

Wirtschaft und Gesellschaft

ARBEITERSCHUTZ

Editorial

Der Euro kommt

Bruno Rossmann

Leistungsmessung
und Erfolgsmaßstäbe
im öffentlichen Sektor

Gunther Tichy

Technologieprognosen
und Technologiepolitik

Renate Machat, Josef Schmee

Regionale Kooperation
in der Ostregion Österreichs

Jan Priewe

Direktinvestitionen im
Transformationsprozeß
der GUS-Länder

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

23. Jahrgang (1997), Heft 2

Inhalt

Editorial

Der Euro kommt: Eine Chance, die Europa gerade aufs Spiel setzt? 157

Bruno Rossmann

Leistungsmessung und Erfolgsmaßstäbe im öffentlichen Sektor 171

Gunther Tichy

Technologieprognosen und Technologiepolitik 193

Renate Machat, Josef Schmee

Organisationsaspekte regionaler Kooperation am Beispiel der
österreichischen Ostregion 211

Jan Priewe

Direktinvestitionen im Transformationsprozeß – Hoffnungsträger oder
Mythos? Zum Stellenwert von Direktinvestitionen in GUS-Ländern 233

Kommentar

Kurt W. Rothschild

Wohlfahrtsstaat und Wachstum: der Fall Schweden 257

Berichte und Dokumente

Rudolf Kerschbamer, Georg Kirchsteiger

Beeinflußt die Wahl des gesetzlichen Steueranknüpfungspunktes die
ökonomische Steuerinzidenz? Eine experimentelle Untersuchung 269

Bücher

Horst Feldmann, Eine institutionalistische Revolution?

Zur dogmenhistorischen Bedeutung der modernen Institutionenökonomik;

Rudolf Richter, Institutionen ökonomisch analysiert; Rudolf Richter,

Eirik Furubotn, Neue Institutionenökonomik (Felix Butschek) 279

Arne Gieseck, Krisenmanagement in der Stahlindustrie. Eine theoretische und empirische Analyse der europäischen Stahlpolitik 1975–1988 (Miron Passweg)	289
Bernhard Gahlen, Helmut Hesse, Hans Jürgen Ramser (Hrsg.), Standort und Region. Neue Ansätze zur Regionalökonomik (Peter Kreisky)	293
Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien	297
Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“	298

Unsere Autoren:

Rudolf Kerschbamer ist Assistent am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien.

Georg Kirchsteiger ist Leiter eines experimentellen Forschungsprojekts am CentER der Universität Tilburg in den Niederlanden.

Renate Machat ist Mitarbeiterin der Kommunalpolitischen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Jan Priebe ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

Bruno Rossmann ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Kurt W. Rothschild ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Linz.

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

Gunther Tichy ist Professor für Volkswirtschaftslehre und -politik an der Universität Graz.

Editorial

Der Euro kommt: Eine Chance, die Europa gerade aufs Spiel setzt?

Mit dem Näherrücken des Datums des Übergangs zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wird auch die Diskussion darüber intensiver und konkreter. Damit rücken neben technischen der Umstellung (Kosten, Konsumentenfragen, Gestaltung der Banknoten und Münzen) auch Fragen der Rahmenbedingungen für die gemeinsame Geldpolitik und der Ausgestaltung ins Zentrum der Diskussion. Die vor dem Beginn der dritten Stufe beherrschende Frage ist zunächst sicher die Zahl der Teilnehmer. Es ist sicherlich nicht übertrieben, zu behaupten, daß von der Beantwortung dieser Frage im Frühjahr 1998 nicht nur die Zukunft der Wirtschaftspolitik innerhalb der EU entscheidend geprägt werden wird.

Darüber hinaus geht es aber um Fragen, die zwar auf den ersten Blick nur die Geldpolitik selbst berührt, in Wirklichkeit aber kaum einen Entscheidungsträger der Wirtschaftspolitik innerhalb der EU unberührt lassen können (und werden). Gemeint sind damit in erster Linie Fragen der institutionellen Positionierung der Europäischen Zentralbank (EZB) und die Fragen der Politikorientierung der EZB in einem gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang.

Während die zu einem guten Teil durch die Wachstumschwäche bedingte Massenarbeitslosigkeit sicherlich das dringendste soziale und wirtschaftliche Problem darstellt, konzentriert sich Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene zur Zeit vor allem auf die monetäre Seite. Mit einer Konsequenz, die zumindest nicht im vollen Einklang mit einer gesamtwirtschaftlichen Logik steht, werden im Bereich der Geldwertstabilität Schlachten gegen Phänomene der siebziger und achtziger Jahre gefochten - der Preisauftrieb ist aber angesichts seit Beginn der neunziger Jahre kontinuierlich sinkender Inflationsraten sicherlich nicht das brennendste wirtschaftspolitische Problem unserer Tage.

Die Schieflage des Makro-Mixes seit den späten achtziger Jahren mit einer restriktiven Geldpolitik und einer - zumindest streckenweisen - expansiven Fiskalpolitik (Vollgas mit angezogener Handbremse) hinterließ in den Budgets der EU-Staaten ihre Spuren. Bei deren Bewältigung wurde aber die Fiskalpolitik

alleine gelassen. Je rigider die Maastrichtkriterien interpretiert werden, desto mehr wird der Druck auf sie noch verschärft.

Unter Hinweis auf das amerikanische "Jobwunder", wo freilich nicht nur Geld- und Fiskalpolitik einen für Wachstum weitaus gedeihlicheren Mix aufwiesen, sondern auch der Dollar-Wechselkurs für eine Entlastung auf der Außenhandelsseite beitrug, wird vielerorts ein "Umbau" des Sozial- und Gesellschaftsmodells nach amerikanischem Vorbild gefordert.

Abgesehen von anderen negativen "Nebenerscheinungen" dieses Modells sei bezüglich des US-Beschäftigungswunders auch daran erinnert, daß die knapp sechs Millionen, die die Jobsuche bereits aufgegeben haben, auch aus der Arbeitslosenstatistik geflogen sind und daran, daß wer ein oder zwei Tage im Erhebungszeitraum beschäftigt war, als beschäftigt gezählt wird. Ganz zu schweigen davon, daß die USA wohl über eines der teuersten "Sozialsysteme" - für den Einzelnen und die Gesellschaft - verfügen. Fast drei Prozent der männlichen erwerbsfähigen Bevölkerung sitzt in Gefängnissen.

Die Voraussetzungen für eine fruchtbare (mediale) Auseinandersetzung zwischen kritiklosen Befürwortern und eben solchen Gegnern der WWU sind dementsprechend nicht gerade ideal. Entwerfen erstere rosige Szenarien für Wachstum und Beschäftigung, so diabolisieren letztere die WWU als Jobkiller. Dem liegt das Mißverständnis zugrunde, daß in der Diskussion die Chancen mit Vorteilen und die Risiken mit Nachteilen gleichgesetzt werden.

Ein Automatismus ist aber weder in die eine noch in die andere Richtung zu erwarten, vielmehr wird es davon abhängen, ob die Chancen genutzt werden können, die mit dem EURO verbunden sind, oder ob die Risiken schlagend werden. Nicht der EURO an sich kann Wachstum schaffen oder kosten, es sind vielmehr die Rahmenbedingungen der Wirtschaftspolitik auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene, die unsere Zukunft bestimmen werden.

Es steht weitgehend außer Diskussion, daß bei allen Risiken, die mit der Einführung des EURO verbunden sind, eine gemeinsame Währung zumindest makropolitisch für die EU als Ganzes mehr Möglichkeiten für die Wirtschaftspolitik eröffnen kann, als die einzelnen Staaten (als kleine offene Volkswirtschaften) derzeit haben. In vielen anderen Politikbereichen wird aber auch vor allem durch die steigende Notwendigkeit der Kooperation bei einer gegebenen einheitlichen Währung auch die Bereitschaft zur Kooperation steigen müssen (etwa in Fragen der Steuerharmonisierung und einer europäischen Beschäftigungs- und Sozialunion).

Für alle Sektoren, die von Währungsschwankungen negativ

betroffen sind, schafft der EURO Nettovorteile und eröffnet neue Chancen für die innereuropäische Arbeitsteilung. Zudem sind im Außenhandel der EU Chancen durch den EURO in Gestalt größerer Freiheit in der Wechselkurspolitik zu erwarten sowie Vorteile durch den EURO als Weltwährung. Gerade für Österreich, das in den letzten Jahren in Zeiten eines beschleunigten Strukturwandels und einer Wachstumsschwäche als Hartwährungsland von den Währungsschwankungen in Europa besonders betroffen war, dürften die Chancen, die mit der Einführung einer gemeinsamen Währung verbunden sind, deren Risiken überwiegen.

Voraussetzung dafür, daß nicht Spannungen in die gemeinsame Währung hingetragen werden, die dann zu Problemen auf den Arbeitsmärkten führen und letztendlich die Währungsunion politisch untragbar machen, ist natürlich ein hohes Maß an Konvergenz. Die europäischen Staaten einigten sich daher in Maastricht auf die Konvergenzkriterien als Maßstab für die Aufnahme in die dritte Stufe der WWU. Die Diskussion um die Sinnhaftigkeit einzelner Kriterien kam seither nicht zum Stillstand. Vor allem werden immer wieder der monetäre Bias und die Vernachlässigung realer Kriterien kritisiert.

Realpolitisch muß man allerdings vom Vertrag als Datum ausgehen. Das heißt allerdings nicht, "nicht weiter als bis drei zählen zu können". Vielmehr ist bei der Entscheidung um die Aufnahme in die dritte Stufe der Interpretationsspielraum des Vertrages zu nutzen. Vor allem bei den Ländern, wo eine ausreichende Konvergenz bei den noch am besten zu argumentierenden Kriterien (Inflation und Zins) gegeben ist, ist dieser Spielraum zu nutzen. Dies umso mehr, als zwar nicht viele "Punktlandungen" gelingen werden, das Ausmaß an Konvergenz, das gegenüber 1993 erreicht wurde, als Erfolg verbucht werden muß.

Politische Ökonomie der Diskussion um Maastricht, Stabilitätspakt und Geldmengenziel

Daß bei den wesentlichen Eckpunkten der gemeinsamen Währung die Diskussion nicht nur unter ökonomischen Aspekten geführt wird, ist an sich noch verständlich, ja sogar begrüßenswert, stellt doch eine Währung viel mehr als ein Tauschmittel dar. Die besondere Konstellation, unter der machtpolitische Überlegungen in die Diskussion einfließen, ist aber eher bedenklich und erinnert wenig überraschend an die Konstellation, die zu den Kriterien von Maastricht und dem "Pakt für Stabilität und Wachstum" geführt haben.

Wie kam es zu den umstrittenen Kriterien, die sich in der öko-

nomischen Diskussion nie ungeteilter Zustimmung erfreuen durften (um es gelinde auszudrücken), warum konnte sich Waigel widerstandslos durchsetzen und warum argumentiert ein großer Teil der Entscheidungsträger heute - entgegen besserem ökonomischen Wissen - noch immer für die Geldmengenstrategie als Ausrichtung für die Politik der Europäischen Zentralbank?

Die zwei wichtigsten Faktoren, eng miteinander verbunden, sind die besondere Stellung Deutschlands und der Bundesbank und die Dynamik des Prozesses der "Qualifikation" für die gemeinsame Währung. Zu ersterem: Europas Wirtschaftspolitik wurde fast während der gesamten Zeit des Europäischen Währungssystems (EWS) zumindest in der Geldpolitik von der Bundesbank dominiert. Diese Dominanz war dabei durchaus nicht immer gegen die Interessenlage der solchermaßen dominierten - sie konnten Stabilität importieren und gleichzeitig das Konfliktpotential auf die Bundesbank "auslagern". Die Bundesbank auf der anderen Seite wurde dadurch zur mächtigsten einzelnen wirtschaftspolitischen Institution in Europa, ohne sich lästigen Rechtfertigungsansprüchen aussetzen zu müssen. In ihrer auf weiten Strecken ideologischen Politikgestaltung kann sie sich auf technokratische Argumentationslinien zurückziehen und entrückte sich selbst scheinbar ihrer politischen Bedeutung und ideologischen Fixierung.

Es ist nur allzu verständlich, daß die Bundesbank versucht - wenn sie schon ihre Vormachtstellung aufgeben soll - über Verträge und Statuten (was dem germanischen Geiste zutiefst innewohnt) möglichst viel "ihrer" Politik und Ideologie auf europäischer Ebene zur verewigen, wo sie in Hinkunft nur mehr eine gleichwertige Stimme unter allen Teilnehmern an der dritten Stufe der WWU haben wird.

Die Logik der Argumentation der anderen europäischen Staaten, allen deutschen Vorschlägen zur WWU mehr oder minder widerstandslos zuzustimmen, hat wiederum etwas mit einem Spiel zu tun, das wir aus einem James-Dean-Film kennen, und das die Ökonomie als *chicken-game* bezeichnet. Die Teilnehmer fahren in Autos auf eine Klippe zu, und wer zuerst bremst, hat verloren.

Zwar stimmt es, daß in der dritten Stufe der WWU die Budgetdisziplin nicht nachlassen darf, da die Gefahr besteht, daß die übermäßige und nicht "nachhaltige" Verschuldung eines Mitgliedsstaates zu einem Auftrieb der Zinsen für den ganzen Währungsraum führen kann. Diese Argumentation unterstellt jedoch, daß die Finanzmärkte nicht zwischen dem Bonitätsrisiko eines Schuldners und dem Risiko einer Währung in Form eines Zinsabstandes in ein und der selben Währung differenzieren können. Und derart wird ausgerechnet von jener Seite

argumentiert, die stets die Rationalität der Märkte über jedes andere Kalkül - auch in der Wirtschaftspolitik - stellt.

Außerdem ignoriert man - bewußt oder unbewußt -, daß doch dort, wo ein Instrument der Wirtschaftspolitik wegfällt, mehr Spielraum bei den verbleibenden erforderlich wird. Wenn kein europäischer Finanzausgleich geschaffen wird, heißt das, daß die Fiskalpolitik in der Lage sein sollte, regionale Schocks aufzufangen oder doch zu dämpfen. Ansonsten blieben als einzige Puffer Lohn- und Einkommenspolitik, Arbeitslosigkeit, Migration und/oder Sozialdumping.

Mit der Durchsetzung des Waigel-Paktes haben sich die europäischen Regierungen für letzteres entschieden - aber warum? Wie im *chicken-game* fürchten sie bei Betätigten der Bremse zu verlieren - also von den Finanzmärkten durch höhere Zinsen und/oder spekulative Attacken auf ihre Währungen bestraft zu werden. Im Bewußtsein dieser Logik und in bewußten Anspielungen darauf war es für Deutschland ein Leichtes, seinen Machtverlust teuer zu verkaufen.

Ausstehende Entscheidungen, Bedingungen für ein Gelingen des Projektes

Zur Zeit konzentriert sich die engere Diskussion um die Ausgestaltung der WWU neben der Frage der Größe (welche Staaten sollen teilnehmen) vor allem auf die Definition der Zielgrößen für die EZB in der dritten Stufe der WWU. Natürlich gibt die Gralshüterin der Stabilität den Takt in der Diskussion an. Um eine nicht EURO-begeisterte Bundesbank für ihren Machtverlust zu kompensieren, läuft man hier einmal mehr Gefahr, die europäische Wirtschaftspolitik einem monetaristischen Konzept unterzuordnen, das selbst namhafte Vertreter des Federal Reserve System als eine akademische Weisheit der Vergangenheit bezeichnen.

Nur mehr wenige Notenbanken verfolgen heute ein Geldmengenziel, u.a. die Schweiz und die BRD (und das oft nur auf dem Papier). Beim Geldmengenziel geht es darum, nicht direkt auf die Zielgröße (Inflation) einzuwirken, sondern ein Zwischenziel zu wählen, das mit der Zielgröße in engem Zusammenhang steht.

Die Voraussetzungen für die Tauglichkeit des Geldmengenziels ist daher, daß zwischen der Geldmengenentwicklung und der Inflation ein enger und stabiler Zusammenhang besteht, und daß die Notenbank die Geldmenge beeinflussen kann. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, ist das Geldmengenziel obsolet. Zwar weisen einige Untersuchungen auf eine WWU-weite

Geldnachfrage, die stabiler ist als in den einzelnen Staaten für sich. Allerdings ist zu erwarten, daß der Übergang zum EURO wieder zu neuen Instabilitäten im Geldnachfrageverhalten führt.

Die Theorie, die hinter dem Geldmengenziel steht, geht davon aus, daß Geld neutral ist, also keinen Einfluß auf Wachstum und Konjunktur (und damit Beschäftigung) hat. Auch jüngere Analysen über die Wirkungskanäle (Zins- und Liquiditätskanal) der Geldpolitik haben gezeigt, daß Geld sehr wohl reale Auswirkungen hat.

In der BRD, mit der Bundesbank als eifrigsten Verfechter des Geldmengenziels, wurde in den letzten Jahren das Geldmengenziel immer wieder verletzt und die Verletzungen bewußt hingenommen - ohne Auswirkungen auf die Inflation. Abweichungen werden regelmäßig mit Sonderfaktoren erklärt. Dies kann aber nur eine Notenbank, die einen der Bundesbank vergleichbaren Ruf genießt. Verletzt eine Notenbank, die über diesen Ruf nicht verfügt, mehrere Male in Folge ihr Ziel, wird dies zu einem Zinsanstieg führen. Auf diese Weise kann ein EZB, das sich auf ein im Grunde ideologisches Ziel verpflichtet, nicht nur selbst scheitern, sondern auch den Wachstums- und Integrationsprozeß in der EU gefährden.

Nach dem Scheitern des Geldmengenziels und des Wechselkursziels (Finnland, Großbritannien, Schweden) gingen einige Staaten am Anfang der neunziger Jahre zu einem Inflationsziel über. Bei dieser Strategie wird ein Zielkorridor für die zukünftige Inflation festgelegt. Liegt die prognostizierte Inflationsrate außerhalb des Zielkorridors, wird die Geldversorgung entsprechend angepaßt. Beim Inflationsziel kommt der Inflationsprognose eine zentrale Rolle zu. Anders als beim Geldmengenziel konzentriert man sich allerdings nicht nur auf eine Variable, sondern auf ein Bündel von Variablen (Geld- und Kreditmenge, Zinsstruktur, Outputgap und andere). Gesteuert wird aber wiederum über die Geldmenge, so daß sich das Inflationsziel in seiner Auswirkung nicht so sehr vom Geldmengenziel unterscheidet. Auch hier wird Inflation als rein monetäres Phänomen interpretiert. Entsteht allerdings eine *cost-push*-Inflation, wie etwa durch Preisschocks (z.B. Ölkrisen) oder durch "hausgemachte" Lohn-, Einkommens- und Haushaltspolitik, versagt das Instrumentarium ebenso wie das der Geldmengenorientierung. Hier können nur Koordinationsmechanismen der Tarifpartner zu einem stabileren Pfad ohne Wachstumseinbußen führen.

Ähnlich dem Inflationsziel ist eine gemischte Strategie dadurch gekennzeichnet, daß sie nicht nur eine Variable berücksichtigt. Der Unterschied liegt darin, daß die Notenbank der Öffentlichkeit keine singuläre Zielgröße bekannt gibt, sondern regelmäßig umfassende Informationen über die zukünftige Gestalt der Geld-

politik. Dies trägt dem Umstand Rechnung, daß auch Notenbanken in einer unsicheren Welt agieren, was formale Verpflichtungen problematisch macht. Diese Strategie basiert also auf weniger restriktiven Annahmen.

Von Anhängern einer strikten Regelbindung - sei es nun Geldmengen- oder Inflationsziel - wird diese Strategie kritisiert, weil eine strikte Regelbindung zur Erwartungsstabilisierung nötig sei. In einer sich ändernden Welt mit Unsicherheiten trifft diese Kritik allerdings ins Leere, weil Unsicherheitsfaktoren die Einhaltung der Ziele erschweren. Selbst die deutsche Bundesbank weicht immer wieder diskretionär von ihren eigenen Zielgrößen ab.

Dem klassischen Stil mit mehreren Zielvariablen (mit unterschiedlichen Gewichten) liegt die Vorstellung zugrunde, daß es zumindest einen kurzfristigen negativen Zusammenhang zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit gibt. Hat die Geldpolitik aber reale Effekte, ist eine Verfolgung beider Ziel in der langen Frist möglich.

Ähnlich dem Inflationsziel fließen also hier mehrere Variablen in die Entscheidung ein, allerdings mit dem Unterschied, daß Rückwirkungen zwischen monetärem und realem Sektor berücksichtigt werden.

Zur Zeit verfolgen Japan und die USA diese Strategie. Die geldpolitische Orientierung der USA etwa, die das Geldmengenziel nach einem kurzem Intermezzo Mitte der achtziger Jahre wieder aufgegeben haben, ermöglichte nicht nur ein schnelleres Überwinden der Rezession, sondern erleichterte auch die Budgetkonsolidierung. Die Geldmengenorientierung und übermäßige Defizite (Reagan) hatten zuvor nicht nur in den USA zu überhöhten Realzinsen geführt. Zu Beginn der neunziger Jahre gab es dann ein glaubwürdiges Arrangement zwischen der Administration und der Fed. Die in Angriff genommene Budgetkonsolidierung durch die Clinton-Administration (von 1992 bis 1995 wurde das Defizit von 4,5 auf 2,2 Prozent des BIP gesenkt) wurde durch Zinssenkungen bzw. Nichterhöhungen unmittelbar nach der Rezession 1991 erheblich erleichtert; vor allem war aber die Zinsstruktur nur ein Jahr invers - im Gegensatz zu vier Jahren inverser und sechs Jahren anormaler Zinsstruktur in Deutschland.

Durch diese pragmatische Geldpolitik der Fed waren Budgetprobleme in den USA viel leichter zu lösen als in der EU, und das mit einem inflationsfreien Wachstum. Die Budgetkonsolidierung ging also in den USA deshalb nicht auf Kosten des Wachstums, weil die Geldpolitik nicht gleichzeitig auf der Bremse gestanden ist. Steigen in der Folge Steuereinnahmen und sinken Sozialausgaben, bedarf es keines Nobelpreisträgers zu

erkennen, daß die Konsolidierung der Haushalte noch einmal erleichtert wird.

Pragmatische Politikorientierung oder Ideologie?

Die restriktiven Annahmen, die dem Geldmengen- und Inflationsziel zugrunde liegen, lassen zumindest im Modellfall keine *cost-push*-Inflation zu. Ebenfalls unberücksichtigt muß in diesen Strategien die Lohnpolitik bleiben. Man geht also nicht nur von der Vorstellung aus, daß Geldpolitik keinen Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung habe, sondern auch davon, daß die Notenbanken alleine imstande sind, Preisstabilität zu gewährleisten.

Weiters ist die Geldmengenstrategie nur dann sinnvoll, wenn ein stabiler Zusammenhang zwischen Geldmenge und Inflation besteht. Auch dies ist gerade in einer Welt mit Systemänderungen, technologischem Wandel und allgemeiner Unsicherheit zumindest anzuzweifeln.

Die Ideologie der Bundesbank wurde durch ihren eigenen (teilweisen) Pragmatismus in den neunziger Jahren widerlegt. Die strikten Zielvorgaben wurden des öfteren verletzt. Eine "Bestrafung" durch die Finanzmärkte blieb ebenso aus wie Inflation. Dies ist aber fast ausschließlich dem Ruf der Bundesbank zuzuschreiben. Hätte eine andere Notenbank ihre explizit formulierten, strikten Ziele ebenso verletzt, wäre ein Zinsanstieg wahrscheinlich nicht ausgeblieben.

