einem Verzicht auf Ersparnisbildung bei den Banken führt. Reformen des Finanzsektors sollten daher bei der Schaffung eines flächendeckenden Geschäftsbankennetzes beginnen, ehe neue Finanzierungsinstrumente überlegt und geschaffen werden. Dadurch kann sich auch in abgelegenen Regionen, wo erfahrungsgemäß der Naturaltausch noch weit verbreitet ist, ein leistungsfähiger Finanzmarkt entwickeln.

Als ein Beispiel dafür, daß Reformen dieser Art sehr erfolgreich sein können (und zwar sowohl für die betroffene Bevölkerung als auch die Banken und den gesamten Kapitalbildungsprozeß), gilt die Grameen (Rural) Bank in Bangladesch, welche 1976 auf private Initiative hin entstand und deren zentrales Ziel es seither ist, die arme ländliche Bevölkerung und insbesondere Frauen in das Finanzsystem zu involvieren (24). Jede Zweigstelle betreut kleine Gebiete von durchschnittlich 15 bis 20 Dörfern und beschäftigt zwischen sieben und zehn Mitarbeitern. Um den Zielgruppen der Bank die Scheu vor einer Integration in den offiziellen Finanzbereich zu nehmen, die häufig aus dem in diesen Gebieten noch weit verbreiteten Analphabetentum resultiert, müssen die Bankmitarbeiter regelmäßig die Bewohner der Dörfer besuchen und sie vor Ort von den Vorteilen der Bank überzeugen. Gelingt dies, werden einzelne Gruppen zu je fünf Personen, die sich zumeist gegenseitig kennen, gebildet, wobei jedes Mitglied wöchentlich eine bestimmte Summe auf ein

gemeinsames Konto bei der Bank einlegen muß. In einem zweiten Schritt erhalten vorerst zwei Gruppenmitglieder eine vereinbarte Kreditsumme; erst wenn diese beiden regelmäßig Rückzahlungen über einen längeren Zeitraum (etwa einen Monat) leisten, bekommen auch die übrigen Mitglieder Finanzmittel zur Verfügung gestellt. Die Kredite, für die vom Antragsteller bzw. der Gruppe keinerlei Bürgschaften zu stellen sind, betragen im Durchschnitt 100 US-\$ und können für jedwede produktive Aktivität verwendet werden. Die Tilgung erfolgt in wöchentlichen Raten von jeweils 2% der Kreditsumme, die Realverzinsung liegt bei knapp 10% per anno und somit deutlich unter jener privater Geldverleiher (25). Zusätzliche Mittel werden nur dann gewährt, wenn zuvor alle Gruppenmitglieder ihren Zahlungsverpflichtungen pünktlich und vollständig nachgekommen sind.

Besonders in den letzten Jahren gelang es der Grameen Bank, die Zahl ihrer Mitglieder deutlich zu erhöhen: Hatte die Bank 1988 noch knapp 410.000 Mitglieder in rund 5.400 Dörfern, so waren es im August 1992 beinahe 1,3 Mio. Menschen (davon 93% Frauen) in 29.000 Dörfern, die auf diese Weise in das Finanzsystem des Landes integriert werden konnten; das Kreditvolumen der Bank nahm im Zeitraum von 1986 bis 1991 um 600% zu (26).

Mehrere Gründe sind für diese rasche und erfolgreiche Ausbreitung der Grameen Bank in Bangladesch verantwortlich: Zunächst kann das Problem der „Trittbrettfahrer“ dadurch eliminiert werden, daß jedes Gruppenmitglied nicht nur für seinen eigenen Kredit, sondern auch kollektiv für die Rückzahlung der Kredite der übrigen Gruppenmitglieder haftet; Rückzahlungsraten von nahezu 100% sind ein deutliches Anzeichen hierfür (27). Diese gemeinsame Haftung der Kunden ermöglicht es darüberhinaus der Bank, auf von der herkömmlichen Kreditpolitik verlangte Sicherheitsleistungen, die normalerweise Kredite außer Reichweite für ärmere Kunden bringen, zu verzichten, wodurch zahlreiche bürokratische Hindernisse für den Antragsteller wegfallen; hierin zeigt sich deutlich das Bestreben der Bank, den Wünschen und Vorstellungen ihrer Zielgruppen zu entsprechen. Des weiteren führt die Vorschrift der Bank, Rücklagen in Höhe von mindestens 5% des Nennbetrages der erhaltenen Mittel durch Zwangssparen zu bilden, bei den Kreditnehmern zu einer hohen Akzeptanz der finanziellen Disziplin und beim Geldgeber zu einer Verringerung seines Ausfallrisikos (28).

Als zusätzlich positiv stellte sich heraus, daß durch die geringen Kreditsummen sowie die kurzen Laufzeiten reichere Bevölkerungsschichten diese Möglichkeit der Kapitalbeschaffung nicht in Anspruch nehmen und somit die in vielen anderen EL vorherrschende selektive Kreditvergabe, die stets zu Lasten der armen Bevölkerungsteile geht, verringert werden konnte. Schließlich müssen auch die gute Betreuung und die regelmäßige Überwachung der Gruppe durch die Angestellten der Bank als entscheidende Schlüssel des Erfolges angesehen werden: Weil die Grameen Bank ihre Angestellten nach der Profitabilität der jeweiligen Filiale befördert und bis zu 10% der Gesamtgewinne an die Mitarbeiter

verteilt, ist deren Motivation hoch, neue Kunden zu werben und die Zahlungsmoral der bestehenden laufend zu überprüfen bzw. zu erhöhen. Aus diesem Grund werden von den Bankmitarbeitern wöchentliche Treffen mit den Gruppen arrangiert, bei denen neue Mittel ausbezahlt, die Spar- und Rückzahlungsgelder übernommen und das Wissen der Gruppe um die finanzielle Eigenverantwortung verbessert werden.

Durch solche, über die eigentlichen finanziellen Dienstleistungen hinausgehende Arbeiten, sind die Verwaltungskosten der Grameen Bank sehr hoch, wodurch sich der hohe Grad an Abhängigkeit von Subventionen (in Form zur Verfügung gestellter, niedrig verzinsten Mittel) erklärt. In jüngster Vergangenheit hatte die Bank auch noch mit einem ganz anderen Problem zu kämpfen: Der erwähnte hohe Anteil der weiblichen Kundschaft veranlaßt immer öfter islamische Extremisten dazu, die Bank zur Zielscheibe ihrer religiösen Vernichtungswut zu erklären; dies könnte bei der ehrgeizigen Verfolgung des Zieles, die Zahl der Kunden bis Ende 1995 auf 1,5 Mio. zu erhöhen, ein zentrales Hemmnis werden.

Die Grameen Bank ist eines der wenigen Beispiele dafür, daß es auch in EL durchaus möglich ist, mittels innovativer Finanzierungsmöglichkeiten ein flächendeckendes Kapitalsammelsystem zu errichten und so auch die arme ländliche Bevölkerung in das Finanzsystem zu involvieren. Sie trägt somit der Strategie der integrierten ländlichen Entwicklung („*Integrated Rural Development*“) (29) Rechnung, deren Ziel es ist, Entwicklung in den besonders unterentwickelten ländlichen Regionen zu fördern, weshalb sie gegenwärtig auch zahlreichen anderen EL bei den Reformen ihrer Finanzsysteme als Vorbild dient, so etwa der Agricultural Finance Corporation in Zimbabwe, dem Small Farmer Development Program in Nepal oder der Association for Development of Microenterprise in der Dominikanischen Republik.

Mit ähnlich flächendeckender Ausrichtung war seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts vergleichsweise auch das Postsparkassensystem in Industrieländern sehr erfolgreich. So setzte etwa in Österreich mit der Gründung der Postsparkassen 1883 ein Ansturm der Einleger in unerwarteter Höhe ein, so daß ein halbes Jahr danach aus der hohen Zahl kleiner Sparguthaben in der zunächst einzigen Sparform Sparbuch (und den damit hohen Administrationskosten) als Ausweg die Möglichkeit der Überweisung zwischen deponierten Sparbüchern geboren wurde, und damit der Beginn des Zahlungsverkehrs. Im Unterschied zur Grameen Bank erfolgt im Postsparkassensystem (außer durch die jüngst gegründete PSK-Bank) zwar keine Kreditgewährung an Private, sondern Veranlagung in Staatspapieren, was aber durch Verringerung des staatlichen Finanzierungsbedarfes in den übrigen Finanzmärkten ebenso den Zugang privater Kreditnachfrage in diesen Märkten erleichtert.

3.1.2 Änderungen der Zinspolitik

Im Zuge der wirtschaftspolitischen Anpassungsstrategien, die von den EL verfolgt werden, wird stets auch auf die entscheidende Rolle, die der Zinspolitik im Entwicklungsprozeß zukommt, hingewiesen. Allerdings zeigt die Realität der letzten knapp drei Jahrzehnte, daß es durchaus kein Patentrezept dafür gibt, wie die EL durch diesbezügliche Reformmaßnahmen ihren Kapitalmangel verringern können. In den siebziger Jahren war die Zinspolitik vieler EL (im Einklang mit der keynesianischen Wirtschaftstheorie) daraufhin ausgerichtet, per Gesetz Zinsobergrenzen festzulegen, um durch die so niedrig gehaltenen Zinssätze die Investitionsbereitschaft der Unternehmer und den in der Folge entstehenden Multiplikatorprozeß die Realeinkommen der Bevölkerung zu erhöhen. Aufgrund der so zunehmenden Sparfähigkeit könnte bei gleichzeitiger Verbesserung der finanziellen Infrastruktur auch die Sparbereitschaft der Bevölkerung gesteigert und das Problem des Kapitalmangels gemindert werden. Im Anfangsstadium dieses Prozesses, in dem die vorhandenen inländischen Sparmittel nicht ausreichen, um das gewünschte Investitionsvolumen zu erreichen, müßten Geld- und Kreditschöpfung sowie Kapitalimporte erhöht werden, um die Lücke zwischen Spar- und Investitionsvolumen zu schließen (30).

Hierin liegt jedoch das Hauptproblem dieser Niedrigzinspolitik: Einerseits kann die geforderte elastische Geldmengenpolitik sehr leicht inflationäre Folgewirkungen mit sich bringen, was sich darin äußert, daß es durch das gestiegene Investitionsvolumen lediglich zu einer Erhöhung der Nominal-, nicht aber der Realeinkommen kommt. Andererseits führten die zur Durchführung aufgrund dieser Politik zusätzlicher (oft wenig ertragreicher) Investitionen notwendigen Kapitalzuflüsse aus dem Ausland zu einer immer größer werdenden Verschuldung der EL, somit zu einer Zunahme der wirtschaftlichen Abhängigkeit von den IL, was Schubert (1985) veranlaßt, von einem „neuzeitlichen Finanzkolonialismus“ (31) zu sprechen. Die Verschuldung wurde schließlich zu Beginn der achtziger Jahre so hoch, daß zahlreiche EL die Einstellung ihrer Schuldendienstzahlungen erklären mußten; verfehlte Zinspolitik in Form künstlich niedrig gehaltener Zinsen war also eine Mitursache der Verschuldungskrise der frühen achtziger Jahre.

In deren Folge gingen zahlreiche EL ab von der Politik gesetzlich vorgeschriebener Zinsobergrenzen; die finanzwirtschaftlichen Liberalisierungsprogramme, im Zuge derer direkte Zinskontrollen beseitigt und positive Realzinssätze für Bankeinlagen und Darlehen erreicht wurden, zielten besonders auf eine verstärkte Mobilisierung inländischer Sparmittel ab. Man wandte sich somit ab von der nachfrage-(investitions)orientierten Zinspolitik, weil man eine entsprechend große inländische Ersparnisbildung (= Kapitalangebot) als die Voraussetzung für ein größeres Investitionsvolumen und die Verringerung des Kapitalmangels erkannte. Diese an die klassisch-neoklassische Theorie der Kapitalakkumulation angelehnte Vorstellung geht davon aus, daß die Ersparnisbildung der

Bevölkerung mit steigenden (Einlagen-)Realzinsen zunimmt (individuelle und gesamtwirtschaftliche Sparquoten somit ansteigen); dies deshalb, weil höhere Realzinsen vor allem die Zusammensetzung der Ersparnisse beeinflussen: dadurch wird in den meisten Fällen nicht mehr gespart, jedoch die nicht-finanziellen (unproduktiven) Ersparnisse (etwa Geldhortung) in finanzielle (produktive) umgewandelt. Damit stehen mehr Mittel zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung, was unter der Annahme einer tatsächlich zunehmenden Investitionstätigkeit *ceteris paribus* zu einer Beschleunigung des Entwicklungsprozesses durch höhere Realeinkommen führt.

In diesem Zusammenhang wurde aber bereits in Abschnitt 2 darauf hingewiesen, daß höhere Einkommen nicht jedenfalls zu einer Erhöhung des Kapitalangebots führen müssen, nämlich genau dann nicht, wenn die Bereitschaft der Bevölkerung fehlt, bei höheren verfügbaren Einkommen auch mehr Mittel zu akkumulieren. Es ist daher eine Politik höherer Zinsen mit entsprechenden finanzinfrastrukturellen und anderen wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen zu koordinieren, damit die Sparbereitschaft der Bevölkerung tatsächlich zunimmt.

Als entscheidend für den Erfolg einer liberalisierten Zinspolitik erwies sich in der Vergangenheit in den meisten EL die Frage, wie rasch die Zinssätze freigegeben wurden (entweder schrittweise oder aber sofort). Dabei zeigte sich, daß Länder, deren gesamtwirtschaftliche Situation instabil war (hohe Inflationsraten, geringe Beschäftigung etc.), nur dann Erfolge aufweisen konnten, wenn sie in einem ersten Schritt Maßnahmen zur Stabilisierung ihrer Volkswirtschaften bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung eines angemessenen Maßes an Zinsregulierung, die auf das Erreichen eines positiven realen Niveaus abzielt, setzten und erst in einem zweiten Schritt die weitestgehende Deregulierung ihrer Zinssätze veranlaßten (32).

Beispiele für den Erfolg dieser Strategie bieten Korea und Sri Lanka, die in den achtziger Jahren ihre zinspolitischen Reformen nach den gesamtwirtschaftlichen Liberalisierungs- und Anpassungsprogrammen ausrichteten. Zunächst wurden Maßnahmen zur Eindämmung der Inflation gesetzt, die Bankenaufsicht verstärkt sowie Einlagensicherungssysteme geschaffen, und erst als sich dadurch die monetäre Situation weitgehend stabilisiert hatte, erfolgte eine schrittweise Freigabe der Zinssätze mit dem Ergebnis, daß beispielsweise in Korea die Investitionsquote im Zeitraum von 1982 bis 1991 um 13 Prozentpunkte, die Sparquote um 12 Prozentpunkte zugenommen hat (33).

Abschließend kann festgehalten werden, daß künstlich unter dem Marktgleichgewicht gehaltene Zinssätze das Wachstum finanzieller Ersparnisse behindern. Eine liberalisierte Zinspolitik kann die angestrebte Beschleunigung des Entwicklungsprozesses jedoch nur im Zusammenspiel mit anderen Reformmaßnahmen (z. B. schrittweise Liberalisierung der Finanzmärkte bei gleichzeitiger Verstärkung der Aufsicht über Kreditinstitute) sowie volkswirtschaftlich stabilen Verhältnissen erreichen.

3.2 Fiskalpolitik

Fiskalpolitische Maßnahmen stellen den direktesten Weg dar, die gesamtwirtschaftliche Ersparnisbildung zu vergrößern; dies deshalb, weil sie (im Gegensatz zu den gezeigten geldpolitischen Maßnahmen) das Sparvolumen der Bevölkerung (etwa durch veränderte Steuersätze) und der öffentlichen Hand (durch Einsparung bzw. Umstrukturierung der staatlichen Ausgaben) unmittelbar beeinflussen. Als eine Möglichkeit, diese Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnisbildung zu erreichen, kann folgender zweistufiger Prozeß durchlaufen werden: zunächst die Einnahmenpolitik so zu reformieren, daß dem Staat mehr Einnahmen als bisher zufließen; in einem zweiten Schritt dann die Ausgabenpolitik so zu gestalten, daß die budgetäre Anspannung verringert und, wenn möglich, ein Budgetüberschuß erzielt werden kann, der in weiterer Folge sowohl dem privaten Sektor als auch den öffentlichen Unternehmen zugänglich gemacht wird.

3.2.1 Reformen der öffentlichen Einnahmenpolitik

An erster Stelle jener Reformansätze, die darauf abzielen, mittels Steuern eine Erhöhung der Staatseinnahmen zu erreichen, steht zumeist nicht die Schaffung eines neuen Steuersystems, sondern die genaue Analyse der bestehenden öffentlichen Einnahmenpolitik und eine mögliche Verbesserung eben dieser. Zunächst ist danach zu trachten, Veränderungen bei der Einhebung der Steuermittel vorzunehmen; dies deshalb, weil in den EL aufgrund administrativer Probleme bei der Steuereintreibung der Anteil der direkten Steuer am gesamten Steueraufkommen verschwindend gering ist. So sollte insbesondere bei Lohn-, Zins- und Dividendeneinkommen versucht werden, staatliche Abgaben unmittelbar einzubehalten, da wegen des Fehlens entsprechender Fachkräfte nur selten Revisionen der privaten Steuererklärungen durchgeführt werden können und daher Korruption und Steuerhinterziehung Tür und Tor geöffnet sind. Solch ein Einbehalten, das einer direkten Besteuerung gleichkommt, wurde in einigen Ländern (Jamaika, Kolumbien oder Indonesien) als „*pay-as-you-earn* (PAYE)“-System (34) bereits erfolgreich angewandt. Allerdings setzt es eine geringe Anzahl zu überprüfender Einkommensgeber voraus, weshalb es nur in beschränktem Maße eingesetzt werden kann beziehungsweise dezentral zu gestalten ist.

Als weitere Möglichkeit einer Verbesserung der „*tax administration*“ sollte versucht werden, den Informationsaustausch bzw. die Kooperation der einzelnen einhebenden Stellen zu fördern. So sind beispielsweise jene Stellen, die Handelssteuern einheben, zumeist nicht mit jenen ident, die für die Besteuerung der Einkommen zuständig sind. Bei entsprechender Kooperation, die vor allem auch eine Erweiterung der computerunterstützten Erfassung der Steuerobjekte und -subjekte umfaßt, können Steuerhinterziehungen (im konkreten Fall in Form nicht ange-

gebener Erträge beim Verkauf eingeführter Waren) vermieden werden. Schließlich ist es die Aufgabe des Gesetzgebers, entsprechende Vorschriften zu erlassen, die dazu beitragen, die administrative Arbeit der Einhebungsstellen wirkungsvoller zu gestalten. Denn in vielen Ländern sind darüber hinaus sowohl die für Steuerhinterziehung vorgesehenen Strafen äußerst gering, als auch die Wahrscheinlichkeit, diese tatsächlich zahlen zu müssen; gemeinsam mit der niedrigen Aufdeckungsrate ist somit der Erwartungswert zu leistender Strafzahlungen sehr gering, wodurch Steuerhinterziehungen mehr gefördert denn eingedämmt werden.

Auch wenn solche Reformen der bestehenden Steueradministration einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Effizienz der Einnahmepolitik leisten können, darf doch nicht übersehen werden, daß die Steuersysteme in sehr vielen EL auch bei besserer Verwaltung noch grobe Mängel aufweisen. So wies beispielsweise Please nach, daß Maßnahmen zur Erhöhung der Steuereinnahmen mitunter zu einer Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnisbildung führen (35). Als Begründung nennt er die Tatsache, daß in EL die marginale Konsumneigung der Regierungen aus den steuerlichen Mehreinnahmen häufig größer ist als die des privaten Sektors aus jenen Einkommen, mit denen die höheren Steuern bezahlt werden.

Weiters kann sich die Hoffnung, durch ein Anziehen der Steuerschraube (somit eine Ausdehnung der direkten und indirekten Steuern) die öffentliche Ersparnisbildung steigern zu können, aus folgenden Überlegungen als trügerisch erweisen: Vor allem Bezieher hoher Einkommen, deren Konsumaktivitäten primär von der erhöhten Besteuerung verringert werden sollten, werden besonders wegen des an früherer Stelle bereits erläuterten Demonstrationseffektes versuchen, ihr Konsumniveau trotz höherer Steuerleistung zu halten und somit ihre Ersparnisbildung verringern. Dadurch könnte in bezug auf diese Bevölkerungsschicht der paradoxe Fall eintreten, daß durch die Steuererhöhung die gesamtwirtschaftlichen Ersparnisse nur ihre Struktur, nicht aber ihr Volumen verändern. Anders sieht dies im Falle niedriger Einkommensbezieher aus, die, wenn überhaupt, nur über einen geringeren economic surplus verfügen. Bei ihnen bewirken Steuererhöhungen einerseits auch die Verringerung ihrer ohnehin geringen Sparfähigkeit, andererseits aber sehr wohl auch die Verringerung ihres Konsums. Damit treffen die erzwungenen Konsumeinschränkungen letztendlich die am härtesten, die ohnehin nahe dem Existenzminimum sind und gehen an jenen, auf die sie vornehmlich gemünzt waren, fast spurlos vorbei.

Eine solche regressive Wirkung der Steuererhöhungen verstößt damit gegen das Verteilungsziel und muß durch eine differenzierte Behandlung der einzelnen Steuern zu vermeiden versucht werden. Für solche Überlegungen bietet die Einkommenssteuer ob ihrer Progressionsskala das beste Beispiel: Wer mehr verdient, zahlt absolut und relativ mehr Steuer. Daß dieses für die Verteilung vorteilhafte System der progressiven Einkommensbesteuerung in der Realität in den EL jedoch nur von sehr geringer Bedeutung ist, läßt sich dadurch erklären, daß etwa in Südasien

oder den Sub-Sahara-Ländern von weniger als 5% der Bevölkerung überhaupt Einkommensteuern erhoben werden (36).

Trotzdem kann auch in EL dieses System der Differenzierung der Steuerschuldner erfolgsversprechend sein, etwa bei der Besteuerung landwirtschaftlicher Betriebe, wo erfahrungsgemäß eine Einkommensbesteuerung besonders schwierig ist, da zumeist keine buchmäßigen Aufzeichnungen vorhanden sind. In diesem Fall erscheint ein System einer „*taxation by area*“ besonders erfolgsversprechend; progressiv gestaltete Steuersätze werden dabei, von Region zu Region verschieden, an Hand der potentiellen Erträge des jeweiligen Gebietes festgesetzt (37). Der Landwirt kann sich daher selbst ausrechnen, welchen Arbeitseinsatz er für einen gewissen Gewinn nach Steuern erbringen muß, da die Abgaben bereits im vorhinein festgelegt werden. Eine solche Steuereinkhebung als Pauschalsteuer erhöht den Anreiz zu intensiverer Bearbeitung. Ähnlich könnten kleinere Unternehmen besteuert werden, indem eine Lizenzgebühr, deren Höhe beispielsweise nach Lage oder Größe des Unternehmens berechnet wird, im vorhinein festgesetzt wird. Daß ein solches System umfangreichen administrativen Mehraufwand verursacht (man denke an die Ermittlung der potentiellen Ernteerträge für unterschiedliche Regionen), muß als negativer Einflußfaktor erkannt werden.

Die Regierungen müssen schließlich vor allem auch darauf achten, daß sie das bestehende Steuersystem stets den aktuellen landesinternen und -externen Gegebenheiten anpassen. Dies soll nicht in jährlichen umfassenden Steuerreformen enden, wohl aber sollten mehr oder weniger regelmäßig (im Zeitraum von etwa zehn bis fünfzehn Jahren) umfangreichere Änderungen vorgenommen werden. Externe Ursachen, die solche Maßnahmen erforderlich machen, können Reformen der Steuersysteme bei Handelspartnern oder veränderte Weltmarktpreise bei Import- oder Exportgütern sein; interne Anzeichen für notwendige Eingriffe wären vermehrt festgestellte Fälle von Steuerhinterziehung oder zunehmende Kapitalflucht. In jedem Fall bedarf es zur Verbesserung der öffentlichen Einnahmenpolitik in den EL politischer Entscheidungen; da aber gerade die politischen Entscheidungsträger selbst jenen Bevölkerungsteilen zuzurechnen sind, die in einem solchen Falle erhöhte Steuerleistungen zu erbringen hätten (weil sie über den entsprechenden economic surplus verfügen), scheitern derartige Reformansätze nicht selten am Veto der politisch Verantwortlichen.

3.2.2 Reformen der öffentlichen Ausgabenpolitik

Beim Versuch, seine Ausgabenpolitik im Verlauf des Entwicklungsprozesses zu reformieren, eine Abnahme des Haushaltsdefizits und eine Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Ersparnisbildung zu erzielen, ist einem EL in erster Linie anzuraten, seine allgemeinen und seine ökonomischen Staatsausgaben zu beschneiden bzw. so umzustrukturieren, daß

deren Beitrag zum wirtschaftlichen Entwicklungsziel vergrößert wird. Zu ersteren zählen Ausgaben im Organisations-, Verwaltungs- und Sicherheitsbereich, während ökonomische Staatsausgaben zur Steigerung der privaten Produktion beitragen sollen, indem sie Wirtschaftsablauf und -struktur verbessern; als solche gelten vor allem Aufwendungen zur Errichtung oder Verbesserung infrastruktureller Einrichtungen. Im Bereich der dritten Kategorie staatlicher Ausgaben, den Sozialausgaben, ist bei derartigen Reformmaßnahmen Vorsicht geboten, weil durch deren Kürzungen der Staat unter Umständen seiner sozialen Aufgabe der Einkommensumverteilung nicht mehr gerecht werden kann, was den Entwicklungsprozeß blockieren würde.

Je nach Fristigkeit können allgemeine und ökonomische Staatsausgaben in Konsumausgaben (Ausgaben für Güter, die binnen einer Budgetperiode verbraucht werden, inklusive Verteidigungsausgaben) und Investitionsausgaben (für Güter, die längerfristig zur Verfügung stehen) unterteilt werden (38). Hinsichtlich der Frage, wie EL durch die Verringerung des Staatskonsums ihre gesamtwirtschaftliche Ersparnisbildung steigern können, muß berücksichtigt werden, daß es aufgrund starker Budgetbeschränkungen unbedingt notwendig ist, bei den öffentlichen Ausgaben Prioritäten zu setzen und zu überlegen, welche Aufgaben besser vom Staat und welche besser vom Markt erfüllt werden. Obwohl für jedes Land ob der individuellen wirtschaftlichen und politischen Situation einzeln untersucht werden müßte, welche Ausgaben konstant zu halten und welche zu kürzen wären, lassen sich doch einige allgemein für EL gültige Aussagen treffen: So dürfen jene Ausgaben, die direkt oder indirekt zur Bildung von Humankapital beitragen, von solchen Kürzungsmaßnahmen nicht betroffen sein. Hierzu zählen vor allem öffentliche Ausgaben zur Verbesserung der elementaren Bildung (etwa auch durch Umleitung der Mittel von prestigeträchtigen Universitäten zur elementaren Bildung für breitere Schichten), der medizinischen Grundversorgung, der Ernährungssituation oder des Wohnungsbaus. Diese besonders auf die ärmsten Bevölkerungsschichten abzielenden Transfers und öffentlichen Leistungen müssen auch in Zeiten fiskalischer Sparmaßnahmen beibehalten werden, weil durch sie ein Beitrag zur Verteilungsgerechtigkeit geleistet wird und nur so Wohlfahrt und Produktivität der Armen gesteigert werden können (d. h. es zu gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrtssteigerung im Sinne des Rawls-Kriteriums kommt).

Neben den genannten Bereichen der Konsumausgaben, die ein Staat ob seiner sozialen Verantwortung gegenüber der Bevölkerung nicht beschneiden sollte, werden aber auch Aufwendungen für die Bereiche Verwaltung und nationale Verteidigung zum öffentlichen Konsum gezählt, in denen traditionellerweise ein beachtliches Einsparungspotential steckt. Obwohl zahlreiche EL in den späten achtziger Jahren den Anteil ihrer Militärausgaben an den gesamten staatlichen Ausgaben verringerten, halten andere nach wie vor an einer Politik hoher Ausgaben für militärische Zwecke fest und müssen dadurch in anderen Bereichen notwendige Subventionen und Transfers vernachlässigen.

Ähnlich wie Militärausgaben beinhalten auch Ausgaben für die Beschäftigung im öffentlichen Sektor in vielen EL ein erhebliches Einsparungspotential. Ein aufgeblähter Verwaltungsapparat und eine Unterbezahlung der öffentlich Bediensteten waren in den letzten drei Jahrzehnten weit verbreitete Charakteristika vieler EL. Ein beachtlicher Teil der Gehaltsausgaben im öffentlichen Sektor muß daher als reine Verschwendung öffentlicher Mittel angesehen werden, weshalb eine Reform des Verwaltungsapparates in vielen EL dringend notwendig ist, im Zuge derer gemäß Weltbank (1991) die Zahl der im öffentlichen Sektor Beschäftigten zu senken und den verbleibenden Beschäftigten marktgerechte Löhne zu bezahlen sowie reelle Aufstiegschancen zu bieten sind, wodurch deren Arbeitseinsatz und Produktivität ansteigen würden (39).

Neben den staatlichen Konsumausgaben enthalten in den meisten EL auch öffentliche Investitionsprogramme ein beachtliches Rationalisierungspotential; dabei ist zunächst die Frage hinsichtlich Betrieb und Unterhaltung bereits durchgeführter Investitionsprojekte einerseits und neuer Investitionen andererseits zu analysieren. Dabei zeigt sich, daß Instandhaltungsmaßnahmen zumeist wichtiger sind als die Durchführung neuer Investitionen. So ergab eine in diesem Zusammenhang im Jahr 1992 veröffentlichte Studie über den Zustand gepflasterter Straßen in den Sub-Sahara-Ländern, daß rund die Hälfte dieser Straßen lediglich in zufriedenstellendem oder gar schlechtem Zustand ist. Es wurde errechnet, daß, wenn auch in Zukunft keine Investitionen zur Instandhaltung dieser Verkehrswege getätigt werden, die Kosten des Fahrbetriebs und künftiger Straßenreparaturen in diesem Bereich um 270% steigen würden (40).