Ein weiteres Problem der Fixierung auf die Geldmenge (die auch dem Inflationsziel innewohnt) besteht darin, daß es ja aller Voraussicht nach nicht alle EU-Staaten sein werden, die von Beginn an der dritten Stufe der WWU teilnehmen. Zu den restlichen Staaten soll ein EWS II, also ein fixes Wechselkurssystem eingeführt werden. Gleichzeitig ein Wechselkurs- und ein Geldmengenziel zu verfolgen ist aber - wie auch die EWS-Krisen der neunziger Jahre gezeigt haben, unmöglich. Kommt dann noch die Entscheidung dazu, den Wechselkurs zu Dollar und Yen nicht völlig flexibel zu lassen, wozu der ECOFIN-Rat das Recht hat, werden die beiden ersten Strategien noch einmal erschwert.

Warum sollte man daher die EU dem Risiko aussetzen, bei Verletzung von obsoleten Geldmengenzielen durch Zinsanstiege bestraft zu werden? Was hat das alte Europa auf einen derart harten Kurs gebracht, sich selbst "die Hände zu binden", während man in den USA auch diesen Ideologien schon längst abgeschworen hat?

In einer unsicheren Welt ist eine pragmatische geldpolitische Strategie ("klassischer Stil") mit mehreren Ziel- und Informations-

variablen und unterschiedlicher Gewichtung, wie sie das Federal Reserve System erfolgreich vorexerziert, einer dogmatischen eindimensionalen Strategie überlegen.

Gerade in der sensiblen Anfangsphase des ESZB ist ein pragmatischer Weg angezeigt, weil die Gefahr besteht, daß Abweichungen von strikten Zielen stärker sanktioniert würden als solche der Deutschen Bundesbank. Die Sanktionen würden Europa in Form höherer Zinsen und geringerem Wachstum treffen.

ESZB - Staat im Staat oder *checks and balances*?

Von besonderer Bedeutung dafür, ob die Chancen WWU genutzt werden können, stellt auch die institutionelle Ausgestaltung des Zusammenspiels der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger dar. Während die Kooperation in der Geldpolitik bis zur Fusion geht (die nationalen Zentralbanken gehen im System der Europäischen Zentralbanken mit der EZB an der Spitze auf), gibt es zur Zeit praktisch keine europäische Kompetenz für eine Fiskalpolitik.

Um so mehr ist darauf zu achten, daß in der Ausgestaltung der Unabhängigkeit der Zentralbank optimiert und nicht maximiert wird. Die Forderung nach einer unabhängigen Zentralbank entstammt dem gleichen Paradigma wie die nach einer strikten Regelbindung der Geldpolitik. Begründet wird die Notwendigkeit der Zentralbankunabhängigkeit (sprich Isolation vom Einfluß von Interessengruppen) folgendermaßen: Politiker, die wieder gewählt werden wollen, neigen dazu, von Wahltermin zu Wahltermin zu denken. Um die Wahrscheinlichkeit ihrer Wiederwahl zu erhöhen, versuchen sie kurz vor den Wahlen, möglichst gute Bedingungen für ihre Wiederwahl zu schaffen. Ein wesentlicher Faktor dafür sind Wachstum und Beschäftigung. Weil sie den Zusammenhang Inflation und Arbeitslosigkeit (Phillipskurve) kennen, versuchen sie auf die Zentralbank Druck auszuüben, inflationäre Politik zu betreiben, und damit kurzfristige realwirtschaftliche Erfolge zu erzielen.

Mittel- bis langfristig stellen sich aber die Lohnverhandler auf dieses Verhalten ein und schlagen in ihren Verhandlungen einen Risikozuschlag auf ihre Löhne. Damit verpuffen die Erfolge, die Inflationsrate aber steigt über das gesellschaftlich erwünschte Maß. Später muß die Zentralbank mit restriktiver Politik unter Umständen dafür sorgen, daß die Inflation wieder auf das gesellschaftlich erwünschte Maß sinkt. Die dafür erforderlichen Maßnahmen bremsen das Wachstum und sorgen für Beschäftigungsverluste.

In den Griff zu bekommen versucht man dieses Problem auf zwei Weisen: Zum einen in dem man die Zentralbank durch weitestgehende institutionelle Unabhängigkeit dem Einfluß von

Politikern und anderen Interessengruppen entzieht, und sie zum anderen mit dem alleinigen (oder vorrangigen) Ziel der Preisstabilität betraut.

Einige Studien bestätigen diesen Zusammenhang (auch wenn die Ergebnisse nicht jenseits jedes Zweifels sind), wurden aber ebenso häufig sowohl methodisch kritisiert als auch theoretisch in Zweifel gezogen. Die Hauptkritik liegt an der wenig differenzierten Sichtweise, die nicht zwischen Zielunabhängigkeit und instrumenteller Unabhängigkeit unterscheidet. Erst nach deren Definition kann man die Frage präzise genug stellen.

Unter *Zielunabhängigkeit* versteht man die Möglichkeit der Zentralbank, eigenständig ihre Zielfunktion zu definieren. Sie ist demokratiepolitisch mehr als bedenklich, weil man eine wirtschaftspolitisch mächtige Institution in die Unabhängigkeit ohne Rechenschaftspflicht entläßt. Ökonomisch ist sie bedenklich, wenn in der Politikgestaltung Wechselwirkungen zwischen der Geldpolitik und der realen Wirtschaft nicht berücksichtigt werden. *Instrumentelle Unabhängigkeit* bedeutet, daß die Zentralbank über jene Instrumente frei verfügen kann, die sie benötigt, ihre Ziele zu erreichen.

Die Frage nach der Unabhängigkeit stellt sich nach dieser Definition anders: nun geht es darum, wie wirtschaftspolitische Instrumente am effektivsten eingesetzt werden können. Bezüglich der instrumentellen Unabhängigkeit ist die Frage also bejahen. Ebenso ist jedoch die Frage nach der Rechenschaftspflicht der Zentralbank zu bejahen, und zwar sowohl aus ökonomischer, also auch aus der demokratiepolitischer Sicht.

Der Zielkonflikt zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit kann jedenfalls nicht so gelöst werden, daß die Inflationsbekämpfung zur ordnungspolitischen Regel erklärt wird, der sich die Tarif- und Beschäftigungspolitik unterzuordnen hat. Die Entscheidung über die Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik überschreitet die Kompetenz einer Notenbank.

Zwar schneiden grosso modo jene Länder mit unabhängigeren Zentralbanken bezüglich des Inflationszieles besser ab als jene mit relativ abhängigeren, aber es wird kaum thematisiert, zu welchen Kosten die Notenbanken Preisstabilität erreichen können. Hier läßt sich zeigen, daß jene Länder, die über ein ausgeprägtes neokorporatistisches System (Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft) verfügen, Preisstabilität zu wesentlich niedrigeren volkswirtschaftlichen Kosten in Form von Beschäftigungsverlusten und industriellen Konflikten (gemessen an Streiks) erreichen können (z.B. Österreich oder die Niederlande). Diese Länder verfügen zudem auch noch über ein effizienteres Sozialsystem, ohne beim Wachstum weniger korporatistischen Staaten unterlegen zu sein.

Dieser Zusammenhang läßt sich auf zweifache Weise erklären: Erstens durch die institutionellen Beziehungen der Tarifpartner untereinander und zweitens durch das Zusammenspiel von Fiskal-, Geld- und Einkommenspolitik.

Zu ersterem: Die Lohnverhandler werden um so mehr gesamtwirtschaftliche Verantwortung übernehmen, je stärker sie selbst direkt von ihrem Verhalten betroffen sind. Gewerkschaften verfolgen zwei Ziele: Lohnzuwachs und hohe Beschäftigung ihrer Mitglieder. Diese Ziele konfliktieren zum Teil, je höher jedoch der Koordinationsgrad der Lohnpolitik, desto stärker werden beschäftigungshemmende Maßnahmen für die Gewerkschaften direkt spürbar.

Beim Zusammenspiel zwischen Fiskalpolitik, Geldpolitik und Lohnpolitik wiederum läßt sich zeigen, daß gesamtwirtschaftlich bessere Ergebnisse erzielt werden, wenn die "Spieler" das Verhalten des anderen in ihr eigenes einbeziehen und so Reibungsverluste vermeiden können (was vorherige Kommunikation voraussetzt). Solche treten etwa auf, wenn die Lohnverhandler in den Augen der Zentralbank zu hoch abgeschlossen haben, dort Inflationsängste auslösen, und die Zentralbank die Konjunktur abwürgt, um die Tarifpartner oder auch die Fiskalpolitik zu disziplinieren. Demgegenüber haben sowohl korporatistische Systeme als auch das vernünftige Zusammenspiel zwischen Fiskal- und Geldpolitik in den USA der neunziger Jahre bessere Ergebnisse gezeitigt, weil sie eben diese Reibungsverluste in Form von Arbeitslosigkeit vermeiden können.

Die instrumentale Unabhängigkeit der EZB, der zuzustimmen ist, um "politische Zyklen" hintanzuhalten, ist daher um eine stärkere ex-post Rechenschaftspflicht gegenüber demokratisch legitimierten Institutionen zu ergänzen. Verstärkte Koordinationsmöglichkeiten mit anderen autonomen Entscheidungsträgern - etwa in Form eines regelmäßigen Stabilitätsrates mit den europäischen Sozialpartnern und / oder dem ECOFIN-Rat - können die Kosten der Stabilität minimieren, wie dies auch Österreich erfolgreich gezeigt hat. Ein Dialog der unabhängigen Zentralbank mit den autonomen Tarifpartnern ist insofern einzufordern, als ja zumindest fünfzig Prozent des europäischen BIPs über die Lohnsumme bestimmt wird. Die Erreichung der Stabilität kann daher gar nicht - oder nur unter sehr viel höheren Kosten - ohne die Sozialpartner gelingen. Man muß nicht erst in die Kiste der Spieltheorie greifen, um dies zu zeigen.

Die gebührende aber nicht ausschließliche Berücksichtigung der Ausgewogenheit der Vertretung aller Sektoren der Wirtschaft und Arbeitnehmer bei der Bestellung des Direktoriums der Notenbanken ist z.B. in den Statuten des Federal Reserve System sichergestellt, fehlt aber in jenen der EZB völlig. Bei der

Bestellung des Direktoriums sollte daher entsprechend der hohen wirtschaftspolitischen Bedeutung der Politik der Europäischen Zentralbank auf möglichst breite wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Erfahrung und wissenschaftliche Qualifikation geachtet werden.

Es sei nur daran erinnert, daß die österreichische stabilitätsorientierte Geld- und Währungspolitik in ihren Anfängen vor allem von der Arbeitnehmerseite gefordert wurde und diese auch beträchtliche Vorleistungen in Form der produktivitätsorientierten Lohnpolitik erbrachte. Ebenso wenig wären wohl die Erfolge der niederländischen Wirtschaftspolitik ohne das Zutun der Sozialpartner zustande gekommen.

Voraussetzung für ein verantwortungsvolles Vorgehen der Sozialpartner auf europäischer Ebene - und damit einem ähnlich erfolgreichen Mittragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik - ist aber gerade ein Maß an Verantwortlichkeit, das Ihnen auf dieser Ebene noch nicht zukommt - nicht zuletzt aufgrund fehlender institutioneller Voraussetzungen.

Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Schließlich muß den Beschäftigungszielen erstens mehr politisches Gewicht und zweitens mehr Verbindlichkeit gegeben werden, etwa in Form eines Beschäftigungskapitels im Vertrag. Wie dieses Beschäftigungskapitel durch gegenseitige Koordination und Überwachung mit Leben erfüllt werden kann, hängt einerseits von wirksamen Anreizen und Sanktionen (vgl. Maastricht und Stabilitätspakt), andererseits von den handelnden Personen ab.

Um aber zu verhindern, daß Beschäftigungsziele in einer nicht nachhaltigen Weise auf Kosten des Sozialsystems verfolgt werden, oder daß einige Länder über "Sozialdumping" sich Wettbewerbsvorteile zu verschaffen suchen, und um die Asymmetrie abzubauen, die im Maastricht-Europa zugunsten der monetären Sphäre vorherrscht, bedarf es zur Sicherung der europäischen Wohlfahrtsstaaten einer europäischen Beschäftigungs- und Sozialunion. Das soll nicht heißen, daß an dieser Stelle ein europäisches Sozialversicherungssystem oder ein einheitliches europäisches Steuersystem gefordert wird. Wohl aber bedarf es dafür, daß marktwirtschaftliches Denken vor allem seine positiven Seiten entfaltet, der Entwicklung von Rahmenbedingungen, die dem "Turbokapitalismus" seine Brutalität nehmen.

Eigenverantwortung, um ein anderes Modewort zu strapazieren, und Solidarität mit jenen, die sich nicht selbst schützen können, müssen vor allem auf nationalstaatlicher Ebene in ein Gleichgewicht gebracht werden. Auf europäischer Ebene be-

darf es dazu aber sozialer Mindeststandards, steuerlicher Harmonisierung im Bereich Energie und Kapital und einer Geldpolitik, die auch von ihren institutionellen Voraussetzungen her in der Lage ist, gesamtwirtschaftliche Verantwortung für Europa zu übernehmen.

Ohne diese Begleitmaßnahmen würde die WWU aufgrund der Dominanz der Geldpolitik zu politisch nicht erwünschten "Nebenwirkungen" führen, und es würde eine große Chance für Europa aufs Spiel gesetzt.

Eugen Antalovsky, Josef Melchior
und Sonja Puntischer Riekmann (Hrsg.)

Integration durch Demokratie

Neue Impulse für die Europäische Union

Die Europäische Union verfolgt heute ehrgeizige wirtschaftliche und politische Ziele. Die notwendi- ge Vertiefung und die zukünftige Erweiterung verlangen nach einem neuen institutionellen Rahmen, der die zukünftigen Aufgaben effizient und demokratisch bewältigen hilft. In zunehmendem Maße konkurrieren Mitgliedsstaaten und Union um eine Neuverteilung von Macht. Die Europäische Union hat in diesem Prozeß Züge von Staatlichkeit entwickelt und die Souveränität der Nationalstaaten erodiert. Die zur Legitimation und Stabilisierung der Machtverschiebung notwendige umfassende Demokratisierung der Union ist hingegen noch nicht erfolgt. Dadurch wird das gesamte Integrationsprojekt gefährdet. Dieser Band bietet eine kritische Bestandsaufnahme der politischen Strukturen der EU sowie Szenarien für eine demokratische Entwicklung in Europa.

Zur Einführung: J. Melchior: Perspektiven und Probleme der Demokratisierung der EU • I. Europäische Demokratie – **Verfassung und Institutionelles Design:** S. Puntischer Riekmann: Demokratie im supranationalen Raum – H. Schneider: Verfassungskonzeptionen für die EU – A. Pelinka: Federation or Confederation. The Dilemma of Democracy – C. Majone: Positive State or Regulator State? – J. Lodge: Strengthening the European Parliament and its Alternatives – H. Neisser: Optionen der Parlamentarisierung der EU • II. Föderalismus und Demokratie: M. Morass: Demokratie im Mehrebenensystem der Europäischen Union – H. Abromeit: Direkte Demokratie und Föderalismus in der EU – H. Schreiner: Zum Demokratiepotential des innerstaatlichen und supranationalen Föderalismus • III. Demokratie und Gemeinschaft: J.H.H. Weiler: European Citizenship: The Selling of the European Union – R. Bauböck: Citizenship and National Identity in the EU • IV. Sozio-ökonomische Bedingungen der Demokratieentwicklung: G. Zieburg: Der (un)aufhaltsame Aufstieg des Euroliberalismus – E. Streißler: Zur Vereinbarkeit von Wirtschaftsliberalismus und demokratischem Wohlfahrtsstaat – F.W. Scharpf: Wege zur Zivilisierung des Eurokapitalismus

ca. 300 Seiten, 58 DM/53,70 Sfr/423 öS, ISBN 3-89518-133-1, Erscheint im Mai 1997

Gerhard Maier-Rigaud

Schritte zur ökologischen Marktwirtschaft

Gerhard Maier-Rigaud streitet in dieser Aufsatzsammlung für einen klaren Vorrang der umweltpolitischen Ziele. Er räumt mit falschen Fragen und Frontstellungen auf und setzt sich mit gängigen Vorstellungen, die einem angemessenen Umgang mit dem Umweltproblem im Wege stehen, auseinander. – Ein für Umweltbewegte und Ökonomen gleichermaßen provokantes und anregendes Buch.

300 Seiten, 39,80 DM/36,90 Sfr/350 öS, ISBN 3-926570-88-1 (1997)

metropolis Verlag

<http://www.metropolis-verlag.de>
Postfach 1748, D-35007 Marburg

Leistungsmessung und Erfolgsmaßstäbe im öffentlichen Sektor ⁽¹⁾

Bruno Rossmann

1. Einleitung

In vielen OECD-Ländern wurden im öffentlichen Sektor etwa ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre Modernisierungsprozesse in Richtung einer ergebnisorientierten Budgetpolitik eingeleitet. Am konsequentesten wurden die Reformprozesse in den USA, in Neuseeland und in Australien vorangetrieben. Österreich gehört eher zu den Nachzüglern. Das gilt insbesondere für die Bundesebene, wo es diesbezüglich mehr Absichtserklärungen (2) als konkrete Ansatzpunkte gibt. Die Modernisierung orientiert sich international dabei weitgehend an den Vorstellungen und Konzepten des *New-Public-Managements* (NPM), die als eine Verbindung der *Public-Choice*-Theorie und dem Managerialismus (3) gesehen werden können. Schedler (4) siedelt *New Public Management* im Spannungsfeld zwischen Neoliberalismus und Sozialstaatlichkeit an. Es geht dabei nicht um den Auf- oder Abbau von staatlichen Leistungen und Regulierungen, das wird als eine genuine Aufgabe der Politik gesehen, die dazu das Instrument der Aufgabenkritik anwenden muß. Im Rahmen des NPM geht es vielmehr um die - politisch neutrale - Bereitstellung eines Instrumentariums, das bessere Informationen für die Entscheidungsfindung im politischen Prozeß liefern soll.

Damit stehen zwei in der Praxis dominierende Regulierungsmodelle auf dem Prüfstand, das klassisch bürokratische und das NPM-Regulierungsmodell. Übersicht 1 faßt die wesentlichen Merkmale beider Modelle zusammen. Im Mittelpunkt der Kritik, die von NPM-Vertretern artikuliert wird, stehen neben der Größe vor allem die Struktur und die Verfahren des Staatssektors. Hervorgehoben werden insbesondere die klassisch-bürokratische Regelsteuerung, die sich überwiegend an Inputs orientiert, weiters die ausgeprägte Hierarchisierung, die funktionale Arbeitsteilung

nach dem Verrichtungsprinzip, der Mangel an prozeßkettenbezogener Kooperation, der zu geringe Einsatz von Wettbewerbsinstrumenten und das Fehlen des strategischen Managements. Als Motto für dieses Regulierungsmodell (5) könnte stehen: Kontrolle, Kontrolle, Kontrolle. Die österreichische und deutsche öffentliche Verwaltung etwa sind nach diesem Regulierungsmodell organisiert.

Diesen "Mängeln" werden durch das Regulierungsmodell der NPM-Bewegung die Steuerung durch Ziele und Ergebnisse (*Performance Management*) und Ergebnisbudgetierung, das Kontraktmanagement verselbstständigter Einheiten, *Contracting-out*, die Bildung von Quasimärkten sowie die Kundenorientierung anstelle der Produzentendominanz gegenübergestellt. Das Motto dieses Modells lautet dementsprechend: Isolieren, Übertragen und Messen. Paradebeispiele für diesen Typ von Regulierungsmodell sind Neuseeland, Australien und die USA.

Andere Regulierungsmodelle (6), wie das Netzwerkmodell (Motto: Verbinden, Kommunizieren, Zusammenarbeiten), das *Virtual-Government*-Modell (Motto: Privatisieren, Verträge schließen, Verhandeln) oder das normative Kontrollmodell (Motto: Auswählen, Sozialisieren, Beurteilen) spielten im Modernisierungsprozeß bisher eine eher untergeordnete Rolle.

Übersicht 1: Zwei Regulierungsmodelle

Klassisch-bürokratisches Regulierungsmodell	NPM-Regulierungsmodell
Steuerung über Regeln (Regelsteuerung), sehr stark inputorientiert	Steuerung durch Ziele/Ergebnisse (Performance-Management) inkl. Ergebnis-Budgetierung und Plafondierung
Funktionale Arbeitsteilung nach Verrichtungsprinzip und prozeßkettenbezogene Schnittstellenprobleme in der Kooperation	Produktbezogene Organisation in Form einer Prozeßkette
ausgeprägte Hierarchisierung	Kontraktmanagement verselbstständiger Ergebnis- einheiten
geringer Einsatz von Wettbewerbsinstrumenten	Aufgabenauslagerung (Contracting-out) und Bildung von (Quasi-)Märkten
Fehlen des strategischen Managements	Kundenorientierung statt Produzentendominanz

Quelle: in Anlehnung an Naschold (1995) (7)

Die Kritik an den Grundmechanismen des bürokratischen Regelsteuerungsmodells scheint auf den ersten Blick zu überzeugen, ebenso wie die Attraktivität des Gegenkonzepts. Es lohnt sich daher, dieses Konzept und seine Annahmen näher zu analysieren. Im zweiten Kapitel werden in aller Kürze die zentralen Annahmen des NPM-Regulierungsmodells dargestellt. Ein zentraler Baustein dieses Modells steht daran anschließend im Mittelpunkt der Überlegungen: das *Performance Measurement* (Kapitel 3). Es wird die Frage gestellt, ob das *Performance Measurement* tatsächlich - wie immer behauptet wird - geeignet ist, einen wichtigen Beitrag zur ergebnisorientierten Steuerung des öffentlichen Sektors zu leisten. In Kapitel 4 wird nach der Umsetzung der Messung von öffentlichen Leistungen in der Praxis gefragt. Es werden dabei entstehende Probleme und Mängel aufgezeigt. Darauf aufbauend wird ein erstes Resümee gezogen und werden einige weiterführende Überlegungen angestellt (Kapitel 5).

2. Die Annahmen des *New Public Management*-Regulierungsmodells

Entsprechend dem oben erwähnten Motto (Isolieren, Übertragen, Messen) beruht es auf drei zentralen Annahmen:

- Einzelne Leistungen können sowohl voneinander (horizontal) als auch vom politischen Prozeß (vertikal) isoliert werden. Das entspricht einem aus der Privatwirtschaft kommenden Prinzip. Viele Unternehmen werden in autonome Einheiten (Profitcenters) unterteilt, wobei jede Einheit einen klaren Auftrag hat. Solange die Zielvorgaben erfüllt werden, bleibt die Einheit mehr oder weniger sich selbst überlassen.
- Die öffentlichen Leistungen werden professionellen Managern anvertraut, die für die *Performance* verantwortlich sind. Man geht offensichtlich von dem Mythos aus, daß professionelle Manager alles lösen können. Erreichen sie die vertraglich vereinbarten Ziele wie geplant, erhalten sie Leistungsprämien, wenn nicht, werden sie - wie in der Privatwirtschaft üblich - durch andere ersetzt.
- Die *Performance* kann durch "objektive" Maße bewertet werden. Die zu erreichenden Ziele können quantitativ erfaßt werden, sowohl Kosten als auch Nutzen können gemessen werden. In der Privatwirtschaft sind die Kriterien finanzieller Natur, Gewinne und Ertragsraten spielen eine zentrale Rolle.