Vor einer Reduktion laufender Instandhaltungsausgaben zu Zwecken der Defizitreduzierung oder zur Deckung von Personalkosten im öffentlichen Sektor muß daher abgeraten werden, im Zuge der Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben sollten sogar mehr Mittel in diese Ausgabenkategorie geleitet werden. Des weiteren sind öffentliche Investitionen daraufhin zu untersuchen, ob sie in konkurrierender oder ergänzender Beziehung zu privaten Investitionen stehen, um *crowding out* zu vermeiden. Schließlich muß bei den Bemühungen um eine Rationalisierung der öffentlichen Investitionsprogramme der Demonstrationseffekt auf internationaler Ebene berücksichtigt werden, der in vielen Fällen dazu führt, daß die Struktur der öffentlichen Investitionen nicht jene Gestalt aufweist, die für die Beschleunigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eines Landes den maximalen Beitrag leisten würde. Ähnlich wie bei dem in Abschnitt 2 beschriebenen Demonstrationseffekt des privaten Sektors neigen auch die Regierungen vieler EL dazu, das öffentliche Konsum- und Investitionsmuster dem der IL anzupassen, was dazu führt, daß selbst wirtschaftlich rückständigste Länder riesige Bauprojekte (Regierungspaläste, Hotels, Flughäfen, Kraftwerke etc.) durchführen, von denen keine bzw. nur geringe Kapazitätseffekte ausgehen. Im Verlauf einer Reform der öffentlichen Ausgabenpolitik in den EL müßten daher Investitionsprojekte genau daraufhin untersucht werden,

ob und in welchem Ausmaß von ihnen produktivitätssteigernde Effekte ausgehen: Enthalten sie keine Kapazitätseffekte bzw. sind diese geringer als jene alternativer Projekte, sollten solche Prestigeinvestitionen vermieden werden, weil durch sie der Entwicklungsprozeß gebremst wird.

4. Externe Finanzierung zu Marktkonditionen

Trotz der dargestellten Möglichkeiten, durch den Einsatz geld- und fiskalpolitischer Instrumente den Entwicklungsprozeß „von innen“ zu beschleunigen, reichen in den meisten EL die inländischen Ersparnisse nicht aus, um die zur Erreichung des erwünschten Entwicklungstempos notwendigen Investitionen zu finanzieren. Zur Schließung dieser Kapitalbedarfslücke bedienen(t)en sich die EL regelmäßig ausländischer Finanzressourcen: Externer und interner Kapitalbildungsprozeß müssen dabei als komplementäre Lösungsansätze der gleichen Problematik angesehen werden, wobei die inländischen Mittel den bei weitem größeren Teil aller Investitionen finanzieren und die ausländischen Finanzmittel den Entwicklungsprozeß nur zusätzlich unterstützen bzw. ankurbeln sollen (41). Das Hauptaugenmerk bei Kapitaltransfers, die zu den international üblichen Marktkonditionen abgewickelt werden, gilt jenen Finanzierungsarten, die auf bilateralem Weg Mittel vom privaten Sektor in die EL übertragen; als solche stehen Bankkredite sowie Direkt- bzw. Portfolioinvestitionen im Mittelpunkt der anschließenden Überlegungen.

4.1 Bankkredite

Infolge der von den Banken der IL mitunter fahrlässig mitverursachten Schuldenkrise der frühen achtziger Jahre verschlechterte sich die Beziehung zwischen den kreditgewährenden Geschäftsbanken aus den IL und den kapitalnachfragenden EL dramatisch; betrug der Anteil der von den Banken gewährten Mittel an den gesamten, im Jahr 1981 (also vor Einstellung des Schuldendienstes zahlreicher EL) den EL zufließenden langfristigen Kapitalströmen nahezu 50%, so waren es zehn Jahre später nur noch knapp 17,5% (42).

Die Gründe, weshalb private Kredite kommerzieller Geschäftsbanken nicht die ideale Form der (Mit-)Finanzierung langfristiger Entwicklungsbestrebungen darstellen, sind einerseits darin zu sehen, daß diese dem Risiko plötzlicher Zins- oder Wechselkursänderungen stark ausgesetzt sind; andererseits ist der Kapitaldienst bei Bankkrediten unabhängig vom Ertrag der Investitionsprojekte, welche mit diesen Mitteln finanziert werden, wodurch die Gefahr einer Zahlungsunfähigkeit (aufgrund zu wenig ertragbringender Investitionen) zusätzlich steigt.

Zahlreiche Versuche zur Überwindung dieses wirtschaftlichen Kollapses vieler EL infolge zu hoher Verschuldung wurden nach 1982 unter-

nommen; das bisherige Schuldenmanagement (Finanzierung des fälligen Schuldendienstes durch Aufnahme neuer Kredite) wurde durch sogenannte „Strukturanpassungsprogramme“ (*Structural Adjustment Programmes*, SAP) ersetzt, welchen sich die EL unter gemeinsamer Ägide des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank) unterwarfen. Im Zuge dieser SAP sollten die Volkswirtschaften des Südens durch Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität, der Exporte und des wirtschaftlichen Wachstums (durch höhere interne Spar- und Investitionsquoten) mit dem Ziel der Wiederherstellung oder Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Kreditwürdigkeit auf der Grundlage ausgeglichener Haushaltsbudgets und verbesserter Zahlungsbilanzen an veränderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen angepaßt werden.

Allerdings wichen die Ergebnisse durchgeführter Strukturanpassungen deutlich von den gesteckten Zielen ab; Hauptgründe hierfür sind einerseits zu hohe Zielsetzungen, andererseits die Tatsache, daß bei diesen SAP viel zu wenig Rücksicht auf länderspezifische Interessen und Besonderheiten genommen wurde (43). Mit Gewalt durchgesetzte, auf unrealistischen Zielvorgaben beruhende SAP stießen beispielsweise in Ägypten, Argentinien, Ghana und Zambia auf unüberwindbare Widerstände regionalspezifischer Interessen, da sie aufgrund einer erfolgsnotwendigen Sparpolitik der Regierungen mit hohen sozialen Kosten (steigende Arbeitslosigkeit und zunehmende Verelendung der Bevölkerung) verbunden waren und daher erst nach mehreren Jahren (wenn überhaupt) den Entwicklungsprozeß der EL positiv beeinflussen hätten können (44).

Aus diesen Gründen waren auch jene Vorschläge zur Lösung der Verschuldungsproblematik der EL, wie sie etwa 1985 vom damaligen US-Finanzminister und späteren Außenminister James Baker (= Baker-Plan) oder knapp vier Jahre später von US-Finanzminister Nicholas Brady (= Brady-Initiative) vorgetragen wurden, die jeweils von notwendigen SAP als Voraussetzung der Schuldenreduktion ausgingen, in der Realität wenig erfolgreich. Trotzdem zeigt vor allem die Brady-Initiative zumindest die Richtung zukünftig zu ergreifender Strategien zur erfolgreichen Schuldenreduktion an, vor allem weil Brady erstmals eine wesentliche Reduktion der Schulden der EL auch für die USA als akzeptabel und wünschenswert bezeichnet hat.

Als solche Maßnahme konzipiert sieht diese Initiative freiwillige Vereinbarungen zwischen Kreditgebern und -nehmern zur Senkung des Schuldenberges vor; (45) die Problematik rund um die Verschuldung der EL wird nicht mehr (wie lange Zeit) als vorübergehender Liquiditätsengpaß verstanden, sondern als langfristiges Insolvenzproblem erkannt und als solches behandelt. Ökonometrisch ließ sich klar zeigen, daß ein erhöhter Schuldentilgungstransfer aus hochverschuldeten EL lediglich die Wahrscheinlichkeit von Umschuldungen erhöht (46). Auf seiten der verschuldeten Länder sollen wachstumsorientierte Anpassungsprogramme durchgeführt sowie Maßnahmen zur Repatriierung von Flucht-

kapital vorgenommen werden; für die Geschäftsbanken aus den IL sieht die Brady-Initiative folgende, wahlweise zu ergreifende Maßnahmen (= *menu approach*) (47) vor: entweder die Vergabe neuer Mittel, die Einräumung günstigerer Konditionen für bestehende Schulden (beispielsweise durch Streckung der Rückzahlungsfristen) oder eine Streichung des gegenwärtigen Schuldenstandes um 20%.

Die Geschäftsbanken brachten diesem Vorschlag von Brady, der hauptsächlich auf einen Schuldenabbau der lateinamerikanischen Staaten ausgerichtet ist, wenig Verständnis entgegen, weil sie fürchteten, die finanzielle Hauptlast der Schuldenreduktion tragen zu müssen. Außerdem, so argumentierten die Banken, bestünde durch die Freiwilligkeit der Vereinbarungen das bekannte *free-rider problem*: Durch Maßnahmen zum teilweisen Abbau der Schulden der EL durch einzelne Banken erhöht sich auf dem Sekundärmarkt für solche Forderungen der Wert der verbleibenden Schulden, weshalb jene Banken am besten gestellt sind, die mit ihren Vereinbarungen über die Reduktion der Schulden am längsten zuwarten.

So ist es wenig verwunderlich, daß es bislang nur ein Beispiel (Mexiko) gibt, bei dem der Brady-Plan in einigermaßen substantieller Form durchgezogen wurde (allerdings erst auf Drängen der US-Regierung, die den südlichen Nachbarstaat vor dem Bankrott zu bewahren trachtete) und zu einer tatsächlichen Schuldenreduktion des EL führte. Der jährliche Schuldendienst Mexikos reduzierte sich in den Jahren 1990–1993 um 1,8 Milliarden US-\$, außerdem konnte der Exodus inländischen Kapitals ins Ausland in großem Umfang gestoppt werden. Die Direkt- und Portfolioinvestitionen ausländischer Investoren, vor allem solcher aus den USA, stiegen deutlich an; so wuchsen beispielsweise 1989/90 die Neuinvestitionen aus dem Ausland auf 5 Milliarden US-\$ an und waren somit doppelt so hoch wie 1987/88 (48). Unterstützt wurde dieser „Brady-deal“ Mexikos mit seinen Gläubigerbanken von IWF, Weltbank und auch Japan, die Mexiko gemeinsam neue Kreditmittel in der Höhe von 5,7 Milliarden US-\$ bereitstellten (49).

Obwohl auch am Beispiel Mexikos Grenzen und Schwächen der Brady-Initiative deutlich wurden (kein Zustandekommen freiwilliger Verhandlungslösungen bei stark auseinanderklaffenden Interessen von Schuldner und Gläubiger (50), sowie das erwähnte *free-rider problem*), die nur aufgrund der Urgenz der US-Regierung überwunden werden konnten, zeigt sie dennoch die Richtung, die zukünftige Maßnahmen zur Minderung der Verschuldungsproblematik und somit zur Unterstützung der Entwicklungsbestrebungen der EL in erster Linie verfolgen müssen: die Bewältigung des zentralen Problems des „*debt overhang*“, der Last der Altschulden. Am Beispiel Mexikos nach der Brady-Initiative zeigen Claessens/Oks/Wijnbergen (1994) hier allerdings auch, daß die Last der Altschulden nicht so sehr in ihrer absoluten Größe allein liegt, sondern vor allem in der Unsicherheit, die mit dem daraus folgenden Schuldendienst verbunden ist (51). Ökonometrisch läßt sich nachweisen, daß der Brady-Plan vor allem durch die substantielle Verringerung dieser Unsi-

cherheit positive Auswirkungen auf die weitere makroökonomische Entwicklung Mexikos hatte.

4.2 Direkt- und Portfolioinvestitionen

Während die Bedeutung von Krediten und Darlehen kommerzieller Geschäftsbanken aus den IL für den Entwicklungsprozeß der EL in den achtziger und neunziger Jahren aus den dargestellten Gründen stark gesunken ist, hat jene ausländischer Direkt- und Portfolioinvestitionen im gleichen Zeitraum deutlich zugenommen. In den neunziger Jahren wurden Portfolioinvestitionen zu der am schnellsten wachsenden Form externer Finanzierung für EL (der Umfang dieser privaten Wertpapierinvestitionen stieg von 7,6 Mrd. US-\$ im Jahr 1989 auf über 55,8 Mrd. US-\$ 1993) (52), den Direktinvestitionen kommt heute bereits die gleiche Bedeutung zu wie Bankkrediten.

Dieser globale Trend der Veränderung der Struktur privater Kapitalströme in EL mit zunehmender Bedeutung ausländischer Investitionen verbirgt jedoch sehr deutliche Unterschiede über Ausmaß und Wachstum dieser Mittelzuflüsse, die zwischen einzelnen Ländern bzw. ganzen Regionen bestehen. Der Großteil aller ausländischen Investitionen konzentriert sich nämlich nur auf ganz wenige Länder in Ost- und Südostasien sowie Lateinamerika, deren politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen stabil, deren Inlandsmärkte groß sind, die ein hohes Wirtschaftswachstum aufweisen, umfangreiche Privatisierungen verstaatlichter Unternehmen vornehmen, eine gegenüber ausländischen Investoren freundliche Politik verfolgen sowie reich an natürlichen Ressourcen sind (53).

Direktinvestitionen bieten den Investoren (zumeist multinationale Unternehmen) einerseits die Möglichkeit, den Absatz im Gastland zu steigern, andererseits können Wettbewerbsvorteile bei der Belieferung internationaler Märkte erzielt werden, die aus den niedrigen Produktionskosten in den EL resultieren. Darüber hinaus ermöglichen Direktinvestitionen den Abbau natürlicher Rohstoffe, die im Herkunftsland des Kapitalgebers nicht vorhanden sind, sowie die Ausnützung klimatischer Bedingungen, was vor allem bei der Erzeugung agrarischer Produkte von besonderer Bedeutung ist. Welche Wirkungen von solchen Mittelzuflüssen auf den Entwicklungsprozeß der Empfängerländer ausgehen, hängt entscheidend davon ab, in welcher Beziehung in- und ausländische Investitionen zueinander stehen: werden inländische Investitionen von ausländischen Direktinvestitionen verdrängt, so gehen von diesen keine (nur geringe) positive Wirkungen auf den Entwicklungsprozeß aus; stehen hingegen heimische und ausländische Investitionen nicht in substitutiver Beziehung, steigen die inländischen Investitionsquoten und die Entwicklungsmöglichkeiten nehmen durch Direktinvestitionen zu. Ähnliche Überlegungen gelten auch hinsichtlich der Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation der Empfängerländer.

Im Vergleich zur Finanzierung des Entwicklungsprozesses durch Aufnahme finanzieller Mittel bei ausländischen Geschäftsbanken sind Direktinvestitionen für die EL insofern vorteilhaft, als bei ihnen nur dann (Devisen-)Abflüsse (in Form von Gewinnen) stattfinden, wenn die unterstützten Projekte erfolgreich sind, während bei Bankkrediten die Rückzahlungen unabhängig von der Rentabilität der finanzierten Projekte erfolgen müssen.

Aus dieser Wirkungsvielfalt ausländischer Direktinvestitionen lassen sich die unterschiedlichen Verhaltensweisen der EL gegenüber ausländischen Investoren erklären: Während beispielsweise die Regierungen Mexikos und der Republik Korea eine weitestgehende Liberalisierung des Kapitalverkehrs in ihren Ländern veranlaßten und so diverse Hindernisse für ausländische Investoren beseitigten, halten andere Länder (wie z. B. Indien) an ihrer protektionistischen Politik gegenüber ausländischen Direktinvestoren nach wie vor fest (54).

Der starke Zustrom von Portfolioinvestitionen in einige Länder hat in diesen schon bald zur Erkenntnis geführt, daß durch diesen Mittelzufluß der inländische Finanzsektor noch stärker von äußeren Gegebenheiten abhängig wird, da Investoren ihr Kapital aus Gründen, die womöglich außerhalb der Kontrolle der Empfängerländer liegen, auch plötzlich wieder abziehen können und somit die Stabilität des Finanzsektors gefährdet wäre (55). Aus diesem Grund suchen diese Länder nach Möglichkeiten, vermehrt solche Investoren anzulocken, die längerfristige Investitionsziele verfolgen (beispielsweise Pensionsfonds), was hauptsächlich dann gelingen wird, wenn es diese Länder schaffen, eine auf Dauer solide Wirtschafts- und Finanzpolitik zu betreiben.

5. Externe Finanzierung zu Sonderkonditionen

Die meisten Länder, die im Laufe der Geschichte vor der Situation standen, daß die heimischen Finanzressourcen nicht ausreichten, um den angestrebten wirtschaftlichen Entwicklungsfortschritt zu finanzieren, haben sich zur Schließung dieser Kapitalbedarfslücke externer Finanzquellen bedient: die USA Mitte des vorigen Jahrhunderts ebenso wie das vorrevolutionäre Rußland zu Beginn des 20. Jahrhunderts (56). Auch das vom Krieg zerstörte Europa verdankte seinen raschen Wiederaufbau nach 1945 nicht zuletzt jenen finanziellen Mitteln, die es im Zuge des European Recovery Program von den USA zur Verfügung gestellt bekam.

Vor diesem Hintergrund hielt man die finanzielle Entwicklungshilfe, die alle Transfers von den IL in die EL umfaßt, die zu „weicheren“ als den marktüblichen Konditionen abgewickelt werden (57), für den vermeintlichen Garant für raschere wirtschaftliche Entwicklung in den Staaten des Südens. Obwohl die Situation in den EL nicht unmittelbar mit beispielsweise jener im vom Krieg zerstörten Europa verglichen werden kann, da in Europa einerseits eine große Anzahl qualifizierter Ar-

beitskräfte, andererseits der Wille zu möglichst schnellem Wiederaufbau vorhanden waren und so die wirtschaftliche Entwicklung zu dieser Zeit rasch voranschritt, sollten diese Beispiele dazu dienen, die potentiellen Wirkungen von Kapitalhilfstransfers auf die Wirtschaftsentwicklung eines Landes zu illustrieren.

5.1 Öffentliche und private Entwicklungshilfe

Hinsichtlich des Umfangs öffentlicher Entwicklungshilfe wurde auf der Vollversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 1970 festgelegt, daß jedes wirtschaftlich fortgeschrittene Land 1% seines BSP den EL zur Verfügung stellen solle, wobei 0,7% des BSP auf öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) entfallen sollen (58). Österreich, welches seit Festlegung der 0,7%-Marke diese noch nie (auch nur annähernd) erreicht hat, nimmt mit seinen absolut 6,326 Mrd. Schilling (das sind rund 0,3% des österreichischen BSP), die es 1993 den EL als ODA zur Verfügung stellte, eine Position im Mittelfeld in einer Rangliste der Mitgliedsstaaten des Development Assistance Committee (DAC), des Ausschusses für Entwicklungshilfe der OECD, ein. Allgemein gingen die ODA-Leistungen der DAC-Mitglieder im Jahr 1993 deutlich zurück (von 60,8 Mrd. US-\$ im Jahr 1992 auf 54,8 Mrd. US-\$), was hauptsächlich auf die schlechte internationale Konjunkturlage, die wirtschaftlichen und politischen Veränderungen in Osteuropa und eine allgemeine entwicklungspolitische Resignation zurückzuführen ist.

Österreichs öffentliche Entwicklungshilfe wies zwischen 1987 (0,17 % des BSP) und 1991 eine deutliche Steigerung auf. Bei Konstanz der Gesamtsumme in den beiden Folgejahren erfolgte eine strukturelle Verbesserung durch die Verschiebung hin zu bilateralen Zuschüssen. Österreich meldet zwar weiterhin nicht das Zuschußelement (bzw. das Zuschußäquivalent als absolute Größe), also jenen Betrag, der rechnerisch als Verbilligung der Kapitaltransfers ausgewiesen wird, als Entwicklungshilfe, sondern die gesamten Mittelübertragungen mit Zuschußelement (insbes. Exportkredite), was einen höheren Entwicklungshilfebetrag ergibt und seine Position gegenüber den anderen Staaten besser erscheinen läßt, allerdings verringerte sich das Ausmaß dieser kritisierten Position, weil auch sie eine Nettogröße abzüglich der Rückflüsse ist, und die Rückzahlungen aus alten Kreditvereinbarungen erstmals 1992 stark zugenommen haben. Weiterhin vom DAC kritisiert wird, daß Österreich die indirekten Studienplatzkosten für Studenten aus Entwicklungsländern (als aliquoten Anteil der gesamten Universitätskosten) als Leistungen im Rahmen der Entwicklungshilfезusammenarbeit meldet, was 1993 immerhin rund 11% der gesamten ODA ausmachte. Hier wird derzeit eine Änderung der Meldepraxis überlegt.

An privaten Leistungen zur konkreten Projekt-Entwicklungshilfезusammenarbeit brachten österreichische NGOs, bei in jüngerer Zeit gestiegener Zahl der NGOs, im Jahr 1993 grob geschätzt zwischen 800

Mill. und 1 Mrd. öS auf (59), somit etwa den gleichen Betrag, der von öffentlicher Seite für bilaterale Zusammenarbeit, d. h. gestaltbare Projekte, zur Verfügung stand, und für den großteils ebenso diese NGOs als Projektträger fungierten. Durch den EU-Beitritt wird Österreich Mittel im Ausmaß von etwas mehr als 25% der 1993 geleisteten ODA an die gemeinsame Entwicklungshilfe der EU überweisen, ohne daß durch die Struktur der österreichischen NGOs hier nennenswerte Rückflüsse an österreichische Projekte zu erwarten sind (Scheitern an den Kriterien (i) keine EU-Förderung von Personalentsendungen oder (ii) Mindestförderung der NGO-Eigenfinanzierung). Firmen, die an Spezialprogrammen der EU im Entwicklungszusammenhang teilnehmen könnten, gibt es in Österreich nur wenige und sind in der Regel zu klein, um die dafür notwendige Expertenzahl aufzuweisen. Es wird daher befürchtet, daß die in den letzten Jahren mit Erfolg aufgebaute österreichische bilaterale Entwicklungshilfe bedroht ist, wenn ihre Mittel unter Hinweis auf die erhöhte multilaterale Hilfe gekürzt werden würden, obwohl das Gesamtausmaß der österreichischen öffentlichen Entwicklungshilfe so gering ist.

Die Messung derselben anhand der generellen 0,7%-Marke erscheint aus folgenden Gründen von abnehmender Bedeutung:

- * ODA/BSP-Relationen messen lediglich die Mittelaufbringung; entwicklungspolitisch relevanter erscheint jedoch eine Untersuchung der Mittelverwendung.
- * Sie geben keinerlei Auskunft über die Form der Mittelvergabe.
- * Wie das Beispiel Österreich zeigt, können die von den Geberländern angegebenen Beträge verzerrt sein; außerdem geht aus den Zahlen nicht hervor, welche Zuschußelemente bei den Transfers gewährt werden.

Aus diesen Gründen orientiert sich die jüngere entwicklungspolitische Diskussion weniger an quantitativen Vorgaben als vielmehr an der Frage, wie Entwicklungshilfe zur Unterstützung der Entwicklungsbemühungen des jeweiligen Empfängerlandes am sinnvollsten gestaltet werden kann. Als ein Ergebnis dieser Diskussion entstanden Mitte der achtziger Jahre *Debt-Equity-Swaps* (DES) und an deren Konzept anknüpfend *Debt-for-Nature-Swaps* (DfNS).

5.2 *Debt-Equity-Swaps und Debt-for-Nature-Swaps*

Gemeinsames Ziel dieser beiden Instrumente ist, Entwicklung durch ein verändertes Schuldenmanagement mit dem langfristigen Ziel der Entschuldung zu fördern. Dies steht nicht im Widerspruch zur Definition von Entwicklungshilfe als Übertragung finanzieller Mittel zu marktüblichen Konditionen, sondern stellt Entwicklungszusammenarbeit vielmehr auf eine breitere Basis, die Finanztransfers und Änderungen beim Umgang mit der Verschuldung als zusammen durchzuführende Maßnahmen zur Erreichung der gemeinsamen Zielsetzung der Unterstützung von Entwicklungsbemühungen ausweist.

Die Idee hinter dem Konzept der *Debt-Equity-Swaps* besteht in der Umwandlung von Forderungen ausländischer Gläubiger in Beteiligungskapital (60). Zunächst verkauft dabei die Gläubigerbank ihre Forderungen gegenüber den EL mit einem Abschlag von bis zu 50% des Nominalwertes auf dem Sekundärmarkt an Investoren, die diese Schuldtitel anschließend der Zentralbank des Schuldnerlandes vorlegen. Diese löst die Forderung danach zum Nominalwert (unter Umständen mit einem geringen Abschlag) in Landeswährung zum herrschenden Wechselkurs ein bzw. wandelt diese in eine neue Schuldverschreibung in Landeswährung um. Schließlich erwirbt der Investor in einem letzten Schritt mit diesen Mitteln, die er letztendlich zu günstigeren Konditionen als am Devisenmarkt erhalten hat, Eigentum an Unternehmen im verschuldeten Land (61).

Die Motivation der Banken hinter dem Verkauf von Schuldtiteln der EL besteht einerseits darin, die eigene finanzielle Situation zu stärken und die Vermögenslage zu verbessern; andererseits bereinigen sie durch diese Maßnahme ihre Bücher von problematischen Darlehen und erhöhen so die eigene Bonität. Auf seiten der verschuldeten Länder leisten *Debt-Swaps* infolge des gesunkenen Niveaus der Auslandsverschuldung zunächst einen Beitrag zur Wiederherstellung der Kreditwürdigkeit. Außerdem ermöglichen die aus dem Schuldentausch resultierenden Investitionen neue Wachstumsperspektiven: Erfolgreiche Investitionen in Verbindung mit einer höheren Nachfrage nach im Inland produzierten Vorleistungen schaffen neue Beschäftigungsmöglichkeiten, wodurch sich die Steuerbasis des Landes verbreitert; der mit den Investitionen verbundene Transfer neuer Technologien und unternehmerischen Know-hows eröffnet Möglichkeiten zur Steigerung der Produktivität.

In Anlehnung an dieses Instrument zum Abbau der Schulden der EL bei den kommerziellen Geschäftsbanken aus den IL entwickelten sich, vor allem auf Engagement internationaler Umweltschutzorganisationen wie etwa dem World Wide Fund for Nature (zuvor: World Wildlife Fund), sogenannte *Debt-for-Nature-Swaps* (DfNS). Dieses Finanzierungsinstrument trägt der Tatsache Rechnung, daß die in vielen EL rasch voranschreitende Umweltzerstörung unter anderem auch auf eine zu hohe Verschuldung dieser Länder zurückzuführen ist (62). Die Durchführung von DfNS erfolgt nach der gleichen Systematik wie die der DES; Unterschiede ergeben sich hauptsächlich aus der verschiedenartigen Motivation, die hinter der Abwicklung dieser Swap-Transaktionen steht: während *Debt-Equity-Swaps* aus primär wirtschaftlichen Überlegungen durchgeführt werden, sind es bei den *Debt-for-Nature-Swaps* in erster Linie ökologische Motive, die zu solchen Vereinbarungen führen. Dies zeigt sich u. a. darin, daß bei den bislang durchgeführten DfNS stets NGOs mitwirkten, die sich in den Gläubiger- und Schuldnerländern für umweltschützende Maßnahmen einsetzen; auch die Gläubigerbanken unterstützten die meisten der bislang durchgeführten DfNS, indem sie ihre Schuldtitel den NGOs zu niedrigeren als den am Sekundärmarkt gehandelten Preisen verkauften (also höhere Abschläge gewährten).

Die NGOs treten in der Folge insofern als „Investoren“ auf, als sie die Zentralbank bzw. die Regierung des Schuldnerlandes auffordern, den geschuldeten Betrag einer inländischen Umweltschutzorganisation in Landeswährung zu übertragen, die damit Projekte zum Schutz der Ökologie finanziert. DfNS stellen somit, ebenso wie die DES, eine Umwandlung von Auslands- in Inlandsschulden dar, wobei deren Begleichung bei DfNS jedoch der Durchführung umweltschützender Maßnahmen dient; somit trifft der gegen die DES häufig erhobene Vorwurf des „nationalen Ausverkaufs“ zu Schleuderpreisen für DfNS nicht zu, da bei diesen die Investoren nicht Anteile an Kapitalgütern erwerben, sondern ihre Mittel umweltschützenden Maßnahmen im EL zur Verfügung stellen.

Ausgangspunkt und Voraussetzung für die Entwicklung dieser innovativen Instrumente zum Abbau und zur Umstrukturierung der Schulden bei den kommerziellen Geschäftsbanken der IL war die Entstehung eines Sekundärmarktes für EL-Kredite nach der Verschuldungskrise von 1982, auf dem es zum Handel der Kreditforderungen der Banken kommt (63).

Seit im Juni 1987 die erste DfNS-Vereinbarung mit Bolivien getroffen wurde, haben mit Stand Dezember 1992 insgesamt 19 EL ihre externen Schulden auf diese Art um 1.460 Mio. US-\$ verringern können (64). Die betragsmäßig größten, auf Initiative privater Organisationen zurückzuführenden DfNS-Abschlüsse wurden mit Costa Rica im Zeitraum zwischen 1988 und 1990 getroffen: Schuldtitel zum Nominalwert von knapp 80 Mio. US-\$ wurden von den Gläubigerbanken (American Express Bank u. a.) mit einem durchschnittlichen Abschlag von 85 % an diverse Umweltschutzorganisationen (WWF-US, Swedish Society for the Conservation of Nature etc.) verkauft (65).