3. *Performance Measurement* - ein entscheidendes Element für eine ergebnisorientierte Steuerung des öffentlichen Sektors?

Auslösendes Moment für die Entstehung von *Performance Measurement*-Initiativen bildeten in vielen Fällen Budgetdefizite. Die üblichen input-

orientierten Budgetierungsprozesse führten nämlich im Konsolidierungsprozeß zu linearen Kürzungen quer über alle Ausgabenbereiche, es herrschte ein Mangel an notwendigen Informationen für die Entscheidung über budgetpolitische Prioritäten. Die daraus entstehende "value for money"-Sichtweise, die Wirkungsprüfung öffentlicher Leistungen, hat in vielen Ländern Ansätze zu *Performance Measurement* entstehen lassen. In der Verwaltungswissenschaft hat sich ein gleichnamiger Forschungsbereich gebildet, der sämtliche Aktivitäten vom Erkennen, Erfassen und Auswerten bis zum Beurteilen öffentlicher Leistungen umfaßt (8). *Performance Measurement* soll den Prozeß der Entscheidungsfindung unterstützen, um so verbesserte gesellschaftliche "outcomes" zu erreichen. Die Leistungen des öffentlichen Sektors sollen durch *Performance Measurement* - so heißt es lapidar in einer OECD-Studie (9) - effizienter und effektiver gemacht werden.

Dahinter steht die Vermutung, daß Allokationsentscheidungen des Marktes effizienter und effektiver sind als solche des Staates. Die Messung der Produktivität staatlicher Aufgabenerfüllung zählt schon lange zu einer sehr umstrittenen Frage in der Finanzwissenschaft. Die Forderung, daß der Staat seine Leistungen in ökonomisch effizientem Umfang und ebensolcher Struktur (Output-Effizienz) und/oder durch ökonomisch effizienten Mitteleinsatz (Input-Effizienz) bereitstellen soll, stößt weder bei Ökonomen noch bei Politikern oder Interessenvertretungen auf Widerspruch. Es dürfte nur wenige politische Forderungen geben, die einen ähnlich breiten Konsens finden. Fragt man jedoch, ob die empirisch beobachtbare Erstellung staatlicher Leistungen den Effizienzforderungen genügt, so trifft man auf sehr kontroverse Einschätzungen. Dieser Dissens führt dazu, daß die einen mehr, die anderen weniger staatliche Leistungen fordern, wiederum andere kostengünstigere Leistungen oder die privatwirtschaftliche Erstellung staatlicher Leistungen verlangen. Mehr, weniger, zu teuer - aber gemessen woran? Alle sind sich einig darüber: gemessen an dem, was ökonomisch "effizient" ist. Ein Blick in die Literatur und die dort anzutreffende Menge an Effizienzbegriffen kann leicht davon überzeugen, daß die Auseinandersetzung über Fragen der Effizienz durch mangelnde begriffliche Klarheit gekennzeichnet ist. Es wird häufig versäumt, klare Vorstellungen zu formulieren, was darunter zu verstehen ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich eine Reihe von Fragen: Was ist "effiziente staatliche Tätigkeit"? Welche Arten von Leistungsmessung und Produktivitätskonzepten werden in Theorie und Praxis angewendet? Wie können sinnvolle Konzepte der Leistungsmessung in der Praxis angewandt und umgesetzt werden? Welche praktischen Erfahrungen liegen vor?

3.1 Ein zieladäquates Referenzmodell als Voraussetzung für eine Effizienzanalyse

Wenn wir daher die Effizienz von öffentlichen Leistungen beurteilen

wollen, dann setzt das zunächst eine Vorstellung über die Zielvorgaben und Aufgabenstellung voraus. Ohne Zielvorgabe und Aufgabenstellung können der Output (Zielbeitrag), die Effizienz bzw. Produktivität (als Verhältnis von Output zu Input), und die Effektivität (Zielvorgabe versus Zielerreichungsgrad) nicht sinnvoll definiert werden. Deshalb muß mit der Auswahl eines bestimmten Effizienz- bzw Produktivitätsbegriffs auch gleichzeitig die Entscheidung für ein bestimmtes Referenzmodell verbunden sein. Wird der Staat als betriebswirtschaftlicher Mechanismus verstanden, dann ergeben sich andere Meßgrößen oder Indikatoren der Leistungserstellung, als wenn er als volkswirtschaftlicher, sozialer oder gar gesamtgesellschaftlicher Mechanismus wahrgenommen wird. Dies kann anhand folgender Überlegungen verdeutlicht werden:

- Da der Staat im öffentlichen Interesse handelt, kann er nicht *allein* nach den Spielregeln des Marktes, also dem betriebswirtschaftlichen oder finanziellen Ergebnis (Überschuß, Grad der Kostendeckung,...) beurteilt werden, sondern daran, ob und inwieweit kollektive Bedürfnisse der Gesellschaft befriedigt werden, d.h. nach volkswirtschaftlichen oder gesamtgesellschaftlichen Kriterien.
- Die betriebs- und volkswirtschaftliche Betrachtung stellt einen wichtigen Beitrag in Richtung erhöhter Wirtschaftlichkeit dar. Darüber hinaus ist jedoch auch eine gesamtgesellschaftliche Zielfunktion öffentlicher Tätigkeit als Grundlage einer gesamtgesellschaftlichen *Performance*-Analyse denkbar.
- Ohne Zielvorgabe und ohne Referenzmodell sind *Performance*-Maße und Indikatoren nur "Messungen ohne Theorie" und deshalb ohne große Aussagefähigkeit für die politische Praxis der Erfolgsbestimmung öffentlicher Leistungen.

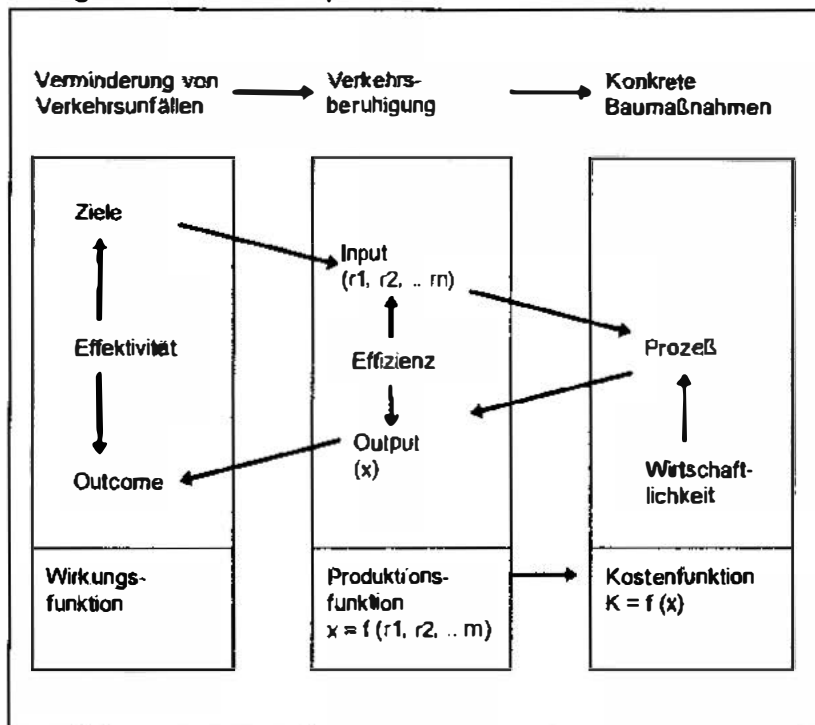
Im folgenden wird als Referenzmodell das im Rahmen des NPM entwickelte 3E-Konzept (*Economy, Efficiency, Effectivity*) (10) auf seine Tauglichkeit zur Beurteilung der Effizienz staatlicher Leistungen hin näher kommentiert.

3.1.1 Das 3E-Konzept

Effizienz ist zunächst lediglich eine formale Relation von Output- und Inputgrößen, die auf Ziele unterschiedlicher Ebenen bezogen werden kann. Inhalt und Aussagekraft werden erst durch den jeweiligen Zielbezug bestimmt. Eines der Probleme des öffentlichen Sektors liegt darin, daß nur selten klar definierte Ziele vorliegen. So etwa führt das Ziel "Verminderung von Verkehrsunfällen" noch nicht zu einer gut strukturierten Handlungsanleitung. Die zur Zielerreichung zu ergreifenden Maßnahmen sind zahlreich und wegen verschiedener an der Entscheidung beteiligter Interessengruppen mit unterschiedlichen Zielsystemen durchaus strittig. Es gibt keine vorgegebene technologische Betriebsmittelausstattung, mit der das Problem zu lösen wäre. Unter solchen - für den öffentlichen Sek-

tor typischen Handlungssituationen - sind Leistungsmessungen problematisch. Auf der Ebene der "Oberziele" (hier Verminderung von Verkehrsunfällen) liegen schlecht strukturierte Fragestellungen vor. Da die zur Zielerreichung zu ergreifenden Mittel (in diesem Fall z.B. Mittel zur Verkehrsberuhigung) klarer strukturiert sind, orientiert sich NPM an einer differenzierten Analyse, dem 3E-Konzept. Die Instrumente und Verfahren des NPM müssen sich auf die unterschiedlichen Wirkungs- und Bewertungsebenen von Verwaltungshandeln beziehen.

Abbildung 1: Das 3E-Konzept



Quelle: Budäus (1995)

Unterschieden wird dabei zwischen drei Ebenen (11): der Zielebene, der Maßnahmenebene und der Wirtschaftlichkeitsebene. Die Zielebene erfaßt die Effektivität durch die Relation von Zielvorgabe und Zielerreichung, also von Soll zu Ist. Die Maßnahmenebene ermittelt die Effizienz durch die Relation von Output zu Input. Und auf der Wirtschaftlichkeitsebene werden die Ist-Kosten mit den Sollkosten verglichen.

Entsprechend der Annahme "Isolieren und Übertragen" bedarf es - bezogen auf die Organisationsstruktur - dezentraler, abgrenzbarer Leistungseinheiten mit professionellem Management, da sich nur für diese in einem abgestuften und transparenten Prozeß Ziele, Input, Output und Outcome ermitteln und Kostenverantwortungen festlegen lassen (12). Dort, wo mangelnde oder keine Kenntnisse über die Produktions- und Kosten-

funktion vorhanden sind, muß der systematische Aufbau eines öffentlichen Rechnungswesens für die Umsetzung des 3E-Konzepts vorangetrieben werden.

In der Literatur existieren inzwischen viele Evaluationsansätze und Leistungsindikatoren für die öffentliche Leistungserstellung. Dabei wird die Auffassung vertreten, daß eine Wirkungssteuerung nur dann greifen kann, wenn Leistungskennzahlen als Entscheidungsgrundlage entwickelt werden. Dabei müssen die herkömmlichen Finanzdaten der Budgets durch Kostendaten und Leistungsindikatoren ersetzt werden. Erforderlich sind vor allem Kennzahlen für die Effektivität und Effizienz, d.h. die input-orientierten Maßstäbe des Budgets müssen durch strategische *Output*- und *Outcome*-Größen ersetzt werden.

3.1.2 Problemfelder des 3E-Konzepts

In diesem Referenzmodell lassen sich zumindest drei gravierende Problemfelder erkennen:

1.) Die Neutralisierung nichtberücksichtigter Ziele

Das Hauptproblem ergibt sich aus dem methodischen Vorgehen. Ziele werden isoliert von anderen Zielen in Relation zu den diese Ziele erreichenden Mitteln gesetzt. Auf der Grundlage dieser Ziel-Mittel-Relation erfolgen dann Maßnahmen und Bewertung. In diesem Referenzmodell sind Maßnahmen dann wirtschaftlich, wenn die Relation zwischen Zielerreichung und Mitteleinsatz möglichst günstig ausfällt. Da die Ziele/Zwecke im Rahmen des Bewertungsprozesses selbst nicht methodisch begründet werden müssen, also beliebig wählbar sind, entsteht das Problem der Neutralisierung (13) nicht berücksichtigter Ziele. Die Konzentration auf ein oder wenige Ziele klammert andere denkbare Ziele aus.

Das gewählte Ziel legt fest, welche Folgewirkungen einer Maßnahme berücksichtigt werden sollen. Nicht zweckbezogene Folgewirkungen finden im Bewertungsprozeß keine Berücksichtigung. Die Folge ist nicht eine allgemeine, sondern immer nur eine spezifische - auf das Ziel bezogene - Wirtschaftlichkeit. Das bedeutet, daß aus unterschiedlichen Zielsetzungen unterschiedliche "Wirtschaftlichkeiten" resultieren. Auf diesen Sachverhalt ist die Diskrepanz zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlicher Wirtschaftlichkeit zurückzuführen.

Je komplexer und zahlreicher daher die einzubeziehenden Ziele sind, umso mehr büßt dieses Modell an Leistungsfähigkeit ein, weil dadurch nicht zweckbezogene, aber möglicherweise gesellschaftspolitisch relevante Aspekte aus der Leistungsmessung und -bewertung systematisch ausgeklammert werden. So etwa werden externe Effekte - positive und negative - aufgrund der für die Bewertung herangezogenen Ziele in der traditionellen Wirtschaftsbetrachtung nicht berücksichtigt. Beispielsweise ist der mit einer effizienzsteigernden Maßnahme verbundene Personal-

abbau nicht nur für die betreffende Verwaltungseinheit von Bedeutung. Man muß sich die Frage stellen, ob in anderen Bereichen der Verwaltung durch derartige Maßnahmen Kosten anfallen, die im staatlichen Leistungserstellungsprozeß (etwa in der Arbeitslosenversicherung) entsprechend berücksichtigt werden müssen. Ist der Personalabbau nicht gewollt, so erfordert dies flankierende Maßnahmen einer anderen Verwaltungseinheit.

Damit erweitert sich das staatliche Zielsystem. Der Staat ist eben kein betriebswirtschaftlicher Mechanismus, sondern hat den gesellschaftlichen Auftrag zur Internalisierung von externen Effekten. Der damit verbundene öffentliche Auftrag trägt dem Staat einerseits den Vorwurf der betriebswirtschaftlichen Ineffizienz ein, andererseits aber bietet er - so der gängige Vorwurf - unfähigen Bürokraten die Möglichkeit, sich stets dahinter zu verbergen. So wird etwa eine Verwaltungseinheit, die einige auf dem Arbeitsmarkt schwer vermittelbare soziale Problemfälle beschäftigt, im Vergleich mit einer privatwirtschaftlich organisierten Einheit aus betriebswirtschaftlicher Sicht mit Sicherheit schlechter abschneiden. Der Vorwurf der betriebswirtschaftlichen Ineffizienz muß aber relativiert werden. Das dem staatlichen Handeln zugrundeliegende Legalitätsprinzip kann zwar effizienzhemmend wirken, ein Handeln gegen die Vorschriften ist aber selbst dann nicht möglich, wenn ein Abweichen davon zu einer Effizienzsteigerung führen würde. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zur Privatwirtschaft.

Das 3E-Konzept und die damit einhergehende Leistungsmessung greifen daher zu kurz, weil nicht zielbezogene Folgewirkungen außer acht bleiben.

2.) Das Isolieren von Leistungen ist nicht immer sinnvoll

Das Isolieren staatlicher Leistungen von direkter hierarchischer Kontrolle setzt voraus, daß die Maßnahmen klar und eindeutig auf der politischen Ebene formuliert werden müssen, damit sie auf der administrativen Ebene umgesetzt werden können. Das heißt aber, daß die politischen Maßnahmen relativ stabil über die Zeit sein und sowohl von den Politikern als auch von den Managern konsequent umgesetzt werden müssen. Natürlich ist es möglich, bestimmte Leistungen horizontal, d.h. voneinander, zu isolieren (z.B. die Ausstellung von Reisepässen bei der Polizei), problematisch aber ist die vertikale Trennung von Leistungserstellung und politischem Prozeß. Es erscheint nicht sinnvoll, politische Maßnahmen in einem Bereich (der Politik) zu formulieren und im anderen Bereich (der Verwaltung) umzusetzen. Maßnahmen und Leistungen müssen vielmehr in einem interaktiven Prozeß zwischen Politik und Verwaltung formuliert und weiterentwickelt werden. Diese Vorgangsweise entspricht einem Lernprozeß, eine bloß mechanische Umsetzung von Maßnahmen in autonomen Einheiten hingegen nicht. Um den "Dialog mit der Politik" (14) führen zu können, müssen Organisationsformen entwickelt werden, in denen sich Politik und Verwaltung begegnen und Informationen austauschen können. Neuere politikwissenschaftliche Ansätze gehen davon

aus, daß durch Lernprozesse Politikinnovationen ausgelöst werden können und solche Lernprozesse in Netzwerken ablaufen (politikorientiertes Lernen (15). Es geht somit nicht nur um eine Modernisierung der Verwaltung, sondern auch um eine Modernisierung der Politik.

Beim Produktionsprozeß staatlicher Leistungen sind immer auch exogene Einflüsse zu berücksichtigen. Staatliche Leistungen sind sehr oft sogenannte "*joint products*", dh sie werden von staatlichen und/oder privaten "Vorleistungen" beeinflusst, so daß eine Isolierung des staatlichen Beitrags zu diesem "*joint product*" häufig nicht möglich sein wird. Die Kriminalität kann etwa durch den Abbau von Arbeitslosigkeit weit stärker sinken als durch den verstärkten Einsatz von Polizei. Ein hoher Gesundheitsstand der Bevölkerung kann durch eine Umstellung der Ernährung und Erhöhung der sportlichen Aktivitäten viel stärker beeinflusst werden als durch die eigentliche Programmaßnahme, etwa eine Nichtraucher-kampagne. Dieser Umstand erschwert die Leistungsmessung und stellt die Annahme der Isolation in Frage.

3.) Übertragung der Umsetzung an professionelle Manager

Die Annahme, professionelle - der Effizienzidee verpflichtete - Manager würden die Probleme besser lösen, beruht auf einem sehr mechanistischen Menschenbild. Die sklavische Übernahme neuer Managementmethoden kann kontraproduktive Folgen nach sich ziehen. Die Übertragung der Umsetzung von öffentlichen Leistungen an professionelle Manager kann aus Angst, die "geheiligten Zahlen" nicht zu erreichen, leicht zu falschen Umstrukturierungen führen, die durch die Ausklammerung von Zielen und exogenen Einflüssen noch verstärkt werden kann. Zusätzlich können bei zu starker Konzentration auf die neuen Managementinstrumente Kreativität und Innovationsfreudigkeit auf der Strecke bleiben (16).

4. *Performance Measurement* in der Praxis

Damit haben sich erste wichtige Bedenken gegen dieses Referenzmodell ergeben. Können diese Bedenken zerstreut werden oder kommen aus den bereits vorhandenen praktischen Erfahrungen noch weitere hinzu? Die Leistungsmessung im öffentlichen Sektor ist keineswegs ein neues Thema. Vorläufer des *Performance Measurement* waren beispielsweise das *Zero Base Budgeting* und das PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*) in den USA. Angesichts negativer Erfahrungen mit diesen Ansätzen stellt sich die Frage, ob die neu konzipierten *Performance Measurement* Systeme die Fehler von damals vermeiden. Die wichtigsten davon waren: Vernachlässigung der inhärenten Probleme bei der Leistungsmessung, zu viele Maße, keine kulturelle Änderung der öffentlichen Verwaltung, *top-down*-Ansätze (17).

In der Tat versuchen jene Länder, die Ansätze einer ergebnisorientierten

Steuerung übernommen haben, die alten Fehler teilweise zu vermeiden. Am Beginn von Reformprozessen stehen daher häufig Pilotstudien. Für das Design von *Performance Measurement* Systemen werden nunmehr Leitlinien definiert. Die Rolle des Managements, insbesondere deren Grad an Autonomie und Verantwortlichkeit, wird ausführlich erörtert. Es wird überlegt, welcher Personenkreis und welche Interessengruppen (18) an der Konzeption und Umsetzung von Systemen der Leistungsmessung mitwirken sollen. Es werden Anreizsysteme für die Entlohnung von öffentlich Bediensteten, aber auch für ganze Verwaltungseinheiten (z.B. Einbehalten von Ersparnissen über das Budgetjahr hinaus) geschaffen. Die Phasen der Errichtung (19) werden festgelegt und damit verbundene Ängste (Ressourcen- und Personalabbau) mitgedacht. Und schließlich werden die Anforderungen an ein effektives System von Leistungsmaßen und Indikatoren definiert. Demnach sollen die Leistungsmaße und Indikatoren folgenden Anforderungen genügen (20):

- * Validität: Die Maße sollten das messen, was man tatsächlich messen will.
- * Zentrale Bedeutung: Die Messung soll sich auf zentrale Auswirkungen eines Programmes oder einer Leistung beziehen.
- * Einfachheit: Die Zahl geeigneter Maße und Indikatoren sollte eher gering gehalten werden.
- * Genauigkeit: Die Maße und Indikatoren sollen verlässlich sein.
- * Rechtzeitigkeit: Die Zahlen sollten rechtzeitig zur Verfügung stehen.
- * Vollständigkeit: Es sollten alle Dimensionen gemessen werden, die für ein Programm oder eine Leistung von Bedeutung sind.
- * Vertraulichkeit: Bei der Messung ist der Datenschutz zu respektieren.
- * Wirtschaftlichkeit: Der Grad der Nützlichkeit und die Datenerhebung müssen in einer vertretbaren Relation zueinander stehen.
- * Legitimität: Das *Performance Measurement* System muß von internen und externen Anwendern akzeptiert und legitimiert sein.
- * Kontinuität: Die Verwendung von Maßen und Indikatoren muß zur administrativen Kultur werden und (wie etwa in Schweden und Finnland) in den Budgetprozeß integriert werden. (21)

Entscheidend für die Modernisierung der Verwaltung in Richtung Ergebnisorientierung ist, daß die Einführung von *Performance Measurement* Systemen allein nicht ausreicht. Sie erreichen nur die Spitze des Eisberges. Reformprozesse müssen auch Organisationsentwicklungsprozesse sein. Wenn nicht zusätzlich Veränderungen der "Verwaltungskultur" durchgeführt werden, sind Reformprozesse zum Scheitern verurteilt. Veränderungen der Organisationskultur - so Bauer (22) - können u.a.

- * durch umfassend und längerfristig angelegte Lernphasen (Annehmen und Wahrnehmen der übertragenen Verantwortung),
- * durch gemeinsames Planen und Entwickeln wirtschaftlicher Handlungsweisen,
- * durch praktische Projekt(Team)arbeit für mehr Bürgernähe unter Anleitung von Koordinatoren,

* durch das Hineinwachsen der politischen und administrativen Führungskräfte und MitarbeiterInnen in ihre neuen ("aktivierenden") Rollen erreicht werden. Hill (23) bringt das auf den Punkt, wenn er sagt: "Erst müssen die Menschen ihr Denken und Verhalten ändern, dann ändern sich die Dinge und die Zahlen." Bereits hingewiesen wurde auf die Ergänzung um die Modernisierung der Politik.

Zuwenig Beachtung wird nach wie vor den inhärenten Problemen der Leistungsmessung und deren Interpretation geschenkt. Natürlich gibt es öffentliche Leistungen, die relativ problemlos gemessen werden können. Das gilt insbesondere für kommunale Leistungen, wie etwa die Müllabfuhr. Bei komplexeren öffentlichen Aktivitäten wie Gesundheit, Bildung etc. ergeben sich gravierende Meßprobleme. Das kann an einem Beispiel (24) aus dem Gesundheitssektor in Großbritannien veranschaulicht werden: Ein Spezialist für Lebertransplantationen führte 10 solcher Transplantationen durch. Zwei Patienten starben. Einer von den acht Überlebenden erlitt als Folge einer früheren Krebserkrankung einen Rückfall. Die Leber eines weiteren Patienten versagte, und es bedurfte einer neuerlichen Transplantation. Von den verbleibenden sechs Patienten konnten drei wieder einer geregelten Tätigkeit nachgehen. Als der Arzt nach seinem Erfolg befragt wurde, gab er eine Erfolgsquote von 80 Prozent an, nach der zweiten Transplantation bei dem Patienten, bei dem die Leber versagte, beanspruchte er eine Erfolgsquote von 9 zu 11. Ein Immunologe gab die Erfolgsquote mit 70 Prozent an, weil er der Meinung war, daß man den an Krebs erkrankten Patienten nicht hätte operieren dürfen. Ein kostenbewußter Spitalsverwalter gab 60 Prozent an, die Krankenschwestern gar nur 30 Prozent, weil sie die postoperative Lebensqualität in ihr Kalkül miteinbezogen.

Es ist nicht einfach herauszufinden, welche Antwort die richtige ist. Viele, nicht nur öffentliche, sondern auch private Leistungen sind einer "harten" (objektiven) Messung schlichtweg unzugänglich, häufig wird es auf eine subjektive Bewertung ("*soft judgement*") ankommen. Denn, wäre alles so klar und jeder Nutzen so leicht zuordenbar, dann würden viele staatliche Aktivitäten längst vom privaten Sektor wahrgenommen werden.

Dieses Beispiel macht auch deutlich, daß verschiedene Gruppeninteressen bei der Interpretation von Leistungsmaßen und Indikatoren ins Spiel kommen können. Das Urteil über die Effizienz und Effektivität der Leistungserstellung wird sehr stark durch den Blickwinkel des Betrachters bestimmt. In die Interpretation können auch Ziele einfließen, die sich aus den Motiven und dem Verhalten von Politikern, von der Bürokratie sowie aus anderen Bereichen des außerparlamentarischen Raums (Lobbies, Interessenvertretungen) ergeben. Diese Gruppeninteressen (für die Politiker z.B. die Wiederwahl, für die Bürokratie ein jährlicher Zuwachs an Budgetmitteln) erschweren u.U. eine effizientere und effektivere Erfüllung öffentlicher Ziele als ein stärker von sachlichen Erwägungen getragenes Vorgehen. Solche Gruppeninteressen führen in der Praxis häufig dazu, daß ein ökonomisch effizientes Programm einem ökonomisch ge-

sehen zweitbesten Programm unterliegt, wenn letzteres eher den Wahlerfolg verspricht. Die Minimierung von Wählerstimmenverlusten bei Programmen gleicher wirtschaftspolitischer Effizienz kann unter solchen Gesichtspunkten leicht zum zentralen politischen Effizienzkriterium werden.

In der *Performance Measurement*-Literatur wird eine ganze Palette von Leistungsmaßen und Indikatoren (25) für die Beurteilung öffentlicher Leistungen angeführt, die teilweise die verschiedenen Entscheidungsebenen widerspiegeln:

- 1.) Effizienz bezieht sich auf das Verhältnis von Output zu Input. Effizient ist, wer mit gegebenem Input den größtmöglichen Output oder einen gegebenen Output mit kleinstmöglichem Input erstellt (26). Als Meßgrößen für die Effizienz werden in erster Linie die sogenannten "*workload measures*" verwendet (z.B. beseitigte Tonnen Müll oder Zahl der erledigten Fälle jeweils pro Mannstunde). Damit gewinnt man Aussagen über die Mengenproduktivität. Wenn eine kostenmäßige Leistungsanalyse möglich ist, werden auch Durchschnittskosten als Indikator für die Produktivität ermittelt (z.B. Kosten pro ausgestelltem Reisepaß etc).
- 2.) Effektivität ist als Maß dafür anzusehen, in welchem Umfang die Ziele, die mit einer bestimmten öffentlichen Leistung verbunden sind, realisiert werden. Effektivitätsmaße verbinden zumeist Kosten und *Outcomes*. Dementsprechend werden häufig *cost-effectiveness*-Maße verwendet.
- 3.) Als Maß für die Wirtschaftlichkeit wird das Verhältnis von Istkosten zu Sollkosten herangezogen. Wirtschaftlichkeit liegt dann vor, wenn Inputs gegebener Qualität zu geringsten Kosten erworben werden.
- 4.) Die Messung der Qualität bezieht sich in den meisten Fällen nicht auf die Programmeffektivität, sondern eher auf die Bedürfnisse der Konsumenten wie z.B. Rechtzeitigkeit, Zugang, Kontinuität, Bequemlichkeit etc. (z.B. Wartezeit für neue Telefonanschlüsse). Damit wird in der Qualitätsmessung der Kundenorientierung der Vorrang gegenüber der *Outcome*-Orientierung eingeräumt.
- 5.) Eher selten wird die finanzielle *Performance* gemessen. Am verbreitetsten ist Messung von Ertragsraten von Aktiva sowie Brutto- oder Nettoeinkommen.

Ein Blick in die Praxis zeigt, daß als Leistungsmaße hauptsächlich Effizienz- und Qualitätsmaße angewendet (27) werden. In dieser Einschränkung ist eine große Schwäche der bisherigen Praxis zu sehen. Die Basis für eine Gesamterfolgsbeurteilung ist somit nur unzulänglich und kann leicht zu Fehlinterpretationen und in der Folge falschen Korrekturmaßnahmen führen. Das läßt sich an folgendem Beispiel verdeutlichen: Eine Strafanstalt kann z.B. eine sehr hohe Produktivität (gemessen an den Durchschnittskosten pro Sträfling) aufweisen, aber sehr unproduktiv im Sinne von Effektivität sein, wenn die angestrebte Resozialisierung von Haftinsassen (gemessen an der Rückfallquote) nur unbefriedigend gelöst wird. Umgekehrt kann eine Strafanstalt - gemessen an den Kosten -

sehr unproduktiv sein, gleichzeitig aber eine hohe Erfolgsquote aufweisen.

Dieses Beispiel zeigt, daß die Messung der Effizienz immer nur eine Hilfsfunktion in bezug auf die Realisierung von Effektivität erfüllen kann. Da aber Effektivitätsmaße in der Praxis nur wenig Anwendung finden, bleiben viele Länder in ihren Strukturreformansätzen auf halbem Weg stehen. Wenig tröstlich wirken in diesem Zusammenhang die Warnungen der Praktiker (28), die den Hauptzweck von Leistungsmaßen darin sehen, daß die Entscheidungsträger (29) dadurch in die Lage versetzt werden sollen, Fragen nach den Ursachen bestimmter Entwicklungen zu stellen (z.B.: Welche Faktoren sind dafür verantwortlich, daß die Müllabfuhr in der Stadt A teurer ist als in der Stadt B? Vergleichen wir überhaupt Gleiches mit Gleichem?) und nicht Antworten geliefert zu bekommen. Leistungsmaße können daher nur *ein* Instrument im Werkzeugkasten eines Managers in der Verwaltung sein.

In der *Performance Measurement*-Literatur werden *Programmevaluationen* als ein notwendiger und entscheidender (30) zweiter Schritt angesehen. Evaluationen gehen über die einfache Leistungsmessung hinaus. Es werden bestimmte Programme einer systematischen Evaluation unterzogen, wobei die Effektivität von Programmen im Vordergrund steht. Evaluationsforscher sammeln, analysieren und interpretieren Informationen über den Bedarf, die Umsetzung und Wirkung von Maßnahmen, die die Lebensbedingungen und das soziale Umfeld der Menschen verbessern sollen. Sie suchen Antworten auf folgende Fragen:

- * Worin besteht das Problem und wie groß ist es?
- * Welche Maßnahmen kann man ergreifen, um das Problem zu lösen?
- * Welche Zielgruppe sollte für die Maßnahme in Betracht gezogen werden?
- * Erreicht das Programm die Zielpopulation?
- * Wird die Maßnahme so umgesetzt wie geplant?
- * Ist die Intervention effektiv?
- * Haben Programme unbeabsichtigte Nebenwirkungen, oder können die beobachteten Wirkungen durch andere Ursachen erklärt werden?
- * Was kostet sie, wie steht es um das Verhältnis von Kosten, Effektivität und Nutzen?

Evaluationsforschung ist die systematische Anwendung sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden zur Beurteilung der Konzeption, Ausgestaltung, Umsetzung und des Nutzens von Programmen (insbesondere sozialen Interventionsprogrammen) und Maßnahmen (31). Umfassende Evaluationen sollten breit angelegt werden und dementsprechend drei miteinander verzahnte Aktivitäten umfassen:

- 1.) Analysen zur Programmentwicklung einschließlich der Ausarbeitung von geplanten Maßnahmen (ex ante-Evaluation);
- 2.) begleitende Evaluation im Sinne eines laufenden Monitoring;
- 3.) die ex post-Abschätzung von Programmwirkungen und Nutzen.

Ein wichtiges Element der neueren Evaluationsforschung liegt darin,

daß Politikveränderung und damit verbunden der Begriff Lernen zunehmend an Bedeutung gewinnen. Das gilt für die jüngsten Evaluationstheorien, die von interaktivem Vorgehen und vom Mediationsbegriff (32) geprägt sind. Während Evaluationen früher zumeist davon ausgingen, daß Konsens über die Programmziele besteht, beziehen die neuen Ansätze verschiedene Standpunkte in den Evaluationsprozeß mit ein, womit Evaluation zum Konsensbildungsprozeß wird. Dem Wertepluralismus steht ein Pluralismus an Bewertungskriterien gegenüber. Nach diesem Verständnis wird Evaluation als gesellschaftspolitischer Prozeß betrachtet.

In der Praxis stellen systematische Evaluationen eher die Ausnahme dar. Lediglich in Australien sind Evaluationen zwingend vorgeschrieben, in anderen Ländern werden sie eher auf selektiver Basis gemacht (z.B. Neuseeland), und in den meisten Ländern fehlen sie zur Gänze.

5. Resümee und weitergehende Überlegungen

Performance Measurement und mit ihr das *New Public Management* setzen auf die Stärkung des Managers, seine bessere Ausstattung mit eindeutigen Zielen und disponiblen Mitteln, mit verstärkter Kompetenz und klarer sowie abgrenzbarer Verantwortung. Dahinter stehen die Erwartungen an unternehmerisches Handeln von Individuen, an Markt und Wettbewerb und damit verbunden höhere Effizienz und Effektivität. Wir haben gesehen, daß gegen *Performance Measurement* und das neue Managementkonzept eine Reihe von Einwendungen gemacht werden können. Ich möchte diese kurz zusammenfassen:

- Im öffentlichen Sektor liegen nur selten klar definierte Ziele vor, so daß sich das neue Regulierungsmodell nicht für alle Bereiche der politischen Aufgaben in gleicher Weise eignet. Es ist kein universelles Mittel zur Erreichung höherer Effizienz und Effektivität.
- Im Rahmen des 3E-Konzepts entsteht das Problem der Neutralisierung nicht berücksichtigter Ziele, d.h. daß nicht zielbezogene, aber möglicherweise relevante gesellschaftspolitische Aspekte außer acht bleiben. Das 3E-Konzept sieht den Staat als betriebswirtschaftlichen Mechanismus und läßt externe Effekte unberücksichtigt.
- Die Isolation öffentlicher Leistungen vom politischen Prozeß ist problematisch, weil ein *feed-back* zur Politik unabdingbar ist. Betriebswirtschaftliche Elemente in der Verwaltung sind zwar wichtig, können aber nicht den "Dialog mit der Politik" ersetzen. Politikinnovationen kommen über Lernprozesse und nicht über die mechanische Umsetzung von Maßnahmen zustande.
- Aus Angst, die "heiligen Zahlen" nicht zu erreichen, laufen die Manager Gefahr, falsche (Umstrukturierungs-)Entscheidungen zu treffen.
- Bei der Leistungsmessung selbst sowie der Interpretation der Maßzahlen tritt eine Reihe von Problemen auf. Objektive Messungen sind in vielen Fällen nicht möglich oder werden durch exogene Einflüsse erschwert.

Die Beurteilung der Maßzahlen hängt sehr oft vom Blickwinkel des Betrachters und damit von Gruppeninteressen ab.

- *Performance Measurement* beschränkt sich in der Praxis meist auf Effizienz- und Qualitätsmaße. Evaluationen von Programmen, die ihren Schwerpunkt auf die Effektivität legen, fehlen weitgehend. Die Basis für eine Gesamterfolgsbeurteilung ist daher mangelhaft, und es kann leicht zu Fehlinterpretationen und in der Folge falschen Korrekturmaßnahmen kommen.

Diese Kritik kann zu folgendem Gesamtresümee zusammengefaßt werden: *Performance Measurement* erinnert stark an die tayloristisch-fordistische Massenproduktion und ist nur dann sinnvoll, wenn die Aufgaben abgrenzbar, meßbar und klar zuordenbar sind. Dies ist im öffentlichen Sektor in dieser Form nicht immer gegeben. *Performance Measurement* anhand von einfachen Maßzahlen kann daher nur sehr begrenzt eingesetzt werden.

Dazu kommt noch ein weiterer - bisher noch nicht diskutierter -, aber sehr gravierender Einwand, der dem NPM-Regulierungsmodell anhaftet: der fehlende empirische Beleg für den Erfolg bisheriger Versuche. Nach dem Stand der heutigen Diskussion der NPM-Bewegung läßt sich sagen, daß handfeste empirische Belege bislang noch ausstehen: "It offers tentative evidence for the proposition that a shift in management structures towards decreased command-orientation and increased results-orientation is associated with improvement in productivity. But the results obtained so far are only indicative (33)". Es zeigen sich somit überzogene Ansprüche der Modernisierungskonzepte und eine weitgehende Hilflosigkeit bei der Umsetzung in der Praxis (34). Nach wie vor ist umstritten, ob diese Strategie die alten Werte der Verwaltung, insbesondere die Bestandssicherung, durch neue ersetzen kann oder ob es sich - wieder einmal mehr - nur um einen vorübergehenden Modetrend handelt.

Heißt das nun, daß wir *Performance Measurement* als strategisches Element zur Ergebnissteuerung des öffentlichen Sektors als völlig unzureichend ablehnen müssen und daß das klassisch-bürokratische Regulierungsmodell in seiner bisherigen Form aufrechterhalten werden soll? Nein, keineswegs. Es spricht gar nichts dagegen, betriebswirtschaftliche Elemente in den öffentlichen Sektor zu integrieren und ihn einer Effizienz- und Effektivitätsprüfung zu unterziehen. Kostenrechnung, eine Straffung der Verwaltung, *Controlling*, *Benchmarking* etc. sind Elemente, die zu mehr Effizienz im öffentlichen Sektor beitragen können. Ich glaube aber, daß der Modernisierung des öffentlichen Sektors in Richtung der *Private-Sector*-Effizienz Grenzen gesetzt sind, weil zwischen den beiden Sektoren große Struktur- und Funktionsunterschiede bestehen (35). Erforderlich ist die Berücksichtigung der spezifischen Konstitutionsbedingungen des öffentlichen Sektors. Für eine Modernisierung des öffentlichen Sektors ist eine Komplementarität von privatem und öffentlichem Sektor und nicht die Dominanz eines Regulierungsmodells zu Lasten des anderen entscheidend. Was wir daher brauchen, sind nicht ideo-

logische Dogmen, sondern vielmehr eine Balance zwischen den beiden Sektoren und damit eine optimale Verknüpfung von Ergebnissteuerung und Bestandssicherung, der großen Stärke der Regelsteuerung.

Der ideologische Grundsatzstreit sollte von einer pragmatischen, jedoch konzeptionell gestützten Debatte über die konkreten Inhalte der Modernisierungselemente abgelöst werden. Dabei muß von drei Dingen Abschied genommen werden: erstens von der unbedenklichen Übertragbarkeit privatwirtschaftlicher Instrumente auf den öffentlichen Sektor, zweitens von einer Reformstrategie, die zugleich auf *alle* Verwaltungen, *alle* Programme und *alle* Ebenen ausgerichtet ist (die "*grand strategy*" gibt es nicht), und drittens von der weitgehenden Ausblendung der politischen, sozialen, kulturellen und ökologischen Dimension der Modernisierung des öffentlichen Sektors. Aus dieser Sichtweise ergibt sich, daß

- 1.) Evaluationen als wichtiges Instrument zur Ergebnissteuerung und Aufgabenkritik intensiviert werden müssen und daß als weiterführender Schritt
- 2.) gesamtgesellschaftliche Performance-Analysen (36), die über die ökonomische Leistungsmessung hinausgehen, anzustreben sind.

Im Rahmen von gesamtgesellschaftlichen *Performance*-Analysen werden neben der ökonomischen auch die kulturelle, soziale, politische und ökologische Funktion öffentlicher Leistungen bewertet. Dabei wird von folgenden Fragen ausgegangen:

- Welche kulturelle Funktion (Vermittlung von Werten etc.) geht von einer öffentlichen Leistung aus?
- Welche soziale Funktion (Lernen von Rollen in der Beziehung zwischen Menschen und Gruppen) übt etwa eine Schule, ein Jugendzentrum etc. aus?
- Welche politische Funktion (Konfliktaustragung, politische Interessenartikulation, Willensbildung) wird ausgeübt? Auf dieser Ebene leisten z.B. Gerichte und Schlichtungstellen einen wichtigen Beitrag.
- Welche ökonomischen Funktionen werden wahrgenommen?
- Welche ökologischen Funktionen (Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen) gehen von bestimmten öffentlichen Leistungen aus?

Diese Funktions(Ziel)wirkungen müssen dann durch geeignete Sozialindikatoren unter Berücksichtigung von Interdependenzen der gesellschaftlichen Ebenen operationalisiert werden. Das läßt sich nur durch eine systemische Betrachtungsweise bewerkstelligen. Leider hat vernetztes Denken bisher in Wirtschaft, Wissenschaft und Politik noch wenig Anklang gefunden. Das hängt sehr stark mit der daraus resultierenden Komplexität solcher Modelle zusammen, die sehr rasch die Grenzen unserer Vorstellungs- und Kontrollmöglichkeiten überschreitet. Wir haben den Umgang mit komplexen Situationen nicht gelernt. Da Komplexität eines der Konstitutionsmerkmale des öffentlichen Sektors darstellt, kommt dem Management von Komplexität im Modernisierungsprozeß eine bedeutende Rolle zu.

Zwei weitere wesentliche Elemente dürfen im Modernisierungsprozeß des öffentlichen Sektors nicht untergehen. Die Strukturreformen - bestehend aus Elementen der NPM-Sichtweise - müssen von einer Reform der "Verwaltungskultur" und einer Modernisierung der Politik begleitet werden. Nur dann, wenn Leistungen und Ziele in einem interaktiven Prozeß zwischen Verwaltung und Politik formuliert und weiterentwickelt werden, kann eine nachhaltige Reform des öffentlichen Sektors erwartet werden.

Anmerkungen

- (1) Revidierte Fassung eines Vortrages, gehalten am 31. Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft am 26. Februar 1997 in Vill/Innsbruck.
- (2) Als Beispiel dafür läßt sich die parlamentarische Enquete vom 15. Mai 1996 zur Frage der "Kostentransparenz staatlicher Aufgabenerfüllung, Einführung einer Kostenrechnung des Bundes und Einrichtung eines Haushaltsausschusses" anführen. Siehe dazu das Stenographische Protokoll (XX. GP).
- (3) Nach diesem Ansatz werden Konzepte der Privatwirtschaft in den öffentlichen Sektor übernommen.
- (4) Siehe dazu Schedler (1997).
- (5) Beispiele dafür sind die öffentlichen Verwaltungen in Österreich und in Deutschland.
- (6) Eine Beschreibung dieser Modelle findet sich bei Mintzberg (1996).
- (7) Naschold (1995) 32.
- (8) Schedler (1996) 70.
- (9) OECD (1994) 18.
- (10) Siehe dazu Buschor (1994) bzw. Budäus (1994).
- (11) Manchmal wird als vierte Ebene noch die Ordnungsmäßigkeit einbezogen und vom 4E-Konzept gesprochen. Vergleiche dazu Budäus (1994) 70f.
- (12) Ebd. 60.
- (13) Auf diese Schwäche weist Budäus (1996) selbst hin 89f.
- (14) Darauf hat Helfried Bauer in seinem Vortrag über "Verantwortungsdelegation, Globalbudget und Wettbewerb" auf dem 31. Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft (1997) hingewiesen.
- (15) Vergleiche dazu Kissling-Näf, Knoepfel (1994).
- (16) Der Schweizer Kreativitätsforscher G. Guntern hat darauf hingewiesen, daß der Erfolg der Übernahme amerikanischer Managementmethoden gering ist und dadurch hauptsächlich das eigene Denken blockiert wird. In: Die Zeit (1997).
- (17) OECD (1994) 22.
- (18) Auffallend ist, daß die Gewerkschaften vielfach in die Reformprozesse nicht einbezogen werden.
- (19) Das australische Finanzministerium hat folgende Vorgangsweise vorgeschlagen: Phase 1: Analyse der Prioritäten des Ministeriums, Phase 2: Übersetzungen dieser Prioritäten in Programme und Schätzungen, Phase 3: Organisationsdiagnose, Phase 4: Einführung eines Informationssystems, Phase 5: reguläre Programmevaluierung. In: OECD (1994) 65.
- (20) Siehe dazu Buschor (1994) und OECD (1994).
- (21) In Österreich würde sich dafür der Budgetbericht bestens eignen.
- (22) Siehe dazu: Bauer (1997).
- (23) Hill (1994) 251.
- (24) Mintzberg (1996) 79.
- (25) Indikatoren sind weniger direkte Maße und finden dort Anwendung, wo genaue Maße nur schwierig zu erhalten sind.
- (26) In der ökonomischen Effizienzanalyse wird zusätzlich zur technischen Effizienz zwischen der allokativen und der Skaleneffizienz unterschieden. Allokative Ineffizienz

tritt auf, wenn ein Unternehmen eine falsche Faktorkombination auswählt. Technische und allokativen Ineffizienz zusammen ergeben die gesamte Ineffizienz eines tatsächlichen Produktionspunktes. Man spricht von Skalenineffizienz, wenn ein Unternehmen nicht mit der langfristig optimalen Betriebsgröße arbeitet. Die Skalenineffizienz ist der technischen Ineffizienz zuzuordnen. Demgegenüber zieht die moderne Wohlfahrtstheorie zur Erklärung der Effizienz staatlicher Tätigkeit das Konzept der Pareto-optimalen Allokation heran. Die moderne Wohlfahrtsökonomie ist nach Pfähler (1984) jedoch nicht in der Lage, eine befriedigende Antwort auf das zu geben, was unter effizienter staatlicher Tätigkeit zu verstehen ist.

- (27) OECD (1994) 36.
- (28) Siehe dazu z.B. Hailstones (1994).
- (29) Unklar bleibt, ob damit die Ebene der Politik oder die der Manager oder beide Ebenen gemeint sind.
- (30) Vergleiche dazu z.B. Irwin (1996).
- (31) Vgl. dazu das Standardwerk von Rossi, Freeman (1993)
- (32) Guba, Lincoln (1987) leiten vier Generationen von Evaluationstheorien her.
- (33) Siehe dazu Hood (1991), aber auch Naschold (1995), der eine vergleichende Analyse durchgeführt hat.
- (34) Siehe dazu auch Ferlie, Pettigrew, Ashburner, Fitzgerald (1996).
- (35) Im Detail vgl. dazu Naschold (1995) 249f.
- (36) Siehe dazu Pfaff (1994).