Debt-for-Nature-Swaps weisen jedoch mitunter deutliche Schwächen auf: Zunächst muß auf die geringen Summen, die bislang Gegenstand dieser Swap-Transaktionen waren, hingewiesen werden. Außer im Falle Costa Ricas, wo der Anteil des Nominalwertes der DfNS an den gesamten staatlichen Auslandsschulden 2% betrug, wurde bei keinem anderen Land die 1%-Marke erreicht; Boliviens mit dem WWF vereinbarter DfNS deckte gerade 0,01% seiner Schulden im Ausland ab. Der Grund für diese in Relation zu den Gesamtschulden geringen Beträge ist darin zu sehen, daß die NGOs, trotz höherer Abschläge von seiten der Gläubigerbanken, Schuldtitel nur in begrenzter Höhe erwerben können, da sie zumeist ausschließlich auf Spenden aus der Bevölkerung angewiesen sind. In diesem Zusammenhang könnte eine finanzielle Unterstützung dieser Privatorganisationen von seiten der öffentlichen Hand dem Entwicklungsprozeß wertvolle Hilfestellung leisten.

Des weiteren erweist es sich als Nachteil, daß DfNS bislang lediglich auf bilateraler Ebene vereinbart wurden. Dadurch besteht wiederum (wie bereits im vorigen Kapitel bei den Nachteilen der Brady-Initiative erläutert) das Problem, daß jene Banken, die keine DfNS-Vereinbarungen mit verschuldeten EL treffen, besser gestellt werden, weil der Wert ihrer Forderungen durch die Umschuldungen der übrigen Banken steigt.

Auch sollten DfNS nicht nur über Schulden bei den Geschäftsbanken der IL, sondern auch über Schulden gegenüber internationalen Organisationen abgeschlossen werden. Dadurch würden die DfNS größere Teile der Auslandsschulden der EL abdecken als bisher.

Als die entscheidende Schwäche, die auch als Gefahr hinter diesen Swap-Transaktionen zu sehen ist, gelten die inflationären Wirkungen im Schuldnerland, die von diesem Finanzierungsinstrument ausgehen können (66). Dies kann damit begründet werden, daß sich die Regierungen der EL jene Mittel, die sie zum Rückkauf der Schuldtitel benötigen, zu meist durch vermehrte Geldschöpfung beschaffen, wodurch der inflationäre Druck auf den heimischen Finanzsektor ansteigt. Aus diesem Grund ist das von den Währungsbehörden vernünftig bewältigbare Volumen der DfNS stark begrenzt. Um dieser Gefahr einer monetären Expansion infolge vereinbarter DfNS entgegenzuwirken, könnten die EL die Schuldtitel, wie dies beispielsweise in Costa Rica geschehen ist, in inländische Schuldverschreibungen umwandeln, anstatt sie sofort vollständig zu tilgen (67). Dadurch müßten die Regierungen den Umwelterorganisationen lediglich die jährlichen Zins- und Tilgungszahlungen zu führen, was neben der verminderten Inflationsgefahr auch den positiven Effekt einer kontinuierlichen Finanzierung umweltschützender Maßnahmen mit sich bringen würde.

Zusammenfassend kann über *Debt-for-Nature-Swaps* festgehalten werden, daß sie den verschuldeten Ländern zwar Vorteile bei der Bewältigung ihrer ökonomischen und ökologischen Probleme bieten, allzu große Euphorie erscheint jedoch nicht angebracht, da das finanzierbare Volumen an DfNS durch ökonomische Beschränkungen sowohl im Schuldnerland als auch bei den mitwirkenden NGOs der IL sehr gering ist (68). Trotzdem zeigt dieses Finanzierungsinstrument, daß es möglich ist, die Probleme der EL integriert zu behandeln, wobei einem veränderten Schuldenmanagement die zentrale Bedeutung zukommt.

6. Schlußfolgerungen

War die binnenwirtschaftliche Überwindung des Kapitalangebotsmangels in Entwicklungsländern bereits in den fünfziger Jahren im Mittelpunkt gestanden, und hatte sie die Ausfüllung des *savings gap* über externe Schuldenfinanzierung in den siebziger und Anfang der achtziger Jahre überlagert, so ist nunmehr wieder eine Rückkehr zu primär binnenwirtschaftlichen Anstrengungen – nicht zuletzt mitbedingt durch Verschuldungskrise, weltwirtschaftliche Rezession und Finanzmittelkonkurrenz mit Osteuropa – festzustellen, allerdings mit zum Teil neuen Instrumenten.

In der Hebung des internen Kapitalangebots sticht der Ausbau der finanziellen Infrastruktur hin zu einem flächendeckenden Geschäftsbankennetz, insbesondere auch im ländlichen Sektor, hervor, der den Sparpräferenzen der breiten Bevölkerungsschichten entgegenkommt. Das er-

folgvorsprechende Beispiel der auf private Initiative gegründeten Grameen (Rural) Bank in Bangladesch, die auf kleine, sich selbst kontrollierende Kreditnehmergruppen in armen ländlichen Regionen abstellt, dadurch eine Rückzahlungsrate von nahezu 100% erreicht, und deren Kreditnehmerzahl sich innerhalb von fünf Jahren auf 1,3 Mio. Menschen (davon auffallenderweise 93% Frauen) verdreifacht hat, fungiert als Vorbild für den Aufbau von Finanzsystemen in Entwicklungsländern, wie derzeit in Zimbabwe, Nepal und der Dominikanischen Republik.

Im Rahmen der Zinspolitik ist eine Abkehr von den niedrigen Zinsen durch ehemals gesetzliche Zinsobergrenzen festzustellen, da diese den externen Kapitalbedarf weiter erhöht hatten (geringer Sparanreiz simultan mit erhöhter Gesamtkapitalnachfrage), wobei der Erfolg der *schrittweise* durchzuführenden Liberalisierung der Zinssätze abhängig ist von zuvor erreichter Stabilisierung des monetären Sektors (Bankenaufsicht, Einlagensicherungssysteme) sowie der Makroökonomie insgesamt (Inflationseindämmung), wie dies die Beispiele von Korea und Sri Lanka belegen.

Hinsichtlich der Fiskalpolitik ist auf länderspezifische Besonderheiten einzugehen. Für eine Vielzahl von Ländern gilt die Empfehlung, auf der Einnahmenseite die bestehende Steueradministration durch bessere Koordinierung effektiver zu gestalten, sowie verstärkt auf direkte Steuer-Einbehaltung („*pay-as-you-earn*“) abzustellen. Bei Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Steuersatzes besteht die Gefahr, damit nur den Konsum der ärmeren Schichten zu verringern, während die wohlhabenderen Schichten aufgrund des Demonstrationseffektes des Lebensstils in Industrieländern eher ihren Sparanteil verringern und so dem eigentlichen Gesamtziel einer staatseinnahmenseitigen Behebung des Kapitalangebotsmangels entgegenwirken.

Bei der Verringerung der öffentlichen Ausgaben ist zu bedenken, welche Ausgabenkürzungen die langfristige Entwicklung des Landes nicht negativ beeinflussen, wenngleich dies oft konträr zu den unmittelbaren Interessen der politischen Führung in Entwicklungsländern steht.

Zum anderen ergänzen in Entwicklungsländern auch weiterhin ausländische Ressourcen das inländische Kapitalangebot. In der Finanzierung zu Marktkonditionen ist bei der Bewältigung des Schuldenüberhangs bei Bankkrediten nunmehr ein Übergehen vom Verständnis als vorübergehender Liquiditätsengpaß zu dem als langfristiges Insolvenzproblem festzustellen. Zwar steht der Schuldenreduzierung weiterhin das Trittbrettfahrerproblem der Besserstellung erst später schuldenverringender Banken (durch Aufwertung ihrer Schuldtitel nach Schuldverringering der anderen Gläubiger) entgegen, wie es im Fall Mexikos nur durch starken Druck von Seiten der USA überwunden werden konnte; es kann jedoch gezeigt werden, daß insbesondere eine Verringerung der Unsicherheit, die mit dem Schuldendienst auf diesen Schuldenberg verbunden ist, und nicht nur eine Verringerung des Betrages an sich die makroökonomische Entwicklung positiv beeinflusst; diese wiederum könnte unter Kooperation auch der Gläubiger erreicht werden.

Die Direkt- und Portfolioinvestitionen wurden in den neunziger Jahren zu der am schnellsten wachsenden Form externer Finanzierung der Entwicklungsländer. Ihnen kommt heute betragsmäßig bereits die gleiche Bedeutung zu wie den Bankkrediten, sie konzentrieren sich aber auf wenige Regionen und Länder und bringen mit ihrer möglichen Sprunghaftigkeit auch zusätzliche Gefährdungen.

Beim externen Kapitalzufluß zu Sonderkonditionen ist von seiten der DAC-Länder eine Gesamtverringerung zu beobachten, wird auch individuell die Zielquote von 0,7% *official development assistance* als Anteil am BSP weiterhin nur von wenigen dieser Länder erreicht, und ist an der Praxis mancher Länder, die dennoch eine geringe Quote aufweisen, die Inkludierung einzelner (insbes. Nicht-Zuschuß-) Elemente kritisierbar.

Nach Entwicklung der *Debt-Equity-Swaps* Mitte der achtziger Jahre verfolgen auch die nach demselben Prinzip aufgebauten *Debt-for-Nature-Swaps* das Ziel, Entwicklung durch ein geändertes Schuldenmanagement mit dem langfristigen Ziel der Entschuldung zu fördern. Das finanzierbare Volumen an *Debt-for-Nature-Swaps* ist jedoch durch ökonomische Beschränkungen sowohl im Schuldnerland (Inflationsgefahr), wie auch bei den mitwirkenden *Non Governmental Organizations* (Finanzierung durch Spenden) sehr gering. Sie können damit als „innovativ aber begrenzt“ charakterisiert werden, zeigen aber, daß es möglich ist, die Probleme der Entwicklungsländer integriert zu behandeln.

Anmerkungen

- (1) Hesse, Sautter (1977) 1.
- (2) vgl. Datta (1982) 14.
- (3) Hemmer (1988) 5.
- (4) Dies insofern, als bei höheren Einkommen die Nachfrage nach Bildung absolut und relativ zunimmt – vgl. Weltbank (1993) Tab. 10.
- (5) Die Gleichsetzung gesellschaftlicher Entwicklung mit einer Erhöhung des verfügbaren PKE muß zunächst deswegen in Frage gestellt werden, weil Entwicklungsländer einen großen informellen und nicht-monetarisierten Sektor (insbesondere auch einen hohen Anteil der Subsistenzwirtschaft) aufweisen. Da diese Leistungen fern jeder statistischen Erfassung erbracht werden, kann der tatsächliche Lebensstandard der betroffenen Bevölkerung durchaus höher sein, als dies niedrige PKE-Werte implizieren würden. Zum anderen, und das stellt den Hauptkritikpunkt dar, läßt das PKE keine direkten Schlüsse auf zentrale Komponenten des Entwicklungsbegriffes, wie beispielsweise die politische Situation, die Wahrung individueller Rechte oder die Verteilungssituation in einem Land, zu.
- (6) Meier (1989) 5.
- (7) vgl. Wagner, Kaiser, Beimdiek (1989) 162.
- (8) Begriffserklärung:

Y	.....	Netto-Sozialprodukt (Volkseinkommen) zu Marktpreisen
C	.....	gesamter Konsum
I	.....	gesamte Investitionen
X	.....	Exporte
M	.....	Importe
S	.....	Ersparnis

 Zur Ableitung vgl. Rose, Sauernheimer (1992) 23ff.

- (9) vgl. Hemmer (1988) 772.
- (10) Smith (1786) 30.
- (11) So etwa von Wagner, Kaiser, Beimdiek (1989) 46; Hesse, Sautter (1977) 44; Hemmer (1988) 150.
- (12) vgl. Hemmer (1988) 151.
- (13) Weltbank (1990) 27.
- (14) Nurkse (1955) 5.
- (15) Begriffserklärung:
- | | | |
|------|-------|--|
| B | ..... | Bevölkerung |
| PKE | ..... | Pro-Kopf-Einkommen |
| PKE* | ..... | existenzminimales PKE |
| S | ..... | gesamtwirtschaftliche Ersparnis |
| s | ..... | marginale Sparneigung ($\delta S/\delta Y$) = konstant |
| Y | ..... | Volkseinkommen (BSP) |
- Funktion ermittelt aus: Hemmer (1988) 153 ff.; Schleicher (1980) Kap. 3.
- (16) vgl. zur Graphik: Hemmer (1988) 155.
- (17) Zahlen entnommen aus: Weltbank (1993), Tab. 1, 9.
- (18) Nurkse (1955) Kap. III.
- (19) vgl. Myrdal (1957) I.3.
- (20) vgl. Grimm (1979) 81.
- (21) vgl. Nohlen, Nuscheler (1992) 19f.
- (22) Nurkse (1955) 1.
- (23) vgl. Bhatt (1986) 20; African Business (1993) 27.
- (24) vgl. in der Folge: Weltbank (1989), Kap. 8, sowie Weltbank (1990), Kap. 4.
- (25) vgl. Yaron (1994) 33.
- (26) vgl. Islam, Wahid, Khan (1993) 29.
- (27) vgl. Rahman, Samad (1993) 176.
- (28) vgl. Hossain (1993) 14.
- (29) Konzept dargestellt von: Hemmer (1988) 655.
- (30) vgl. Hemmer (1988) 347.
- (31) Schubert (1985) 115.
- (32) vgl. Mirakhor, Villanueva (1993) 32.
- (33) Zahlen entnommen aus: Weltbank (1984), Tab. 5, sowie Weltbank (1993), Tab. 9.
- (34) Weltbank (1988) 100.
- (35) Gillis et al. (1987) 264 und die dort angeführte Literatur.
- (36) vgl. Weltbank (1988) 97.
- (37) Eshag (1989) 133.
- (38) vgl. Hemmer (1988) 402.
- (39) Weltbank (1991) 140.
- (40) ebenda
- (41) vgl. Wagner, Kaiser, Beimdiek (1989) 161.
- (42) vgl. The Economist (1993) 120.
- (43) vgl. Missaglia (1993) 222ff.
- (44) vgl. Tetzlaff (1992) 433.
- (45) vgl. Vaggi (1993) 92ff.
- (46) Steininger (1989).
- (47) Keller (1993) 163.
- (48) vgl. El-Erian (1992) 39.
- (49) Weltbank (1991) 127.
- (50) Der ehemalige amerikanische Außenminister Henry Kissinger meinte bereits Mitte der achtziger Jahre, daß „...Verhandlungen zwischen Gläubiger-Banken und Schuldner-Regierungen niemals zu einem dauerhaften Erfolg führen.“ - Emminger (1986) 93.
- (51) Claessens, Oks, Wijnbergen (1994).
- (52) vgl. Claessens, Gooptu (1994) 62.
- (53) ebenda
- (54) vgl. Mathieson, Rojas-Suarez (1992) 42.

- (55) vgl. Schadler (1994) 20.
- (56) vgl. Gillis et al. (1987) 363.
- (57) Bevorzugungen können entweder in Form einer längeren rückzahlungsfreien Zeit, verlängerter Kreditlaufzeiten oder einer Verzinsung, die unter dem Marktniveau liegt, gewährt werden.
- (58) vgl. Hemmer (1988) 812.
- (59) ÖFSE (1994) 54.
- (60) vgl. Edwards (1991) 270.
- (61) vgl. Blackwell, Nocera (1988) 15.
- (62) Dies läßt sich dadurch erklären, daß hochverschuldete Länder, um ihre Schulden begleichen zu können, ihre ökologischen Ressourcen übermäßig ausbeuten und so irreversible Schäden an der Natur anrichten.
- (63) vgl. Sangmeister (1992) 349.
- (64) vgl. Deacon, Murphy (1994) 4.
- (65) vgl. Amelung (1992) 298.
- (66) vgl. Blackwell, Nocera (1988) 16.
- (67) vgl. Amelung (1992) 302.
- (68) Die Weltbank bezeichnet aus diesem Grund Debt-for-Nature-Swaps als „innovative but limited“ – Weltbank (1992) 169.

Literatur

- African Business, Banking Reforms begin at last, Februar (1993) 27–28.
- Amelung, T., Debt-for-Nature-Swaps: Ein Finanzierungsinstrument zur Entschuldung und zum Umweltschutz in der Dritten Welt, in: Kredit und Kapital 2 (1992) 295–321.
- Bhatt, V. V., Verbesserung der Finanzstruktur in Entwicklungsländern, in: Finanzierung & Entwicklung 23/2 (1986) 20–22.
- Blackwell, M.; Nocera, S., Effekte der Umwandlung von Darlehen in Beteiligungskapital, in: Finanzierung & Entwicklung 25/2 (1988) 15–17.
- Claessens, S.; Gooptu, S., Können die Entwicklungsländer den Zufluß an Auslandskapital aufrechterhalten?, in: Finanzierung & Entwicklung 31/3 (1994) 62–65.
- Claessens, S.; Oks, D.; Wijnbergen, S.v., Interest Rates, Growth and External Debt: The Macroeconomic Impact of Mexico's Brady Deal (= Discussion Paper 904, Centre for Economic Policy Research, London 1994).
- Datta, A., Ursachen der Unterentwicklung (München 1982).
- Deacon, R. T.; Murphy, P., The Structure of an Environmental Transaction: The Debt-for-Nature Swap (= paper presented to the Annual Meeting of the European Environmental and Resource Economists, Dublin 1994).
- Edwards, S., Capital Flows, Foreign Direct Investment, and Debt-Equity Swaps in Developing Countries, in: Siebert, H. (Hrsg.), Capital Flows in the World Economy (Tübingen 1991) 255–281.
- El-Erian, M. A., Freiwillige Kapitalmarktfinanzierung für Lateinamerika, in: Finanzierung & Entwicklung 29/1 (1992) 38–41.
- Emminger, O., Die internationale Schuldenkrise und die Banken, in: Gutowski, A. (Hrsg.), Die internationale Schuldenkrise (Berlin 1986) 83–97.
- Eshag, E., Fiscal and monetary policies in developing countries, in: Eatwell, J.; Milgate, M.; Newman, P. (Hrsg.), Economic development (New York 1989) 130–136.
- Gillis, M. et al., Economics of development, 2. Aufl. (New York 1987).
- Grimm, K., Theorien der Unterentwicklung und Entwicklungsstrategien (Opladen 1979).
- Hemmer, H.-R., Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer, 2. Aufl. (München 1988).
- Hesse, H.; Sautter, H., Entwicklungstheorie und -politik, Band I, 1. Aufl. (Tübingen, Düsseldorf 1977).

- Hossain, M., The Grameen Bank: Its Origin, Organization and Management Style, in: Wahid, A. (Hrsg.), The Grameen Bank – Poverty Relief in Bangladesh (Boulder, San Francisco, Oxford 1993) 9–22.
- Islam, M. M.; Wahid, A.; Khan, Z., The Grameen Bank: Peer Monitoring in a Dual Credit Market, in: Wahid, A. (Hrsg.), The Grameen Bank – Poverty Relief in Bangladesh (Boulder, San Francisco, Oxford 1993) 23–32.
- Keller, P. M., The International Monetary Fund and the Creation of an Enabling Environment, in: Vaggi, G. (Hrsg.), From the Debt Crisis to Sustainable Development (London, New York 1993) 155–164.
- Lachmann, W., Entwicklungspolitik I (München, Wien 1994).
- Lanyi, A., Probleme des Kapitalstroms in Entwicklungsländern, in: Finanzierung & Entwicklung 24/3 (1987) 27–30.
- Mathieson, D.; Rojas-Suarez, L., Liberalisierung des Kapitalverkehrs, in: Finanzierung & Entwicklung 29/4 (1992) 41–43.
- Meier, G.M., Leading Issues in Economic Development, 5. Aufl. (New York, Oxford 1989).
- Mirakhor, A.; Villanueva, D., Zinspolitik in Entwicklungsländern, in: Finanzierung & Entwicklung 30/4 (1993) 31–33.
- Missaglia, M., The Theory and Policy of Structural Adjustment: A Note, in: Vaggi, G. (Hrsg.), From the Debt Crisis to Sustainable Development (London, New York 1993) 222–230.
- Myrdal, G., Economic Theory and Underdeveloped Regions. Dt. Übersetzung: Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen (Stuttgart 1959).
- Nohlen, D.; Nuscheler, F., „Ende der Dritten Welt“?, in: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Band 1, 3. Aufl. (Bonn 1992) 14–30.
- Nurkse, R., Problems of capital formation in underdeveloped countries, 3. Aufl. (Oxford 1955).
- Österreichische Forschungsförderung für Entwicklungshilfe (ÖFSE), Österreichische Entwicklungspolitik: Berichte, Analysen, Informationen 1994 (Wien 1994).
- Rahman, A.; Samad, A., The Loan Recovery Performance of the Grameen Bank, in: Wahid, A. (Hrsg.), The Grameen Bank – Poverty Relief in Bangladesh (Boulder, San Francisco, Oxford 1993) 175–190.
- Rose, K.; Sauernheimer, K., Theorie der Außenwirtschaft, 11. Aufl. (München 1992).
- Sangmeister, H., Das Verschuldungsproblem, in: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Band 1, 3. Aufl. (Bonn 1992) 328–358.
- Schadler, S., Sprunghafte Kapitalzuflüsse: Segen oder Fluch?, in: Finanzierung & Entwicklung 31/1 (1994) 20–23.
- Schleicher, S., Lecture Notes Makroökonomie (Graz 1980).
- Schubert, A., Die internationale Verschuldung, 1. Aufl. (Frankfurt am Main 1985).
- Smith, A., An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations. 1. Aufl. 1776, 4. Aufl. 1786. Dt. Ausgabe nach der 4. Aufl.: Smith, A., Eine Untersuchung über Wesen und Ursachen des Volkswohlstandes. 3 Bände (Jena 1923).
- Steininger, K., Der Nettofinanztransfer als Umschuldungsindikator, in: Quartalshefte der Girozentrale II (1989) 47–72.
- Tetzlaff, R., Strukturanpassung - das kontroverse entwicklungspolitische Paradigma in den Nord-Süd-Beziehungen, in: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Band 1, 3. Aufl. (Bonn 1992) 420–445.
- The Economist, From bank to market (April 24th, 1993) 118–120.
- Vaggi, G., A Brief Debt Story, in: Vaggi, G. (Hrsg.), From the Debt Crisis to Sustainable Development (London, New York 1993) 85–103.
- Wagner, N.; Kaiser, M.; Beimdiek, F., Ökonomie der Entwicklungsländer, 2. Aufl. (Stuttgart 1989).
- Weltbank, World Development Report (Washington D.C. jährlich).
- Yaron, J., Erfolgreiche ländliche Finanzinstitute, in: Finanzierung & Entwicklung 31/1 (1994) 32–35.

Eine abschließende Antwort an Bernhard Schwarz

EMMERICH TÁLOS,
GERDA FALKNER

1. Es erstaunt, daß Schwarz in seiner zweiten Replik vordergründig bedauert, daß unser Artikel („Sozialpolitik auf dem Rückzug? Tendenzen in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten“, *Wirtschaft und Gesellschaft* 20/2 [1994] 247–279) „nunmehr schon zum drittenmal ‚nachbehandelt‘“ werde. Denn seine Ausführungen in der letzten Antwort – zu der ihn wohl ebenso wenig wie zur ersten jemand gezwungen haben dürfte – belegen doch sehr eindrücklich, daß er einen beträchtlichen Erklärungsbedarf für die in seiner ersten Replik formulierten Behauptungen und Polemiken hat.

2. Schwarz nimmt für sich in Anspruch, daß es ihm „um die Schärfe der Argumente und Analysen“ gehe. Allerdings können wir der Umsetzung dieser Selbstzuschreibung auch noch in der zweiten Replik wenig abgewinnen: Daß jemand beispielsweise vor 15 Jahren etwas festgestellt hat, halten wir für kein scharfes Argument zur Rechtfertigung von Verkürzungen in aktuellen Wortmeldungen.

Zu den von Schwarz vorgebrachten Argumenten einige Anmerkungen: Ganz abgesehen davon, daß der von

ihm angeprangerte „Äpfel-Birnen-Vergleich“ (zwischen „neu zugegangenen Direkt pensionen“ und dem „Durchschnittseinkommen“) in unserer Replik nicht enthalten ist, stimmen wir zu, daß aus dem Zusammenhang gerissene Detailzahlen für kurze Zeiträume wenig Aussagekraft haben. Versteht Schwarz dies als Selbstkritik an den von ihm gebrachten wenigen Detailzahlen? Seine Anmerkungen zur *Pensionsreform* stehen überdies in keinerlei Widerspruch zu unseren Aussagen. Hinsichtlich der *Erwerbszentriertheit* des sozialen Sicherungssystem haben wir den Ausführungen in unserer ersten Replik nichts hinzuzufügen. Daß die Gruppe der *geringfügig Beschäftigten* heterogen ist, ist bekannt. In unserer Sicht reicht es wohl nicht aus, mögliche negative Effekte einer Sozialversicherungspflicht als Rechtfertigung für *Non-Decision* anzugeben. In der Frage der *Mindestsicherung* gibt es inhaltlich offenkundig differente Positionen, die für eine breitere Diskussion von Interesse wären.

3. Wenn es Schwarz wirklich um eine fruchtbare Diskussion ging, so hat er unseres Erachtens mit seiner polemischen und unterstellenden Vorgangsweise keine passende Strategie eingeschlagen. So haben wir, wie jede/r leicht überprüfen kann, niemals die dumme Behauptung aufgestellt, daß sich bisher niemand mit dem Problem der Mindeststandards beschäftigt habe. Ebenso wenig findet sich in unserem Beitrag eine „Abqualifizierung von Leuten, die nicht in einem bedarfsunabhängigen Basiseinkommen die geeignete Mindestsicherung sehen“. Wenngleich am krasssten in der ersten Replik, so schlägt Schwarz doch auch noch in seiner zweiten bei

genauer Betrachtung mit nicht belegten und emotional gefärbten Pauschalvorwürfen rundum: Die in der Vergangenheit erfolgte Auseinandersetzung mit der österreichischen Sozialpolitik habe den Sozialstaat „mädig“ gemacht?! Früheren „jammernenden Artikeln und Reden“ (natürlich ohne genauere Angaben) wird dann gar eine potentielle Verantwortung für das aktuelle Sparpaket zugeschoben – schuld sind also nicht dessen „Väter“ in der Regierung, sondern „Volksverführer und -innen“ in der Wissenschaft!??? Hier kommt die von

Schwarz beschworene „Schärfe von Argumenten und Analysen“ wohl eindeutig zu kurz.

Abschließend: Wir würden uns freuen, fruchtbare Diskussionen zum Thema österreichische Sozialpolitik unter anderem auch mit Kammerrepräsentanten und -innen führen zu können. Grundlegend dafür erachten wir einen sachlichen (im Gegensatz zu aggressivem) Stil und eine eingehende Auseinandersetzung mit vorgelegten Analysen, um selektive Perzeptionen und in der Folge Mißverständnisse und Unterstellungen zu vermeiden.

BÜCHER

KONJUNKTUREFFEKTE DER ÖSTERREICHISCHEN BUDGETPOLITIK

Rezension von: Robert Holzmann,
Reinhard Neck (Hrsg.), Konjunktur-
effekte der österreichischen Budget-
politik, Schriftenreihe des Ludwig-
Boltzmann-Instituts zur Analyse
wirtschaftspolitischer Aktivitäten,
Band 10, Manz-Verlag, Wien 1993,
251 Seiten, öS 325,-.

Wenngleich die Kernperiode des Austro-Keynesianismus der Vergangenheit angehört, so spielte der stabilitätspolitische Einsatz der Budgetpolitik dennoch bis in die jüngste Vergangenheit eine bedeutende Rolle. Ausgehend von der Feststellung, daß es bisher keine klaren empirischen Belege über die Wirksamkeit der antizyklischen Budgetpolitik in Österreich, über deren Veränderungen im Zeitablauf, über deren Effekte auf Kapitalmarkt und Zinsstruktur und auch nicht über operationale Anhaltspunkte für eine Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten gibt, zielt das vorliegende Buch mit seinen Beiträgen auf eine Schließung dieser Lücke.

Im Zentrum mehrerer Beiträge steht die Frage, ob durch eine antizyklische Budgetpolitik stabilisierende Effekte auf den realen Sektor der Wirtschaft ausgehen oder nicht. Diese Fragestellung wurde und wird in der makroökonomischen Theorie seit langem sehr kontrovers diskutiert, ohne daß

darüber auf der theoretischen oder empirischen Ebene bisher Einigkeit erzielt worden wäre.

Diametral gegenüber stehen dabei die Positionen der Keynesianer und der Neuen Klassischen Makroökonomien. Letztere leugnen reale Wirkungen von Budgetdefiziten und begründen dies unter anderem mit der Hypothese der Neutralität der Staatsverschuldung („Ricardo-Äquivalenz“). Diese Hypothese behauptet, daß Verschiebungen zwischen Schulden- und Steuerfinanzierungen bei bestimmter Ausgabenhöhe keine Wirkungen auf den realen Sektor der Wirtschaft haben, weil die Wirtschaftssubjekte bei einer Erhöhung der Staatsschulden später zur Rückzahlung anfallende Steuererhöhungen antizipieren.

Der Aufsatz von *Reinhard Neck* befaßt sich mit der Hypothese der Verschuldungsneutralität. Er erörtert zunächst einige damit zusammenhängende theoretische Probleme und versucht anschließend diese Hypothese für Österreich empirisch zu testen. Neck kommt – trotz vieler methodischer Probleme – zu dem Ergebnis, daß mit den vorliegenden Daten die Hypothese der Verschuldungsneutralität für Österreich nicht gültig ist. Wirtschaftspolitisch schließt er daraus, daß kurzfristig eine Erhöhung der Staatsverschuldung expansiver wirkt als steuerfinanzierte Staatsausgaben. Eine antizyklische Budgetpolitik kann daher im Prinzip Stabilisierungseffekte bewirken. Langfristig ist aber zu erwarten, daß eine höhere Staatsverschuldung die private Kapitalbildung beeinträchtigt.

Von den Monetaristen wird die Unwirksamkeit einer antizyklischen Budgetpolitik damit begründet, daß eine expansive Budgetpolitik über

kurz oder lang zu einem Crowding-out von privaten Investitionen und Konsumausgaben führt. *Gerhard Munduch* untersucht in seinem Beitrag mit einem Modell auf der Basis keynesianischer Grundlagen die Relevanz von Crowding-out für die Wirksamkeit der österreichischen Fiskalpolitik. Die Ergebnisse zeigen, daß Crowding-out sowohl vor als auch nach 1980 fallweise aufgetreten sein dürfte, aber die entscheidenden Strukturparameter nach 1980 eine wesentlich günstigere Konstellation aufweisen. Die abnehmende Wirkung der Fiskalpolitik kann also nicht mit Verdrängung begründet werden, sondern eher mit Entzugseffekten, die aber nicht weiter analysiert wurden.