Literatur

- Badelt, Christoph, Marktanreize im öffentlichen Sektor (Wien 1987).
- Bauer, Helfried, Lean Management in Gemeinde- und Stadtverwaltungen - Theoretische Möglichkeiten und praktische Anwendungen, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 37/1-2 (1996) 8 - 19.
- Bauer, Helfried, Verantwortungsdelegation, Globalbudget und Wettbewerb, in: Mehr Leistung um weniger Geld? Reformstrategien in und für den öffentlichen Sektor in Zeiten intensiver Sparbemühungen (31.Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft, Vill bei Innsbruck 1997).
- Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G; Hilbert, Josef; Stöbe, Sybille; Walsken, Ernst M., Den Staat neu denken: Reformperspektiven für die Landesverwaltungen (=Modernisierung des öffentlichen Sektors 3, Berlin 1995).
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo, Vom Untertan zum Kunden: Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung (=Modernisierung des öffentlichen Sektors 8, Berlin 1995).
- Budäus, Dietrich, Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen (=Modernisierung des öffentlichen Sektors 2, Berlin 1994).
- Budäus, Dietrich, Wirtschaftlichkeit, in: Naschold, Frieder, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik: Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa (=Modernisierung des öffentlichen Sektors 1, Berlin 1995) 81 - 99.
- Buschor, Ernst, From Advanced Public Accounting via Performance Measurement to New Public Management, in: Buschor, Schedler (1994).
- Buschor, Ernst; Schedler, Kuno (Hrsg.), Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting (Bern/Stuttgart/Wien 1994).
- Bussmann, Werner, Evaluation staatlicher Maßnahmen erfolgreich begleiten und nutzen: Ein Leitfaden (Zürich 1995).
- Damkowski, Wulf; Precht, Claus, Public Management: Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor (Stuttgart/Berlin/Köln 1995).
- Das Neue Steuerungsmodell, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Bericht Nr. 5 (Köln 1993).
- Deckert, Klaus; Wind, Ferdinand, Das neue Steuerungsmodell - Von der Vision zur Aktion (Köln 1996).

- Der Spiegel 20 (1996) 38 - 47, Nicht rudern, sondern steuern.
- Die Zeit 9 (1997), Die Krise muß noch größer werden.
- Ferlie, Ewan; Pettigrew, Andrew; Ashburner, Lynn; Fitzgerald, Louise, *The New Public Management in Action* (Oxford 1996).
- Freiburghaus, Dieter, Lernen in Verwaltungen: Einige Antworten und noch viele Fragen, in: Bussmann, Werner (Hrsg.), *Lernen in Verwaltung und Policy-Netzwerken* (Zürich 1994) 131 -139.
- Fritsch, Michael; Wein, Thomas; Ewers, Hans-Jürgen, *Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns*, 2.Aufl. (München 1996).
- Gantner, Manfred, Meßprobleme staatlicher Aktivitäten - Plädoyer für eine ergänzende, outputorientierte Betrachtungsweise, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 9/1 (1983) 17 - 40.
- Groszyk, Walter, *Implementation of the Government Performance and Results Act 1993*, in: OECD, *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations* (= Public Management Occasional Papers 9, Paris 1996) 71 - 85.
- Grunow, Dieter, Effektivität und Effizienz in der Sozialpolitik, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 42/11-12 (1996) 691 - 705.
- Guba E.; Lincoln, Y., *The Countenances of Fourth-Generation Evaluation: Description, Judgement and Negotiation*, in: Palumbo, D., *The Politics of Program Evaluation* (Newbury Park 1987) 202-234.
- Hailstones, Frank, *Performance Measures - A Practitioner's Perspective*, in: Buschor, Schedler (1994) 189-195.
- Halblützel, Peter; Haldemann, Theo; Schedler, Kuno; Schwaar, Karl (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz* (Bern/Stuttgart/Wien 1995).
- Haldemann, Theo, *Internationale Erfahrungen im Bereich des New Public Management und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung - Übersicht und Vergleich*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 21/3 (1995) 425 - 445.
- Henke, Klaus-Dirk, *Bestimmung und Steigerung der Effizienz im öffentlichen Sektor - Ein Überblick*, in: *WISU* 12 (1978) 601 - 605.
- Hentze, Joachim; Brose, Peter, *Unternehmensführung und Mitbestimmung* (Würzburg/Wien 1985).
- Herzlinger, Regina E., *Can Public Trust in Nonprofits and Governments Be Restored?*, in: *Harvard Business Review* 3-4 (1996) 97 - 107.
- Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hrsg.), *Trends in Public Sector Renewal* (=Beiträge zur Politikwissenschaft 58, Frankfurt am Main/Berlin/Bern/New York/Paris/Wien 1995).
- Hill, Hermann, *Staatskonzeption. Auf dem Weg zu einem neuen Staat*, in: *VOP* 5 (1994), zitiert in: Schedler (1994).
- Hood, Christopher, *A Public Management for all Seasons?*, in: *Public Administration* 69 (1991) 3 - 19.
- Huf, Stefan, *Effizienz und Sozialpolitik - Kann die Sozialpolitik effizienter gestaltet werden?*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 42/11-12 705 - 715.
- Hutton, Will, *The State We're In* (London 1995).
- Irwin, Tim, *An Analysis of New Zealand's New System of Public Sector Management*, in: OECD, *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations* (= Public Management Occasional Papers 9, Paris 1996) 7 - 32.
- Jäger, Wieland; Scharfenberger, Ulrike; Scharfenberger, Bernhard, *Verwaltungsreform durch neue Kommunikationstechnik?* (=Studien zur Sozialwissenschaft 167, Opladen 1996).
- Kickert, Walter J.M. (Hrsg.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe* (Cheltenham/Lyme 1997)
- Kissling-Näf, Ingrid; Knoepfel, Peter, *Politikorientierte Lernprozesse: Konzeptuelle Überlegungen*, in: Bussmann, Werner (Hrsg.), *Lernen in Verwaltung und Policy-Netzwerken* (Zürich 1994) 99 -129.
- Klug, Friedrich, *Verwaltungsreform und Controllingansätze: Am Beispiel einer österreichi-*

- chischen Landeshauptstadt, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 36/3-4 (1995) 205 - 216.
- Kyrer, Alfred, New Public Management - Ein Konzept zur Reform der österreichischen Verwaltung, in: Wirtschaftspolitische Blätter 1 (1996) 69 - 78.
- Lüder, Klaus, (Hrsg.), Staatliches Rechnungswesen in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund neuerer internationaler Entwicklungen (=Schriftenreihe der Hochschule Speyer 108, Berlin 1991).
- Marsden, David, Employment Policy Implications in New Management Systems, in: Journal of Economic Literature 10/1 (1996) 17 - 61.
- Middleton, Roger, Government versus the Market: The Growth of the Public Sector, Economic Management and British Economic Performance, c. 1890-1979 (Cheltenham 1996).
- Mintzberg, Henry, Managing Government-Governing Management, in: Harvard Business Review (May-June 1996) 75-83.
- Morra, Francesco, Wirkungsorientiertes Krankenhausmanagement (Bern/Stuttgart/Wien 1996).
- Naschold, Frieder (Hrsg.), Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden (=Modernisierung des öffentlichen Sektors 4, Berlin 1996).
- Naschold, Frieder, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik: Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa (=Modernisierung des öffentlichen Sektors 1, Berlin 1995).
- Naschold, Frieder; Pröhl, Marga (Hrsg.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, (Bd. 1 Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff und Bd. 2 Dokumentation zum Symposium, Gütersloh 1994).
- O'Leary, Christopher, J., Performance Indicators: A Management Tool for Active Labour Programmes in Hungary and Poland, in: International Labour Review 134/6 (1995) 729 - 751.
- OECD, Performance Management in Government: Contemporary Illustrations (= Public Management Occasional Papers 9, Paris 1996).
- OECD, Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management (Paris 1995).
- OECD, Performance Measurement in Government: Issues and Illustrations (=Public Management Occasional Papers 5, Paris 1994).
- OECD, Managing Structural Deficit Reduction (=Public Management Occasional Papers 11, Paris 1996).
- OECD, Regulatory Management and Information Systems (=Public Management Occasional Papers 8, Paris 1995).
- OECD, Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries (Paris 1995).
- OECD, Performance Measurement in Government: Performance Measurement and Results-oriented Management (=Public Management Occasional Papers 3, Paris 1994).
- OECD, Public Management Development: Update 1995 (Paris 1995).
- Osborne, David; Gaebler, Ted, Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Reading 1992).
- Pfaff, Martin, Von betriebs- und volkswirtschaftlichen hin zu sozialen und gesamtgesellschaftlichen Produktivitätsbegriffen: Das Beispiel des deutschen Krankenhauses, in: Naschold, Pröhl (1994) 13-49.
- Pfähler, Wilhelm, Effizienz staatlicher Tätigkeit - was ist das? Betrachtungen zur empirischen Signifikanz der Allokationstheorie, in: Finanzarchiv (1984) 87 - 106.
- Reding, Kurt, Probleme der Produktivitätsmessung bei öffentlichen Leistungen, in: Häuser, Karl (Hrsg.), Produktivitätsentwicklung staatlicher Leistungen (=Schriften des Vereins für Socialpolitik 145, Berlin 1985) 123 - 197.
- Riegler, Claudius H., Modernisierung des öffentlichen Dienstes in Schweden, in: Kommune 3 (1996) 44 - 50.

- Rossi, Peter H; Freeman, Howard E., *Evaluation - A Systematic Approach*, 5. Auflage (Newbury Park/London/New Dehli 1993).
- Schedler, Kuno, *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Von der Idee des New Public Managements zum konkreten Gestaltungsmodell-Fallbeispiel Schweiz*, 2. Aufl. (Bern/Stuttgart/Wien 1996).
- Schedler, Kuno, *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (New Public Management) als neuer "Königsweg" zur Budgetsanierung?*, in: *Mehr Leistung um weniger Geld? Reformstrategien in und für den öffentlichen Sektor in Zeiten intensiver Sparbemühungen* (31. Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft, VIII bei Innsbruck 1997).
- Schubert, Klaus, *Politikfeldanalyse* (Opladen 1991).
- Stacey, Ralph, D., *Managing the Unknowable: Strategic Boundaries between Order and Chaos in Organizations* (San Francisco 1992).
- Stampfer, Michael, *Die lernende öffentliche Hand - Evaluierung von Forschungs- und Technologieprogrammen als Instrument rationaler Produktgestaltung*, in: *Finanznachrichten* 38 (19. September 1996).
- Steger, Ulrich (Hrsg.), *Lean Administration: Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance* (=Schriftenreihe der Haniel Stiftung 7, Frankfurt/New York 1994).
- Stenographische Protokolle, III-29 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP, *Kostentransparenz staatlicher Aufgabenerfüllung, Einführung einer Kostenrechnung des Bundes und Einrichtung eines Haushaltsausschusses* (Wien 1996).
- Traunmüller, Roland (Hrsg.), *Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen: Neugestaltung mit Informationstechnik* (Heidelberg 1995).
- Trosa, Sylvie; Williams, Suzanne, *Benchmarking in Public Sector Management*, in: *OECD, Performance Management in Government: Contemporary Illustrations* (= Public Management Occasional Papers 9, Paris 1996) 45 - 69.
- Ulrich, Peter, *Transformation der ökonomischen Vernunft: Fortschrittsperspektiven der modernen Industriegesellschaft*, 2. Aufl. (Bern/Stuttgart 1987).
- Verwaltung Heute*, Zeitung für Führungskräfte im öffentlichen Dienst, *Auf dem Weg zur Spitzenqualität*, Beilage zur Wiener Zeitung 7 (1997).
- Verwaltung Heute*, Zeitung für Führungskräfte im öffentlichen Dienst, *Die Kostenrechnung als Beitrag zur Verwaltungsreform*, Beilage zur Wiener Zeitung 3 (1996).
- Verwaltung Heute*, Zeitung für Führungskräfte im öffentlichen Dienst, *New Public Management: Schlagwort oder Herausforderung?*, Beilage zur Wiener Zeitung 4 (1996).
- von Beyme, Klaus, *Steuerung und Selbstregelung. Zur Entwicklung zweier Paradigmen*, in: *Journal für Sozialforschung* 35/3-4 (1995) 197 - 217.
- Zimmer, Anette, *New Public Management und Nonprofit-Sektor in der Bundesrepublik*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 42/5 (1996) 285 - 305.

Robert Singer

Befristete Arbeitsverhältnisse:

rechtliche Nachteile – konkrete Lösungen



Dr. Robert Singer
Befristete Arbeitsverhältnisse
in Österreich und im EU-Bereich
Wien 1997, 14,8 x 21 cm,
328 Seiten, brosch.
Preis S 690,- / DM 94,50 / sfr 94,50
Best.-Nr. 30.75.00,
ISBN 3-7007-1071-2

Die Bedeutung befristeter Arbeitsverhältnisse und die damit verknüpften rechtlichen Probleme werden vielfach unterschätzt. Nach der geltenden Rechtslage werden befristet Beschäftigte gegenüber Arbeitnehmern mit einem Normalarbeitsverhältnis weitgehend benachteiligt. Der Autor beschränkt sich im vorliegenden Werk nicht nur auf das Aufzeigen der Nachteile, sondern stellt diesen Rechtsbereich umfassend dar und bietet viele konkrete Lösungsvorschläge an.

Nach einer Bewertung der Rechtslage in Österreich wird ein Katalog von Regelungsvorschlägen für eine sinnvolle rechtliche Ausgestaltung befristeter Arbeitsverhältnisse erstellt.

In jeder Buchhandlung – oder direkt beim Verlag:
Fax: (01) 534 52-141, Tel.: (01) 534 52-0

Verlag
Orac

Ihr Verlag für Recht und Wirtschaft.

Technologieprognosen und Technologiepolitik ⁽¹⁾

Gunther Tichy

1. Einleitung

Der Zeithorizont politischer und wirtschaftlicher Entscheidungen ist in Österreich – wie auch in der übrigen Welt mit der möglichen Ausnahme Japans – in der Regel zu kurz (2), die Wirtschaftspolitik wie auch die Unternehmer agieren daher vielfach reaktiv-abwehrend und nicht zukunftsorientiert-gestaltend. Dafür gibt es eine Reihe von Ursachen: für die staatliche Politik vor allem die unbefriedigende Qualität der früheren Langfristprognosen, für die Unternehmer in erster Linie externe Effekte, die Tatsache daß ihnen die Vorteile von F&E wie von Innovationen bloß zu einem Drittel bis zur Hälfte zugute kommen, der Rest im Wege von Imitationseffekten jedoch der Gesamtwirtschaft (also auch ihren Konkurrenten). Die gesamtwirtschaftliche Rendite von F&E schätzte Hutschenreiter (1994) für die achtziger Jahre auf 30 - 40%, ein deutlicher Hinweis auf deren zentrale Relevanz; dennoch liegt sie im internationalen Vergleich eher niedrig und geht allein auf E, also Entwicklung, nicht auf F, Forschung, zurück. Selbst wenn diese Werte gegenüber den siebziger Jahren, in denen F&E in Österreich gar keine erfaßbaren Erträge abwarf, eine markante Verbesserung darstellen, zeigen sie doch den Nachholbedarf und die Notwendigkeit zukunftsorientierten Handelns.

Die schlechtere Wirtschaftslage und der weltweit härtere Wettbewerb haben das Interesse an der längerfristigen Entwicklung, vor allem im technologischen Bereich, und an den Möglichkeiten einer diesbezüglich vorausschauenden Gestaltung der Zukunft in allen Industriestaaten steigen lassen. Ausgehend von Japan – wo das schon ein Vierteljahrhundert lang Praxis war – haben in den letzten Jahren Deutschland (1993, 1995 und

1997), die Niederlande (1991), Frankreich (1994), Australien (1994) und Großbritannien (1995) begonnen, intensiver an einer neuen Generation von Technologieprognosen zu arbeiten. (3) Diese Studien stellen einen wichtigen Input für eine gestaltende Technologiepolitik mit längerem Horizont dar:

“Im eigenen Zuständigkeitsbereich war es dem BMFT wichtig, mit der deutschen Studie sowie durch andere Untersuchungen und Maßnahmen die *Basiselemente* für langfristige forschungs- und technologiepolitische Strategien des Ministeriums zu erarbeiten. Diese Strategie wird vom BMFT – mit Blick auf die Bewältigung der Fragen der Zukunft – nach dem Vorliegen der Studie in einer Diskussion mit Wirtschaft, Wissenschaft und Öffentlichkeit konkretisiert. Die Gesamtdarstellung soll nicht primär auf die Bedürfnisse der Fachwelt hin orientiert sein, sondern so gestaltet werden, daß mit der Studie der technologische Strategiebildungsprozeß im BMFT gemeinsam mit den Partnern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Öffentlichkeit geführt werden kann.” (4).

Abgesehen von ihrer Bedeutung für die staatliche Politik führt schon der Prozeß der Erstellung dieser “*foresight exercises*” dazu, daß die beteiligten Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft einander wechselseitig informieren, sich von der Tagesarbeit temporär lösen und gezwungen werden, die eigene Tätigkeit in einer längerfristigen Perspektive zu sehen; auch lenkt die bloße Existenz längerfristiger Technologieprognosen und die daraus resultierende Diskussion in den Massenmedien den Blick von Politikern, Unternehmern und Journalisten zwangsläufig auf längerfristige Aspekte, die sonst gerne verdrängt werden. Nach der englischen Erfahrung gibt allein schon die Zusammenarbeit in den Delphi-Arbeitsgruppen vielfach Anstoß zu neuer Kooperation zwischen Wissenschaftern und Unternehmern (5). In Japan fanden 59 % der befragten (247) Firmen die Delphi-Ergebnisse sehr wichtig und nützlich, vor allem als Planungsunterlage für einen Horizont von fünf bis zehn Jahren (6).

Diese neuen “Government Technology Foresight Exercises”, die inzwischen zum Standardrepertoire zahlreicher westlicher Regierungen zählen, unterscheiden sich von den – weitgehend deterministischen – Langfristprognosen der ersten Generation in zwei entscheidenden Punkten: Erstens gehen sie nicht mehr von einer einzigen möglichen Zukunft aus, sondern von zahlreichen, mit unterschiedlichen Realisierungswahrscheinlichkeiten: “Technological forecasting is a *probabilistic assessment*, on a relatively high confidence level, of future technology transfer” (7). Welche dieser unterschiedlichen möglichen “Zukünfte” erreicht wird, hängt nicht zuletzt von Entscheidungen ab, die heute getroffen werden, weniger als vielfach angenommen von technologischen, mehr jedoch von Nachfragefaktoren. Insofern spricht man auch nicht mehr von “*forecast*”, sondern von “*foresight*”, und das bedeutet, “Zukunfts-Landkarten” zu entwerfen, in die neue Routen eingezeichnet werden können, wenn sich neue technologische Möglichkeiten eröffnen und/oder neue Ziele wünschenswert erscheinen. (8)

Zweitens unterscheiden sich die Langfristprognosen zweiter Generation von ihren Vorgängern dadurch, daß das Prognoseergebnis bloß ein Bestandteil des Prognoseprozesses (der "*foresight-exercise*") ist, und zwar ein Bestandteil, dessen Wahrscheinlichkeitscharakter und dessen Abhängigkeit von bekannten, aber auch von unvorhersehbaren Bedingungen allen Beteiligten bewußt ist; wichtiger als das Ergebnis sind daher die Informations- und Kommunikationsprozesse, die zu der jeweiligen Prognose führen (9), das "*learning in developing the results*"; sie müssen in weiterer Folge zu Aktionen zur Umsetzung der Handlungsoptionen führen, die die "*foresight exercise*" aufzeigt. Für Gerybadze (1994) sind Technologieprognosen ein Vorgang der Organisation von Gedanken; Irvine und Martin (10) sprechen von der zentralen Bedeutung der fünf C: *communication, concentration on the longer term, co-ordination, consensus and commitment*.

2. Die ausländischen Erfahrungen mit *foresight studies*

Prognoseprozesse zweiter Generation gibt es in Japan seit 1970; die europäischen Industriestaaten begannen sich seit der Mitte der achtziger Jahre dafür zu interessieren. Die zentrale Prognoseaktivität in Japan ist eine Technologie-Delphi-Studie (11) mit einem zeitlichen Horizont von dreißig Jahren, die seit 1971 in fünfjährigem Rhythmus erstellt wird und zuletzt 16 Technologiefelder umfaßte. Die Felder werden von einer Arbeitsgruppe (rund 30 Experten) abgegrenzt, die Fragen formulieren feldspezifische Arbeitsgruppen (5 bis 10 Experten). Erfragt wird die Wichtigkeit der jeweiligen Entwicklung, der Zeitpunkt ihrer Realisierung, die Genauigkeit dieser Zeitangabe, die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit, der internationale Vergleich des F&E-Stands und mögliche Hindernisse bei der Verwirklichung. In den Arbeitsgruppen kooperieren Experten aus Forschungsinstituten, Universitäten und Firmen. Sie werten die Fragebogen auch selbst aus und erstellen die fachspezifischen Analysen; schon dadurch werden Netzwerke aufgebaut und umsetzungsrelevante Aktivitäten eingeleitet. Die Ergebnisse werden – gemeinsam mit weiteren *foresight studies* anderer öffentlichen Stellen, von Branchenvereinigungen und von Firmen – vom Rat für Wissenschaft und Technologie sowie dessen Subkomitees als Planungsunterlage, aber auch von Firmen als Basis ihrer internen Prognosen verwendet. Wesentlich für dieses System ist, daß die einzelnen Prognose- und Umsetzungsebenen personell verflochten sind.

Deutschland übernahm den fünften japanischen Delphi-Fragebogen 1992 *tel quel*; das hatte den Nachteil, daß die Fragen keineswegs landesspezifisch waren, alle Lern- und Informationsprozesse aus dem Vorgang der Fragengenerierung und der Prognoseerstellung entfielen und auch die Auswertung zentral technokratisch erfolgte. Es wurde versucht, diesen Nachteil dadurch zu kompensieren, daß zuvor – und bedauerlicher-

weise unverbunden mit der Delphi-Studie – eine Serie von mittelfristigen Technologiestudien auf Expertenebene erstellt und mit Hilfe der Relevanzbaum-Methode zusammengefaßt wurde (12). Selbst wenn die *foresight*-Studien vielfach analysiert wurden (13), als Unterlagen für die Formulierung technologiepolitischer Ziele dienten und in populären Fassungen weite Verbreitung fanden (14), scheint der Prognoseprozeß in Deutschland derzeit noch immer weniger wichtig zu sein als das Prognoseergebnis: Die Diskussion mit Wirtschaft, Wissenschaft und Öffentlichkeit erfolgt eben nachher (15). Daran ändert auch wenig, daß die einseitige (Technologie)-Angebotsorientierung der japanisch-deutschen Delphi-Studien 1995 mit dem Mini-Delphi (nicht allzu erfolgreich) zu überwinden versucht wurde. Derzeit läuft eine neuerliche (normale) Delphi-Umfrage, abermals gemeinsam mit Japan und mit einem (teilweise) identischen, diesmal jedoch gemeinsam erstellten Frageprogramm.

Frankreich übernahm 1993 gleichfalls den fünften japanischen Fragebogen, wenn auch nicht in vollem Umfang. Die Auswertung erfolgte wie in Deutschland zentral, wenngleich detaillierter; auch in diesem Fall wurde jedoch der Charakter einer Langfristprognose erster Generation nicht überwunden. Dementsprechend erfolgte die jüngste Festlegung von Prioritätsthemen (16) auch zentral durch ein Ministerkomitee und stieß erwartungsgemäß auf geringe Akzeptanz (17).

Großbritannien hat im Rahmen der Neuorientierung seiner Wissenschafts- und Technologiepolitik den bisher umfassendsten Delphi-Ansatz von *foresight studies* versucht. Er wurde 1993 in einem Weißbuch angekündigt (18) und begann mit einer Runde intensiver Diskussionen zwischen Forschern, Industrie und Regierung über erwartete Trends in Wissenschaft und Technologie sowie mögliche Strategien. Verglichen mit dem japanischen Konzept hat das englische einen kürzeren Horizont und ist stärker anwendungsbezogen. Es gelangten fünfzehn Felder zur Auswahl, die durch Spezialstudien und eine Delphi-Befragung genauer untersucht wurden. Für letztere erarbeiteten Experten in fünfzehn Arbeitsgruppen (à 15 bis 20 Experten) eigenständige Fragen; dabei hat man sich bemüht, nachfrageseitige Aspekte wenigstens einfließen zu lassen. Der Erstellung der Fragen ging eine genaue Analyse der englischen Entwicklung mittels theoretischer Studien und regionaler *workshops* sowie der japanischen Erfahrungen voraus. Die Analyse der Delphi-Ergebnisse erfolgte zunächst in den Arbeitsgruppen, die die Fragen erstellt hatten; deren Berichte wurden zusätzlich zum Abschlußbericht publiziert, in dem auch Aktionsempfehlungen enthalten sind. Die einzelnen Wissenschafts- und Technologiebereiche wurden in "key priority areas", "intermediate areas" und "emerging areas" unterteilt und innerhalb dieser Gebiete nach Durchführbarkeit und Attraktivität geordnet (19).

Auch in den USA gibt es *foresight activities*, und zwar schon länger als in Europa. Sie konzentrieren sich auf die Suche nach *critical* bzw. *emerging technologies* (20) und wurden von verschiedenen, meist öffentlichen Stellen in Auftrag gegeben (21). Seit 1991 werden die *foresight studies* be-

treffend *critical technologies* vom National Critical Technologies Panel in zweijährigen Abständen vorgenommen.

Die beiden kleineren Länder, die eigene *foresight studies* erarbeiten, die Niederlande und Australien, verzichteten auf eigene Delphi-Befragungen. Sie sind – zu Recht (22) – der Meinung, daß sich die weltweiten Technologietrends aus den bereits vorliegenden Studien gut ableiten lassen, und daß es in kleinen Ländern gelte, im Rahmen dieser weltweiten Trends entsprechende Bereiche (*Technologienischen*) zu finden, in denen sie sich profilieren können (23). Auch nehmen sie die Forderung nach Prognosen zweiter Generation, also nach Prozeßhaftigkeit und Umsetzungsorientierung, besonders ernst, und nutzen den Vorteil der – in kleineren Ländern zwangsläufig sehr viel engeren – Kontakte zwischen den Fachleuten. Demgemäß konzentrieren sie sich auf Szenarien, die von relativ kleinen Arbeitsgruppen erstellt werden.

Die Niederlande haben 1992 ein Foresight Steering Committee zunächst für gut ein halbes Jahr eingesetzt, das nach positiver Begutachtung seines Konzepts beauftragt wurde, bis Ende 1996 *foresight studies* auf 17 Gebieten zu erstellen. Es wählte dafür Szenario-Techniken, die dezentral von unterschiedlichen Gruppen erstellt und einerseits nach Aufgaben (Ausbildung und Bildung, Sektorinteressen, gesellschaftliche Aufgaben, andererseits nach Handlungsspielräumen (Trends, Szenarioergebnisse, Optionen, Maßnahmen) ausgewertet wurden (24). Ziel der *foresight studies* war nicht, kritische Technologien zu finden, sondern die Basis des niederländischen Wissenssystems (*knowledge system*) zu stärken, seine Vitalität anzuregen und seine Sensitivität gegenüber Änderungen im sozialen Umfeld zu erhöhen (25). Zu diesem Zweck wurden im Laufe der drei zur Verfügung stehenden Jahre über fünfzig Teilstudien ausgearbeitet, die keineswegs bloß Technologie im engen Sinn betreffen: 26 beschäftigen sich mit Naturwissenschaften, sechs mit Geisteswissenschaften und zehn mit dem Gesundheitssystem. Die Ergebnisse der Teilstudien wurden in einem Endbericht zu durchaus detaillierten Vorschlägen verarbeitet.

In Australien wurde das Australian Science and Technology Council (ASTEC) 1994 mit der Erstellung einer Studie "Matching Science and Technology to Future Needs: 2010" beauftragt. Auf Grund entsprechender Vorstudien wurden Themen ausgewählt, die von fünf Arbeitsgruppen untersucht wurden; weitere Inputs waren eine sektorale Delphi-Studie, zahlreiche Einzeluntersuchungen und *round tables* (26). Der Endbericht, der 1996 vorgelegt wurde (27), hebt für Australien vor allem Integration in die Weltwirtschaft, Anwendung von I&K-Technologien, nachhaltiges Umweltmanagement und Biotechnologie hervor.

Die EU hat sich schon seit 1978 im Rahmen des FAST-Programms mit "*forecasting and assessment in science and technology*" beschäftigt und im Rahmen der Gemeinsamen Forschungsstelle in Sevilla 1989 ein eigenes Institut für Prospektive Technologische Studien (IPTS) gegründet; daraus entsteht zwangsläufig ein gewisser Druck, *foresight studies* auf europäischer Ebene durchzuführen oder jedenfalls die nationalen Studi-

en zu koordinieren (28); eine Studie der entsprechenden Alternativen wurde im Frühjahr 1996 abgeschlossen (29).

Betrachtet man die Ergebnisse, so können *technology foresight exercises* derzeit noch nicht voll befriedigen, vor allem deswegen, weil sie bloß zum Teil den Kriterien der zweiten Generation von technologischen Langfristprognosen genügen. Vor allem dort, wo die japanische Fragenliste einfach übernommen wurde, fand der erwünschte Informationsaustausch zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik bloß begrenzt statt, das Prognoseergebnis dominiert nach wie vor den Prognoseprozeß und die kontinuierlich-dezentrale Prognoseumsetzung. Die Technologiepolitik aller von Jud und Sturn (1996) untersuchten elf Länder formulierte die Schwerpunkte nach wie vor zentral. Sie umfaßten wenig differenziert Informationstechnologien, Biotechnologie und neue Werkstoffe, und ein Großteil des technologiepolitischen Instrumentariums wurde auf diese expertokratisch festgeschriebenen Schwerpunkte ausgerichtet. Ziel der meisten Technologiekonzepte war und ist nach wie vor die Stärkung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit durch Technologievorsprung; in den Niederlanden und in Finnland allerdings wird die Stärkung des nationalen Innovationssystems betont, und die Schweiz zielt vor allem auf die Verbesserung der physischen Mobilität von Forschern ab. Die Schwerpunkt-Technologien wurden zumeist ohne Bedürfnisprüfung und ohne Marktforschung, allein aus den technologischen Erwartungen der Promotoren forciert (Gen-, Breitbandtechnologien); gesucht wurden zumeist Anwendungen für bereits vorhandene oder in Entwicklung stehende (nationale) Techniken: "Der Schwerpunkt der Innovationspolitik sollte in der *Erschließung neuer sinnvoller Anwendungsfelder* der Informations- und Kommunikationstechnologien liegen", wurde in Deutschland ganz explizit formuliert (30). Der kommerzielle Erfolg läßt demgemäß oft sehr lange auf sich warten bzw. bleibt überhaupt aus.

Maßgebend für diese Forcierung von ("Zukunfts-")Technologien als solche sind Wettbewerbsstrategien zwischen den Blöcken der Triade, die den Ost-/West-Konflikt abgelöst haben, und die Akzeptanz von interessen-geleitet überoptimistischen Prognosen der Techniker. Daraus resultiert allerdings nicht bloß eine Fehlleitung von Ressourcen, sondern z.T. sogar eine zu starke Beschleunigung der Entwicklung, die die Spannungen in der Gesellschaft wie zwischen den Blöcken verstärkt. Diese Probleme werden sich in Zukunft weiter verschärfen, da mit dem Altern der Gesellschaft auch in Europa die Bereitschaft (und Fähigkeit), Neues zu akzeptieren, der Tendenz nach eher abnehmen wird, so daß die Gefahr einer zunehmend strukturerhaltenden Politik besteht. Für Schwerpunktbildungen empfehlen sich daher weder Prestigeprojekte noch Technologien, die ihre Nachfrage erst suchen müssen, sondern entweder problemorientierte Querschnittstechnologien oder die Kombination nationaler Stärken, um Synergien zu schaffen (Technologiecluster). Weiters sollte Technologiepolitik zwar mit Forschungs-, Industrie-, Wettbewerbs- und Arbeitsmarktpolitik vernetzt, aber doch von ihnen differenziert sein (31), und ihr Schwer-

punkt von materieller Förderung auf Förderung der Konzeption, Organisation und Diffusion, im Wege von *task forces*, *private-public partnerships*, *system design* usw. verlagert werden (32), also stärker dezentral organisiert sein.

Es gibt deutliche Anzeichen dafür, daß *foresight studies* dazu beitragen können, differenziertere länderspezifische Schwerpunkte zu setzen (33). Die Selektion der Schwerpunkte wird unter dem Einfluß der *foresight studies* zunehmend durch zentrale (Bayern, Baden-Württemberg, Schweiz, Finnland, Flandern) oder dezentrale (Niederlande, Dänemark, Schweden, Großbritannien) Räte, durch breit diskutierte Strategiepapiere oder durch *foresight studies* i.e.S. (Niederlande, Großbritannien, Deutschland) gestützt. Vor allem in den Niederlanden wurden im Rahmen der *foresight exercises* große Anstrengungen unternommen, ein dezentrales selbstlernendes System mit partizipativer staatlicher Politik zu entwickeln (34).

3. Die österreichische Ausgangslage

In Österreich stellte sich die Frage nach der Notwendigkeit von *foresight studies* später als in den anderen Industriestaaten: Die rasche Aufeinanderfolge von Schocks und Strukturbrüchen – Erster Weltkrieg, Auflösung des einheitlichen Wirtschaftsgebiets der Monarchie, Weltwirtschaftskrise, Zweiter Weltkrieg – hatten einen erheblichen Technologie- und Wachstumsrückstand entstehen lassen, der erst in den achtziger Jahren aufgeholt werden konnte; bis dahin war Österreich Technologienehmer (Technologieimporteur) und hatte wenig zukunftsorientierten Handlungsbedarf in bezug auf aktive Technologiepolitik: Es genügte, die Voraussetzungen für rasches Aufholen zu schaffen. Mit dem Erfolg des Aufholprozesses entstand der Bedarf nach einer eigenständig aktiven Technologiepolitik, und auch der fortschreitende Integrationsprozeß der europäischen Wissenschaft und Wirtschaft erforderte nationale Aktivitäten, um die internationalen Entwicklungen in nationale Strategien umzusetzen. 1989 initiierte das Wissenschaftsministerium gemeinsam mit dem Ministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr das Projekt ATMOS, das 1993 in das tip-Projekt übergeführt wurde; detaillierte Analysen sollten die Basis einer zukunftsorientierten Technologie- und Wirtschaftspolitik schaffen. 1994 wurde der Auftrag zu einer Neuformulierung des Technologiepolitischen Konzepts der Bundesregierung vergeben, ein Projekt, das inzwischen abgeschlossen werden konnte (35) und nun in die Umsetzungsphase eingetreten ist.

Bei der Konzeption von *foresight studies* stellt sich die Situation in Österreich grundsätzlich gleich dar wie in den anderen Kleinstaaten: Wie in den Niederlanden und Australien kann es keinen originären österreichischen Technologietrend geben; vielmehr geht es um die Frage, welche Schlußfolgerungen die österreichische Wissenschafts-, Technologie-,

Bildungs- und Wirtschaftspolitik aus den internationalen Trends zieht bzw. wieweit die österreichischen Firmen diese Trends in ihren Marktnischen nützen können. Somit geht es nicht um die Erforschung der Technologietrends als solche, sondern um die Erforschung der Relevanz der weltweiten Technologietrends für Österreich. Eine Analyse der japanischen, deutschen, französischen und englischen Delphi-Ergebnisse (36) zeigte, daß diese recht ähnliche Technologietrends erwarten (37), so daß auf diesen aufgebaut werden kann. Anders als in den Niederlanden fehlen jedoch in Österreich multinationale Unternehmungen mit österreichischen Zentren, und die Zusammenarbeit von Wissenschaft, Politik und Firmen ist aus den oben angeführten Gründen wenig entwickelt (38). Deswegen erschien es zu riskant, sich allein auf Studien multidisziplinärer Teams und deren Umsetzungsvorschläge zu verlassen; es bedarf einer breiteren Basis, die die Dominanz von Einzelpersonen (*"peer pressure"*) vermeidet. Dementsprechend mußte versucht werden, einen eigenständigen, multi-instrumentalen Ansatz zu entwickeln.

4. Ein Konzept für österreichische *foresight studies*

Der österreichische Ansatz versucht das englische Konzept im Lichte der niederländischen Erfahrungen auf die Bedürfnisse eines Kleinstaats zu modifizieren. Er baut auf folgenden Elementen auf:

- Einer Analyse der weltweiten, für Österreich relevanten Technologietrends mittels einer genauen Analyse der japanischen, deutschen, französischen und englischen Delphi-Studien sowie, soweit erforderlich, anderer Technologiestudien (39);
- einer Analyse der Stärken und Schwächen der österreichischen Wettbewerbsposition im Bereich der Technologie im weiteren Sinn im Wege einer Sekundäranalyse bereits vorliegender Studien; einer Primärerhebung bei rund 350 Personen im Bereich der Technik, der Medizin, der Sozialwissenschaft, der Verwaltung und der Wirtschaft (40); einer Umfrage unter tausend Konsumenten betreffend deren Einstellungen zu verschiedenen Technologien, ihrer Einschätzung der Bedeutung verschiedener gesellschaftlicher Probleme sowie der Problemlösungskapazität verschiedener Technologien (41); ferner einer Inhaltsanalyse zentral meinungsbildender Massenmedien betreffend deren Thematisierung technologiepolitischer Themen (42);
- einer *Co-nomination*-Analyse, die einerseits die personelle Verflechtung der österreichischen Forschung, Entwicklung und Produktion untersucht, andererseits die Grundgesamtheit von Fachleuten ermittelt, aus der die Teilnehmer an der Delphi-Umfrage ausgewählt werden (43);
- einer Technologie-Delphi-Studie auf sechs bis acht ausgewählten Problem-/Technologiefeldern, deren Fragen von Arbeitsgruppen auf Grund eines vorgegebenen Szenarios (als Ergebnis der vorhergehenden Schritt-

te) erarbeitet werden, und das sich von seinen ausländischen Vorbildern durch stärkere Anwendungs- und Nachfrageorientierung unterscheidet;

- einem Gesellschafts-/Kultur-Delphi, das sich nicht bloß – und auch nicht in erster Linie – an einen breiteren Kreis von Befragten wendet, sondern vor allem andere Fragen stellt: solche nämlich, die über die Herausarbeitung von künftigen Netzwerken zwischen Wissenschaft und Wirtschaft (Technologie-Delphi) hinaus die Interaktionsstränge mit Kultur- und Gesellschaftswissenschaften in ihrer gegenwärtigen und potentiellen Bedeutung offenlegen; "Our knowledge potential for the 21st century must also focus on cultural vitality, social resilience, ecological merit and administrative-political flexibility" (44).

Maßgebend für die Wahl dieser spezifischen Kombination von Prognosemethoden, die versucht, englische und niederländische Erfahrungen mit einer modifizierten Sichtweise zu kombinieren, sind einerseits österreichische Spezifika, andererseits eine stärkere Gewichtung von Nachfrage-(pull-) Elementen. Auf Grund der Kleinststaaten-Charakteristika Österreichs, seiner Klein- und Mittelbetriebsstruktur sowie des Dominierens mittlerer Technologien erscheint eine landesspezifische Erhebung von *emerging technologies* bzw. Technologietrends nicht erforderlich; es genügen die international erhobenen Trends. Anders als in den Niederlanden erweist sich jedoch eine – allerdings noch stärker als in England auf Technologieanwendung bezogene – Delphi-Befragung in Österreich als zweckmäßig: In den Niederlanden hatte man sich – wie vorne gezeigt wurde – primär auf die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft im Rahmen von Arbeitsgruppen mittels Szenariotechniken konzentriert; für Österreich erscheint das derzeit noch wenig geeignet, weil Netzwerke zwischen Wissenschaft und Wirtschaft, sowie zwischen Firmen in der Form von Clustern zumeist noch gar nicht existieren (45); die für Arbeitsgruppen nötige Informationsbasis muß daher erst geschaffen werden. Ohne diese und mangels Kooperationspraxis war zu befürchten, daß in den Arbeitsgruppen nicht repräsentative Meinungen und/oder Gruppenverhalten ("peer pressure") dominieren könnten (46); eine Delphi-Befragung kann durch ihre Breite und Anonymität beides vermeiden. Andererseits konnten die Erfahrungen mit den bisherigen Delphi-Fragebogen angesichts der österreichischen Bedürfnisse nicht voll befriedigen; es müssen einige Modifikationen versucht werden.

5. Die Vor- und Nachteile von Delphi-Studien

Für Delphi-Studien spricht erstens, daß langfristige Technologieprognosen nach international weitgehend übereinstimmender Ansicht mit ihrer Hilfe relativ am besten erstellt werden können; sie können neue

Entwicklungen und Trendbrüche grundsätzlich erfassen. Delphi-Prognosen stützen sich auf das Erfahrungswissen von Experten, die gerade mit neuen Entwicklungen besonders vertraut sind, und kondensieren deren subjektive Meinung unter Ausschluß von Mißverständnissen und Außen-seitermeinungen: Die Gefahr von Mißverständnissen wird dadurch minimiert, daß die Experten in der zweiten Runde mit der Einschätzung ihrer Kollegen anonym konfrontiert werden (47).

Zweitens spricht für Delphi-Studien, daß der Kreis der Befragten weit gezogen werden kann, und nicht bloß die unmittelbaren Fachexperten betrifft. Das hat zunächst den Vorteil, daß ein sehr viel größerer Kreis von Personen veranlaßt wird, sich mit dem längeren Zeithorizont zu beschäftigen; in Großbritannien hat man darauf bewußt gesetzt, *"in an attempt to bring about a cultural shift toward widespread consultation and longer-term thinking"* (48). Weiters gibt es Probleme bei der Auswahl der Experten, weil viele von diesen ihre eigene Expertise unterschätzen (49), und bei der Bewertung der Ergebnisse: Experten überschätzen erfahrungsgemäß die Bedeutung ihres Gebiets sowie Ausmaß und Tempo der technologischen Entwicklung auf diesem (50), und zwar desto mehr, je langsamer sich dieses entwickelt (51), und sie unterschätzen Entwicklungszeiten und Markthindernisse.

Drittens sind die Prognoseerfahrungen mit Delphi-Befragungen – jedenfalls in Japan – nicht schlecht: Etwa ein Drittel der Einschätzungen erwies sich in vollem Umfang als richtig, ein weiteres Drittel als wenigstens teilweise; relativ hoch war die Trefferquote in den Bereichen Informationstechnik und Werkstoffe, besonders schlecht in den Bereichen Verkehr, Energie und Umweltschutz (52); es fällt auf, daß die Einschätzungen dort relativ gut sind, wo es primär um technische Faktoren geht, dort hingegen schlecht, wo (auch) gesellschaftliche Faktoren relevant sind (53). Allerdings kann eine Delphi-Befragung als solche noch keine Aussagen über unternehmerische oder staatliche Strategien liefern, sondern bloß das Ausgangsmaterial für darauf aufbauende Analysen.

So notwendig eine österreichische Delphi-Studie als Basis für eine stärkere Fokussierung der österreichischen Technologiepolitik und für ihre stärkere Dezentralisierung somit erscheint, so wenig zweckmäßig wäre es, den ausländischen Vorbildern sklavisch zu folgen. Problematisch an den bisher vorliegenden Delphi-Studien ist, daß sie eher einfach und in einem gewissen Sinn oberflächlich sind: Sie konzentrieren sich auf die Erhebung der Fachkenntnis der Befragten, die Bedeutung einzelner wissenschaftlich-technischer Entwicklungen für F&E und Wirtschaft, auf den Zeitraum ihrer Umsetzung sowie die Genauigkeit dieser Zeitangabe, die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit, auf den internationalen Vergleich des F&E-Standes auf dem jeweiligen Gebiet (USA, Japan, Deutschland, sonstiges Ausland); rein formal erstrecken sich die Fragen auch auf die jeweilige Bedeutung für die Gesellschaft, jedoch bloß in Form einer einzigen Frage, meist ohne die Möglichkeit genauerer Differenzie-

rung (54). Fragen der Wissenschaft und Forschung sowie ihrer Interaktion mit Technologie und Technologietransfer, sozialwissenschaftliche Aspekte, gesellschaftliche Akzeptanz, Kultur- und Geisteswissenschaften haben darin keinen Platz.

Die Studien neigen zu einem technologischen Determinismus, in dem die Verbindung Wissenschaft-Wirtschaft implizit als linear-angebotsorientiert angenommen wird, im Sinne des Mottos der Weltausstellung 1933 in Chicago: "*Science explores – technology executes – man conforms*". Bei den "Hemmnissen" unterscheidet sie zwar zwischen technischen Problemen, Vorschriften, kulturellen Faktoren, Kostenfaktoren, Kapitalmangel, geringem Ausbildungsstand, unzureichendem F&E-System und anderen Problemen, doch zeigt die deutsche Studie, daß als "Hemmnisse" vor allem technische und Kostenfaktoren gesehen werden; Vorschriften und vor allem gesellschaftliche und kulturelle Faktoren werden hingegen "sehr viel seltener" genannt (55); ähnliches – wenn auch nicht so ausgeprägt – zeigt eine Auswertung der Detailergebnisse der englischen Studie. Die geringe, allen Erfahrungen widersprechende Bedeutung, die die Experten in Delphi-Studien gesellschaftlichen Faktoren zumessen, ergibt sich weitgehend aus dem Design der Befragungen: Die extrem spezialisierte, technisches Detailwissen voraussetzende Form der Fragen richtet sich primär an Naturwissenschaftler und Industrietechniker, denen es vielfach an sozialwissenschaftlicher Kompetenz mangelt; Sozialwissenschaftler können die üblichen Fragen gar nicht verstehen und werden demgemäß in das *sample* der Befragten nicht aufgenommen. Schließlich verspielten die bisherigen Delphi-Studien ihr Potential z.T. dadurch, daß sie sich auf die Auswertung der Antworten der mit dem jeweiligen Gebiet gut Vertrauten beschränkten; gerade diese neigen jedoch – wie erwähnt – dazu, die Bedeutung ihres Fachgebiets zu überschätzen und Entwicklungszeiten und Markthindernisse zu unterschätzen.

Die weitgehende Beschränkung der üblichen Delphi-Befragungen auf Technologie und technologische Machbarkeit (56) ist allerdings kein Zufall, weil es für den darüber hinausgehenden Bereich noch keine diesbezügliche Methodik der Fragestellung und demgemäß auch keine Erfahrungen gibt. Da eine Delphi-Studie jedoch ein zeit- und geldaufwendiges Unternehmen ist (etwa zwei Jahre, an die 10 Mill.S), haben sich die vorliegenden internationalen Studien bewußt auf einen engen technologischen Bereich beschränkt. Dennoch mußte die deutsche Studie den Schluß ziehen, "daß technologische Entwicklungen nicht losgelöst von sozialen, gesellschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten untersucht und bewertet werden können. Eine Studie zur Technikentwicklung ... kann immer nur Teil einer umfassenden, ganzheitlichen Vorausschau sein. ... Die Frage nach der sozialen Erwünschtheit muß die nach der technischen Machbarkeit begleiten." (57). Angesichts der Methoden-, Meß- und vor allem Bewertungsprobleme wird diese Frage immer bloß mitberücksichtigt, nicht aber wirklich befriedigend beantwortet werden können; die österrei-

chische Studie wird jedoch wenigstens versuchen, so weit als möglich in diese Richtung zu gehen.