In einem weiteren Beitrag befaßt sich *Gerhard Munduch* mit dem Einfluß der Fiskalpolitik auf die österreichischen Kapitalmärkte. Er untersucht in dieser Arbeit auf empirischer Basis strukturelle Einflüsse der Inlandsverschuldung des Bundes auf einen wichtigen Teilbereich der Kapitalmärkte in Österreich. Dabei zeigen theoretische Überlegungen, daß eine Antwort auf die Frage der Stabilisierungswirkungen von steigender Staatsverschuldung stark davon abhängt, wie die privaten Wirtschaftssubjekte als Vermögensanleger auf eine Erhöhung der Staatsschulden reagieren. Munduch schätzt auf portfeuilletheoretischer Grundlage das Verhalten von Kredit-, Wirtschaftsunternehmen und Privaten auf den österreichischen Kapitalmärkten. Die Ergebnisse lassen darauf schließen, daß die Aktivität des Bundes auf den inländischen Kapitalmärkten Verknappungserscheinungen ausgelöst haben könnte. Ursache dürfte aber die kurzfristige Inflexibilität der Kapitalmärkte und nicht deren beschränkte Aufnahmefähigkeit gewesen sein. Die These von der langfristigen Unwirksamkeit der Fiskalpolitik durch Crowding-out wird damit jedenfalls nicht gestützt. Im Gegenteil, die Beiträge in

diesem Buch zeigen vielmehr, daß die Budgetpolitik prinzipiell in der Lage war, Stabilisierungseffekte auszulösen. Damit ist freilich noch in keiner Weise sichergestellt, daß die Budgetpolitik dieses Ziel auch in effizienter Weise erreicht hat. Damit beschäftigen sich die restlichen zwei Aufsätze des Buches.

Peter Mooslechner untersucht die Effizienz des Staatsschuldenmanagements des Bundes. Er untersucht das Debt Management unter fiskalischen Gesichtspunkten im Hinblick auf die Kosten der Verschuldungsstruktur und unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten auf die stabilitätspolitischen Zielsetzungen. In beiden Bereichen gelangt er zu einer überaus kritischen Einschätzung. In fiskalischer Hinsicht stellt er eine relativ zum Marktzinssatz steigende Zinsenbelastung, die Vernachlässigung sonstiger Kosten bei der Aufnahme von Fremdwährungsschuld und die mangelnde Berücksichtigung von Wechselkurseffekten fest. Andererseits zeigt sich aber auch ein Nichtbeachten makroökonomischer Fragestellungen, etwa hinsichtlich der Gläubigerposition des privaten Sektors gegenüber dem Staat oder auch hinsichtlich der Fristigkeitsstruktur. Dieser Kritik wurde mittlerweile insofern Rechnung getragen, als mit der Ausgliederung des Debt Managements aus dem Staatshaushalt zwischenzeitlich die Voraussetzung für ein flexibleres Debt Management geschaffen wurde.

Der letzte Beitrag des Buches von *Fritz Breuss*, *Reinhard Neck* und *Fritz Schebeck* bietet dem Leser eine Analyse der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen fiskalpolitischer Maßnahmen mit Hilfe eines keynesianischen makroökonomischen Modells. Dieses Simulationsmodell untersucht verschiedene Budgetkonsolidierungspfade. Ausgabenseitig stehen Kürzungen von Subventionen, öffentlichen Investitionen und dem öffentlichen Konsum am Prüfstand, einnahmensei-

tig Steuererhöhungen (Kapitalertragsteuer, direkte Steuern, indirekte Steuern). Bei den Modellsimulationen im einzelnen zeigt sich, daß von den ausgabenseitigen Maßnahmen hinsichtlich des Zielkonfliktes zwischen Wirtschaftswachstum und Budgetkonsolidierung der Abbau von Subventionen die günstigsten und die Kürzung öffentlicher Investitionen die ungünstigsten Ergebnisse liefert. Auf der Einnahmenseite erweist sich die Erhöhung der Kapitalertragsteuer als budgetär ergiebigste Maßnahme, die gleichzeitig die relativ geringsten gesamtwirtschaftlichen Nebenwirkungen zeigt. Im Falle einer Senkung der Mehrwertsteuersätze ist zwar ein starker Wachstumsimpuls für das Bruttoinlandsprodukt zu erwarten, eine solche Maßnahme würde aber dem Ziel der Budgetkonsolidierung deutlich entgegenstehen. Demgegenüber weist eine Senkung der durchschnittlichen Einkommensteuersätze nur geringe positive – dafür aber verkraftbare fiskalische – Auswirkungen auf.

Von besonderem Interesse sind die in der Einleitung von den Herausgebern *Holzmann* und *Neck* formulierten wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen. Die österreichische Budgetpolitik – so *Holzmann* und *Neck* – stehe vor einem Dilemma. Es kann zwar weder die fiskalische Neutralität der Budgetpolitik noch das Bestehen von Verdrängungseffekten staatlicher Ausgaben nachgewiesen werden, andererseits aber leiten *Holzmann* und *Neck* von den vorliegenden Ergebnissen die Behauptung ab, daß die Wirksamkeit staatlicher Fiskalpolitik seit 1980 zurückgegangen ist.

Sie machen dafür unter anderem die gestiegene Importneigung, die größere Offenheit der österreichischen Wirtschaft, die veränderte Struktur der Staatsausgaben und die geänderten makroökonomischen Rahmenbedingungen verantwortlich. Damit könnte zwar eine antizyklische Budgetpolitik zwar noch immer Stabilitätswirkun-

gen erzielen, die Wirkungen seien jedoch deutlich geringer als in den siebziger Jahren. Anders formuliert bedeutet das, daß die Defizitveränderungen beträchtlich über jenen der siebziger Jahre liegen müßten, um die gleichen Stabilitätseffekte wie damals zu bewirken. Da aber jede Defiziterweiterung die Konsolidierungsbemühungen erschwert, lehnen die beiden Herausgeber jede Defizitauseitung ab. Weiters würde die Erfüllung der fiskalischen Maastricht-Kriterien konterkariert. Diese Empfehlung hätte im Abschwung 1993/94 zu einer restriktiven Budgetpolitik geführt, die mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Effekte auf das Wachstum und die Beschäftigung zur Folge gehabt hätte.

Problematisch erscheint es weiters, wenn jede Defizitauseitung mit dem Hinweis auf die fiskalischen Kriterien von Maastricht abgelehnt wird. Gerade der letzte Konjunkturabschwung hat gezeigt, daß mit Ausnahme von Luxemburg kein europäisches Land in der Lage war, die fiskalischen Maastricht-Kriterien zu erfüllen. Es entspricht einer äußerst restriktiven Interpretation der Kriterien von Maastricht, wenn diese zu jedem Zeitpunkt erfüllt sein müssen. Allein um die automatischen Stabilisatoren im Konjunkturabschwung wirksam werden zu lassen, würde das bedeuten, daß in der Hochkonjunktur die öffentlichen Defizite weit unter drei Prozent herunterkonsolidiert werden müßten. Würden alle EU-Länder dieser Empfehlung folgen, wären negative Auswirkungen auf den realen Sektor unvermeidlich. Zu kritisieren ist auch, daß die oben formulierte Schlußfolgerung nicht wirklich die Ergebnisse der Beiträge widerspiegelt.

Auch die zweite wirtschaftspolitische Schlußfolgerung steht nicht unmittelbar im Zusammenhang mit den Aufsätzen des Buches. Sie besagt, daß die ausgewiesenen Konsolidierungserfolge des Bundeshaushaltes den tatsächlichen Konsolidierungspfad über-

zeichnen. Dafür werden drei Gründe genannt:

- In den Jahren 1988 bis 1991 hat die günstige Konjunkturentwicklung wesentlich zur Defizitreduktion beigetragen, das strukturelle Budgetdefizit hat sich kaum verringert.
- Das administrative Defizit des Bundeshaushaltes nach dem Bundesrechnungsabschluß ist ein irreführender Indikator, da seine Verbuchungsvorschriften internationalen Normen nicht gerecht werden und darüber hinaus außerbudgetäre Finanzierungen nicht miteinbeziehen.
- Wesentlichen Anteil an der Rückführung des Budgetdefizites des Bundes hatte die zurückhaltende Budgetpolitik der Länder und Gemeinden.

Den beiden zuerstgenannten Gründen ist zuzustimmen. Hinsichtlich der Aussagekraft des Budgetdefizites des Bundeshaushaltes muß allerdings erwähnt werden, daß das Defizit nach Maastricht internationalen ökonomischen Klassifikationsvorschriften genügt. Das Defizit nach Maastricht bringt auch Klarheit hinsichtlich der Frage der außerbudgetären Finanzierungen. Nicht ganz zu akzeptieren ist jedoch die dritte Begründung, in der den Ländern und Gemeinden ein wesentlicher Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Defizitreduktion zugesprochen wird. Die Länder und Gemeinden wiesen in diesen Jahren einen ziemlich stabilen Überschuß des „Netlending“ auf. Dieser ist jedoch auf zwei Sonderfaktoren zurückzuführen: Zum einen auf die Darlehensgewährung im Rahmen der Wohnbauförderung, zum andern auf die Finanzierung der administrativen Defizite. Eine Reihe von Bundesländern (insbesondere Niederösterreich und Salzburg) finanzieren seit einigen Jahren ihre Budgetdefizite durch sogenannte „innere Anleihen“(1).

Als dritte Schlußfolgerung wird festgehalten, daß es zu wesentlichen

Veränderungen der Einnahmen- und Ausgabenstruktur kommen müsse, wenn die konjunkturwirksamen Effekte des Budgets erhöht werden sollen. Entsprechend den Simulationsergebnissen von Breuss et al. könnte auf der Ausgabenseite eine ausgabenneutrale Umschichtung vom öffentlichen Konsum und/oder den Subventionen zu den öffentlichen Investitionen einen expansiven Nettoeffekt bewirken, da der dynamische Ausgabenmultiplikator der Subventionen wesentlich geringer ist als jener der Infrastrukturausgaben. Auf der Einnahmenseite hingegen wurde eine Umstrukturierung in Richtung einer stabilitätsunterstützenden Einnahmenstruktur bereits weitgehend vorgenommen. Im Vergleich zur Mehrwert- oder Einkommensteuer weist die Kapitalertragsteuer wesentlich geringere negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte auf. Weitere Umstrukturierungsmöglichkeiten im Steuerbereich sehen Holzmann und Neck nur zwischen traditionellen Steuern auf der einen Seite und Energiesteuern auf der anderen Seite.

Einer letzten Empfehlung zufolge könnten stabilitätsunterstützende Effekte auch durch eine Änderung der Staatsschuldenpolitik erzielt werden.

Die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen münden schließlich in der Aussage, daß es wesentlicher und einschneidender Maßnahmen in der Struktur der Einnahmen und Ausgaben bedarf, wenn die kleiner werden den Freiräume für stabilitätspolitische Aktivitäten weiterhin genutzt werden sollen. Diese wirtschaftspolitische Schlußfolgerung, die durchaus zu unterschreiben ist, steht allerdings in gewissem Widerspruch zu den in der Einleitung formulierten offenen Forschungsbereichen. Dort ist einmal die Rede von großen Mängeln bei den Daten, die eine Überprüfung von verschiedenen Hypothesen sehr erschweren würden. Neben den keynesianischen makroökonomischen Model-

len stellen auch die in den letzten Jahren entwickelten allgemeinen Gleichgewichtsmodelle eine attraktive Alternative dar, die in verstärktem Ausmaß gerade für fiskalpolitische Analysen in Österreich ausgebaut und eingesetzt werden sollten. Für die Analyse der kurzfristigen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von fiskalpolitischen Maßnahmen bieten sich dagegen weiterhin makroökonometrische Modelle an, wobei neben den keynesianischen Modellen auch solche auf monetaristischer und neuklassischer Grundlage entwickelt und verwendet werden sollten. Weiters könnten zur Erklärung des Verhaltens der Entscheidungsträger der Fiskalpolitik Schätzungen mit Reaktionsfunktionen herangezogen und zu politisch-ökonomischen Gesamtmodellen verbunden werden.

Bei den offenen Forschungsbereichen ist leider nicht die Rede von den vorrangigen Problemen der Budgetpolitik und nicht von den Forschungsvorhaben, die dazu beitragen könnten, die Spielräume der Budgetpolitik zu erhöhen. Mit einer Umschichtung bestimmter Ausgabenkategorien allein werden sich die Budgetprobleme nicht lösen lassen, ganz abgesehen davon, daß solchen Umschichtungen Grenzen gesetzt sind. Von größerer budgetpolitischer Relevanz wären Forschungsanstrengungen, die das Ausmaß und die Effizienz der öffentlichen Aufgabenerfüllung zum Gegenstand ihrer Analyse machen.

Unverständlich ist auch, daß zwar bei den Schlußfolgerungen die Energieabgaben als noch weitgehend unerforscht bezeichnet werden, diese aber bei den offenen Forschungsbereichen keinerlei Erwähnung finden.

Insgesamt kann das Buch dem eingangs gestellten Ziel nur teilweise gerecht werden. Die Beiträge von Neck, Munduch (über die Auswirkungen auf die Kapitalmärkte) und Mooslechner liefern zwar neue Erkenntnisse, die Ergebnisse der anderen Beiträge sind teilweise bereits aus anderen Forschungsarbeiten bekannt. Enttäuschend wenige Ansatzpunkte liefert das Buch zur Umstrukturierung der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte.

Das vorliegende Buch kann somit jenen empfohlen werden, die an theoretischen Fragestellungen zum Thema interessiert sind. Jene, die operationale Anhaltspunkte zur Umstrukturierung der Einnahmen und Ausgaben der Staatsausgaben unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten suchen, werden enttäuscht sein.

Bruno Roßmann

Anmerkung

- (1) Vgl. dazu Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Neue Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik (= Studie 71, Wien 1994).

**GESUCHT: VOLLERWERBS-
TÄTIGER „TYPISCHER“ MANN
ZWECKS AUFRECHTERHALTUNG
DES SOZIALSTAATES**

Rezension von: Emmerich Tálos,
Karl Wörister, Soziale Sicherung im
Sozialstaat Österreich. Entwicklung –
Herausforderungen – Strukturen,
Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-
Baden 1994, 279 Seiten, öS 608,50.

Gleich vorneweg: Mir ist die Debatte zwischen Tálos und Falkner und B. Schwarz in den letzten Nummern der „Wirtschaft und Gesellschaft“ nicht entgangen. Ohne hier auf die Diskussion eingehen zu wollen, ist es meine persönliche Einschätzung, daß die von Tálos und Wörister angesprochenen Probleme von zunehmender Wichtigkeit sind und nicht durch Verdrängung gelöst werden können. Daß auch etliche der Argumente von Schwarz überlegenswert sind, ist unbestritten – dennoch will ich die Rezension nicht überkomplizieren und somit wird auf diese Diskussion im folgenden nicht mehr eingegangen. Ob meine sehr positive Beurteilung des Buches eine Glaubensfrage ist, überlasse ich anderen; daß eine persönlich gezeichnete Rezension eine persönliche Meinung darstellt, ist selbstredend.

Tálos und Wörister haben mit ihrem Buch „Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich“ ein äußerst ambitioniertes Projekt unternommen – auf nicht einmal 300 Seiten fassen sie die sozialstaatlichen Regelungen in Österreich zusammen (und vergessen dabei auch nicht auf die letzte Waisenpension!). Gleichzeitig versuchen sie dabei auch die wichtigsten Probleme herauszuanalysieren. Diese Akribie und (fast Über-)Vollständigkeit hat ihren Preis in der Form der Aufma-

chung. Für eine zweite Auflage, die dieses Buch auf alle Fälle verdient, wäre es einerseits wünschenswert, entweder ein Register anzulegen oder die Gliederung etwas übersichtlicher zu gestalten, und andererseits auch sinnvoll, gesetzliche Regelungen und ihre Analyse optisch voneinander zu unterscheiden. In der vorliegenden Form kann das Buch zwar auch als Nachschlagewerk verwendet werden, greift dabei aber aufgrund mangelnder Querverweise zu kurz; liest man andererseits das Buch „in einem Stück“ wird es manchmal sehr mühsam, da die Gliederung das gedanklich abgesetzte Lesen nicht ausreichend unterstützt.

Diese Kritik ist nicht aufgrund ihrer Priorität an erster Stelle, sondern um nun „in medias res“ gehen zu können und einige Schlaglichter auf die hier besprochene Problematik zu werfen. Zur Begriffsklärung: Tálos und Wörister verstehen unter Sozialstaat neben der sozialen Sicherung auch den Komplex gesellschaftspolitischer Steuerung: „Im Zentrum steht der Komplex der sozialen Sicherung – umfassend Sozialversicherung und Sozialhilfe – als *ein* wesentlicher Bestandteil des ‚Sozialstaates Österreich‘. Der zweite ‚Ast‘, der für das Profil des österreichischen Sozialstaates nicht minder von Bedeutung ist, nämlich die Regulierung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, wird im Rahmen der Skizzierung der Entwicklungsstadien kurz gestreift.“ (S. 10; Hervorhebung von Tálos, Wörister.)

Im Verhältnis zu den anderen Abschnitten erscheint der einleitende Teil der Geschichte des österreichischen Sozialstaates etwas zu langatmig, vor allem, da er auch in anderen Veröffentlichungen zu finden ist. Wichtig ist allerdings der Succus, den die Autoren aus der Entwicklungsgeschichte ziehen: „Das System der sozialen Sicherung ist in Österreich in dominanter Weise ein erwerbsarbeitsorientiertes, berufsgruppenbezogenes

und am Stuserhalt ausgerichtetes. [...] Das Niveau der Leistungen reproduziert nicht nur die ungleichen Bedingungen von Erwerbsarbeit, sondern auch die Unterschiede des Erwerbseinkommens.“ (S. 44) Somit dient der Sozialstaat in Österreich primär der sozialen Sicherung und nicht dem Erreichen eines sozialen Ideals - es werden also keine Umverteilungswirkungen angestrebt (das österreichische Sozialsystem als Zwischenstufe zwischen Primär- und Sekundäreinkommen wirkt ja sogar in manchen Bereichen regressiv, man denke nur an die Höchstbeitragsgrundlage).

Da diese Rezension vor allem dem dienen soll, möglichst viele Leser (sowohl aus dem Laien- als auch dem Expertenkreis) für dieses Buch zu interessieren (da es größere und breitere Aufmerksamkeit verdient als gerade einen Anerkennungspreis im Rahmen des Bruno-Kreisky-Preises für das politische Buch), sollen in der Folge aus der Vielfalt der angesprochenen Probleme nur wenige Schwerpunkte herausgefiltert werden, um die eingangs erwähnte Unübersichtlichkeit nicht in der Rezension zu wiederholen.

Ausgehend von der oben zitierten Charakterisierung des Sozialsystems in Österreich möchte ich vor allem auf zwei Problembereiche eingehen, denen meines Erachtens auch die Sozialdebatte in naher Zukunft nicht ausweichen kann und darf: Einerseits sollen die Unzulänglichkeiten des männlich dominierten und definierten Sozialsystems in bezug auf die Gruppe der Frauen in Österreich beleuchtet werden. Andererseits soll versucht werden, anhand der Beispiele, die Tálos und Wörister bringen, zu belegen, daß die „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ bereits eine unmittelbare Gefahr für das österreichische System darstellt, der man möglichst rasch Antworten in Gestalt einer Reform entgegensetzen wird müssen. Daß mit dieser Vorgangsweise eine Reihe von

Problemen, die den Autoren sehr wichtig erscheinen (z. B. der Komplex der unzureichenden Behindertenpolitik oder die gesamte Problematik der Pensionsversicherung), unter den Tisch fallen müssen, ist klar; die hier vorgenommene Prioritätensetzung bedeutet aber nicht, daß diesen Problemen keine Wichtigkeit beigemessen wird, sondern lediglich, daß die Rezension zu stark ausufern würde, wollte man alle angesprochenen Probleme behandeln.

Nicht vergessen werden sollte aber der bereits erwähnte hauptsächliche Eindruck, den man bei der Lektüre des Buches hat: Ein Großteil der Finanzierungsprobleme des Status quo ergibt sich aus dem zu hohen Bürokratisierungsgrad und der zu großen Unübersichtlichkeit sowie Inflexibilität des Sozialsystems. Diesem Problem soll sich der folgende Abschnitt widmen.

Intransparenz und Inflexibilität

In der laufenden Sozialdebatte wird vorrangig für den etwaigen Reformbedarf die Finanzierungskrise des Sozialstaates ins Treffen geführt: In den vergangenen Jahren hätte es eine derartige Ausweitung der Sozialleistungen gegeben, diese Politik könne man sich nicht mehr leisten. Es ist natürlich unbestritten, daß in den letzten Jahren neue Leistungen mit großem Umfang eingeführt wurden (wie das zweite Karenzjahr oder das Pflegegeld). Wie schaut es aber tatsächlich mit dem vielzitierten ausufernden Wachstum des Sozialstaates aus? Es ist richtig, daß die Sozialquote von 1985 bis 1993 von 27% auf 29,2% des BIP stieg. Allerdings handelte es sich bei den letzten Jahren um ausgesprochene Rezessionsjahre, und die österreichische Finanzpolitik bekennt sich nun schon seit Jahrzehnten zum Durchschlagenlassen der automatischen Stabilisatoren. Das bedeutet, daß es bei solchen Berechnungen einer

konjunkturbereinigten Sozialquote bedürfte, um wirklich nur die Struktureffekte beurteilen zu können (um die geht es schließlich langfristig).

Wer spricht aber davon, daß seit Ende der achtziger Jahre gleichzeitig auch ein Trend zu Einschränkungen der Leistungen stattgefunden hat? Tálos und Wörister sehen folgende Entwicklung: „[Es] spricht einiges dafür, daß es sich bei der jüngsten österreichischen Entwicklung im Bereich der sozialen Sicherung wohl um mehr als nur um ‚Konsolidierung‘ bzw. ‚Einbremsung der sozialpolitischen Dynamik‘ handelt.“ Zwar kam es zu gewissen Leistungsausweitungen, aber die Gesamtrendenz muß als ambivalent bis widersprüchlich bezeichnet werden. „Auf der anderen Seite ist die sozialpolitische Entwicklung unübersehbar durch Reduktionen und Sozialabbautendenzen im Leistungsbe-
reich der Arbeitslosenversicherung und Pensionsversicherung geprägt.“ Tálos und Wörister konstatieren, daß die Sozialpolitik der späten achtziger Jahre sowohl den Abgang von einer sozial ausgleichenden Politik als auch den Abgang vom Anspruch, sozialen Problemlagen aktiv entgegenzusteuern, brachte. „Diese Politik der ‚non-decision‘ wird daran offenkundig, daß sowohl auf Maßnahmen betreffend die [...] Ausgrenzung aus dem sozialen Sicherungssystem als auch betreffend das gestiegene Verarmungsrisiko [...] verzichtet wurde.“ (Zitate S. 87–89)

Um einige Beispiele für die Kürzungen zu nennen (da sie vermutlich wohl nur den Eingeweihteren unter den Lesern bekannt sind):

In der Arbeitslosenversicherung wurden folgende neue restriktive Maßnahmen eingeführt (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

- Während der Dauer der Gewährung der Urlaubsentschädigung und der Zeit der Kündigungsentschädigung ruht das Arbeitslosengeld.

- Bei der Berechnung der Notstandshilfe werden Transferleistungen (wie Krankengeld oder Arbeitslosengeld) von Angehörigen angerechnet.

- Die Sanktionen bei sogenannter Arbeitsunwilligkeit wurden verschärft.

- Der Familienzuschlag zum Arbeitslosengeld wurde von öS 680,- im Monat (1993) auf öS 610,- im Monat (1994) verringert.

- Die Ersatzraten für höhere Einkommen (ab öS 18.610,- vierzehn Mal) wurde gesenkt.

In der Pensionsversicherung kam es zu folgenden Restriktionen:

- Die Schul- und Studienzeiten wurden als leistungsrelevante Ersatzzeiten bei der Pensionsbemessung gestrichen.

- Der Anspruch auf Witwen- bzw. Witwerpension wurde eingeschränkt (außerdem wurden die Etappen der Erhöhung hinausgeschoben).

Insgesamt zielte die Politik seit 1987 auf einen Aufschub der Pensionierung ab, indem sie Vorruhestandsleistungen abbaute. Unter anderen waren das:

- Die vorzeitige Alterspension (einschließlich Invaliditätspension) fällt aufgrund einer Änderung der Bemessungsgrundlagen tendenziell niedriger aus als die normale Alterspension.

- Die besondere Sonderunterstützung für einen Teil der Metallindustrie wurde durch ein verlängertes Arbeitslosengeld in Krisenregionen abgelöst, um zu verhindern, daß die Betroffenen vorzeitig aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden müssen.

Es ist klar, daß nicht alle diese Maßnahmen negativ zu bewerten sind. Gezeigt werden soll nur, daß in den letzten Jahren auch Kürzungen im Sozialsystem stattfanden, über deren soziale Ausgewogenheit im einzelnen erst zu diskutieren wäre.

Diese Politik war die (eher unbeholfene) Antwort auf die tiefgreifende Fi-

finanzierungs- und Strukturkrise des Sozialstaates. Es wurde meines Erachtens (und Tálos und Wörster scheinen hier eine ähnliche Meinung zu haben) nicht an die wahren Wurzeln des Problems herangegangen. Eine dieser Wurzeln ist die Intransparenz des Systems. Daß dieses Problem ungern behandelt wird, ist klar: Je undurchsichtiger und unüberschaubarer der Apparat ist, um so weniger sind die Pfründe der einzelnen gefährdet.

Wiederum sollen nur einige Beispiele, die Tálos und Wörster nennen, angeführt werden, um diese Hypothese der Intransparenz und Inflexibilität des Systems zu belegen:

- Ein Paradefall für die Unübersichtlichkeit bietet das Gesundheitswesen: Es gibt keine effiziente gesamtstaatliche Planung. Die Sonderinteressen der Länder bestimmen die Investitionen der Krankenhäuser. Überhaupt wirkt sich die starke Zersplitterung der Gesundheitskompetenzen ungünstig insbesondere auf die Kostenentwicklung bei den Krankenanstalten aus.
- Einen anderen Angriffspunkt bietet die Zersplitterung der Sozialversicherungsträger: „Aufgrund der sozio-ökonomischen Entwicklung wächst der Angestelltenanteil an der Bevölkerung; umgekehrt sinken die Anteile der Bauern und der Arbeiter. Diese Entwicklung wirkt sich auf das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern und damit auf die Finanzierungssituation der einzelnen Sozialversicherungsanstalten aus. [...] Die bestehende Gliederung schließt wegen ihrer Lückenhaftigkeit bestimmte Gruppen aus dem System aus bzw. garantiert ihnen keine gleichwertige Versorgung. [...] Darüber hinaus werden durch diese Gliederung Ungleichheiten in der Versorgung begünstigt.“ (S. 95)
- Das bestehende System begünstigt vor allem im Bereich der

Sozialversicherungsträger Betriebsblindheit und ein eifersüchtiges Wachen über das betriebsinterne Wissen:

„Die Dominanz rechtlicher Denkweisen ist zu einem wesentlichen Merkmal der Organisation geworden. Diese wird dann auch durch das Schulungsmonopol des Hauptverbandes verstärkt. So findet auch die inhaltliche Sozialisation praktisch ausschließlich innerhalb der Organisation statt. [...] Daß sich die entsprechenden Denkweisen manchmal zu sehr von der gesellschaftlichen Umgebung abschließen, zeigt sich in jenen Fällen, in denen rechtlich korrekte Entscheidungen bei den Betroffenen auf Unverständnis stoßen. [...] Die Anpassungsprobleme der Sozialversicherungsbürokratie an neuere politische und ökonomische Entwicklungen werden auch angesichts des fast vollständigen Verzichts auf Forschung innerhalb des Systems schwer zu lösen sein. [...] Auffallend ist in diesem Zusammenhang auch, daß manche Statistiken von einzelnen Sozialversicherungsträgern nur zögernd weitergegeben werden. Überdies klafft zwischen den Möglichkeiten, die sich aufgrund des umfangreichen Datenmaterials ergeben, und der tatsächlichen Nutzung eine weite Spanne.“ (S. 107 f.)

- In kurzen zeitlichen Abständen kommt es in den Sozialleistungssystemen zu Änderungen. Zum Beispiel erfuhr das ASVG von 1955 bis 1993 52 Novellierungen. „Um eine Auseinanderentwicklung zu vermeiden, werden jedoch bei einer Änderung im ASVG zugleich auch die gleichen Bestimmungen in den ‚Nebengesetzen‘ wortgleich geändert. Dies bedeutet: Viel Papier und Unübersichtlichkeit.“ „Aus dieser Entwicklung ergibt sich auch fast zwangsläufig eine immer größer werdende Intransparenz des Systems. [...] Die relativ raschen Ände-

rungen überfordern auch die begutachtenden Stellen und die Öffentlichkeit. [...] Diese Praxis hat notwendigerweise den Ausschluß der demokratischen Öffentlichkeit aus dem Gesetzwertungsprozeß zur Folge.“ (Zitate S. 126 f.)

- Und schließlich sind bei einem derartigen System auch Willkür und Unklarheit nicht zu vermeiden: „Ein Musterbeispiel für solche Spannungen ist die Versorgung älterer Menschen, deren Situation zwischen vorübergehender Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit, längerer Invalidität, Arbeitslosigkeit und der nahen Alterspension liegt. Je nachdem wie das Problem sozialrechtlich definiert ist, ergeben sich sehr unterschiedliche Leistungen.“ (S. 129)

Auch der Überblick über die Regelungen der Pensionsversicherung bestätigt dieses Bild: Beispielsweise sind die Regelungen bezüglich der Versicherungszeiten sehr komplex und inhomogen.