Die Einbeziehung gesellschaftlicher Aspekte, die die österreichische Studie trotz aller damit verbundenen Probleme versuchen möchte, erscheint aus verschiedenen Gründen besonders wichtig:

- erstens, weil sich gezeigt hat, daß die Unterschiede in der Einschätzung wissenschaftlich-technischer Entwicklungen zwischen Japan und Deutschland vor allem im Bereich gesellschaftlicher, und weniger im Bereich wissenschaftlich-technischer Aspekte liegen;
- zweitens, weil nach der 25-jährigen japanischen Erfahrung die Einschätzungen (der zumeist technischen Experten) gerade im Bereich gesellschaftlicher Aspekte besonders unzuverlässig sind (58);
- drittens, weil Innovation vielfach Ausfluß eines neuen Konzepts und weniger einer neuen Technologie ist;
- viertens gerade organisatorische oder soziale Innovationen oft besonders stimulierend wirken;
- fünftens sich die Experten in der jüngeren englischen Delphi-Studie geweigert haben, sich auf technische Aspekte zu beschränken;
- sechstens dort, wo eine Differenzierungsmöglichkeit bestand, vielfach nicht technische, sondern kommerzielle oder Akzeptanzprobleme als wichtigstes Hemmnis eingeschätzt wurden.

6. Technologie-Delphi und österreichische Wirtschaftspolitik

Als Pilotstudie konzentriert sich die österreichische Delphi-Befragung auf sieben problemorientierte Technologiefelder:

Kriterien für die erste Stufe der Auswahl der problemorientierten Technologiefelder sollten in erster Linie sein:

- bereits bestehende Stärken in der wissenschaftlichen Forschung wie in der Technologieanwendung;
- gute Zusammenarbeit von Forschung und Technologieanwendung;
- genügende Breite bzw. Querschnittscharakter der Felder, um Vernetzungen zu ermöglichen und die Krisenanfälligkeit zu verringern;
- Potential zur Lösung von Problemen, da bloß unter dieser Voraussetzung entsprechende Marktchancen auch längerfristig genützt werden können.

Auf diesen Feldern wurden Arbeitsgruppen von Experten aus Naturwissenschaft, Technik, Sozialwissenschaft und Unternehmungen gebildet. Ihre Aufgabe ist es, Hypothesen darüber zu formulieren, wieweit und unter welchen Voraussetzungen auf diesem Gebiet oder Teilbereichen davon in den nächsten ein- bis eineinhalb Jahrzehnten Themenführerschaft Österreichs erreicht werden kann. Diese Hypothesen werden in Frageform formuliert und einem zweistufigen Delphi-Verfahren unterworfen. Die Antworten werden im Sinne der dezentralen Orientierung von der Arbeitsgruppe selbst analysiert, und danach wird ein fach-

spezifischer Bericht erarbeitet, der auch entsprechende Aktionsvorschläge enthält. Dieser Expertenbericht soll publiziert werden, weil bereits dadurch eine intensivere Beschäftigung der jeweiligen Fachwelt (und der Medien) mit Zukunftsaspekten erwartet werden kann, und die Expertenmeinung als solche bereits koordinierend wirkt: Halten sie einen bestimmten Bereich für zukunftssträchtig, werden sich viele Forscher, Entwickler und Firmen eher auf diesen als auf andere Bereiche konzentrieren.

Aus allen Fachberichten wird ein zusammenfassender Gesamtbericht als Basis technologiepolitischer Überlegungen der Regierung erstellt. In weiterer Folge wird zu überlegen sein, wie einerseits die Ergebnisse einer breiteren Öffentlichkeit kommuniziert werden können, andererseits der Prognoseprozeß auch nach Vorliegen der (ersten) Prognoseergebnisse weitergeführt werden kann. Für ersteres wird sich – nach deutschem Vorbild – eine nicht-technische Buchpublikation empfehlen, die die Ergebnisse des Technologie- wie des Gesellschafts-/Kultur-Delphi in einer öffentlichkeitswirksamen Form zusammenfaßt, für letzteres eine Serie von branchen- bzw. regionsspezifischen *workshops* und – wie bereits erwähnt – die Fortführung der Arbeitsgruppen.

Die Umsetzung der Vorschläge sollte soweit wie möglich dezentral erfolgen: zunächst durch die schon erwähnte direkte Wirkung der Expertenberichte auf die Fachkollegen, durch die Orientierung der verschiedenen Financiers von F&E an den *foresight studies* sowie durch die öffentliche Hand selbst. Für sie sind die *foresight studies* Entscheidungshilfen bei der Schwerpunktbildung durch spezifische Förderprogramme, Errichtung von Forschungszentren oder Aufbau von Netzwerken, aber auch bei der Koordinierung von Forschungs-, Technologie- und Industrie-(Wirtschafts-)politik.

Anmerkungen

- (1) Die Studie ist Teil eines Forschungsprojekts des BMWVK (Technologie-Delphi-Austria).
- (2) Der Zeithorizont des Marktes geht über drei bis fünf Jahre in der Regel nicht hinaus, der Innovationshorizont liegt jedoch eher bei zehn Jahren, die Restrukturierungsperiode einer Volkswirtschaft bei 20 Jahren.
- (3) Auch die EU interessiert sich in letzter Zeit intensiver für dieses Gebiet und betont die Vorteile eines gesamteuropäischen *foresight*-Programms; Cabelo et al (1996) 42.
- (4) BMFT (1993) XIII.
- (5) Loveridge u.a. (1995) 5.
- (6) BMFT (1993) XXff.
- (7) OECD (1967) 15; meine Hervorhebung, G.T.
- (8) "Foresight" is not 'forecasting'. It does not attempt to estimate or predict the future. Foresight implies an active approach to the future. ... 'Foresight' is not 'vision' building. It does not rely on the definition of a desirable future as a starting point. It can propose a variety of futures - some of which may not be preferred options. In this way it is quite different to strategic planning processes": ASTEC (1994) box 1.
- (9) "Foresight is highly consultative": ASTEC (1996) Chairman's foreword.

- (10) Irvine, Martin (1984) 144
- (11) Die Delphi-Expertenumfrage ist eine Ideenfindungs-, Meinungsbildungs- und Prognosemethode, welche die Einsichten und Zukunftseinschätzungen ausgewählter Fachleute systematisch erhebt und ausmittelt. Dabei werden die Umfrageergebnisse den beteiligten Fachleuten ein- oder mehrmals zur erneuten Urteilsbildung vorgelegt, damit sie ihre Auffassungen im Lichte der anderen Expertenmeinungen überprüfen und abweichende Positionen gegebenenfalls korrigieren können.
- (12) Grupp (1993).
- (13) Cuhls, Kuwahara (1994).
- (14) BMFT (1993a), Grupp (1995).
- (15) BMFT (1993) XIII.
- (16) Siehe ITA (1997a) Übersicht 2.
- (17) Balter (1996).
- (18) HMSO (1993).
- (19) OST (1995).
- (20) Die Terminologie ist nicht einheitlich. Im allgemeinen versteht man darunter Technologien, die in Zukunft für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit von entscheidender Bedeutung sein werden; vielfach handelt es sich dabei um Querschnittstechnologien.
- (21) 1987 von der Luftfahrtindustrie, 1989 vom Verteidigungsministerium, 1990 vom Handelsministerium wie vom Council of Competitiveness, usw.
- (22) OECD (1996) 59.
- (23) "As a small country, we cannot be at the forefront of all research", heißt es in dem niederländischen Dokument über die Rolle des Foresight Steering Committee.
- (24) Foresight Study Steering Committee (1996) App. 3.
- (25) Ebenda 9. Das Problem ist in den Niederlanden - wie auch in Österreich - die F&E - und vor allem auch die Umsetzungsschwäche der Klein- und Mittelunternehmen; diese wird in den Niederlanden allerdings durch einige multinationale Konzerne überdeckt.
- (26) OECD (1996) 123 ff.
- (27) ASTEC (1996).
- (28) Cabelo u. a. (1996) 42.
- (29) Cameron u. a. (1996).
- (30) Rat (1995) 14; meine Hervorhebung, G. T.
- (31) Technologiepolitik sollte zwar an bestehenden Stärken ansetzen, doch liegt ihr Ziel nicht in der Förderung der gegenwärtigen Wettbewerbsstärke bestehender Unternehmen; sie hat einen deutlich längeren Horizont als Industrie- und Wettbewerbspolitik, aber einen deutlich kürzeren als Wissenschafts- und Forschungspolitik.
- (32) Es gilt der Gefahr strukturversteinender Wirkung staatlicher Politik entgegenzuwirken, um die Befürchtung von Lord Kelvin nicht eintreten zu lassen: "Had government funding of science existed in the stone age, mankind would now have splendid stone machines - and no metals."
- (33) OECD (1996) 44.
- (34) Foresight Study Steering Committee (1996); Vedin (1995) Kap. 7.
- (35) WIFO u. a. (1996).
- (36) ITA (1997a).
- (37) Zu demselben Ergebnis kamen auch internationale Studien; siehe OECD (1996) 59.
- (38) Studien über die Vernetzung zwischen Wissenschaft und Wirtschaft und innerhalb der Wirtschaft (Buchinger u.a. [1996], Müller [1996]) zeigen übereinstimmend sehr unbefriedigende Ergebnisse, vor allem zwischen außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Unternehmen, zwischen Unternehmen untereinander sowie zwischen Unternehmen und Kunden.
- (39) ITA (1997a).
- (40) ITA (1997b).
- (41) ITK (1997).
- (42) Rust (1997).
- (43) ITA (1997b).

- (44) Foresight Study Steering Committee (1996) 18.
- (45) Das zeigten nicht bloß die doch recht beschränkten Ergebnisse der Bemühungen des tip-Teams, solche Cluster zu finden (Peneder [1994]; Hutschenreiter u.a. [1994]), die Schwäche der Forschungsk Kooperationen und Netzwerke (Buchinger u.a. [1996]; Müller [1996]), wie auch erste Analysen der Primärerhebung des ITA (ITA [1997b]).
- (46) Die Gefahr von einseitigen Interessenstandpunkten besteht ohnedies generell: "The findings of an expert committee will be idiosyncratic, that is unavoidable."; Cameron [1996] 40.
- (47) Die anonyme Befragung eines relativ großen Expertenkreises verhindert, daß die Meinungen von profilierungssüchtigen Experten oder von Außenseitern dominieren, die die öffentlichkeitswirksame "Sachbuch-Diskussion" von Zukunftstrends sonst weitgehend prägen. Dieser Punkt ist in Österreich - wie erwähnt - von zentraler Bedeutung, da die Zusammenarbeit von Experten unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen (Naturwissenschaften, Technik, Sozialwissenschaften) untereinander wie mit Unternehmen und Konsumentenvertretern in den Arbeitsgruppen erst eingeübt werden muß.
- (48) Cameron u. a. (1996) 20.
- (49) Ebenda 13.
- (50) Armara, Lipinski (1983).
- (51) Shrum (1985).
- (52) BMTF (1993) 75.
- (53) Das dürfte überwiegend auf die Auswahl der Befragten zurückgehen, unter denen Naturwissenschaftler, Techniker und Firmen-Entwicklungspersonal dominieren. In der österreichischen Delphi-Befragung werden daher solche Personengruppen stärker berücksichtigt werden, die mit der gesellschaftlichen Entwicklung besser vertraut sind.
- (54) Das störte offenbar sogar die Technologieexperten, die in der deutschen Befragung etwa in den Teilgebieten Bioelektronik, Informationssysteme oder Software in der Kommentarspalte Befürchtungen wie "Orwell", "Überwachungsstaat" oder "Fremdsteuerung des Menschen" eintrugen, im Bereich Pflegeroboter sogar "Unfug", "Horrorvorstellung" oder "Science Fiction."
- (55) BMTF (1993) XXVII.
- (56) Die japanischen und ihnen folgend die deutsche und die französische Delphi-Studie beschränkten sich auf "eine Darstellung des potentiellen *Angebots an naturwissenschaftlich-technischen Lösungen*. ... Welche Technik in Zukunft wichtig wird, hängt in gleichem Maße von dem zu erwartenden *gesellschaftlichen, sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Problemdruck* ab, aus dem heraus wichtige Anforderungen an Wissenschaft und Technik der Zukunft formuliert werden. Diesen Fragen wird ebenfalls unter Anwendung der Delphi-Methodik nachgegangen, aber wegen der begrenzten Mittel und Zeitrestriktionen (...) nur sehr kursorisch und nicht so detailliert wie im Falle der technisch-wissenschaftlichen Angebote an Lösungen." (BMTF [1993] 19; Hervorhebungen im Original). Der deutsche Mini-Delphi-Bericht versucht zwar "noch mehr von einer technologiegetriebenen Vorschau wegzukommen", indem "gesellschaftlich vordringliche Engpaßfelder ausgewählt und näher betrachtet werden" (Cuhls u.a. [1995] IX), landet dann aber doch wieder überwiegend bei Technologiefeldern wie Photovoltaik, Supraleitung oder Mikrosystemtechnik (ebendort X).
- (57) BMTF (1993) 191.
- (58) Auf die Frage nach der allgemeinen Anwendung von Techniken zur drastischen Reduzierung der Stickoxyde im Abgas setzten die japanischen Befragten 1971, 1981 und 1992 jeweils einen Zeithorizont von 5 Jahren; sie lagen damit nicht bloß grundlegend falsch, es fehlte auch jeder Lerneffekt. Andererseits aber war ein Wandel der Beurteilung insofern festzustellen, als der Anteil derer, die diese Frage für wichtig hielt, von 33% über 44% auf 80% anstieg. Eine ähnliche Unterschätzung des nötigen Zeithorizonts zeigt auch die deutsche Befragung in zahlreichen Fällen.

Literatur

- Armara, R.; Lipinski, A. J., *Business Planning for an Uncertain Future* (Oxford 1983).
- Australian Science and Technology Council (ASTEC), *Matching science and technology to future needs: 2010. International perspective* (= Internet URL: <http://astec.gov.au/astec/current.html>; 1994).
- Australian Science and Technology Council (ASTEC), *Developing long-term strategies for science and technology in Australia. Outcomes of the study; Matching science and technology to future needs: 2010* (= Internet URL: <http://astec.gov.au/astec/current.html>; 1996).
- Balter, M., *Science in France: New research strategy draws criticism*, in: *Science* 274 (1996) 171.
- Buchinger, E., u.a., *Forschungsk Kooperationen und Forschungsnetzwerke in Österreich: Regionale, nationale und internationale Aspekte* (Seibersdorf 1996).
- Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT), *Deutscher Delphi-Bericht zur Entwicklung von Wissenschaft und Technik* (Bonn 1993).
- Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT), *Technologien des 21. Jahrhunderts* (Bonn 1993a).
- Cabelo, C.; Scapolo, F.; Sorup, P.; Weber, M., *Foresight und Innovation: Initiativen auf Europäischer Ebene* (= IPTS Report 7, September 1996) 36-42.
- Cameron, H., u.a., *Technology Foresight: Perspectives for European and International Cooperation* (= unveröff. Manuskript 1996).
- Cuhls, K.; Breiner, S.; Grupp, H., *Delphi-Bericht zur Entwicklung von Wissenschaft und Technik – Mini-Delphi* (= Endbericht an das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF), Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, Karlsruhe 1995).
- Cuhls, K.; Kuwahara, T., *Outlook for Japanese and German Future Technology* (Heidelberg 1993).
- Foresight Study Steering Committee, *A vital knowledge system. Dutch research with a view to the future* (= unveröff. Manuskript 1996).
- Gerybadze, A., *Technology forecasting as a process of organisational intelligence*, in: *R&D Management* 24/2 (1994) 131-140.
- Grupp, H. (Hrsg.), *Technologie am Beginn des 21. Jahrhunderts* (Heidelberg 1993).
- Grupp, H., *Der Delphi-Report. Innovationen für unsere Zukunft* (Stuttgart 1995).
- HMSO, *Realising Our Potential* (London 1993).
- Hutschenreiter, G., *Innovation und Produktivitätsentwicklung der österreichischen Industrie* (= tip-Studie 5, Wien 1994).
- Hutschenreiter, G., u.a., *Cluster innovativer Aktivitäten in der österreichischen Industrie* (=tip-Studie 7, Wien 1994).
- Irvine, J.; Martin, B.R., *Foresight in Science* (London 1984).
- ITA, *Internationale Technologietrends. Eine Sekundäranalyse* (=Technologie-Delphi – Arbeitsbericht II, Wien 1997a).
- ITA, *Expertenbefragung: Eine erste Analyse der Stärken und Schwächen des österreichischen Technologiesektors* (=Technologie-Delphi – Arbeitsbericht III, Wien 1997b).
- ITK Institut für Trendanalyse und Kelsenforschung, *Gesellschafts- und Kultur-Delphi, Arbeitsbericht (Konsumentenbefragung), Band II* (Wien 1997).
- Jud, T.; Stum, D., *Wie gestalten andere europäische Länder ihre Technologiepolitik?*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 43/1 (1996) 35-42.
- List, H., *Technologiestrategien*, in: Aiginger, K. (Hrsg.), *Weltwirtschaft und unternehmerische Strategien* (Wien/Stuttgart 1988) 131-132.
- Loveridge, D.; Georgiou, L.; Nedeva, M., *United Kingdom technology foresight programme. Delphi Survey. A report to the Office of Science and Technology (Policy Research in Engineering, Science and Technology (PREST), The University of Manchester 1995).*
- Müller, K. H., *The Austrian innovation system. Executive summary (Policy oriented version)* (IHS, Wien 1996).

- OECD, Technological Forecasting in Perspective (Paris 1967).
- OECD, STI Review 17: Special Issue on Government Technology Foresight Exercises (Paris 1996).
- OST, Progress through partnership. Report from the Steering Group of the Technology Foresight Programme (HMSO, London 1995).
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), u.a., Technologiepolitisches Konzept 1996 der Bundesregierung (= unveröff. Manuskript, Wien 1996).
- Pavitt, K., What makes basic research economically useful?, in: Research Policy 20 (1991) 109-119.
- Peneder, M., Clusteranalyse und sektorale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie (= tip-Studie 6, Wien 1994).
- Rat für Forschung, Technologie und Innovation, Innovationsgesellschaft (Bonn 1995).
- Rust, H., Technologie-Delphi-Austria. Inhaltsanalyse meinungsführender Medien (Wien 1997).
- Shrum, W., Quality judgement of technical fields: bias, marginality and the role of the elite, in: Scientometrics 8 (1985) 35-57.
- Vedin, B.-A., Innovation foresight at the edge of chaos (= Report from the Six Countries Programme Workshop, Stockholm, October 30-31, 1995, TNO, Delft 1995).

Vom Konflikt zur Konsensorientierung

Die Kammer für Arbeiter und Angestellte
und die österreichische Wirtschaftspolitik 1920–1995

Felix Butschek

Inhalt

1. Erste Republik
2. Die Wachstumsphase 1945 bis 1975
3. Vom „Ölschock“ zur Wiederkehr der Arbeitslosigkeit

290 Seiten, Preis öS 280,- / DM 38,- / sfr 35,-

Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes
ISBN 3-7035-0595-8

Organisationsaspekte regionaler Kooperation am Beispiel der österreichischen Ostregion⁽¹⁾

Renate Machat, Josef Schmee

1. Ausgangssituation

Im europäischen Integrationsprozeß steht zunehmend die Frage der Aufgabenteilung zwischen den politisch-administrativen Ebenen der EU zur Diskussion, womit auf die bereits voll im Gang befindliche Umstrukturierung der Wirtschaftsräume reagiert wird bzw. reagiert werden muß. Die wirtschaftliche Umstrukturierung verdeutlicht die funktionale Begrenztheit bestehender politischer und administrativer Grenzen und fordert neue Formen der Zusammenarbeit, der Aufgabenbewältigung.

Von entscheidender Bedeutung wird sein, wie sich im Zuge des europäischen Integrationsprozesses die Entscheidungsbefugnisse zwischen den vier Ebenen EU - Bund - Länder - Gemeinden verlagern. Ob es zu einer Föderalisierung und Stärkung der unteren Ebenen kommt oder ob ein Übergewicht übergeordneter Entscheidungsebenen forciert und akzeptiert wird, ist ein offener Prozeß. Die Form der Ausbildung regionaler Entscheidungs- und Vollzugsebenen und ihr Funktionieren wird also wesentlich von diesen grundsätzlichen Optionen und ihrer politischen Nutzung und Steuerung abhängen.

Der Trend geht eindeutig dahin, bestehende allumfassende Regionalkooperations-Institution jeweils durch mehrere, teilweise sogar nur lokaler vernetzte kleinere Kooperationselemente, in die jeweils nur einige spezifische Kooperationspartner involviert sind, zu ersetzen. Einhelliger Tenor der internationalen Diskussion ist, daß nur ein flexibles Set von verschiedenen Kooperationsformen fähig sein wird, sowohl auf sektoral spezifische Aufgabenstellungen als auch auf komplexe integrative Herausforderungen reagieren bzw. präventiv lenkend und steuernd einwirken zu können. Vor diesem Hintergrund gilt es zu prüfen, welche Agen-

den einer Regionalkooperation welchen Institutionalisierungsgrad erhalten sollen.

Die Notwendigkeit von regionaler Kooperation ist weitgehend unbestritten. Ihre Dringlichkeit ergibt sich heute insbesondere aus den gravierenden Veränderungen im europäischen Raum in den letzten Jahren und aus den noch zu erwartenden Entwicklungen. Neben dieser europäischen Dimension sind gleichfalls Probleme und Anforderungen unmittelbar aus dem Bereich von städtischen Ballungsräumen ein weiterer Hauptgrund für das gestiegene Interesse an Kooperation. Die Aufgabenstellungen für Regionalkooperation haben sich vor diesem Hintergrund in den letzten Jahren verändert, weil das Zusammenspiel und die Wechselwirkungen von verschiedenen wirtschaftlichen, demografischen, verkehrsmäßigen und ökologischen Entwicklungen eine neue Problem- und Anforderungsqualität erzeugt haben, und zwar sowohl im Sinn von Risiken als auch von Chancen. Spezielle Kooperationsfragen wie Bodenbevorratung, Wirtschaftsansiedlung, Grünraumsicherung, Wohnbau und Verkehrserschließung haben dadurch an Bedeutung gewonnen, gleichzeitig werden dafür aber auch andere und bessere Lösungskapazitäten als die bisherigen gefordert. Somit sind die "bewährten" Formen der Kooperation für diese Aufgabenstellungen nicht mehr ausreichend.

Die in der ökonomischen Literatur oft zitierte Vision eines vernetzten "Zentralraums Mitteleuropa" hat eine verstärkte interregionale Kooperation der (Teil-)Regionen des mitteleuropäischen Großraumes sowohl auf nationaler als auch auf grenzüberschreitender Ebene zur Voraussetzung. Aus einer Vielzahl von industrieökonomischen Studien ist unbestritten, daß kooperatives Verhalten zwischen Regionen Synergien ermöglicht, die den Output im Kooperationsfall über jenen bei Beschränkung jeder Region auf die eigenen Ressourcen erhöhen.