Die Erosion des Normalarbeitszeitverhältnisses

Eine weitere wichtige (wenn auch nicht immer benannte) Ursache der erhitzten Sozialdebatte dreht sich um das Schlagwort „Erosion des Normalarbeitszeitverhältnisses“. Hierbei geht es darum, daß sogenannte atypische Arbeits- und Beschäftigungsformen (Werkverträge, Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, ...) immer mehr zunehmen und somit die Systeme der sozialen Sicherung vor neue Anforderungen stellen, da speziell das Sozialversicherungswesen als wichtigste Stütze die (meist unselbständige) Vollerwerbstätigkeit hat. „Die Ausweitung sogenannter atypischer Beschäftigungsformen spitzt bereits bestehende, strukturell in erwerbsbezogenen sozialen Sicherungssystemen angelegte Probleme der Ausgrenzung und des

Verarmungsrisikos noch zu. Bestimmte Arbeitsformen – wie geringfügige Beschäftigungen – entbehren weitgehend eines sozialversicherungsrechtlichen Schutzes.“ (S. 63)

Diesem Problem wird nicht mit einer Vogel-Strauß-Politik zu begegnen sein, die es einfach weglegt, indem versucht wird, die sinkende Reichweite sozialer Sicherung auf gesamtstaatlicher Ebene dadurch auszugleichen, daß auf die Versorgung über die Familie, über private Versicherungen und in steigendem Ausmaß über die Sozialhilfe vertraut wird. „Diese Tendenz wird nicht zuletzt auch dadurch untermauert, daß die ‚Erosion des Normalarbeitszeitverhältnisses‘, die sich auch in Österreich zunehmend mehr abzeichnet, mit ihren einschneidenden Konsequenzen für den Zugang zu und für die Versorgung durch staatlich geregelte soziale Sicherung zur Zeit nicht einmal ein ernsthaft wahrgenommenes sozialpolitisches Thema darstellt.“ (S. 89)

Es ist klar, daß es sich nicht um einen absoluten Abbau von Normalarbeitszeitbeschäftigungen handelt (es kamen in den letzten zehn Jahren 400.000 derartige Beschäftigungsverhältnisse hinzu); Tálos und Wörister weisen nur mit aller Deutlichkeit darauf hin, daß diese Form der Beschäftigung an sozialer Bedeutung gegenüber atypischen Beschäftigungsformen verliert.

Einige Daten und Fakten, die Tálos und Wörister anführen, sollen belegen, daß es sich um ein ernstzunehmendes Thema handelt, an dem nicht mehr vorbeizukommen ist (auch wenn es in Österreich noch nicht solche Ausmaße wie in anderen Ländern angenommen hat). Gleichzeitig soll gezeigt werden, daß das österreichische System bisher weitgehend inflexibel bis gar nicht auf die Problematik reagiert hat:

- „Der Anteil der Teilzeitarbeitenden ist in den letzten zwei Jahrzehnten in Österreich dauernd, seit Ende der 80er Jahre verstärkt gestiegen. Im

Jahresdurchschnitt gab es 1974 171.200 Teilzeitbeschäftigte, 1992 waren es 292.500. [...] Geringfügig beschäftigt – mit einer Arbeitszeit von 1–11 Stunden – waren laut Mikrozensus im Jahresdurchschnitt 1992 248.000 Personen.“ (S. 49 f.)

- „Ein offenes Problem stellt das Zusammentreffen von Arbeitslosengeldbezug mit einer kleinen Beschäftigung dar. So kann die Annahme – oder Beibehaltung – einer nichtexistenzsichernden Beschäftigung zum Wegfall (bzw. der Nichtgewährung) von Arbeitslosenleistungen führen. Aufgrund der Zunahme von Teilzeitbeschäftigungen ist mit einer quantitativen Verschärfung des Problems zu rechnen.“ (S. 141) Hat nämlich jemand zwei Teilzeitbeschäftigungen und verliert eine davon, so hat er/sie meist keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld, verdient aber zu wenig, um die Existenz zu sichern.

Ebenso sind auch die anderen Versorgungsleistungen, die sich aus einer Teilzeitarbeit ergeben, im allgemeinen nicht als existenzsichernd zu bezeichnen (z. B. ist bei einem Monatseinkommen von öS 8.000,- nach 35 Versicherungsjahren eine Pension von öS 4.500,- zu erwarten, das Arbeitslosengeld beträgt öS 3.850,- etc.).

- Das Sozialministerium kam in einer Studie 1991/92 zu folgenden Ergebnissen: 220.000 Personen sind offiziell geringfügig beschäftigt (wobei gerade in diesem Bereich die Dunkelziffer sicher ein Vielfaches davon ausmacht). Diese Zahl hat eine stark steigende Tendenz (+32% von 1985 bis 1989). Diese Personen sind nur für Arbeitsunfälle versichert. Etwa 176.000 unselbständige Beschäftigte haben gar keine eigene Versicherung. Weiters sind nach wie vor gewisse selbständige Erwerbstätigkeiten versicherungsfrei: Da im „Freiberuflichen-Sozialversicherungsgesetz“ nur Ärzte, Patentan-

wälte und Apotheker erfaßt sind, sind auch alle freiberuflichen Tätigkeiten auf Werk- und Dienstleistungsvertragsbasis versicherungsfrei. (Auch Prostituierte sind nicht pflichtversichert.)

- Die Veränderung der Arbeitsmarktsituation hat auch zu einer vermehrten Inanspruchnahme der Sozialhilfen geführt. Da die Dunkelziffer allerdings als relativ hoch eingeschätzt wird, scheint auch das zweite soziale Netz nicht wirklich als Auffangbecken auszureichen. Dies wird noch dadurch verstärkt, daß der Weg zum Sozialamt oft als diskriminierend erlebt wird und auch die Überprüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse viele potentiell Anspruchsberechtigte abschreckt.
- In den Fällen, wo auf ein gerade noch existenzsicherndes Erwerbseinkommen ein nicht mehr existenzsicherndes Sozialeinkommen folgt, hat die Sicherung der Existenz aufgrund des Bürgerlichen Rechts vor allem einmal durch die Familienangehörigen zu erfolgen. Ein funktionierender intrafamiliärer Einkommenstransfer wird hierbei vorweg angenommen.

Die Stellung der Frau im österreichischen Sozialsystem

Ein Teil des Phänomens der „Erosion des Normalarbeitszeitverhältnisses“ ist auf das verstärkte Drängen von Frauen auf den Arbeitsmarkt zurückzuführen. Ein Großteil der geringfügigen und der Teilzeitbeschäftigungen wird von Frauen ausgeübt. Aus dieser Sicht sind Frauen der Widerpart des vollerwerbstätigen Mannes. Somit trifft die Inflexibilität des österreichischen Sozialsystems in bezug auf atypische Beschäftigungsverhältnisse vor allem Frauen. Aber auch in anderer Weise werden Frauen im österreichischen Sozialstaat nach wie

vor benachteiligt. Da sie noch immer als Hauptträgerinnen des Systems der Familie gesehen und behandelt werden, werden sie einerseits zu „ehrenamtlichen“ Trägerinnen der Versorgung, andererseits sind sie in vielfacher Weise noch von ihrem jeweiligen Ehemann abhängig und daher unter widrigen Umständen wesentlich bedrohter als dieser in ihrer Existenz.

Im folgenden sollen zunächst einige Beispiele für die Situation von Frauen am Arbeitsmarkt als Gegenstück zum vollerwerbstätigen Mann gegeben werden.

- Die Teilzeitquote (Anteil von geringfügigen und Teilzeitbeschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten) beträgt bei Männern 6%, bei Frauen 29%.
- Obwohl Frauen nach wie vor eine geringere Erwerbsbeteiligung haben als Männer, ist die weibliche Arbeitslosenrate seit 1986 höher als die der Männer und auch stärker gewachsen. Ein Erschwernis für die Situation am Arbeitsmarkt ist auch die Mobilitätseinschränkung durch die Familie, der Frauen eher unterliegen. Etwa 10% der Arbeitslosen galten 1992 aus diesem Grund als „schwer vermittelbar“, davon rund 90% Frauen!
- „Das System ist mehr auf typische Männer- als auf Frauenkarrieren zugeschnitten. Dies zeigt sich daran, daß Frauen bei Alterspensionen im Schnitt um etwa 10 Versicherungsjahre weniger erreichen als Männer.“ (S. 178) „Die für Frauen typischen Unterbrechungen des Erwerbslebens und Teilzeitbeschäftigungen sowie das niedrigere gesetzliche Pensionsalter führen dazu, daß die entsprechenden Voraussetzungen (lange Versicherungsdauer und ausreichend hohes Erwerbseinkommen) nicht erfüllt werden. Durch die ‚Reformmaßnahmen‘ in den 80er Jahren entwickelten sich die Pensionen sogar noch weiter auseinander.“ (S. 186)

Etliche Regelungen und Praktiken beweisen, daß auch im ausgehenden 20. Jahrhundert in Österreich die Begriffe „Frau“ und „Familie“ eng zusammenhängen:

- „Unterhaltsverpflichtungen zwischen Familienmitgliedern können zum Ausschluß oder zur Kürzung von Sozialleistungen führen, wenn die Mittel für die Existenzsicherung der gesamten Familie ausreichen. Auf diese Weise können beträchtliche Kosten für den Sozialstaat vermieden werden. Die so abgesicherten Frauen gleichen überdies – durch unentgeltliche Arbeit – die mangelhafte Versorgung im Bereich der Kinderbetreuung und der Pflegeeltern aus.“ (S. 243)
- „Das österreichische Pensionssystem kalkuliert nach wie vor in einem hohen Ausmaß mit den Unterhaltsleistungen innerhalb der Familie, die Frauen die notwendige Existenzsicherung garantieren sollen. [...] Selbst die meisten politischen Frauenvertreterinnen haben bei den Einsparungsmaßnahmen im letzten Jahrzehnt ihre ganze Aufmerksamkeit bloß den Hinterbliebenenpensionen geschenkt und die Auswirkungen auf die Eigenpensionen der Frauen kaum beachtet.“ (S. 186 f.) „Sozialpolitisch interessant ist die Tatsache, daß innerhalb der Neuzugänge die mittlere Witwenpension höher war als die entsprechende Direkt Pension.“ (S. 204)
- In der Arbeitslosenversicherung liegt dadurch eine zumindest mittelbare Diskriminierung der Frauen dann vor, wenn aufgrund der Anrechnung von Angehörigeneinkommen keine Geldleistungen mehr gewährt wird und daher auch keine Zeiten in der Pensionsversicherung anerkannt werden. Davon sind Frauen wesentlich stärker betroffen als Männer.
- Frauen wird selten eine Ausgleichszulage zur Pension gewährt: Bei rund zwei Drittel der (Eigen-)Pen-

sionistinnen mit einer Eigenpension unterhalb des Einzelrichtsatzes war die Höhe des Familieneinkommens dafür entscheidend, daß keine „Mindestpension“ gewährt wurde. „Aus diesen Zahlen ergibt sich, daß bei etwas mehr als der Hälfte aller Frauen über 60 Jahren die Existenzsicherung zumindest teilweise auf dem Unterhalt durch Familienangehörige beruht:

- 150.000 sind unmittelbar gänzlich auf den Unterhalt des Partners angewiesen (keine Pension),
- 100.000 sind teilweise auf den Unterhalt durch den Partner angewiesen (kleine Pension),
- 250.000 leben ausschließlich von einer Witwenpension.“ (S. 215)

Aufgrund ihrer prekären Situation am Arbeitsmarkt und dem (oft nicht berechtigten) Vertrauen in die Versorgung über die Familie (wobei nicht der Wandel berücksichtigt wird, den familiäre und partnerschaftliche Lebensformen erfahren) sind Frauen in wesentlich höherem Maß dem Armutsrisiko ausgesetzt:

- „Alleinerziehende Frauen sind überdurchschnittlich mit dem Einkommensrisiko bzw. mit Verarmung konfrontiert. Der hohe Anteil von Alleinerziehenden an den Sozialhilfeempfängern ist Ausdruck dafür, daß für diese die materielle Sicherung im Rahmen der Sozialversicherung nicht mehr „greift.“ (S. 51)
- Das Armutsrisiko für arbeitslose Frauen ist ein ungleich größeres als für Männer. 30% der männlichen und 70% der weiblichen Leistungsbezieher bezogen 1992 Arbeitslosenleistungen unter dem Einzelrichtsatz von öS 6.500,-.
- Als Reaktion darauf versuchen Frauen, sich durch freiwillige Versicherungen abzusichern: „Die größere Bedeutung der freiwilligen Versicherung in der Pensionsversicherung für die Frauen zeigt sich daran, daß der Anteil an freiwillig Versicherten an der Gesamtheit der Ver-

sicherten bei ihnen dreimal so hoch ist wie bei den Männern.“ (S. 112)

- Ein spezielles Problem stellt sich für geschiedene Frauen, die während ihrer Ehe nicht erwerbstätig waren: „Ein Eigenpensionsanspruch der in der Ehe nicht berufstätig gewesenen Frauen besteht nicht; ob überhaupt ein Unterhalts- und später ein Pensionsanspruch besteht, ist nach der gegenwärtigen Rechtslage in erster Linie eine Frage des Verschuldens der Ehescheidung.“ (S. 52)

Wie aus all dem zu ersehen ist, steht der österreichische Sozialstaat vor großem Reformbedarf. Es ist unbedingt notwendig, den geänderten Bedingungen Rechnung zu tragen, will man weiterhin ein weitgehend sicheres soziales Netz bieten. Tálos und Wörister bieten keine Lösungen an. Damit scheuen sie zwar eine gewisse Provokation, da sie aber eine derartig umfassende Darstellung der Problematik bieten, liegt es nun wohl in erster Linie bei den Politikern, an die Lösung der Probleme heranzugehen. Wie man die Autoren kennt, werden sie ohnehin ihre Sichtweise zu vorgeschlagenen Lösungsmodellen in die Diskussion einbringen.

Zusammenfassend läßt sich folgendes Urteil über das Buch bilden: Mit bestechender Sachlichkeit und einer reinen Aufzählung von Fakten erreichen Tálos und Wörister wesentlich mehr als mit zynischer Polemik. In den Grenzen des wissenschaftlichen Anspruches auf Objektivität bleibend zeigen sie die Unzulänglichkeiten des österreichischen Sozialstaates auf, ohne explizit darauf hinzuweisen: Einerseits sind es nicht die „Sozialschmarotzer“, die den Sozialstaat belasten, sondern ein aufgeblähter Bürokratieapparat und eine unüberschaubare Gesetzesflut. Auf der anderen Seite erweist sich das österreichische Sozialsystem als zu festgefahren und unflexibel, um mit den geänderten Rahmenbedingungen der Erosion des Nor-

malarbeitszeitverhältnisses und der geänderten Rolle der Frau umgehen zu können. Das soziale Netz ist nicht mehr in der Lage, der dadurch verursachten Ausgrenzung entgegenzusteu-

ern. Vor dieser Gefahr warnt dieses Buch eindringlich und sollte daher unbedingt beachtet werden.

Agnes Streissler

EIN GANZ GEWÖHNLICHER MARKT?

Rezension von: Gudrun Biffl, Theorie
und Empirie des Arbeitsmarktes am
Beispiel Österreich, Springer Verlag,
Wien, New York 1994, 228 Seiten,
öS 480,-.

Es gibt wenige Gebiete der ökonomischen Theorie, die so unbefriedigend sind, wie die Theorien des Arbeitsmarktes. Denn einerseits handelt es sich um einen Markt, das Instrumentarium von Angebot, Nachfrage und Marktgleichgewicht sind daher adäquate Begriffe der Analyse, aber offensichtlich ist die Preisbildung auf diesem Markt durch Spezifika gekennzeichnet, die es ermöglichen, daß Ungleichgewichte lange Zeit existieren können. Die Vorstellung, daß viele Akteure Aktien verkaufen möchten, aber keine Käufer finden und dennoch der Preis der Aktie nicht sinken wird, ist so absurd, wie die Vorstellung, daß die Unternehmen jeden Tag neue Arbeitskräfte suchen und so der Lohn jeden Tag neu gebildet wird, um Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften ins Gleichgewicht zu bringen. Ferner ist der Arbeitsmarkt von so großer Bedeutung, daß partialanalytische Modelle von vornherein nicht adäquat zur Analyse sind.

Erschwert werden Untersuchungen des Arbeitsmarktes durch den Umstand, daß einige der in der ökonomischen Analyse üblichen Annahmen für den Arbeitsmarkt nur bedingt richtig sind. Das kommt daher, daß für die meisten Menschen der Arbeitsmarkt derjenige Markt ist, auf dem sie ihr zum Leben notwendiges Einkommen erzielen. Lebensnotwendigkeiten aber spielen in der ökonomischen Theorie,

die auf einer Theorie der Wahlhandlungen aufbaut, keine Rolle. Die Einkommenserzielung am Arbeitsmarkt wird auch, wie bei keinem anderen Markt, unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit gesehen. Ergebnisse des Arbeitsmarktes werden von den Akteuren als gerecht oder als ungerecht erlebt, was zu Aktivitäten führt, die wiederum das Ergebnis des Arbeitsmarktes beeinflussen. Die Vorstellung eines „gerechten Preises“ für eine Aktie wäre wohl absurd, ein „gerechter“ Lohn ist das sicher nicht. Das Problem ist, daß der Gleichgewichtspreis für eine spezifische Arbeit auf dem Arbeitsmarkt zu einem Lohn führen kann, der von den Akteuren als ungerecht erlebt wird.

Die Ökonomie reagierte und reagiert auf diese Probleme unterschiedlich. Einerseits wird der Arbeitsmarkt ausschließlich als Markt gesehen und versucht, die Preisbildung in Überlegungen des allgemeinen Gleichgewichtes zu integrieren, andererseits wurde und wird versucht, jeweils bestimmte Spezifika des Arbeitsmarktes in die Analyse einzubeziehen. Diese Spezifika sind etwa das systematische Machtungleichgewicht zwischen Unternehmen und den Anbietern von Arbeitskraft, oder die Tatsache, daß Arbeitsmärkte keine Auktionatormärkte sind. Heute ist es die Nicht-Homogenität des Faktors Arbeit, die Persistenz von Arbeitslosigkeit bei starker Güternachfrage und die Ungleichheit zwischen Männern und Frauen am Arbeitsmarkt, die im Vordergrund der Analyse stehen.

Das vorliegende Buch von Gudrun Biffl dokumentiert das Bemühen der ökonomischen Theorie, die Phänomene des Arbeitsmarktes analytisch zu erfassen. Die Integration des Arbeitsmarktes in die jeweils dargestellte Theorie wird für die großen Theoriegebäude der Ökonomie, die klassische Ökonomie, den Marxismus, die Neoklassik und den Keynesianismus dargestellt. Während in der klassischen

Ökonomie, vor allem bei Ricardo, und in der Neoklassik das Bemühen dominierte, die Preisbildung am Arbeitsmarkt in logisch konsistenter Weise mit den Vorstellungen des allgemeinen Gleichgewichtes kompatibel zu machen, mit dem Resultat, daß es in der Darstellung kaum einen Unterschied zwischen dem Arbeitsmarkt und dem Markt etwa für Marillenknoedel gibt, so werden von Marx bzw. von Keynes spezifische Aspekte des Arbeitsmarktes in das Zentrum der Analyse gestellt. Bei Marx geht es um eine systematische soziale Ungleichheit zwischen Anbietern und Nachfragern am Arbeitsmarkt, bei Keynes steht die Form der Preisbildung und ihre Konsequenzen für die aggregierte Beschäftigung im Vordergrund der Analyse. In allen dargestellten Theorien dominiert, wie von Biffel hervorgehoben wird, die Frage nach den gesamtwirtschaftlichen Effekten, die vom Arbeitsmarkt ausgehen.

Die Autorin stellt die Theorien dar und zeigt den Zusammenhang zwischen der jeweils dargestellten umfassenden Theorie und der spezifischen Theorie des Arbeitsmarktes. Zwar werden die umfassenden Theorien auch dargestellt, aber diese Darstellungen sind notwendigerweise so knapp, daß sie für jemanden, der diese Theorien nicht kennt, weitgehend unverständlich bleiben. Das war insofern unvermeidlich, als andernfalls das Buch eine umfassende und systematische Darstellung theoretischer Systeme der Ökonomie hätte werden müssen. Diese Arbeit wendet sich an Ökonomen, die mit der Grundstruktur der behandelten theoretischen Systeme vertraut sind. Von denen kann es mit Gewinn gelesen werden.

Die Arbeit ist aber nicht rein theoretisch. Als solche wäre sie bloß eine letztlich beliebige Darstellung der Theorien. Die Frage der Relevanz der Theorien wird gestellt, indem die dargestellten Theorien mit empirischen Arbeiten, die der jeweils behandelten

Theorie verpflichtet sind, oder diese kritisch überprüfen, konfrontiert werden. Diese empirischen Arbeiten können zwar nicht als Beweis für oder gegen eine Theorie genommen werden, aber empirische Studien, die zwischen Theorien verbindlich diskriminieren, sind in der Ökonomie bis heute unbekannt. Genau deshalb wäre es günstig gewesen, den methodischen Rahmen dieser Untersuchungen genauer darzulegen. Resultate allein haben in der Ökonomie wenig Informationswert.

Ein Kapitel behandelt neuere Theorien des Arbeitsmarktes. Diese bauen alle auf neoklassischen Überlegungen auf, ohne aber primär am Problem des allgemeinen Gleichgewichtes orientiert zu sein. Neoklassisch sind sie insofern, als sie die Methoden der modernen ökonomischen Theorie verwenden; das Neue an ihnen ist, daß sie empirisch beobachtbaren Besonderheiten von Arbeitsmärkten Rechnung tragen. Zu diesen Theorien gibt es mittlerweile viele empirische Arbeiten, die auch nur in den Grundzügen darzustellen, eine eigene umfangreiche Arbeit verlangen würde. Aber auch dabei gilt das oben Gesagte: Klare Aussagen, die es erlauben würden, Theorien eindeutig zu verwerfen oder zu akzeptieren, gibt es bis jetzt nicht.

Das Buch wird eingeleitet von einer Darstellung einiger für den österreichischen Arbeitsmarkt kennzeichnenden Charakteristika. Das letzte Kapitel, abgesehen von einer abschließenden Zusammenfassung, gibt ein Anliegen für eine umfassendere Darstellung des Arbeitsmarktes wieder. Es wird dargelegt, daß so eine Theorie in eine Theorie sozialer Reproduktion eingebettet werden muß, da nur so die Entwicklung des Arbeitsangebotes, der Segmentierungen des Arbeitsmarktes verstanden werden kann. Unter sozialer Reproduktion wird dabei die Arbeit in den Haushalten, die überwiegend von Frauen geleistet wird, verstanden. Nur wenn man den Zusammenhang zwischen der Organi-

sierung dieser Arbeit und dem Arbeitsmarkt untersucht, kann man ein

Verständnis für den Arbeitsmarkt entwickeln.

Peter Rosner

ARBEITSMIGRATION UND KAPITALISMUS

Rezension von: Christof Parnreiter,
Migration und Arbeitsteilung.
Ausländerbeschäftigung in der Welt-
wirtschaftskrise, Promedia Verlag,
Wien 1994, 222 Seiten, öS 240,-.

Die letzten beiden der fünf Kapitel machen mehr als die Hälfte des Buches aus. Das erste der beiden behandelt die Zeit von 1960 bis 1973, das andere die zwanzig Jahre vom Beginn der Krise 1973 bis zum Abschluß des Manuskripts. Diese zwanzig Jahre sind es auch, die mit der „Weltwirtschaftskrise“ im Untertitel des Buches gemeint sind. In beiden Kapiteln plazierte Parnreiter Österreich in einem internationalen Migrationssystem, dessen hauptsächliche Elemente auf der Nachfrageseite die BRD und auf der Angebotsseite der Mittelmeerraum sind. Im ersten der beiden referiert er zunächst die Steigerung der Löhne, die Abnahme der Gewinne und die absolute Knappheit an Arbeitskräften in einigen Branchen als Ursachen für den Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften. Im nächsten Schritt schildert er ausführlich die Bedingungen, die in Jugoslawien und der Türkei dazu führten, daß Arbeitskräfte zur Abwanderung nach Österreich und in andere Länder bewegt werden konnten, und daß das so einfach nicht war. In weiteren Abschnitten wird auf die Verwendung der Zuwanderer in Österreich, auf den rechtlichen Rahmen, die demografischen Charakteristika der Zuwanderer und auf die Auswirkungen auf die österreichische Wirtschaft eingegangen. Es zeigt sich, daß Wachstum, Zuwanderung und Investitionen bis 1973 gleichzeitig zu-

und abnehmen. Ein negativer Struktureffekt der Zuwanderung ist nicht festzumachen.

Das Kapitel über die Zeit nach 1973 folgt demselben Aufbau. Zunächst wird die starke Verschränkung der österreichischen Wirtschaft mit der EU referiert, die geringe Bedeutung Österreichs als Exporteur von Fertigwaren und die passive Rolle der heimischen Unternehmen im Internationalisierungsschub der achtziger Jahre. Sodann werden die stark dirigistischen und nur einmalig einsetzbaren Mittel dargestellt, mit denen die Arbeitslosigkeit in den siebziger Jahren noch niedrig gehalten wurde. Nach 1981 verloren sie ihre Wirksamkeit im wesentlichen. Bis zu gewissem Grad profitierte Österreich auch noch von der Verlagerung von Produktionen aus der BRD. Ab 1973 verschärften sich zwar jene Umstände, die es ermöglicht hatten, in der Türkei und Jugoslawien Arbeitsmigration in Gang zu setzen, die Abwanderung aus diesen Ländern nahm aber nicht zu, sondern ab, und sie verlagerte sich verstärkt zu den Frauen. Parnreiter schreibt dies der Entwicklung der Nachfrage in den Zuwanderungsländern zu. Einen Unterschied zwischen der Nachfrage der einzelnen Unternehmer und der vom Staat ausgehenden Regulierung macht er nicht, wie er ganz allgemein dazu neigt, die Intentionen der Unternehmer und die im Bezugsrahmen des Staats gesetzten Handlungen in eins zu setzen.

Daran schließt sich ein Abschnitt zur Interpretation der Ostöffnung an. Parnreiters These ist, daß mit der Verarmung, der Vergrößerung der Einkommensunterschiede, der wirtschaftlichen Durchdringung durch den Westen und vor allem auch durch die im Gegensatz zu Jugoslawien und zur Türkei bereits vollständig erfolgte Proletarisierung der Bevölkerung das Potential für Arbeitsmigration in Ostmitteleuropa enorm sei. Darauf, wann, wie und in welchem Umfang es sich

wohl einmal realisiere oder durch den Westen genutzt werde, geht er nicht ein.

Ab Mitte der achtziger Jahre konstatiert Parnreiter eine neue Phase. Ausländerbeschäftigung und Arbeitslosigkeit hatten sich bis dahin gegenläufig entwickelt. Nun begannen sie gemeinsam zu steigen, und zwar praktisch unabhängig vom Wirtschaftswachstum. Diese Entwicklung setzte also nicht erst 1990 ein, und sie hat auch seither nicht aufgehört. Seine These lautet, die österreichischen Unternehmer hätten auf den zunehmenden internationalen Konkurrenzdruck vor allem mit einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen (im Verhältnis zu den Löhnen) statt mit Rationalisierung und Internationalisierung reagiert, so daß inländische Arbeitslose zunehmend nicht mehr absorbiert werden konnten. Daten, mit denen die These erhärtet werden könnte, liegen in Österreich kaum vor. Auch Parnreiter muß sich mit Indizien betreffend die zunehmende Polarisierung der Branchen nach Qualifikationen und die zunehmenden Lohnunterschiede begnügen.

Die Stärke der beiden Kapitel ist nicht, daß sie irgendetwas Neues zutage brächten, sondern daß sie in gut lesbarer Manier die verfügbaren Informationen aus einer doch relativ breiten und oft schlecht zugänglichen Literatur sammeln und sinnvoll aufbereiten. Von da her gesehen sind sie empfehlenswerter Lesestoff für alle, die als Studenten oder anderswie an einem Einstieg in die knapp 35jährige Geschichte der Arbeitsemigration nach Österreich interessiert sind. Die Abschnitte über die Mobilisierung der Arbeitsmigranten für Abwanderung und über die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bedingungen in den Abwanderungsländern sind vielleicht die besondere Stärke des Buchs. Parnreiter gelingt es, eine gerade in der österreichischen Migrationsdiskussion gern gepflegte Primitivität zu überwinden, nämlich daß Arbeitsmi-

granten einfach kämen und das Problem nur in der Integration bzw. der Abwehr bestehe. Er zeigt dagegen, daß es besonderer Bedingungen und gezielter Aktionen bedurfte, um die Auswanderung aus Jugoslawien und der Türkei in Bewegung zu setzen.

Liest man nur die letzten beiden Kapitel, dann wundert man sich vielleicht, weshalb der Autor, anstatt ohne Umschweife mit der Darstellung der Zeitgeschichte fortzufahren, stellenweise den unhandlichen Jargon aus Wallensteins „Weltsystemtheorie“ bemüht, um Sätze und Nebensätze ohne Informationsgehalt im Text unterzubringen. Es sind dies die Anknüpfungspunkte an die ersten drei Kapitel. In diesen hatte er versucht, im vorhinein einen erklärenden Rahmen für die beiden letzten Kapitel aufzubauen. Man darf weder dem Autor noch dem Verlag Absicht unterstellen, doch läuft diese Taktik auf nichts als den Versuch hinaus, den Leser präventiv auf die Überzeugungen des Autors einzuschwören. Normalerweise müßte zuerst das Material präsentiert werden, dann müßten argumentativ Hypothesen eingeführt und schließlich deren pro und contra im Text diskutiert werden. Wenn zuerst die Interpretation gebracht wird und dann die Daten, obwohl gar nicht daran gedacht ist, die Interpretation empirisch zu testen, ist ein diskutierendes Abwägen nicht möglich. Ein solches Vorgehen gemahnt an Scholastik, doch steckt oft nur Unsicherheit dahinter.

Aus der Anordnung der Kapitel ist wohl abzuleiten, daß Parnreiter die ersten drei wichtiger waren als die letzten beiden. Wir kommen daher nicht umhin, sie genauer zu betrachten. Im ersten Kapitel schlüpft er in die Maske eines Weltsystemanalytikers nach der Art Wallensteins, um einen Satz von drei Argumenten über die Ursachen von Arbeitsmigration darzustellen. Er behauptet folgendes:

1. Für ihre Existenz hänge kapitalistische Akkumulation von der in den

Haushalten geleisteten, aber nicht entlohnten Arbeit ab. Kapitalismus sei, mit anderen Worten, abhängig davon, daß zumindest ein Teil der Haushalte immer nur teilproletarisiert sei.

2. Denjenigen Mitgliedern solcher Haushalte, die sich als Lohnarbeiter verdingen, müßten die Arbeitgeber immer nur relativ geringe Löhne zahlen. Das deshalb, weil die betreffenden Lohnarbeiter für ihren Lebensunterhalt nur bedingt vom Lohn abhängig seien. Sie könnten sich zum Teil, zumindest zeitweise, von der selbständigen landwirtschaftlichen, handwerklichen oder händlerischen Arbeit anderer Haushaltsmitglieder ernähren oder selbst in solche Tätigkeiten ausweichen. Daher fehle ihnen auch die Motivation, für höhere Löhne zu kämpfen.
3. Da sich Haushalte nur unter sehr besonderen Bedingungen für mehr als ein oder zwei Generationen als halbproletarisch erhalten, sei es für den Fortgang der Akkumulation nötig, immer neue Haushalte in immer entlegeneren Gebieten zu halbproletarisieren. Arbeitsmigration sei dazu ein geeignetes Mittel und aus diesem Grund unabänderlicher Bestandteil kapitalistischen Wirtschaftens.

Das erste der drei Argumente ist absurd. Profit entsteht auch und gerade dann, wenn alle Inputs zu ihrem vollen Wert bezahlt werden, auch die Ware Arbeitskraft. Erst vollständige Proletarisierung schafft jene Abhängigkeit vom Lohn, die es Unternehmen ermöglicht, höhere Produktivität zu erzwingen. Tayloristische Arbeitsprozesse z. B. entstanden nicht zufällig, sondern genau dann und dort, wo die Proletarisierung bis zur Unumkehrbarkeit fortgeschritten war. Angehörige teilproletarisierten Haushalte kämpfen nicht nur nicht um höhere Löhne, sondern sind auch nur schwer zu höchster Produktivität zu bewegen. Sie tendieren dazu, unverlässlich zu

sein und erhöhten Leistungsanforderungen durch Rückzug zu entgehen. Wo immer es für Unternehmen nötig war, in agrarisch geprägten Gesellschaften zu produzieren, taten sie das aus eben diesem Grund früher oder später mit möglichst wenig Arbeitskräften und stark erhöhten Löhnen, um sich Stabilität der Belegschaft zu erkaufen. Profite beruhen auf Dauer nämlich darauf, den Produktionsprozeß zu revolutionieren, nicht auf Lohndrückerei. Der deutschen Autoindustrie beispielsweise ist mit einem vier- oder fünfprozentigen Lohnverzicht wenig geholfen, wenn qualitativ hochwertige Fahrzeuge in Japan um 30 oder 40 Prozent billiger produziert werden können. Der einzige Ausweg ist, den Output pro Arbeiterstunde zu steigern, und das geht nur mit Hilfe organisatorischer und technischer Innovation.

Daß Haushalte sich auf vollständige Proletarisierung einlassen, auf ihren Äckern Häuser errichten und die Gärten in Rasen verwandeln, und das selbst dort, wo die hauptsächlichste Industrie eine Niedriglohnbranche ist (wie z. B. in Vorarlberg), belegt hinlänglich, daß die Löhne keiner Subvention bedürfen. Das gilt auch und gerade für Arbeitsmigranten. In einem Teil der Fälle beginnen sie ihre Migrationskarriere mit der Absicht, in kurzer Zeit genug Geld zu verdienen, um den Haushalt am Herkunftsort zu einer wirtschaftlich bestandsfähigen Einheit zu machen. Sie beabsichtigen also, den Haushalt durch Lohneinkommen zu subventionieren, nicht anders herum. In dem Maß aber, wie Haushalte zu dieser Taktik greifen, steigen die Preise jener Güter, die sie nachfragen, um der Lohnarbeit wieder entkommen zu können. Folglich reichen die Löhne immer weniger aus, um das gesteckte Ziel zu erreichen. Manche Haushalte schaffen es, die große Mehrzahl aber nicht. Das Ergebnis ist daher ein Differenzierungsprozeß. Einigen wenigen Haushalten ge-

lingt es, einen eigenen kapitalistischen Akkumulationsprozeß zu beginnen. Die anderen Haushalte teilen sich zunächst, nämlich in einen gänzlich proletarisierten Teil und einen kleinbäuerlichen oder kleingewerblichen. Der letztere löst sich im Generationswechsel auf. Halbproletarische Haushalte, auf deren Existenz Parnreiter sein ganzes Hypothesenkonstrukt errichtet, sind im kapitalistischen Akkumulationsprozeß konterproduktiv. Historisch sind sie zudem ein reines Übergangsphänomen und höchst kurzlebig.

Im zweiten Kapitel gebärdet sich Parnreiter als Regulationstheoretiker, um dem Entstehen der ab 1985 in allen Industrieländern beobachtbaren Veränderungen in der Nachfrage nach Arbeitskraft auf die Spur zu kommen. Er stützt sich dabei vor allem auf deutsche Sekundärliteratur, die er mit US-Migrationsliteratur aus dem eher weiteren Umfeld der Weltsystemansätze verquickt. Hier ist denn auch keine Rede mehr von einem Kapitalismus, der auf unbezahlter Arbeit von Haushalten beruhte. Aber dieser Bruch scheint dem Autor nicht bewußt geworden zu sein. Fazit: Auf das erste Kapitel hätte mit einigem Gewinn oder zumindest ohne Verlust verzichtet werden können.

Im dritten Kapitel wird ein Überblick über die Migrationsbewegungen auf der Welt und ihre Veränderungen in den achtziger Jahren gegeben. Hier wird sehr deutlich, daß die Akteure in internationaler Migration nicht in erster Linie die Arbeitsmigranten sind, sondern die Nachfrager nach Arbeitskraft, und daß internationale Migration nicht einfach dem Lohngefälle folgt, sondern daß insbesondere die Erklärung des Phänomens der Langstreckenmigration die Berücksichtigung sozialer und politi-

scher Umstände neben den unmittelbar ökonomischen erfordert. Was Parnreiter vielleicht zu wenig gelingt, ist das Herausarbeiten von Übergangsphänomenen. Er neigt sehr stark dazu, gegenwärtige Tendenzen bis in alle Zukunft fortzuschreiben, etwa wenn er die mit Entwicklung in Zusammenhang stehende allmähliche Migration aus der Landwirtschaft in die Sachgüterproduktion und die Dienstleistungen als Indiz einer unabänderlichen „Peripherisierung“ der betroffenen Gesellschaften nimmt. Hier ist eine wesentlich genauere, will heißen in ihren Hypothesen differenziertere Analyse erforderlich, als er in seinem Buch andeutet.

Nicht behaupten kann man, was ein anderer Rezensent – Rainer Bauböck in der Österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft – behauptet hat, nämlich daß das Buch marxistisch sei. Genau das ist es nämlich, wie die obige Diskussion zeigt, nicht.

Das Buch enthält zum Schluß eine umfangreiche Literaturliste. Auf einen Index konnte dank der einfachen und klaren Gliederung verzichtet werden. Unangenehm ist, daß Fußnoten sich am Ende des jeweiligen Kapitels befinden und so wenig Information enthalten, daß man auch noch in der Literaturliste nachsehen muß: bei jeder Fußnote zweimal blättern, das läßt man bald sein.

Noch eine abschließende Bemerkung:

Titel 4.4.2.1. auf Seite 114 enthält einen sinnentstellenden Fehler. Sicher muß es heißen „ökonomische Durchdringung der Entsende“- , nicht der „Empfängerregion“. Auch auf Seite 150, wo es um Importe und Exporte zwischen Österreich und der BRD geht, ist ein solcher Fehler.

August Gächter

TERRA INCOGNITA.
EINE BESTANDS- UND
PERSPEKTIVENANALYSE
SCHWEIZER REGIONALPOLITIK
UND SCHLUSSFOLGERUNGEN
FÜR ÖSTERREICH

Rezension von: Alain Thierstein, Urs Karl Egger, *Integrale Regionalpolitik. Ein prozeßorientiertes Konzept für die Schweiz.* Schriftenreihe des Schweizerischen Instituts für Außenwirtschafts-, Struktur- und Regionalforschung an der Hochschule St. Gallen, Verlag Rüegger, Chur/Zürich 1994, 190 Seiten, öS 382,-.

In den vergangenen Jahren haben sich die Rahmenbedingungen für die Schweiz und ihre Regionalpolitik grundlegend verändert, insbesondere seit dem negativen Ausgang der Schweizer Volksabstimmung zum EWR scheint der Internationalisierungs- und Wettbewerbsdruck größer zu werden. Auch in diesem relativ abgeschotteten Land werden nunmehr weitreichende wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konsequenzen erzwungen. Die Autoren dieser Studie sehen – auch ohne Beitritt zur EU – eine Vielzahl von Anforderungen an die Schweizer Politik, die struktur-, wettbewerbs- und regionalpolitischen Reformen der Europäischen Union durchaus ähneln.

In diesem Buch wird nicht nur die Schweizer Regionalpolitik überblicksweise dargestellt, es vermittelt darüber hinaus auch eine interessante Zusammenfassung und Weiterentwicklung regionalpolitischer Theorien im gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang.

Zuerst skizzieren die Autoren Förderinstrumente und Phasen der Schweizer Regionalpolitik sowie Regionalwirtschaft. Im zweiten Abschnitt werden dann aktuelle Ent-

wicklungen, wie Internationalisierung, Regionalisierung, Europäische Integration, ökologische Krisen und sozio-politische Prozesse, mit konkretem Bezug zur Schweiz erörtert. In jenem Abschnitt, der ökologische Krisensymptome thematisiert, wird eine komprimierte Bestandsaufnahme der Umweltsituation im Bereich der OECD, der EU, aber auch der Schweiz vorgenommen. Zudem werden wirtschaftspolitische Strategien im Sinne steuerlicher und regulierender Maßnahmen zur Verbesserung der Verhältnisse dargestellt.

Im dritten Teil der Arbeit wird aus der vorangegangenen Darstellung ein Konzept integraler Regionalpolitik gefolgert, dessen Angelpunkt ein radikaler Perspektivenwechsel ist: Weg vom produktorientierten und hin zu einem prozeßorientierten Politikverständnis. Hauptelemente dieses neuen Ansatzes sind die Nutzung von Handlungsspielräumen, eine konsequente Europa- und Umweltverträglichkeit sowie kooperativ-föderalistische Gestaltungsprinzipien. Raumplanung und raumrelevante Sektoralpolitik sind nach Auffassung der Autoren tragende Momente einer solchen Politik.

In Grundzügen wird auch die regionale Strukturpolitik der EU vermittelt, die gerade in jüngster Zeit wesentlich an Bedeutung gewonnen hat.

Die Paradigmen der Schweizer Regionalpolitik gleichen in ihrer Phasenabfolge weitgehend den österreichischen Entwicklungsschritten. In Anlehnung an das nationale Forschungsprogramm „Regio“ (vgl. Brugger/Frey 1985) werden von den Autoren vier Perioden der Schweizer Regionalpolitik nachgezeichnet:

1. Bis 1973 wurde eine durch Sektoralpolitiken des Bundes bestimmte *mobilitätsorientierte Regionalpolitik* praktiziert, die vorwiegend implizit wirkte, da sie „ohne spezifische Ziele, ohne spezifische Instrumente und ohne speziell definierte Regionen betrieben wurde“. Abwanderung

- aus strukturschwachen Regionen war ihre Hauptfolge. Ausnahmen in Richtung expliziter Regionalpolitik bildeten seit 1930 Fördermaßnahmen zugunsten von Bergbauern, die 1956 noch durch eine Förderung von Berggebieten ergänzt wurden. Seit Ende der fünfziger Jahre wurde der bundesstaatliche Finanzausgleich stärker auf Berggebietsförderung ausgerichtet.
2. Ab 1974 orientierte man sich primär an der *Verbesserung der Standortfaktoren*. Die Wende zu expliziter Regionalpolitik erfolgte auf Grundlage eines gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes, des Investitionshilfegesetzes 1974 sowie ersten raumplanerischen Maßnahmen des Bundes. Zentraler Aspekt dieser Politik war der Ausbau der Infrastruktur in förderungswürdigen und entwicklungsfähigen Regionen (Wachstumskerne). Dieser Phase entsprach in Österreich die Politik der dezentralen Konzentration.
 3. Ab 1978 begann in der Schweiz eine Phase *arbeitsplatzorientierter Regionalpolitik*, deren Ziel vor allem darin bestand, „direkter auf das einzelbetriebliche Kalkül Einfluß zu nehmen, gefährdete Arbeitsplätze zu erhalten oder neue zu schaffen“. Elemente dieses Politikmusters waren daher die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften, die Erteilung staatlicher Beschaffungsaufträge sowie Dezentralisierungsansätze in der Bundesverwaltung. In Österreich wurde in den letzten Jahren durch journalistische und politische Polemiken der Eindruck zu erwecken versucht, als ob der österreichische wirtschaftspolitische „Weg“ der siebziger Jahre ein Einzelfall oder gar Irrweg gewesen wäre. Interessanterweise hat aber in dieser Periode auch ein Land, dessen Wirtschaft nahezu ausschließlich in privatem Eigentum ist, eine durchaus ähnliche regionalwirtschaftliche Politik betrieben.

4. Ungefähr zeitgleich mit Österreich wurde etwa 1980 auch in der Schweiz eine *innovationsorientierte Regionalpolitik* eingeleitet. Im Sinne der Erhaltung internationaler Wettbewerbsfähigkeit für die Schweizer Volkswirtschaft wurde betriebliche Innovationsfähigkeit besonders bedeutsam. Förderung von Prozeß- und Produktinnovationen stand hierbei im Mittelpunkt. Die Autoren der Studie weisen aber – trotz aller Übereinstimmung mit den analytischen Grundlagen dieser Politik – darauf hin, daß seither eigentlich nur recht „bescheidene innovationsfördernde Maßnahmen“ ergriffen wurden.

Unter beträchtlichem Einsatz von Finanzmitteln wurden im Laufe der Jahre ausdrückliche regionalpolitische Fördermaßnahmen durchgeführt: etwa die Investitionshilfe für Berggebiete (IHG 1974), die Finanzierungshilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen („Bonny-Beschluß“ 1978), das Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten (1976), die Förderungen im Rahmen des Hotel- und Kurortkredites (1966), die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (1951), der Erlaß zur speziellen Förderung der Berg-, Land- und Forstwirtschaft (seit den zwanziger Jahren). Diese Fördermaßnahmen erfaßten bis zu 90 Prozent der Schweizer Fläche sowie ungefähr 65 Prozent der Bevölkerung (OECD 1991).

In der vorgelegten Arbeit werden auch verschiedene Evaluationsstudien zur Schweizer Regionalpolitik (u. a. NFP „Regio“, die Untersuchung der OECD von 1991, das Manifest der ROREP aus 1992, zwei Untersuchungen zum „Bonny-Beschluß“) zusammenfassend dargestellt.

Die positiven, aber auch negativen Ergebnisse dieser Bilanzierungen erinnern in vielem auch an vergleichbare Wirkungsstudien für Österreich:

- Der Schwerpunkt traditioneller Regionalpolitik, die Infrastrukturförderung, stößt zunehmend an Grenzen und wirkt teilweise sogar kontraproduktiv, weil sie in kleinen Regionen erhöhte räumliche Mobilität besonders qualifizierter einheimischer Arbeitskräfte hervorruft und dadurch Entleerungs- und Ausblutungseffekte wirtschaftsschwacher Regionen auslöst.
- Die bundesstaatliche Sektoralpolitik im Verkehrs-, Landwirtschafts- und Tourismusbereich dominiert sowohl von der Ressourcenausstattung her wie auch von den politischen Möglichkeiten der an sich positiv bewerteten 54 Mikroregionen auf Grundlage des IHG 1974.
- Der Koordinationsmangel im Hinblick auf die Sektoralpolitiken und die Mißachtung der räumlichen Auswirkungen werden als negative Effekte bewertet.
- In einigen Regionen ist die Dynamik zu stark von beherrschenden Führungspersönlichkeiten (z. B. Regionalsekretär, Präsident der Entwicklungsregion) abhängig.

Grundsätzlich werden in den Evaluierungsstudien die Erfolge im regionalen Innovationsprozeß aber als überwiegend positiv eingeschätzt. So wurden zwischen 1979 und 1988 in wirtschaftlich bedrohten Regionen 7000 neue Arbeitsplätze geschaffen. In diesen Regionen waren zwischen 1975 und 1985 10.000 Arbeitsplätze verloren gegangen. Die Bevölkerung dieser Regionen nahm im selben Zeitraum um etwa 5 Prozent ab. Der Abbau industrieller Monostrukturen gelang zwar, dennoch blieb der industrielle Sektor anfällig.

Andere positive Wirkungen der Regionalförderung sind Einkommens-, Beschäftigungs- und Infrastruktureffekte, die regionale Disparitäten verminderten, weil sie zum Ausbau touristischer Infrastrukturen beitrugen (vgl. Frey 1985, ROREP 1992). Dadurch entstanden Anreizwirkungen

für zusätzliche private Investitionen und damit natürlich auch zur Schaffung von neuen – wenn auch überwiegend wenig qualifizierten – Arbeitsplätzen.

Zahlreiche Regionalsekretäre konnten wirksame animatorische Aktivitäten zugunsten ihrer Regionen entfalten. Voraussetzung einer Förderung war nämlich die Erstellung eines Entwicklungskonzeptes, wodurch selbstverständlich auch eine Auseinandersetzung mit Stärken und Schwächen der Region gefordert wurde. In Österreich setzte bekanntlich die systematische Ausarbeitung von Entwicklungskonzepten erst mit den Vorbereitungen zum EU-Beitritt ein. Die Autoren der Schweizer Studie messen solchen Lernprozessen besonderen Wert zu, die zu einer Stärkung regionaler Identitäten und überkommunaler Solidaritäten führen und auf diese Weise regionale Entwicklungspotentiale freisetzen.

Die Studie weist auch auf die besondere Bedeutung zusätzlichen Risikokapitals und damit staatlicher Finanzierungsbeihilfen insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen in wirtschaftlichen Problemregionen hin. Obwohl der Mitnahmeeffekt auf ein Drittel der Förderbeträge geschätzt wird, in peripheren Lagen ist er jedoch geringer, bleibt aus der Sicht der Autoren die Bedeutung von Fördermaßnahmen bestehen. Zugleich wird aber auch eine bessere Abstimmung mit anderen Fördermaßnahmen gefordert, was insgesamt die Wirksamkeit der Instrumente weiter erhöhen könnte.

Eine Evaluation von Innovationsberatungen und einzelbetrieblicher Förderungen im Jahre 1985 ergab, daß trotz feststellbarer Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze die Qualifikationsstruktur keine Verbesserung im erwünschten Ausmaß erfahren hat. Die Autoren weisen auf die potentielle Gefahr hin, daß Förderung technologisch wenig interessanter Betriebe und arbeitsintensiver Produktion sich für

eine Region langfristig als kontraproduktiv herausstellen kann.

Die durch den „Bonny-Beschluß“ eingeführte kantonale Wirtschaftsförderung war für die Entfaltung regionaler Entwicklungspotentiale nur bedingt geeignet. In bezug auf kleinere und mittlere Unternehmungen, die mit einer Hemmschwelle belastet sind, spielen persönliche Fähigkeiten der Wirtschaftsförderer eine besondere Rolle. In dieser Hinsicht kann ein kontinuierlich aufgebautes Vertrauensverhältnis zwischen kleinen und mittleren Unternehmungen und den Wirtschaftsförderern äußerst hilfreich sein.

In den achtziger Jahren zeigten Evaluationsstudien (vgl. NFP „Regio“) die größten Innovationsengpässe beim hochqualifizierten Personal und in der Informationsbeschaffung auf, geringere dagegen im Bereich des Risikokapitals.

1992 wurden deutlich schwächere Mitnahmeeffekte (nur 15 Prozent der Unternehmungen) als Mitte der achtziger Jahre (mehr als der doppelte Anteil) ermittelt. In 60 Prozent der geförderten Projekte kam es vor allem zur Ausweitung betrieblicher Aktivitäten. Umorientierung der Betriebe und Diversifikation von Technologien, Produkten oder Märkten fanden hingegen nur in 15 Prozent der Fälle statt. Die Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte zeichnete sich vor allem bei Neugründungen und Neuansiedelungen Schweizer Unternehmen durch einen überdurchschnittlichen Anteil von Führungskräften, Ingenieuren sowie unqualifizierten Arbeitskräften aus. Diese Unternehmen befanden sich in einer aufsteigenden Innovations- und Technologiephase. Hingegen wiesen ausländische Betriebsansiedelungen und ansässige Schweizer Unternehmen eine ungünstigere Qualifikationsstruktur aus, da sie sich in der Reifephase des Produkt-Lebenszyklus befanden.

Innovationsorientierte Regionalpolitik ist auch in der Schweiz noch relativ jung, so daß bis jetzt nur sehr wenige systematische Bewertungen erfolgt

sind. Außerdem erscheint das Förderinstrumentarium auch noch nicht genügend entwickelt, um aussagekräftige Untersuchungen abschließen zu können. Und letztlich ergeben sich erhebliche methodische Schwierigkeiten, Förderwirkungen auf regionaler Ebene zu isolieren.

Der Entwurf zur Erneuerung des „Bonny-Beschlusses“ verschiebt nun den Schwerpunkt von arbeitsplatzorientierter Zielsetzung zum Innovationsziel. Das bestehende Instrument landesweiter Informationsvermittlungsstellen soll hierfür zu einem viele partikuläre Einrichtungen integrierenden Netz regionaler Basisberatungsstellen und überregionaler Spezialberatungsstellen umgestellt werden, um interessierten Betrieben aus der gesamten Schweiz den Zugriff auf Unterstützungsleistungen zu ermöglichen (vgl. Brunner u. a. 1990).

Auch für Österreich stellt sich ein ähnliches Erfordernis in bezug auf die Beratungsstellen der Handelskammern sowie der Innovations-, Gründungs- und Technologietransferzentren unter gemischter Trägerschaft (Bund, Länder, Wirtschaftskammern, Gemeinden usw.).

Die Verfasser der Schweizer Studie behandeln schließlich auch die neuen Anforderungen an die Regionalpolitik. Dazu erstellen sie eine Synopse laufender Entwicklungen und Tendenzen:

- So geht etwa fortschreitende Internationalisierung Hand in Hand mit einem Trend zu verstärkter Regionalisierung der Wirtschaft.
- Eine zusätzliche Herausforderung für die Schweizer Regionalpolitik bildet der Prozeß der Europäischen Integration.
- Für eine genuine Querschnittsmaterie, was Regionalpolitik wesentlich ausmacht, ergeben sich noch dazu in einem Alpenland aus den ökologischen Krisenerscheinungen besondere Aufgabenstellungen.

Essentielle, aber in der Diskussion gar nicht so neue Maßnahmen zur Mil-

derung solcher dramatischer Krisensymptome sind eine stufenweise zu erhöhende Energiesteuer, eine besondere Innovationsförderung sowie gezielt umweltorientierte Normen und Verbote. Die Autoren der Studie rekurrieren vor allem auf die Untersuchung von Ernst Ulrich von Weizsäcker u. a. „Zur ökologischen Steuerreform – europäische Ebene und Fallbeispiel Schweiz“.

Das Problem der Schweiz ist ein doppeltes: Einerseits verfügt sie über große alpine Regionen mit prekärer Ökologie, andererseits ist das Schweizer Alpenvorland sehr dicht besiedelt und seit dem Zweiten Weltkrieg einem rasant fortschreitenden Zersiedelungsprozeß ausgesetzt. Die bebaute Fläche allein im „Mittelland“ wurde zwischen 1950 und 1990 um 1.300 km² größer (dreifache Fläche von Wien). Beinahe 20 Prozent des Schweizer Siedlungs- und Landwirtschaftsgebietes sind schon bebaut. Zugleich wurde die landwirtschaftliche Bodennutzung intensiviert. Naturnahe Flächen verschwanden, die Bodenbelastung mit Schadstoffen aller Art nahm zu und Bodenpreise stiegen überproportional. Trotz existierender gesetzlicher Handhaben bestehe aber laut den Autoren der Studie erheblicher Vollzugsnotstand.

Am Schluß dieser Besprechung soll noch der Stellenwert der vorgelegten Arbeit im ökonomischen Diskurs beleuchtet werden. Trotz ihrer nunmehr doch schon relativ langen Entwicklungsgeschichte und ihrer beachtlichen Ausdifferenzierung wird die Regionalökonomie von der Mainstream-Ökonomie kaum zur Kenntnis genommen. Dies hat vermutlich auch mit weitgehender Verdrängung der Flächen- und Raumdimension im aktuellen ökonomischen Diskurs zu tun. Eine der besonderen Meriten dieser Schrift besteht nun m. E. in ihrem Versuch, Regionalpolitik und Ökonomie im Zusammenhang industrie-, global-ökonomischer und ökologischer Entwicklung zu betrachten. Zumeist wird

dieser Kontext übersehen, wodurch allzu idealisierende Analysen entstehen, die den Wirkungsgrad isoliert eingesetzter regionalpolitischer Instrumente überschätzen lassen.

Die Publikation kann sehr gut als angewandtes Lehrbuch für Regionalökonomie fungieren, da es durch Einbettung regional- und industrieökonomischer Prozesse in eine veränderte europäische und internationale Arbeitsteilung und unter Einbezug galoppierender ökologischer Krisenerscheinungen keine lediglich abstrakte Ansammlung von Theoremen vermittelt. Die meisten regionalökonomischen Theorien sind also keine bloßen Gedankenspiele, sondern empirisch sorgfältig abgeleitete Generalisierungen wirtschaftlicher Entwicklungsverläufe.

Da Österreich zu den europäischen Ländern mit entwickelter föderalistischer Staatsstruktur zählt, sind viele in der Studie angestellte Überlegungen auch auf unser Land anwendbar. Die neuere Tendenz sowohl innerhalb der EU wie auch in einzelnen wichtigen Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien, Spanien, Belgien), verstärkt Föderalisierungs- und Regionalisierungsstrategien umzusetzen, bestätigt die Vorläuferrolle klassisch-föderalistischer Staaten (Schweiz, Bundesrepublik Deutschland und Österreich). Und die vor den Nationalratswahlen laufende Diskussion um eine österreichische Bundesstaatsreform demonstriert die Aktualität dieser Auseinandersetzung.

Die Publikation ist vielleicht in mancherlei Hinsicht kein originärer Entwurf – wieviele Arbeiten genügen schon einem solchen Anspruch –, sie kann aber durch ihre klar und übersichtlich strukturierte Zusammenfügung wesentlicher theoretischer und empirischer Arbeiten dennoch einen qualitativen Beitrag für die regionalökonomische Theorie und Praxis leisten.

Peter Kreisky

SOZIOGENESE DER POLITISCHEN ÖKONOMIE

Rezension von: Alfred Bürgin,
Zur Soziogenese der politischen
Ökonomie, Metropolis-Verlag,
Marburg 1994, 426 Seiten,
DM 58,-/öS 460,-.

Bücher und Abhandlungen zur Dogmengeschichte der Nationalökonomie sind überwiegend von einem der beiden folgenden Ansätze geprägt. Der eine ist exemplarisch repräsentiert etwa durch Mark Blaug's „Economic Theory in Retrospect“. Blaug's Buch befaßt sich mit den Beiträgen der berühmten Ökonomen zum theoretischen Analyseinstrumentarium der Ökonomie, wobei der heute erreichte Stand dieser Wissenschaft als Maßstab und Referenzrahmen fungiert. Es ist klar, daß bei diesem Ansatz viele Urteile davon bestimmt sind, was man als den aktuellen „Stand der ökonomischen Theorie“ betrachtet – im Unterschied zum „Stand der Technik“ gibt es keine amtliche Gutachterinstanz, die einen solchen allgemeinverbindlich definieren kann. Einem alternativen Ansatz folgt Karl Pribrams „History of Economic Reasoning“ (1): In diesem Buch steht nicht die Entwicklung des technischen Analyseinstrumentariums im Mittelpunkt, sondern die sozialphilosophischen, erkenntnistheoretischen, soziologischen und politologischen Bezüge der ökonomischen Theorie.

Das Buch von Alfred Bürgin, Professor für Wirtschafts- und Dogmengeschichte an der Universität Basel, ist zwar dem zweitgenannten Ansatz viel stärker verpflichtet als dem ersten, versucht aber doch ein Drittes, eine Kombination von Sichtweisen, die in

der dogmengeschichtlichen Literatur selten anzutreffen ist, nämlich eine Kombination von Dogmengeschichte und Wirtschaftsgeschichte. Es stellt in jeweils kritischen Phasen Darstellungen der Entwicklung der ökonomischen Theorie einerseits und der realen Wirtschaftsentwicklung andererseits nebeneinander, um so die Korrespondenz von Theorie und realer Entwicklung aufzuzeigen, vor allem im Hinblick auf die Abhängigkeit des jeweiligen Standes der Theorie von ihrem Gegenstand. Der Autor geht dabei selektiv vor, indem er für drei Perioden anhand von ausgewählten theoretischen Schriften diese Korrespondenzen beschreibt und analysiert und damit seine These von der Zeitgebundenheit allen ökonomischen Denkens zu belegen sucht.

Der erste Teil des Buches beschäftigt sich mit dem ökonomischen Denken der Antike vornehmlich anhand der Schriften des Aristoteles und mit der antiken Wirtschaftsgeschichte. Auf die Griechen geht wohl unser Begriff „Ökonomie“ zurück, doch hat ihre Antibanausie die Griechen bekanntermaßen daran gehindert, sich mit Fragen dieses Lebensbereiches in systematisch-theoretischer, d. h. in wissenschaftlicher Weise, zu beschäftigen. Aristoteles verwirft den unbegrenzten Gelderwerb um des Erwerbes willen, insbesondere durch Handel und Bankgeschäft. Er erwähnt zwar diese Formen der Tauschkunst, aber ohne im einzelnen auf sie einzugehen. Sie „genau zu beschreiben ist zwar nützlich für die Praxis, uns dabei aufzuhalten wäre aber doch zu ordinär“. (Zitiert aus der „Politik“ bei Bürgin S. 122 – alle Seitenangaben im Text beziehen sich auf das rezensierte Buch.) Unter dem Aspekt der Sicherung des politischen Gleichgewichts in der Polis erschien den Griechen die Erwerbskunst eher als eine Gefahr, welche die Unterschiede zwischen Armen und Reichen verstärkt. Aristoteles erkannte andererseits sehr wohl die gesell-

schaftsstiftende Bedeutung des Tausches und stellte in seiner Nikomachischen Ethik sehr tiefeschürfende Überlegungen zur Werttheorie an, auf die Bürgin detailliert eingeht. Ebenso wie der unterschiedliche politische Status der Bewohner der Polis (Sklaven, Metöken ohne Bürgerrechte) einer Höherentwicklung der Wirtschaft bei den Griechen im Wege stand, schuf er auch ein unlösbares werttheoretisches Problem: Was als Produkt unterschiedlicher Arten von Arbeit als gleichwertig getauscht wird, „wird hergestellt durch Übereinkunft, indem die Gesellschaft selbst und von vornherein die Andersheit von (z. B. G. Ch.) Arzt und Bauer eingerichtet und geschaffen hat. Es ist demnach die Polis, die die Andersheit setzt und zugleich die Gleichheit zu schaffen versucht. Dies mag heißen, daß alle Gemeinschaften und Gesellschaften je nach den Umständen ihrer Genesis und Entfaltung und je nach ihren soziokulturellen Inhalten neue Kriterien der Austauschverhältnisse schaffen.“ (S. 147) Für die Idee eines Marktes als eines abstrakten Mechanismus, der die Gleichwertigkeitsmaßstäbe schafft, fehlten in der antiken Wirtschaft die realen Voraussetzungen. Markt (agorá) ist für die Griechen „ein konkreter Ort, auf dem sich leibhaftige Menschen begegnen, kaufen und verkaufen ..., nicht nur der Ort des Warenaustausches, Ort wo man sich verpflegen kann, sondern auch Versammlungsort, Gerichtsplatz und Kultstätte.“ (S. 146)

Eher nur als kurze Verbindungsglieder zwischen dem ersten, dem ökonomischen Denken der Antike, und dem letzten, der Entstehung der modernen politischen Ökonomie gewidmeten Teil sind die wesentlich knapper gefaßten Abschnitte über die mittelalterliche Stadtwirtschaft und die Renaissanceökonomie konzipiert. In der von Handel und Handwerk lebenden Stadt des Mittelalters wurde erstmals die antike Antibanausie überwunden und

Arbeitsfleiß und Sparsamkeit als gesellschaftlich anerkannte Tugenden durchgesetzt, da in der Stadt das Handwerk und Handel betreibende Bürgertum gesellschaftlich und politisch den Ton angab. In den ursprünglich wirtschaftlich am weitesten fortgeschrittenen italienischen Städten kam der moderne Kapitalismus allerdings nicht zum Durchbruch, sie verfielen ab dem 16. Jahrhundert wieder der Stagnation. Bürgin führt diese Entwicklung auf eine „Aristokratisierung des Bürgertums“ (S. 212) zurück. Statt in Produktionsstätten, neue Techniken und in neue Märkte zu investieren, legten die Unternehmer des italienischen Frühindustrialismus ihren Reichtum in ländlichem Grundbesitz, in Gütern und Palästen an, wodurch die Dynamik der Stadtwirtschaft wieder zum Erliegen kam und sogar eine gewisse Reagrarisierung Platz griff. Kaum behandelt wird in diesen beiden Kapiteln das ökonomische Schrifttum der Zeit – Thomas von Aquin z. B. überhaupt nicht, und die italienischen Ökonomen des 17. und 18. Jahrhunderts, welche Schumpeter bereits in seiner Abhandlung „Epochen der Dogmengeschichte“ bemerkenswert hoch einschätzte (2), werden nur ganz cursorisch erwähnt und wohl unter ihrem Wert abgehandelt.

Unterschiede im Erfolg bei der Handwerks- und insbesondere bei der Händlertätigkeit hatten mit fortschreitender Entwicklung der mittelalterlichen Stadt zunehmende Vermögens- und Einkommensunterschiede zur Folge, so daß sich auch bei grundsätzlich positiver Bewertung von Fleiß und Erwerbsstreben wieder die Frage stellte, inwieweit dieses nicht dem Gemeinwohl schädlich sei, indem der Reichtum der wenigen zu Lasten der anderen Mitbürger gehe.

Es ist kaum bekannt, daß das Verhältnis von Eigennutz und Gemeinwohl, das zentrale Thema der klassischen politischen Ökonomie, in Deutschland bereits im 16. Jahrhun-

dert in einigen Denkschriften an den Kaiser bzw. an den Reichstag diskutiert wurde. Bürgin zitiert ausführlich aus solchen Schriften des als Juristen bekannten Conrad Peutinger sowie des Ulmer Kaufmanns Leonhard Fronsperger, der 1564 in Frankfurt eine Schrift mit dem Titel „Von dem Lob des Eigen Nutzen“ veröffentlichte. Darin findet sich der Satz: „Denn welcher Kauffmann ist je uber Meer gefahren / hat sein Leib und Leben gewagt / daß er Specerey und andere Kauffmannschafft ... auss India herüber brechte / gemeinem nutz zu gut / wenn in nicht Eigner nutz oder geitz dazu reizte.“ (S. 262)

In diesen Schriften wird – anders als in jenen der Merkantilisten und Kameralisten – die Wirtschaftstätigkeit vom Bürger bzw. vom Unternehmer aus gesehen, was von Bürgin auf die spezifischen Verhältnisse Deutschlands, nämlich die Schwäche seiner politischen Zentralgewalt, zurückgeführt wird. Es zeigt sich, „daß Schriften, welche im nicht-deutschen Raum in irgendeiner Weise städtisches oder bürgerliches Bewußtsein artikulieren, auch staatliches Bewußtsein mitdenken und mitfühlen“, und andererseits, „daß der deutsche Raum für eine gewisse Zeit – an der Schwelle vom Mittelalter zur Neuzeit – von der Vorstellung vom Gemeinnutz zum Eigennutz deutlicher markiert wurde, daß diese Bürgerlichkeit, bevor sie in andere Bahnen geriet, sich autonomer vernehmen lassen konnte als in anderen Ländern.“ (S. 266)

Mit dem Verlust der wirtschaftlichen Vorrangstellung der oberdeutschen Städte erlitt auch das ökonomische Denken in Deutschland einen entscheidenden Rückschlag. Es entspricht der Logik der Korrespondenz von ökonomischem Denken und wirtschaftlicher Entwicklung, wenn die merkantilistische Denkrichtung, in welcher der Staat (bzw. die Nation) implizit oder explizit das Subjekt des Handelns ist, in Frankreich, dem er-

sten Nationalstaat des Kontinents, beheimatet ist. Quesnays Kreislauftheorie mit ihrer eigentümlichen Vorstellung von dem, was produktive Arbeit darstellt, ist für Bürgin ein Reflex der aristokratischen Gesellschaftsstruktur des alten Frankreich. In England hingegen, wo die Zentralgewalt ebenfalls stark war, strebten schon früh die bürgerlichen Schichten mit Erfolg danach, an der Kontrolle dieser Macht teilzuhaben. Nicht ohne staatliche Hilfestellung, aber viel stärker als in Frankreich von spontanen Kräften getragen, entwickelte sich in England ein expansiver gewerblich-industrieller Sektor. Die ökonomischen Schriften aus dem Kreis der frühen Industriellen und Handelsleute enthalten bereits die Gedanken über Eigennutz und Gemeinwohl, Marktmechanismus etc., aus denen Adam Smith das erste umfassende System einer politischen Ökonomie aufbaute.

Immer wieder argumentiert Bürgin gegen eine Dogmengeschichte, welche die gesamte Entwicklung des nationalökonomischen Denkens unter dem Gesichtspunkt eines Fortschreitens zur neoklassischen Ökonomie als der Ultima ratio der Nationalökonomie betrachtet. „Ein theoretisches Denken wie das neoklassische, das ein Smithsches Erbe zu vertreten meint, geht schon deshalb fehl, weil es in einem stationär konzipierten Modell ein geschichtliches Ergebnis, nämlich den Prozeß der gesellschaftlichen Rationalisierung, in der Theorie wohl aufnimmt, den Prozeß selbst jedoch ausklammert, Geschichte negiert und gesellschaftlichen und sozialen Wandel ausschließt.“ (S. 390) Es wird nirgends präzisiert, was mit dem kritisierten Paradigma „Neoklassik“ eigentlich gemeint ist, jedoch geht aus einer anderen Stelle, in der M. Blaug mit Joseph Schumpeter in einen Topf geworfen wird, hervor, daß eigentlich viel allgemeiner die isolierende Betrachtung der Entwicklung des abstrakten Analyseinstrumentariums ins Visier

genommen werden soll: „Operiert man im Sinne von Schumpeter und Blaug mit einem neoklassischen Analyseinstrumentarium, so setzt man a priori eine marktförmige Ökonomie als distinkten Handlungsraum und modernes ökonomisches Denken als ahistorisch voraus.“ (S. 325)

Es soll hier nicht untersucht werden, inwieweit Blaug diese Behauptung wirklich trifft – Schumpeter ist hier zweifellos das falsche Objekt, wenn man sich bloß den einen lapidaren Satz aus der Einleitung zu seiner *History of Economic Analysis* in Erinnerung ruft, in dem festgestellt wird, „that the subject matter of economics is itself a unique historical process ... so that, to a large extent, the economics of different epochs deal with different sets of facts and problems.“ (3) Andererseits ist jedoch die Entwicklung des wissenschaftlichen Analyseinstrumentariums nicht ausschließlich als jeweils eigene Reaktion auf die Probleme, welche die Zeit gerade stellt, zu erklären, sondern *auch* durch die immanente Logik der Entwicklung der Wissenschaft selbst.

Es ist daher nicht illegitim, diesen letzteren Aspekt in den Mittelpunkt der Dogmengeschichte zu stellen, wenn man sich der Grenzen dieser Betrachtungsweise bewußt ist – ebenso, wie der von Bürgin verfolgte Ansatz

legitim und auch produktiv ist, wie sein Buch beweist. Die Ablehnung einer *History of Economic Analysis* schüttet gewissermaßen das Kind mit dem Bad aus. – Von solchen metatheoretischen Querelen abgesehen hat Alfred Bürgin ein inhaltsreiches und interessantes Buch geschrieben, das eine stets anregende Lektüre bietet.

Günther Chaloupek

Anmerkungen

- (1) Siehe dazu die Rezension der deutschen Ausgabe dieses Werkes in dieser Zeitschrift: Chaloupek (1994).
- (2) Schumpeter (1914) 36 f.
- (3) Schumpeter (1954) 5.

Literatur

- Blaug, Mark, *Economic Theory in Retrospect* (Homewood/Illinois 1968).
- Chaloupek, Günther, Dogmengeschichte als Geschichte der historischen Vernunft, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 19/4 (1993) 598–602.
- Pribram, Karl, *Geschichte der ökonomischen Vernunft*, 2 Bände (Frankfurt a. M. 1992).
- Schumpeter, Joseph A., *Epochen der Dogmen- und Methodengeschichte*, in: *Grundriß der Sozialökonomik*, I. Abteilung (Tübingen 1914).
- Schumpeter, Joseph A., *History of Economic Analysis* (Boston-Oxford 1954).

DIE ÖKONOMISCHEN FOLGEN DES MONARCHIEZERFALLS

Rezension von: Peter Eigner, Andreas Weigel, Außer Streit gestellt. Die österreichische Postsparkasse als Modell geldwirtschaftlicher Integration Mitteleuropas 1883–1938, Österreichische Postsparkasse, Wien 1992, 111 Seiten;

Jürgen Nautz, Die österreichische Handelspolitik der Nachkriegszeit 1918–1923. Die Handelsvertragsbeziehungen zu den Nachfolgestaaten, Böhlau-Verlag, Wien – Köln – Graz 1994, 603 Seiten.

Die Auflösung der Sowjetunion und die daraus entstehenden Probleme haben die Aufmerksamkeit vieler Ökonomen und Wirtschaftshistoriker auf den Zerfall der österreichisch-ungarischen Monarchie gelenkt, weil sie annehmen, daß sich aus diesem Prozeß für die Gegenwart Lehren ziehen ließen. In Österreich hatte dieses Forschungsobjekt naturgemäß schon längere Zeit das Interesse der Wirtschaftshistoriker geweckt. Doch vermögen die gegenwärtigen Studien stets neue, relevante Aspekte in den Vordergrund zu rücken.

Eine davon erschien im Zuge der von der Postsparkasse entfalteten Initiative, die Geschichte ihres Hauses von einem Team jüngerer Wirtschaftshistoriker unter Federführung von Univ.-Doz. Michael Wagner aufarbeiten zu lassen.

Eingangs analysieren P. Eigner und A. Weigel darin die Postsparkasse als Instrument der geldwirtschaftlichen Integration des damaligen Staatsgebietes. Durch das dichte Netz der Postämter war es der österreichischen – und später auch der ungarischen –

Postsparkasse möglich, weiteste Kreise der Bevölkerung zu bedienen. Dem mit der Gründung des Instituts 1873 aufgenommenen Sparverkehr folgte zehn Jahre später der Scheckverkehr als weiterer wesentlicher Schritt zur wirtschaftlichen Erschließung des Landes.

Kern der Studie jedoch bildet die Darstellung der Abläufe nach dem Zerfall der Monarchie, als die Nachfolgestaaten darangingen, jeweils eigene Institute zu gründen. Sie vermittelt das auch für andere Bereiche der Auflösung des bisherigen Staatsgebietes geltende Charakteristikum einer relativ friedlichen und zivilisierten Vorgangsweise. Das ging in der Postsparkasse so weit, daß sogar Fachpersonal für den Beginn der Geschäftstätigkeit der neuen Institute in den Nachfolgestaaten zur Verfügung gestellt wurde. Wenngleich manche Friktionen in diesem Ablösungsprozeß die Transaktionskosten erhöht haben müßten, dürften sie sich in diesem Sektor noch in engen Grenzen gehalten haben – sieht man von jenen ab, die sich natürlich auch im Zahlungsverkehr zwischen unterschiedlichen Staatsgebieten mit eigener Währung ergeben mußten.

Zwei kleinere Einwände zu dieser äußerst verdienstvollen Arbeit seien erhoben: Daß das „... Ausmaß der wirtschaftlichen Rückständigkeit der Donaumonarchie ... bis heute in der wirtschaftshistorischen Forschung umstritten...“ (S. 12) sei, trifft wohl im Licht der neueren Literatur nicht zu. Weiters hätte man sich einige zumindest qualitative Überlegungen über die ökonomischen Kosten der Trennung in diesem Bereich gewünscht.

Eine umfassende Studie dieses Komplexes präsentiert J. Nautz (Die österreichische Handelspolitik der Nachkriegszeit 1918 bis 1923). Der Autor bettet sein eigentliches Thema in eine detaillierte Darstellung der gesamten wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten in der unmittel-

baren Nachkriegszeit. Die Arbeit beruht einerseits auf der Auswertung einschlägiger Literatur nach dem letzten Stand, aber auch auf eigenen Beiträgen. So repräsentieren die Daten über Volumen und Länderstruktur des österreichischen Außenhandels 1919 eine wichtige, neue quantitative Information über die Phase.

Nautz untersucht zunächst die wirtschaftliche Ausgangslage nach dem 1. Weltkrieg. Welches ökonomische Gewicht kam dem heutigen Bundesgebiet im Rahmen der österreichisch-ungarischen Monarchie zu? In welcher Weise wurde die österreichische Republik von den Friedensverhandlungen in St. Germain betroffen? In der Folge beschäftigt sich der Autor mit den „Problemzonen der österreichischen Nachkriegswirtschaft“; er analysiert die Ernährungslage, die Kohleversorgung, die Situation der Industrie, den Zusammenbruch des Verkehrswesens, die Inflation, vor allem aber die Politik der Banken, deren Aktivitäten ja die Entwicklung der österreichischen Wirtschaft während der ganzen Zwischenkriegszeit – in negativer Weise – nachhaltig beeinflussen sollte.

Abgeschlossen wird dieser Abschnitt mit einer Untersuchung von Volumen und Struktur des österreichischen Außenhandels in dieser Phase, und hier erweist sich folgendes: Trotz des Zerfalls der Monarchie und vielfältiger Handelshemmnisse bleibt der Außenhandelsanteil der Nachfolgestaaten dominierend. Auf sie entfallen gut die Hälfte der Ausfuhren und fast ebensoviel der Einfuhren. Demgegenüber fällt der Außenhandel mit den anderen – wesentlich kaufkräftigeren – Nachbarn, wie Deutschland und der Schweiz, wesentlich ab. Daraus erhellt die Bedeutung der politisch-historischen Determinanten gegenüber den ökonomischen.

Bemerkenswert bleibt freilich die relativ höherer Bedeutung Deutsch-

lands in der unmittelbaren Nachkriegszeit, die in der Folgezeit wieder zurückging; ein Phänomen, das noch zu verfolgen wäre. Entscheidend für die österreichische Wirtschaftsentwicklung wurde allerdings, daß das Außenhandelsvolumen dramatisch zurückging. Nautz weist darauf hin, daß dafür in den unmittelbaren Nachkriegsjahren Produktionsbeschränkungen im Inland (mangelnde Rohstoffe und Energie) maßgebend gewesen sein dürften – im Lichte der späteren, gedämpften Entwicklung scheint das allerdings nur ein Faktor unter mehreren gewesen zu sein.

Nach dieser ökonomischen Einleitung entwickelt Nautz die Leitlinien der damaligen österreichischen Außenpolitik, in welcher sich der realitätsbezogene Renner gegenüber dem ideologieverhafteten Bauer durchsetzte. Verbalen Anschlußbekundungen zum Trotz wurde sehr früh eine Politik der Annäherung an die Nachfolgestaaten betrieben. Natürlich diktierten in erster Linie die Notwendigkeiten des Außenhandels diese Politik. Letztlich führte dieser Kurs deshalb zum Erfolg, weil die Notwendigkeiten von allen Beteiligten, einschließlich der Siegermächte, erkannt wurden.

Dieser Prozeß wird vom Autor auf der Basis eigener Archivarbeit detailliert beschrieben, wobei er eine Fülle interessanter Einzelheiten zutage fördert. Insgesamt hat Nautz einen wichtigen Beitrag zu einer Periode der österreichischen Wirtschaftsgeschichte geleistet, für welche wenige Publikationen vorliegen. Dem Leser wird einmal ein umfassender Überblick über die ökonomischen Abläufe geboten, weiters aber eine intensive und kenntnisreiche Analyse des Außenhandels wie der Außenhandelspolitik – ein wertvolles Buch.

Felix Butschek

ÖSTERREICHS GESELLSCHAFT IM 20. JAHRHUNDERT

Rezension von: Ernst Hanisch,
Der lange Schatten des Staates.
Österreichische Gesellschafts-
geschichte im 20. Jahrhundert
(1890–1990), Edition Österreichische
Geschichte in 10 Bänden, Band 10,
Ueberreuter, Wien 1994, 600 Seiten.

Große Entwürfe sind rar geworden in der österreichischen Zeitgeschichte. Die Geschichte scheint in Geschichten zu zerfallen. Innovative Detailergebnisse, in einer Unzahl von Aufsätzen in Zeitschriften und Sammelwerken präsentiert, lassen den Überblick vermissen. Die Forschung selbst ist vielfältiger geworden: Eine wie immer definierte „Sozialgeschichte“ hat alte Formen deskriptiver Politikgeschichte abgelöst, das Interesse am Alltag, die Darstellung der Bedingtheit von Kultur und Lebensweise und gruppenspezifische Untersuchungen rückten in den Mittelpunkt des historiografischen Interesses. Biografische Studien, lange Zeit vernachlässigt, scheinen eine neue Renaissance zu erleben. Mit Recht fordern Frauen ihren Anteil an einer bisher überwiegend von Männern erforschten und dargestellten Geschichte. Kritische Lokal- und Regionalstudien gehören heute bereits zum unverzichtbaren Repertoire der Geschichte. Diese Vielfalt der Themen und Inhalte findet seine Entsprechung in einer nahezu unüberschaubaren Fülle theoretischer Ansätze, die Gemeinsam- und Vergleichbarkeiten kaum noch zulassen. Umso erfreulicher ist es, wenn doch der Versuch einer Zusammenschau, einer über einen längeren Zeitraum veranschlagten Ge-

schichte unseres Landes und seiner Gesellschaft gemacht wird.

Ernst Hanisch hat sich der Tortur unterzogen, eine österreichische Gesellschaftsgeschichte der Jahre 1890 bis 1990 zu verfassen. Um es vorweg zu schreiben: Es ist ein gelungenes Unterfangen, soweit die Integration verschiedener geschichtstheoretischer Ansätze und Betrachtungsweisen überhaupt möglich ist. Im Rahmen einer breit und offen konzipierten Theorie der Modernisierung versuchte der Autor mit der Kategorie von sich veränderten Lebenschancen Wirtschaft, Politik und Kultur in ihrer Bedingtheit und Entwicklung zu skizzieren. Dieser Ansatz ermöglicht die Rezeption verschiedener Subtheorien und Teilansätze, ohne den Blick auf das Ganze, auf Traditionen und Brüche, zu verlieren. Gewiß, ein derartig umfangreiches Werk muß den Spezialisten für bestimmte Epochen oder Themen herausfordern, zumal dann, wenn er seine Ansichten nicht im Detail wiedergegeben oder entsprechend bewertet sieht. In Hinblick darauf wären vom Rezensenten denn auch viele Anmerkungen zum vorliegenden Werk anzubringen, insbesondere wenn sich der Autor hier und da zu sehr in die lockere Aneinanderreihung politischer und struktureller Ereignisse und Mechanismen verliert, oder – dies scheint überhaupt ein Defizit zu sein – der Rezeption der politischen Ereignisse durch die Bevölkerung – bzw. deren Schichten und Klassen – zu wenig Beachtung geschenkt wird und regionale Traditions- und Mentalitätsunterschiede zu wenig begreifbar gemacht werden.

Auch bestimmte vom Autor vorgenommene Gewichtungen sind nur mit Schwierigkeiten oder kaum nachvollziehbar: Werden etwa in der Darstellung des Nationalsozialismus die Herrschaftsstruktur und ihre Träger einer relativ detaillierten Analyse unterzogen, so fehlt eine Betrachtung der unter der Ebene der gesetzgebenden Körperschaften angesiedelten Institu-

tionen und Verbände sowie ihrer Politik für die Zeit der 2. Republik. Die Sozialpartnerschaft in ein paar Zeilen als „Phantom“ abzuhandeln, „ohne Adresse, ohne Telefon informell und ohne demokratische Kontrolle, als Provisorium gedacht“ (S. 432), entspricht wohl nicht den realen Verhältnissen, wiewohl überhaupt der in diesem Zusammenhang aufgezeigten „Analyse“ nicht zu folgen ist.

Man merkt es an allen Ecken und Enden, Hanisch ist Gefangener seiner in der Einleitung formulierten These, „daß sich in Österreich eine besonders starke staatlich-bürokratische Tradition entfaltet hat, daß Modernisierungen häufig von oben ausgehen, daß sich die ‚bürgerliche Gesellschaft‘ nie so recht vom Staat freispielen kann“: Die Darstellung der Politik dominiert den „langen Schatten des Staates“. Den sozio-kulturellen Bewegungen „auf ebener Erde“, dem Mit- und Gegeneinander auf lokaler und regionaler Ebene, den auf die „große Politik“ wirkenden Gruppen- und Partialinteressen bestimmter Lobbys, wird kaum Beachtung geschenkt. Der Frage, ob und in welcher Form somit das sogenannte „Basisverhalten“ konstitutiv für die politische Entwicklung war, wird zu wenig nachgegangen.

Auch das einleitend erwähnte Konzept der Lebenschancen als forschungsleitendes Interesse scheint für den Leser nicht stringent durchgehalten. Nahmen etwa im Laufe der Jahrzehnte, nur unterbrochen durch Kriege und deren Folgen, die individuell fühl- und erlebbaren Aussichten einer Lebensplanung für einen längeren

Zeitraum zu, so scheinen sich gegen Ende des 20. Jahrhunderts die Erwartungen- und Handlungszyklen im Zeichen eines beschleunigten, strukturellen Wandels, der völlig neue, bisher nicht gekannte Anforderungen an die einzelnen stellt, wieder zu verkürzen. Klassen, Lager, Milieus und Familie brechen auseinander, die Loyalität zu Großgruppen, wie Kirche, Parteien oder Verbände, sinkt. Das Biografisch-individuelle scheint das Kollektiv-solidarische abzulösen. Diesen Folgen der teilweise erst im Laufe der achtziger Jahre spürbaren Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft wird von Hanisch im Schlußkapitel zu wenig Rechnung getragen.

Ungeachtet dieser Einwände, die den Wert des vorliegenden Werkes nicht zu schmälern beabsichtigen, bietet das Buch eine unverzichtbare Zusammenschau der kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung Österreichs im 20. Jahrhundert. Insbesondere die lockere Sprache, die lässige Art der Formulierung komplizierter Entwicklungen (die so manche[n] Expertin[en] die Haare zu Berge stehen lassen) machen das Buch auch für Laien interessant und ermöglichen einen leicht lesbaren Einblick in die österreichische Gesellschaftsgeschichte. Es ist denn auch nicht unangemessen, vielmehr ein Beitrag zur Hebung der Ausbildungsqualität, Maturanten aus Geschichte und angehenden Historikern dieses Buch – anstatt der auf Hochglanzpapier gedruckten, aufwendig bebilderten, aber inhaltlich meist mangelhaften Lehrbüchern – zur Pflichtlektüre vorzuschlagen.

Klaus-Dieter Mulley

ÖKONOMISCHE UND RECHT- LICHE GRUNDLAGEN DER GEMEINNÜTZIGEN WOHNUNGS- WIRTSCHAFT

Rezension von: Karl Korinek, Ewald
Nowotny (Hrsg.), Handbuch der
gemeinnützigen Wohnungswirtschaft,
Orac Verlag, Wien 1993, 488 Seiten,
öS 1.500,-.

Der 65. Geburtstag von Dr. Alfred Holoubek, einem langjährigen Funktionär der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, war Anlaß, verschiedene Ökonomen und Juristen einzuladen, in diesem Handbuch in insgesamt 20 Fachkapiteln ihre Sicht der wirtschaftswissenschaftlichen und rechtlichen Grundlagen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft darzulegen.

„Geschichte und Entwicklung der Gemeinnützigen Bauvereinigungen in Österreich“ betitelt Klaus Lugger seinen einführenden Beitrag über die historischen Grundlagen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft.

Ausgehend von vereinzelt Antworten auf die im 19. Jahrhundert rapide zunehmende Wohnungsnot, die von Gemeinden, kirchlichen Einrichtungen sowie einigen Dienstgebern gesetzt wurden, entwickelte sich aufgrund des Vereinspatentes von 1852 und des 1873 ergangenen Gesetzes über die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften erstmals eine organisierte Form der Selbsthilfe im Rahmen von Baugenossenschaften. Die Genossenschafter mußten aber hohe Eigenmittel aufbringen.

Erst 1907/1908 wurden Mittel des Staates gezielt für „Wohnbauförderung“ eingesetzt, die Höhe dieser Mittel war aber unzureichend („Kaiser Franz Josef I. Regierungs-Jubiläumsfonds 1908“). In diesem Regulativ wurde der eigentliche Beginn einer in

ihren Grundzügen noch heute vorliegenden Form der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft gelegt, da darin bis heute gültige Prinzipien (Beschränkung der Gewinnausschüttung, kostendeckende Mieten, Pflicht der Revision etc.) festgelegt waren.

Die Not nach dem Ersten Weltkrieg und der fehlende private Wohnungsbau brachten vor allem in Wien eine mächtige Siedlerbewegung hervor, die in Form von Selbst- und Nachbarschaftshilfe Reihenhäuser zu errichten begann. Aus dieser Zeit stammt auch die Parole „Gebt uns Land, Holz und Stein, und wir machen Brot daraus“. Die Siedlerbewegung machte Anfang der zwanziger Jahre ca. 55 Prozent des gesamten Wohnprogramms in Wien aus. Ab etwa 1924 drängte der enorme Gemeindewohnungsbau in Wien die Bedeutung der gemeinnützigen Wohnbautätigkeit weiter zurück.

Mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten 1938 wurden die Genossenschaften als die Art der gemeinnützigen Bauträger, die vom Staat nicht so einfach zu kontrollieren waren, zurückgedrängt.

Nach dem Krieg erlebte die gemeinnützige Wohnungswirtschaft eine gewaltige Entwicklung. Diese begründet sich auf die umfangreiche staatliche Hilfe durch den enormen Ausbau der staatlichen Förderung und die Vergabe von WohnbauförderungsmitteIn an gemeinnützige Bauvereinigungen. Der von der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft verwaltete Wohnungsbestand stieg so von 45.000 im Jahre 1945 auf über 600.000 im Jahre 1992.

Klaus Lugger schließt an diese historischen Betrachtungen Bemerkungen über die Zukunftsperspektive des gemeinnützigen Wohnbaus an. Bezogen auf die derzeit vermehrt geäußerte Kritik an der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft meint er, daß sich die Tätigkeit der Genossenschaften und der Kapitalgesellschaften weiterhin dem Ziel unterzuordnen hat, sich um

den kleinen und mittleren Verdiener zu kümmern und ihm eine langfristige Sicherheit zu bieten. Das gemeinnützige Kapital, hier meint Lugger wohl vor allem die staatlichen Förderungsmittel, die gemeinnützige Bauvereinigungen erhalten, müsse massiv den untersten Einkommensschichten zugeführt werden: „Wenn dieses Ziel aus den Augen verloren wird, gibt es für die ‚Gemeinnützigen‘ in ihrer heutigen Form keine Zukunft.“

Ewald Nowotny und Wolfgang Heidl behandeln die verschiedenen sozial- und gesellschaftswissenschaftlichen Aspekte, die bei der Auseinandersetzung mit dem Begriff „Wohnen“ in Betracht zu ziehen sind. Neben einer Untersuchung der ökonomischen Charakteristika von Wohnungsmärkten, welche die Autoren als höchst unvollkommene Märkte klassifizieren, werden die verschiedenen Verflechtungen der Wohnungsmärkte mit anderen Wirtschaftsbereichen und Fragen der Einkommens- und Vermögensverteilung besonders betrachtet.

Nach einer Analyse der methodischen Probleme und empirischen Ergebnisse von Wohnungsbedarfsprognosen erörtern sie verschiedene Instrumente der Wohnungspolitik in Österreich. Bestandsorientierte Instrumente wie Mietrechtsgesetz, einkommensabhängige Beihilfen für Mieter und Wohnhaus-sanierungsförderung werden neubauporientierten Instrumenten – Wohnbauförderung, steuerliche Bestimmungen, Bausparen – gegenübergestellt.

Zwar wurden in den letzten Jahren durchschnittlich 73 Prozent aller jährlich neuerrichteten Wohnungen im Rahmen der staatlichen Wohnbauförderung unterstützt, die seit der Verlängerung der Förderungsbestimmungen zunehmende Wohnbauförderung mittels Annuitätenzuschüssen ist aber zu kritisieren, da der Erfolg stark von den Zinsforderungen der jeweiligen Banken abhängig ist.

Vor allem in städtischen Regionen entfalten gemeinnützige Bauvereini-

gungen sehr starke Bautätigkeiten. So werden etwa in Wien 23,4 Prozent aller Wohnungen von diesen verwaltet. In der letzten Zeit ist ein merklicher Rückgang von deren Bautätigkeit in Ballungszentren zu beobachten. So haben diese noch 1989 74 Prozent der Gesamtbauleistung in Graz erbracht, 1991 waren es nur mehr 26 Prozent. Ähnlich große Differenzen gab es in Innsbruck und Bregenz.

Die Rolle der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft im Rahmen der österreichischen Wohnungspolitik ist unbestritten eine sehr bedeutende, allgemein und auch in diesem Beitrag wird jedoch vergessen, daß die umfangreiche Bautätigkeit nur im Zusammenhang mit der massiven staatlichen Förderung möglich war. Die daraus resultierende Rolle der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft als „Treuhand“ der öffentlichen Hand wäre stärker herauszustreichen.

Abschließend bieten Nowotny und Heidl noch einen Abriss über die Situation der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich.

Mit „Baulandentwicklung und Wohnungspolitik als vernetztes System“ hat Hubert Zeitlhofer eines der in der Gegenwart und in Zukunft brennendsten Probleme des sozialen Wohnbaus aufgegriffen. Er hebt in seinem Beitrag die Problematik der rasant steigenden Bodenpreise hervor und kritisiert sehr heftig die mangelnde Bereitschaft, Baulandpolitik und Wohnungspolitik aufeinander abzustimmen. Alle politischen Parteien würden sich zu den sozialen Verpflichtungen des Eigentums an Grund und Boden bekennen, jedoch werden keine wirksamen Maßnahmen gegen die Bodenspekulation getroffen.

In diesem Zusammenhang muß der Rezensent aber anmerken, daß auch verschiedene gemeinnützige Bauvereinigungen in der Vergangenheit das Steigen der Bodenpreise – durch gegenseitige Konkurrenzierung am Bo-

denmarkt und durch Fremdmittelfinanzierung des Grundstückserwerbs – mitverursacht haben. Auch die großzügige gesetzliche Regelung bezüglich der Verzinsung der Mittel, die für die Grundkosten aufgewendet wurden, geht auf eine Initiative der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zurück. Dies kann sicher nicht als Beitrag zur Verminderung der Grundkostenbelastung der Nutzer angesehen werden.

Über Zustand und Wirkung der gesamten Wohnungspolitik meint Zeitlhofer, daß vor allem in den letzten zwanzig Jahren die soziale Komponente der Wohnungspolitik nur noch in sehr geringem Maße beachtet wird. „Die Ausgrenzung der ärmeren Bevölkerung aus der Reichweite staatlicher Wohnungspolitik, die Ausbeutung der Gastarbeiter am freien Wohnungsmarkt sowie die für den unteren Teil des gesellschaftlichen Mittelstandes bereits annähernd unerschwinglich hohen Wohnungskosten führen bereits jetzt zu großen sozialen Spannungen, die jedoch verdrängt werden.“

Die Verantwortung dafür nur auf eine verfehlte staatliche Wohnungspolitik abzuschieben, erscheint nach Meinung des Rezensenten aber zu einfach, könnte doch die gemeinnützige Wohnungswirtschaft aus eigenem ihren Beitrag leisten. Warum werden die günstigen Mietwohnungen in bereits etwas älteren Bauten bei ihrer Neuvermietung nicht bevorzugt an die besonders einkommensschwachen Haushalte vergeben? Warum werden in der Praxis bei der Vergabe geförderter Wohnungen Gastarbeiter nicht entsprechend berücksichtigt?

In ihrem Kapitel „Zur politischen Ökonomie der Wohnungsgemeinnützigkeit“ erörtern Wolfgang Blaas und Brigitta Brezina zuerst unter den Abschnitten „Marktsteuerung, Marktversagen“ sowie „Staatsintervention und Staatsversagen“ die ordnungspolitische Diskussion in der Wohnungswirtschaft. Die wichtigste negative Folge

eines „freien“ Wohnungsmarktes sei das Ausschließen der nicht kaufkräftigen Nachfrager vom Markt. Daraus resultieren Überbelag in schlechten und kleinen Wohnungen sowie Obdachlosigkeit. Auch Blaas und Brezina sehen das Staatsversagen in der Tatsache, daß ein Großteil der Wohnbauförderungsmittel an den ärmeren Schichten vorbeifließt und den mittleren bzw. oberen Einkommensschichten zukommt.

Das Beispiel, daß den zwar beim Kauf einer geförderten Eigentumswohnung noch förderungswürdigen Käufern einige Jahre später nach Prüfung ihrer Einkommenssteigerungen nicht etwa die laufenden Rückzahlungen angehoben werden, sondern sogar vorzeitige, begünstigte Rückzahlungen mit Nachlassen auf das ausstehende Darlehen bis zu 50 Prozent angeboten werden, sei hier ebenfalls als unverständliche „Superförderung“ von mittleren und oberen Einkommensschichten erwähnt.

Nach einer ausführlichen Darstellung der Leistungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in Österreich bieten Blaas und Brezina im Hinblick auf ihre Kritik der unzureichenden verteilungspolitischen Treffsicherheit der Wohnbauförderung Vorschläge zur Reform: Die Förderung von Eigentumswohnungen soll eingeschränkt werden, Eigenmitteleinzahlungen der Mieter abgeschafft und die Vergabe der Wohnungen nach erkennbaren sozialen Kriterien durchgeführt werden. Durch Förderung der Konkurrenz der Bauvereinigungen untereinander sollen die Kosten gesenkt werden.

Auch Markus Marterbauer sieht „Verteilungspolitische Probleme der Wohnungspolitik“. Er meint, daß vor allem die Einkommensgrenzen für die Förderungswürdigkeit zu hoch angesetzt sind. Weiters sind aufgrund der Wohnbauförderungsvorschriften der meisten Bundesländer die Eintrittsbarrieren in den geförderten Wohnbau für Bezieher niedriger Einkommen in-

akzeptabel hoch. Marterbauer fordert Mietzinsobergrenzen im privaten Altbereich, eine Fehlbelagsabgabe im geförderten Wohnbau für ursprünglich begünstigte Personen, die jedoch nunmehr aufgrund der Einkommensdynamik weit besser gestellt sind, und die weitgehende Konzentration der Neubautätigkeit auf den Mietwohnungsbereich.

Weitere wirtschaftswissenschaftliche Grundlagen werden von Eva Bauer in ihrem Beitrag „Betriebswirtschaftliche Aspekte der Wohnbaufinanzierung“ und von Peter Mooslechner in „Das System der Wohnbaufinanzierung in makroökonomischer Perspektive“ untersucht.

„Objektförderung versus Subjektförderung“ betitelt Edwin Deutsch seinen Beitrag. Die Thesen, Risiken und Kosten beider Förderungssysteme werden eingehend problematisiert. Deutsch tritt für den Ausbau der Subjektförderung unter grundsätzlicher Beibehaltung des Mischsystems aus Objekt- und Subjektförderung ein.

Gerhard Schuster beschäftigt sich mit Strukturfragen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Bei der Diskussion der politischen Funktion und des gesetzlichen Auftrags der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft kritisiert er die mangelnde Konkretheit der staatlichen Zielvorgaben. Daraus kann man schließen, daß auch Schuster die gemeinnützige Wohnungswirtschaft als verlängerten Arm der staatlichen Wohnungspolitik sieht und daher zu Recht deutlichere Vorgaben fordert.

Der Verfassungsgerichtshof definiert den verfassungsrechtlichen Kompetenztatbestand „Volkswohnungswesen“ und zählt dazu „die Vorsorge für die Bereitstellung von Klein- und Mittelwohnungen, wie sie in der Regel für die minderbemittelten Bevölkerungskreise in Betracht kommen und überwiegend zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses breiter Schichten benützt werden – sowie die Regelung

der Wohnungswirtschaft, soweit sie solche Wohnungen zum Gegenstand hat“. Der konkreten Wohnrechtssetzung mangelt es jedoch an klaren umverteilungspolitischen Zielen. Nicht nur der Bundesgesetzgeber hat im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 1979 nur sehr allgemeine wohnungspolitische Zielsetzungen vorgegeben, auch die Wohnbauförderungsgesetze der Länder bieten oft keine ausreichend determinierten Vorgaben.

Weiters unterzieht Schuster verschiedene strukturerhaltende Bestimmungen des WGG einer kritischen Prüfung. Dabei handelt es sich insbesondere um die Fragen der Bedarfprüfung und Baupflicht, der Pauschalierung der auf die Nutzer überwälzbaren Kosten für Bauverwaltung und Verwaltung, des Kostendeckungsprinzips sowie um die bereits oft diskutierte Frage, ob der Geschäftskreis von gemeinnützigen Bauvereinigungen ausgeweitet oder eingeschränkt werden sollte.

Einer besonderen Form der gemeinnützigen Bauvereinigungen widmet Herbert Ludl seinen Beitrag. „Die österreichische Wohnbaugenossenschaft“ erscheint dem Leser nach der eingehenden Betrachtung seiner Rechtsnatur und ihrer anderen Wesensaspekte nicht mehr als unbekanntes Wesen.

Der Rezensent vermißt jedoch die kritische Hinterfragung einiger theoretischer Gesichtspunkte anhand der von verschiedenen Genossenschaftlern in der Praxis geäußerten Beschwerden. Insbesondere wird immer wieder Unbehagen über die Art und Form der Willensbildung in größeren Genossenschaften geäußert und das Fehlen eines „guten direkten Drahtes“ zwischen Genossenschaftlern und Vorständen beklagt. Gerade vom Autor, der Vorstandsmitglied mehrerer großer Genossenschaften ist, wäre eine Diskussion darüber zu erwarten gewesen.

In „Wohnungsgemeinnützigkeit 2000 – Blick in die Zukunft“ beschäf-

tigt sich Karl Wurm u. a. mit der vor allem vor einigen Jahren heftig geführten Diskussion bezüglich des Eigenkapitals der gemeinnützigen Bauvereinigungen. Für die Zukunft des sozialen Wohnbaus sieht Wurm jedenfalls auch Handlungsbedarf der öffentlichen Hand beim Kostenfaktor Baugrund. Weiters tritt er für eine Lastenverteilung zwischen den Generationen ein, für eine sukzessive Anhebung der Altmieten – eine Fehlbelegungsabgabe hält Wurm wegen der Effizienzverluste aus einem erhöhten bürokratischen Verwaltungsaufwand nicht für zielführend – sowie für Anpassungen im Wohnbauförderungssystem.

In den ersten beiden Kapiteln des Abschnitts „Rechtliche Grundlagen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft“ haben Bernhard Raschauer die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und Berd-Christian Funk die zivilrechtlichen Grundprinzipien des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes sehr informativ und umfassend dargestellt.

Gemäß § 1 Abs. 2 Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz (WGG) haben gemeinnützige Bauvereinigungen ihre Tätigkeit unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens zu richten. Diese leitende Zielvorstellung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes erlebt ihre Ausformung in § 7 WGG, wo der zulässige Geschäftskreis einer gemeinnützigen Bauvereinigung festgelegt ist. Dieser tragenden Regelung des WGG widmet Michael Holoubek sein Kapitel „Die Geschäftskreisregelung als Kernstück des WGG“. Neben der Behandlung von Zielsetzung, Funktion und Auswirkung der Geschäftskreisregelung bietet Holoubek auch eine äußerst de-

taillierte Auseinandersetzung mit Art und Umfang der nach der Geschäftskreisregelung des WGG zulässigen Tätigkeiten von gemeinnützigen Bauvereinigungen.

Karl Korinek beschäftigt sich mit Funktion, Aufbringung, Sicherung und Verwendung des Eigenkapitals der gemeinnützigen Bauvereinigungen. Besonderes Augenmerk legt er auf verschiedene Gefahren des Abflusses von gemeinnützigen Zwecken gewidmetem Kapital.

„Das dichte Netz von Aussicht und Kontrolle“ von Bernd Scherz spannt den Bogen von der Prüfung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen durch den Revisionsverband und durch die Landesregierung bis hin zur Prüfung durch den Rechnungshof. Der Autor vermeidet aber eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob eine Prüfung der gemeinnützigen Bauvereinigungen durch ihre eigene Interessenvertretung wirklich objektiv erfolgt bzw. erfolgen kann.

Betrachtungen über Gemeinnützigkeit und Steuerrecht, Gemeinnützigkeit und Wohnbauförderungsrecht sowie eine Erörterung der europarechtlichen Rahmenbedingungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft bilden den Abschluß des Abschnittes über die rechtlichen Grundlagen für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der Leser mit diesem Werk eine ausführliche Betrachtung verschiedener Aspekte der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft vorfindet, wenngleich eine kritische Auseinandersetzung mit der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und entsprechende Reformvorschläge zu kurz kommen.

Walter Rosifka

SENTIMENTALE POLITIK

Rezension von: Cora Stephan,
Der Betroffenheitskult.
Eine politische Sittengeschichte,
Rowohlt, Berlin 1993, 191 Seiten,
DM 29,80.

Die begabte Essayistin und Polemikerin, eine scharfe Beobachterin der Zeitereignisse, bemüht sich, eine Grundthese plausibel zu machen: Wir leiden unter einem „Betroffenheitskult“, der demokratische Verfahren, gestaltende Politik und nationale Identität zunehmend ersetzt – aber eben in Wahrheit nicht ersetzen kann. Die These ist nicht neu, aber gut, und die Autorin versteht es mit ihrem farbig-flotten Stil, sie an Details plausibel zu machen. Dabei fallen Erkenntnisse ab über die aktuelle Parteienentwicklung in Deutschland, das Erbe der Achtundsechziger, das Nationsdilemma, die moderne Konsumkultur und vieles andere. Es geht natürlich um eine Skizze der gegenwärtigen Bundesrepublik; aber da sich die Österreicher oft weniger von den Deutschen unterscheiden als sie sich einbilden, ist das Buch auch zur austriakischen Selbstbesinnung brauchbar. Einige Stichworte sollen auf das Lesevergnügen vorbereiten.

1. *Was ist der Betroffenheitskult?*
„Der Betroffenheitskult, oder, sagen wir es freundlicher, das tagtägliche Engagiertsein, ein moralisches, ein bisweilen sentimentales Verhältnis zur Welt ist insbesondere den ‚gutwilligen Kreisen‘ der Bundesrepublik zum Ersatz einer nationalen Identität geworden.“ (S. 17) Wir finden diesen Kult überall, am „Betroffenheitsgestus politischer Minderheiten“ (S. 31) wie auch am allgegenwärtigen „Gefühlsprech“ (S. 18).

2. *Was sind die Folgen des Betroffenheitskults für die Politik?* „Das Vorur-

teil, daß, wer Gefühl zeige, der ehrlichere Mensch sein müsse, fegt im heutigen politischen Geschäft dem schlitzohrigen Selbstdarstellertalent die Bühne frei.“ (S. 41) In der gefühlsechten Antwort sind mittlerweile alle geübt. Wer über Sachverhalte reden und Argumente einbringen will, gilt als gefühlskalt und obszön, er scheint etwas zu verbergen. Politik wird daher zunehmend sentimentalisiert, Wahlen werden zu ausschließlichen Geschmacksurteilen. „Im Konfliktfall verlassen sich die Deutschen nicht auf Institutionen, Regeln und Kontrollmechanismen, sondern fordern panisch das Unmögliche: den guten Menschen, ‚Politik in erster Person‘, Unmittelbarkeit.“ (S. 131) Das aber ist ein tiefes Mißverständnis einer demokratischen Ordnung, deren Wesen eben nicht darin besteht, daß sie ihre Kommandostrukturen mit Heiligen bestückt, sondern die darauf baut, daß ihre Regelsysteme und Kontrollmechanismen ausreichen, einen Kurs zu steuern, der im großen und ganzen den Wünschen der Menschen entspricht. Die neuen Politikertypen sind versiert in der Bekundung von Glaubwürdigkeit und Nachdenklichkeit, sie verweisen die Pflicht souverän unter die Sekundärtugenden und bekunden, sich von der Politik nicht „verbiegen“ lassen zu wollen.

3. *Sind denn Formalitäten besser als Betroffenheiten?* In der Tat: Denn die (basisdemokratisch-emotionelle) Politisierung der Bürger geht einher mit der Entwertung der etablierten Politik, die allseitige Demokratisierung mit einer zunehmenden Ignorierung demokratischer Grundmechanismen. Aber genau daran ist zu erinnern: daß die Demokratie letztlich von Formalitäten lebt (wie im Konfliktfall leicht erkennbar ist); daß der moralische Aufschrei nicht weit reicht, wenn es der Staat verabsäumt, sein Gewaltmonopol durchzusetzen; daß Höflichkeit nicht repressives Relikt einer heuchlerischen Gesellschaft ist, sondern einen überlasteten und unsicheren öffentlichen

Raum strukturiert. Der Verlust der Höflichkeit, des „guten Benehmens“, ist überhaupt charakteristisch: Ritualisierte Verkehrsformen haben den Sinn, den einzelnen in die Lage zu setzen, mit unbekannten Menschen, denen er gefühlsmäßig nicht verbunden ist, zu verkehren; sie sind „Rettungsanker der Zivilität“ (S. 65). Gerade da sie nicht mehr „höflich“ sind, tun sich die Individuen heutzutage schwer miteinander. Das ist kein elitäres Getue: Vielleicht wäre es besser, zu den Ausländern höflich zu sein, statt das absurde Ansinnen zu stellen, sie zu lieben.

4. *Ist Politikverdrossenheit aus der Betroffenheitsattitüde zu erklären?* So ist es. Das bißchen Bereicherungslust und Amtsmißbrauch, das es immer (und meist in größerem Ausmaß) gegeben hat, rechtfertigt ohnehin nicht die allseitige Entrüstung über die politische Klasse: Nicht nur, daß Führungskräfte in der Wirtschaft (bei leichteren Jobs) das Zigfache dessen verdienen, was Politiker nach Hause tragen, auch die Entrüstung über falsche oder fehlende Politikentscheidungen wäre weit eher am Platz als jene über Unterschleife da und dort. „Die kleinen Sünden der Politiker sind das Spielmaterial, mit denen ihr politischer Gegner sie gegebenenfalls aus dem Geschäft räumen kann, begleitet vom Beifall der Öffentlichkeit.“ (S. 35) Die verdrossene Betroffenheitshaltung schlägt auch auf den Bürger zurück. Die politische Klasse hat der „Basis“ ihre Gestaltungsansprüche bereits zurückgespielt; die These von der Dominanz der „Gesellschaft“ gegenüber der „Politik“ ist „von einer progressiven Behauptung des mündigen Bürgers gegen den Obrigkeitsstaat ... zum Entlastungsangriff der politischen Klasse auf den verdrossenen Bürger geworden“ (S. 36). Immer öfter wird den Bürgern (mit Recht) vorgehalten, man könne nicht für alles den Staat verantwortlich machen; Umdenken müsse bei der Gesellschaft beginnen. Zugleich aber beobachtet man die

„Grenzen des Engagements“ (S. 70), eine beginnende Partizipationsverweigerung der Bürger, deren Betroffenheit von den Politikern nunmehr eingefordert wird.

5. *Waren an all dem nicht auch die Achtundsechziger schuld?* „Die eigentlichen Greise sind wir, die 40jährigen Kinder der Bundesrepublik. Uns hat das Erdbeben (von 1989) kalt erwischt“, sagt Patrick Süskind. Aber kann man den ältlich gewordenen Quasi-Revolutionären wirklich alles auflasten? Diese Generation, so Cora Stephan, hat wahrlich keinen Grund, sich zu feiern, sie eignet sich aber auch nicht als Sündenbock für jeden Mangel der modernen Zeit. Die „Marschierer durch die Institutionen“ haben sich die Bundesrepublik, als mittlerweile durch ihr Wirken freundlicheres und unordentlicheres Land, längst angeeignet, so sehr sogar, daß sie sich 1989 das Erworbene, wie weiland die Eltern, nicht kaputt machen lassen wollten. Mit schneidender Schärfe stellt die Autorin fest: „Konkurrenzlos mies war der Mittelklasse-Affekt der linksliberalen Schickeria gegen die bei Aldi dem ‚DM-Nationalismus‘ (Habermas) hinterherlaufenden Bananen-Zonis, eine Konsumverachtung, die jenen besonders gut zu Gesicht stand, die ihre Austerntage bereits hinter sich hatten.“ (S. 82)

6. *Haben die Akteure dieser Generation ihre seinerzeitigen Fehler erkannt?* Viele genießen sich heute. „Wenn man sich heute die Filme von '68 anschaut, die Reden anhört, dann ist das eine Katastrophe. Es tut richtig weh“, gesteht Daniel Cohn-Bendit. Man denke nur an die Versammlungsdemokratie in den Hörsälen der Nation, an diese „Darstellungssorgien autoritärer Charaktere“ (S. 85). „Mit perfide-perfektem Gespür für die Schwachstellen im Charakterpanzer, wie sie alle jüngeren Generationen auszeichnet, holten die Rebellen das aus der Schublade der Geschichte, was den Älteren am meisten weh tun mußte

– die Mao-Bibel und die Phrasen der ‚Besitzer‘ von ‚drüben‘, der DDR, angereichert mit unbürgerlichem Habitus und amerikanischer ‚Negermusik‘.“ (S. 87) Leider blieb es nicht immer so harmlos: „Die aus dem beliebten Che-Guevara-Poster abgeleitete Verwechslung von Urwald und Bundesrepublik verlängerte präpubertäres Räuber- und Gendarm-Spiel in eine blutige Tragödie.“ (S. 89) Aber hinter den politischen Unsinnigkeiten verbargen sich Modernisierungs-, Individualisierungs- und Informalisierungsschübe: die voranschreitende Freisetzung aus familiären Bindungen und sozialen Milieus, aus religiösen und arbeitsethischen Verpflichtungen, aus festgefühten Mustern des Geschlechterverhältnisses, die Absetzung von der Elterngeneration und dem Nachkriegsamerikanismus. „Wer heute die Exzesse des antiautoritären Gestus beklagt, sollte die Abkehr vom alten autoritären Erziehungsstil der Eltern auch der wütenden Erkenntnis geschuldet war, daß Disziplin und Gratifikationsaufschub, die ganzen Selbstverkrüppelungen und -beschränkungen, die alten verstaubten Sekundärtugenden, sich einfach nicht mehr lohnten.“ (S. 101) Angesichts von Massenuniversitäten und Entprivilegierungen galt es, „der Aussicht, sich als arbeitsloser Akademiker durchs Leben schlagen zu müssen, die höheren Weihen einer radikal antibürgerlichen eigenen Entscheidung zu verleihen“ (S. 100).

7. *Wie läßt sich – zusammenfassend – die Bundesrepublik beschreiben?* Es ist ein Land (und man kann dabei durchaus auch an Österreich denken), das es sich „im Schutz des Eisernen Vorhangs zwischen Betroffenheitskult und Lebenswelt bequem gemacht hatte, deren Bürger, sympathisch und weltfremd, beträchtlichen Wohlstand mit hoher Moral zu verbinden gelernt hatten und deren Politiker sich am liebsten zwischen Provinz und Europa aufhielten – also im Niemandsland“

(S. 15); es ist „ein Puppenhaus im Wohlstandstango, bevölkert von Märchenprinzen, Quotenfrauen und Peaceniks“ (S. 23), mit einer pragmatischen Regierung im „vorausseilenden Populismus“ (S. 25); in den Achtzigern war es, nach dem Abstreifen jeder Untertanenmentalität und jedes obrigkeitsstaatlichen Denkens, fast ein „Habermassches Diskursparadies“ (S. 27), zugleich aber ein Land von „abgrundtiefer Rüpelhaftigkeit“ und „misanthroper Grundstimmung“ (S. 63 f.). Und weiters, was auf Österreich wohl weit weniger zutrifft, finden wir in Deutschland eine Gesellschaft, die in ihrer protestantischen Innerlichkeit glaubt, auf einem „emphatischen Gemeinschaftsbegriff“ bauen zu müssen (S. 69); das Land der vollentwickelten Neuen Bescheidenheit (S. 80) und der aus schuldbeladener Erinnerung gespeisten „Wachsamkeit und Widerstandsbereitschaft rund um die Uhr“ (S. 102); das „postnationalistische Dorfgemeinschaftshaus“ (S. 123); ein Land, in dem sich alle zu Opfern stilisieren (S. 115).

8. Cora Stephan hat Richard Sennets „Tyrannei der Intimität“, Gerhard Schulzes „Erlebnisgesellschaft“, Norbert Elias' „Studien über die Deutschen“, Helmuth Plessners „Grenzen der Gemeinschaft“ und dergleichen einschlägige Lektüre mit Gewinn hinter sich gebracht. Was sie bietet, ist ein Essay, keine Analyse; eher Zeitgeschichtsschreibung als Sozialwissenschaft; eher Streitschrift als nüchterne Darstellung. Man wünscht sich öfters eine derartige journalistische Aneignung soziologischer Befunde. Denn insgesamt trägt die Autorin in einer Situation, die durch die Intimisierung der Politik, durch Gefühligkeit statt Argumentation, durch emotionale Ansprechbarkeit statt argumentativer Überzeugung gekennzeichnet ist, ein „unzeitgemäßes Plädoyer für die Wiedergewinnung der Dimension des Politischen“ vor.

Manfred Prisching

Eduard-März-Preis 1996

**für hervorragende Arbeiten auf dem Gebiet
der Wirtschafts- und Sozialgeschichte**

Der Preis ist mit S 20.000,- dotiert und wird Anfang 1996 vergeben. Ende der Einreichfrist ist der 30. Juni 1995. Berücksichtigt werden Diplomarbeiten und Dissertationen, die an österreichischen Universitäten abgefaßt wurden. Bewerbungen unter Beifügung der gegenständlichen Arbeit und kurzer Angaben zur Person des Bewerbers/der Bewerberin sind zu richten an: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung, Prinz-Eugen-Straße 20-22, A-1041 Wien.

Der Eduard-März-Preis 1995 wurde an Mag. Dr. Andreas Resch für seine Arbeit „Unternehmer und Arbeiter in der österreichischen Sensenbranche um 1900“ verliehen.

„**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
-

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

Neuerscheinung

**AUSTRIAN FOREIGN DIRECT INVESTMENT ABROAD
&
FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN AUSTRIA**

A Survey of Data and Literature

Christian Bellak

Wien 1995

Das Interesse an **österreichischen Direktinvestitionen im Ausland sowie an der Tätigkeit ausländischer Multis in Österreich** ist seit Mitte der 80er Jahre stark gestiegen. Gleichzeitig hat mit der Öffnung Osteuropas sowie der Integration Österreichs in die EU die **industriepolitische und wirtschaftliche Bedeutung der Direktinvestitionen** zugenommen.

Das gestiegene Interesse manifestiert sich in einem wachsenden Angebot an Literatur und empirischem Material zu diesem Thema. **Diese Studie präsentiert im ersten Teil erstmals eine Zusammenstellung der zentralen Literaturquellen zum Thema österreichische Direktinvestitionen. Im zweiten Teil werden die wichtigsten der von der Oesterreichischen Nationalbank publizierten Daten in Form von Zeitreihen von 1974 bis 1991 präsentiert.**

Die Studie ermöglicht somit einen einfachen und raschen Zugang zum Thema österreichische Direktinvestitionen und ist an wirtschaftspolitische Entscheidungsträger, Forschungsstellen, Bibliotheken und andere Interessierte gerichtet.

Zum Unkostenbeitrag von öS 50,- ist die Studie beim Autor (Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik IV, WU Wien, Augasse 2-6, A-1090 Wien) erhältlich.