Kooperationsbeziehungen innerhalb der Ostregion Österreichs sind bisher durch das Spannungsfeld zwischen Kooperationswillen und nicht-kooperativer Praxis im Verhältnis Wiens zu seinem Umland (Gebietskörperschaften im Umland, Land Niederösterreich) charakterisiert. In der Untersuchung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien wurde versucht, Gründe für die angeführten Tatbestände auf nationaler und internationaler Ebene aufzuzeigen und daraus mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit in der Ostregion abzuleiten.

2. Orientierungskordinaten für Regionalkooperationen

Die Anforderungen an regionale Kooperationsmodelle definieren sich über eine Vielzahl von inhaltlichen, politischen, räumlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Relevant ist, daß je nach Ausprägung der Problemstellung die adäquate Kooperationsform Flexibilität beweisen muß: Kleinräumige Anforderungen konkurrieren mit großräumigen, kurzfristige

mit langfristigen, politische mit fachlichen - die Liste ist fortsetzbar, es zeigen sich aber bereits da die Spannungsfelder, für die regionale Kooperation Lösungen anbieten soll.

2.1 Räumlich-politische Aspekte

Eine organisatorische Antwort auf anstehende regionale Kooperationsanforderungen hat jedenfalls die unterschiedlichen inhaltlichen und räumlichen Dimensionen zu berücksichtigen, die unter den Begriff Region und die damit verbundenen Aufgabenstellungen fallen. Ausgehend von der aktuellen Situation lassen sich drei zentrale räumliche bzw. politische Aktionsebenen nennen, die ein zukünftiges Kooperationsmodell in der Länderregion Ost wesentlich strukturieren werden:

- a) Ballungsraum Wien (Stadt-Umland- bzw. interkommunale Kooperation): räumlich sind damit das Dreieck Wien, St. Pölten, Wiener Neustadt und die in Diskussion stehenden "Entwicklungspole" im weiteren Umland von Wien (dezentrale Konzentration) gemeint.
- b) Länderregion Ost (Länder-Kooperation): hier steht die Positionierung der drei Bundesländer als Region innerhalb Österreichs und Strukturierung ihrer inneren Beziehungen zur Debatte und
- c) die Europaregion (Kooperation der Europa-Regionen): Sie ist in bezug zur EU und ebenso in bezug zu den osteuropäischen Nachbarstaaten zu denken.

Auf die konkrete Untersuchung der Ostregion bezogen gilt es also zu unterscheiden zwischen:

- 1.) Region gedacht als städtische Agglomeration, als Großstadtregion Wien, in der die für Ballungsräume charakteristische Dynamik zwischen der Kernstadt und den unmittelbaren Umlandgemeinden im Vordergrund der Überlegungen steht und eine breite Palette von Aufgabenstellungen einschließt und den Aspekt interkommunale Zusammenarbeit unterstreicht;
- 2.) Region gedacht als Ostregion, die sich insbesondere als Wirtschafts- und Verkehrsraum im Österreichbezug, aber auch schon in bezug auf die angrenzenden östlichen Nachbarstaaten definiert - hier stellen sich Kooperationsanforderungen auf einer anderen Ebene, nämlich der länder- und staatenübergreifenden Kooperation;
- 3.) Region gedacht als Europaregion, als einerseits konkurrierende und gleichzeitig Kooperation suchende Region in der Europäischen Union und andererseits als Schnittstelle, als Übergang zwischen Ost und West - hierbei sind insbesondere die europolitischen und transregionalen Formen der Kooperation angesprochen.

Betrachtet man diese drei Ebenen, so fällt es nicht schwer nachzuvollziehen, daß hier nicht nur eine organisatorische Antwort alleine gegeben werden kann, weil jeweils unterschiedliche Ansprüche auftreten und die Interessenslagen der drei Ebenen keineswegs immer gleichgerichtet sein

werden, viel eher werden sie ambivalent und auch gegensätzlich sein. Dies bedeutet natürlich, über alle drei Ebenen hinweg ein Instrumentarium zur grundsätzlichen Konfliktaustragung und für den Interessenausgleich zu schaffen, gleichzeitig aber auch "dezentrale Kooperationsinstrumente" zu entwickeln, die exakt auf ein spezifisches Problem und die dafür notwendigen Kooperationspartner zugeschnitten sind.

2.2 Sektorale und integrale Anforderungen

Wenn von Regionalkooperation gesprochen wird, müssen auch verschiedene Phasen und Etappen, unterschiedliche zeitliche und materielle Dringlichkeiten sowie homogene und heterogene Aufgabenbereiche identifiziert und differenziert werden. Für die Weiterentwicklung von regionalen Kooperationsformen sind daher *räumliche, politisch-institutionelle* und *sektorale* (wirtschaftliche, stadt- und raumplanerische, verkehrsmäßige, soziale, ökologische, etc.) Intentionen und Anforderungen zu unterscheiden. Sie treten teilweise als singuläre Faktoren in Erscheinung, sie sind faktisch immer miteinander wirkungsmäßig verflochten und sie spielen dennoch in der Regionalplanung, in der Regionalkooperation und in der Regionaldiskussion unterschiedlich bedeutende Rollen.

2.3 Kooperationsphilosophien

Welche organisatorischen bzw. rechtlichen Formen der Kooperation gewählt werden, hängt klarerweise sehr stark von den verfassungsmäßig vorgegebenen Kompetenzverteilungen ab. Gleichfalls wird es aber auch zentral davon abhängen, welcher "Kooperationsphilosophie" der Vorzug gegeben wird, bzw. welche sich aufgrund politischer Rahmenbedingungen und anstehender Probleme durchsetzen läßt oder gewollt wird. Im wesentlichen kann zwischen drei Kooperationsansätzen gewählt werden, die durchaus miteinander kombinierbar sind:

- 1.) Institutionelle Lösungsmodelle: Eine Konzentration auf diese klassischen, besonders in der BRD praktizierten Formen der eher streng institutionalisierten Umland- bzw. Regionalkooperation setzt die Bildung einer weiteren (quasi)staatlichen Verhandlungs- und Arbeitsebene voraus (Umland- und Mehrzweckverbände, Regionalparlamente), an die seitens der Gemeinden und der Länder Aufgaben zur selbständigen Planung und Durchführung delegiert werden. Für Kooperationsformen dieser Art sind auch entsprechende Verwaltungsapparate auszubilden, die traditionellen Verwaltungen zumindest im Aufbau ähnlich sind.
- 2.) Verfahrensmäßige Modelle: Bei diesen Kooperationsmodellen existiert zwar ebenfalls eine formalisierte Organisationsstruktur, sie orientieren sich jedoch stärker am Prozeß der Regionalentwicklung, setzen Akti-

vitäten stärker anlaßbezogen als statutenmäßig verpflichtet, entwickeln neue Formen der Diskussion zwischen verschiedenen regionalen Akteuren, haben mehr "experimentelle Elemente", erreichen aber auch nicht die Verbindlichkeit und Verantwortung von institutionalisierten Lösungen (Regionalforum, Regionalkonferenzen).

- 3.) Public-Private-Partnership-Modelle: Dieser Weg wird zunehmend für solche Aufgabenstellungen angewandt, für die eine außerhalb von Politik- und Verwaltungsinstitutionen gelegene Organisationsform von Wichtigkeit ist, da sie rasch und dynamisch auf spezifische Aufgabenstellungen antworten kann und Zugänge bzw. Kooperationen in der Wirtschaft findet, die mit normalen Verwaltungsabläufen nicht leistbar sind. Aufgaben wie Planungsmanagement im Dienste der Kooperation auf Expertenebene, wie Prozeßplanung im Dienste der Einbeziehung von vielen interessierten und aktiven gesellschaftlichen Akteuren oder wie Planungsmarketing für die Information und Durchsetzung von Projekten sind typisch für diese Misch-Organisationsform (Regionalentwicklungsgesellschaften, Betriebsansiedlungsgesellschaften). Übergeordnete regionale Planungs- und Durchführungsagenden, die eine wesentlich höhere politische Verantwortung erfordern, sind nur beschränkt für diese Organisationsform geeignet.

2.4 Funktionszuschreibungen und Akteure

Die Wahl der geeigneten Kooperationsform wird zentral dadurch mitbestimmt, welche Funktionen der Regionalkooperationsorganisation zugeschrieben werden, ob sie also primär Entscheidungs- und Vollzugsfunktion hat und daher eine organisatorisch und kompetenzmäßig ausdifferenzierte und institutionalisierte "harte" Form erhält, oder ob sie stärker im Bereich der Beratung, der Moderation und Koordination oder der Kommunikation tätig sein soll; hierfür sind "weichere" Formen der Kooperation ausreichend bzw. zielführender. Regionalkooperation ist als Querschnittsmaterie durch mehrfache räumliche, funktionale, sektorale sowie politisch-institutionelle Überlagerungen gekennzeichnet. Wenn im folgenden von einem Kooperationsmodell gesprochen wird, heißt das unserem Verständnis nach keineswegs, daß es ausschließlich eine Regionalinstanz zur Bewältigung aller Aufgaben geben soll, sondern kann (und wird) ebenso heißen, daß ein mehrstufiges und mehrgliedriges System von verschiedenen miteinander kooperierenden "Regionaleinrichtungen" entwickelt und aufgebaut werden soll.

In all den genannten Aktions- und Funktionsebenen sind spezifische Aufgabenstellungen unter Einbeziehung unterschiedlicher staatlicher und privater Akteure zu lösen. Die räumliche und politische Spannweite dieser Funktionsbestimmung von Region läßt unschwer erahnen, daß trotz eines generellen Anspruchs nach integraler Bearbeitung dieser Aufgaben- und Politikfelder auch eine arbeitsteilige Vorgangsweise notwendig

ist. Entscheidend wird daher sein, daß es gelingt, in einem Regionalkooperationsmodell jene Verbindungsgelenke zwischen einzelnen Ebenen und Akteuren der Regionalkooperation zu schaffen, die eine kontinuierliche Auseinandersetzung und Behandlung der substantiellen Themen und Maßnahmen, die nach innen in die Region und nach außen aus der Region heraus unterschiedlich ausstrahlen, garantiert. Die Verbindungsgelenke selbst übernehmen dann die Funktion von "regionalen *headquarters*", die für Themenführung und gesamthafte integrale Koordination zuständig sind.

2.5 Kooperation - Konkurrenz - Umverteilung

Die Kooperationsdebatte geht im allgemeinen davon aus, daß bei allen Interessenträgern und Betroffenen einer Region Kooperationsbedarf und -bereitschaft bestehen. Diese Ansicht kann unserer Meinung nach nicht uneingeschränkt geteilt werden. Zu thematisieren ist vielmehr die Tatsache, daß je nach Interessenlage und nach der Möglichkeit, Vor- oder Nachteile zu "erwirtschaften", einmal die Konkurrenz und das andere Mal die Kooperation im Vordergrund des Planens und Handelns der einzelnen regionalen Akteure stehen. Regionalkooperation, Regionalplanung und Regionalentwicklung haben so gesehen sehr viel mit *Umverteilung* und damit verbundenen Konflikten zu tun. Die Tatsache, daß die städtischen Arbeitsmärkte bei gleichzeitigem Bevölkerungswachstum schrumpfen, stellt den Konkurrenzaspekt zwischen Metropole und Umland deutlich in den Vordergrund. Auch besteht ein heftiger Kampf um die Nutzung vorhandener Kaufkraft, privater Investitionen und öffentlicher Finanzmittel (vgl. die Konkurrenz zwischen Einkaufszentren im Umland und Shopping-Malls in den Stadtzentren).

Und auch wenn es zum Beispiel raumplanerisch durchaus sinnvoll erscheint, ein Konzept der Siedlungsentwicklung entlang von hochrangigen Verkehrsachsen oder in dezentralen Entwicklungspolen zu verfolgen, so ist dies für all jene Gemeinden, die außerhalb dieses Korridors bzw. Gebiets liegen, doch von Nachteil, wenn sie eben entsprechend den raumplanerischen Vorgaben in ihrer eigenen Entwicklung gebremst sind und somit überhaupt nicht am Wachstum der anderen Gemeinden partizipieren können. Gleichfalls ist zu fragen, warum z.B. eine Gemeinde gewisse Kompetenzen an eine neue Instanz abgeben soll, wenn nicht unmittelbar nachweisbare positive Effekte erwartbar sind. Die tatsächliche Bereitschaft zur Kooperation wird sinken.

Die Entwicklung einer gedeihlichen Regionalkooperation wird auch von einzelnen Kräften dann obstruiert werden, wenn zum Beispiel nicht sichergestellt ist, daß diejenigen, die für die Finanzierung der Kooperations Einrichtung mitzuständig sind, auch im gleichen Umfang auf den Entscheidungsprozeß Einfluß nehmen können.

Es ist weiters auch schwer zu vermitteln, daß Kooperation zwar einzel-

nen Kooperationspartnern Nachteile bringt (auch wenn zu einem späteren Zeitpunkt positive Effekte erzielt werden können), in der Summe für die Region als ganzes jedoch von Vorteil ist, - die Vermittlung zwischen Interessen und Effekten auf der Mikro- und der Makroebene muß daher ein zentraler Punkt der Tätigkeit von modernen regionalen Kooperationsinstitutionen sein.

Es gilt somit, gerade die Elemente der Politik, des geltenden Rechts und der materiellen Wirkungsmechanismen zu identifizieren, die im Zuge eines - isoliert betrachtet - durchaus rationalen Entscheidungsprozesses zu Konkurrenzverhalten statt zu Kooperationsverhalten führen (derzeitiger Finanzausgleich, auf Abwerbung angelegte Wohnbau- und Wirtschaftsförderungspolitik, Gemeindeautonomie, etc.). Daran ansetzend müssen die Möglichkeiten und Perspektiven ausgewiesen werden, die aus kooperativem Handeln mehr Vorteile für die Mehrzahl der Akteure erwarten lassen als durch Konkurrenzverhalten. Modelle der Regional Kooperation müssen sich daher auch damit beschäftigen, welche Anreize zur Mitwirkung an der Kooperation für potentielle "Verlierer" entwickelbar sind. Dies kann von Änderungen im Finanzausgleich über verstärkte Ko-produktionen bis hin zu regional akkordiertem Ressourcentausch gehen. Erst wenn entsprechende Mechanismen des Vorteils- und Nachteilsausgleichs vorhanden bzw. sichtbar sind, wird sich die entsprechende Bereitschaft zur Kooperation einstellen.

Für diesen unserer Meinung nach ganz wesentlichen Aspekt fehlen derzeit in der Länderregion Ost jegliche *empirische Grundlagen*. Eine zur Zufriedenheit großer Teile der Regionalpartner (Gemeinden, Wirtschaftsträger, Länder, öffentliche Unternehmungen) funktionierende Regional Kooperation setzt die konkrete Kenntnis über diese Wirkungsgefüge voraus und wäre daher vordringlich zu untersuchen.

3. Ziel- und Anforderungskatalog für ein Regionalkooperationsmodell

Bezugnehmend auf die Vielzahl an Orientierungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten werden im folgenden jene Aspekte aufgegriffen und zur Diskussion gestellt, die uns als Leitbild für die Weiterentwicklung der Regionalkooperation in der Länderregion Ost zentral erscheinen. Daran anschließend wird unter Punkt 5 ein Vorschlag für die stufenweise Entwicklung eines neuen Kooperationsmodells formuliert.

3.1 Vorbereitung der Region auf ein neugeordnetes Europa

Der strukturelle Wandel, der durch die Neuordnung des europäischen Wirtschaftsraumes (Realisierung des EU-Binnenmarktes, Österreichs EU-

Beitritt, Ostöffnung) ausgelöst worden ist und in unmittelbarer Zukunft voll wirksam werden wird, erfordert eine Bündelung und Koordination der wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Planungen der in der Ostregion gelegenen Gemeinden und Städte bzw. ein Übergehen zu regional-kooperativen Ansätzen der Wirtschafts-, Standort- und Infrastrukturpolitik. Unter den Bedingungen einer sich verschärfenden Standortkonkurrenz im europäischen Maßstab und einer Verengung des Spielraumes im Bereich herkömmlicher Ansiedlungssubventionen aufgrund des EU/EWR-Beihilfenrechts sind auch geeignete organisatorische Strukturen für ein regionales Standortmarketing unabdingbar. Auch im Hinblick auf die raumwirksamen Maßnahmen der Europäischen Union (z.B. Infrastruktur- und Regionalförderung) wird es notwendig sein, als Region geeignete institutionelle Formen der Interessenwahrnehmung auf innerstaatlicher und europäischer Ebene zu finden.

3.2 Aktivierung neuer Kooperationspartner

Der laufende Strukturwandel macht deutlich, daß mehrere Akteure zu einer Neuorientierung ihrer Strategien und Kooperationsansprüche finden müssen und daß der Kreis der Kooperationspartner insgesamt neu bzw. erweitert zu formieren ist. So wird es zukünftig nicht ausreichen, Regionalkooperation auf der Ebene der Landesplanung und der Landesexekutive zu belassen, die Legislative (Landtagsabgeordnete) und die Gemeinden sind unmittelbar miteinzubeziehen. Weiters verlangt kooperative regionale Wirtschaftspolitik zum Beispiel eine regionalpolitische Selbstverpflichtung aller Wirtschaftsakteure. Das heißt, daß die Wirtschaftstreibenden *selbst* zu regionalen Kooperationsmaßnahmen aktiviert werden, daß Formen der grenzüberschreitenden Wirtschaftsförderung und eines gemeinsamen Standortmarketings entwickelt und zur Verfügung gestellt werden, daß die Beschäftigungspolitik spezifische Maßnahmen für das Ballungsgebiet und potentielle "Entwicklungspole" setzt.

Die Erweiterung der Kooperationen auf eine engere Zusammenarbeit von Wirtschaft, Gewerkschaft und Kammern mit universitären und wissenschaftlichen Einrichtungen erlaubt es darüber hinaus, die beschäftigungspolitische Wirkung regionalwirtschaftlicher Innovationsstrategien wissenschaftlich mitzugestalten und mitzutragen.

3.3 Akzentuierung regionaler Stärken

Es ist mehrfach untersucht und belegt, daß Regionen gerade in einem zusammenwachsenden Europa aus mehreren politischen und wirtschaftlichen Gründen an Bedeutung gewinnen werden, und daß die Entwick-

lung von Zentren in den Regionen von internationalen Standort- und Kommunikationsfaktoren wesentlich mitbestimmt wird. Die Bedeutung und Zukunft einer Stadt wie Wien, einer Region wie der Ostregion wird in der innerösterreichischen Diskussion ebenfalls sehr stark über den europäischen Kontext definiert, was strategisch und wirtschaftspolitisch von großer Wichtigkeit ist. Die Ostregion definiert sich weiters in Bezug zum restlichen Österreich, sie definiert sich besonders im Ballungsraum Wien primär aus "Problemen" heraus.

Dieser "fremdbestimmten" und "über Probleme" definierten negativen Identität" fehlt noch weitgehend das "selbstbestimmte" bzw. "positive" Pendant. Gemeint ist, daß sich die regionalpolitische Diskussion stärker auf ein Kernanliegen, nämlich die Definition der inhaltlichen Qualitäten, Stärken und Orientierungen der einzelnen Teilräume der Region konzentrieren muß, um als innovative und gesamthafte Regionalpolitik nach innen und außen erkannt und umgesetzt werden zu können. Es gilt, durch kooperatives Vorgehen konkurrenzfähige Standortprofile für die regionalen Entwicklungszentren auszuweisen, egal ob dies die Standortqualität Wohnen, Arbeit, Freizeit, Grünraumsicherung oder Verkehrsknoten betrifft.

Ein weiteres Problem stellt dar, daß das Bild über die Ostregion für die breite Öffentlichkeit noch sehr unklar ist. Was sind die spezifischen Qualitäten, die diese Region in der Konkurrenz zu anderen Regionen ausweist und die sie zu ihrem Markenzeichen machen kann? Von einem eher noch technisch-administrativ und planerisch geprägten Terminus "Region" soll die Wandlung weg vom "pragmatischen Zweckbündnis" in Richtung gemeinsamer "*Corporate Identity*" vollzogen werden. Erst damit wird es möglich sein, die Ostregion als eigenständige, spezifische Europaregion nach innen und außen zu identifizieren, ihr einen unverwechselbaren Charakter und damit Identität zu verleihen.

3.4 "Dezentrale Kooperation" und Etablierung von Stadt-Umland-Kooperation

Die bisherigen Kooperationsformen in der Ostregion sind durch die Zusammenarbeit auf Landesebene bzw. Landes- und Bundesebene gekennzeichnet und hier wiederum konzentriert auf die Planungsebene - eine Sonderstellung nimmt dabei der Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) ein. Neben der Planungsgemeinschaft Ost (PGO) gibt es zwar den Verein Niederösterreich-Wien und den Abfallwirtschaftsverbund PlanungsgesmbH. Die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und hier insbesondere zwischen den vielen kleineren Umlandgemeinden Wiens und der Kommune Wien ist hingegen unterentwickelt. Ein Kooperationsmodell, das gerade dieser Form der Zusammenarbeit Möglichkeiten schafft, aber nicht die Größe und Dominanz Wiens zu Lasten der kleineren Gemein-

den betont, ist notwendig. Unmittelbarer Handlungsbedarf besteht hinsichtlich dieser Stadt-Umland-Kooperation für die Entwicklung im Südraum Wiens, demnächst auch für den Nordosten Wiens. Eine Orientierung auf "Dezentrale Kooperation" beinhaltet auch die Möglichkeit, verstärkt die Anliegen, Kritiken und Vorstellungen der betroffenen Bevölkerung zu berücksichtigen und in den Diskussionsprozeß zu integrieren.

4. Organisationskonzept für eine intensivierte Regionalkooperation Ost

Der nachfolgend dargestellte Organisationsvorschlag zur Intensivierung der Regionalkooperation in der Länderregion Ost orientiert sich neben den bisher dargestellten allgemeinen Überlegungen an weiteren Einschätzungen und Rahmenfaktoren, die wir einleitend voranstellen.

4.1 Zentrale Probleme der Zusammenarbeit in der Länderregion Ost

Ein diskussionsfähiger Organisationsvorschlag zur Intensivierung und Reform der Regionalkooperation Ost setzt die Bestimmung zentraler Problempunkte voraus. Im folgenden eine Skizze der vordringlichen Probleme, die aus der bisherigen Diskussion als Angelpunkte für eine Reorganisation der Regionalkooperation benennbar sind.

4.1.1 Fehlendes regionales Maßnahmenprogramm

Es mangelt an umfassenden, gemeinsamen Zielsetzungen der Raumordnungspolitik und an verbindlichen Maßnahmenpaketen. Die Länder Wien, Niederösterreich und Burgenland formulieren im Rahmen der Planungsgemeinschaft Ost zwar Zielvorstellungen zu vielen Einzelaspekten der Raumordnungspolitik, es fehlt aber noch eine systematische und zeitlich aufeinander abgestimmte Planung und Politik der drei Bundesländer für die Gesamtregion. Die Verschränkung von Zielvorstellungen für regionale Siedlungspolitik, Wirtschaft und Verkehr sowie Ökologie in einem verbindlichen regionalen Maßnahmenprogramm ist ausständig. Die gegenseitige Abstimmung von Zielen und Konzepten kostet darüberhinaus noch unverhältnismäßig viel Zeit, da konzentrierte Planungs- und Entscheidungsverfahren unter Einbeziehung der Legislative (Landtage, Gemeinderat) nicht vorhanden sind. Der sehr geringe

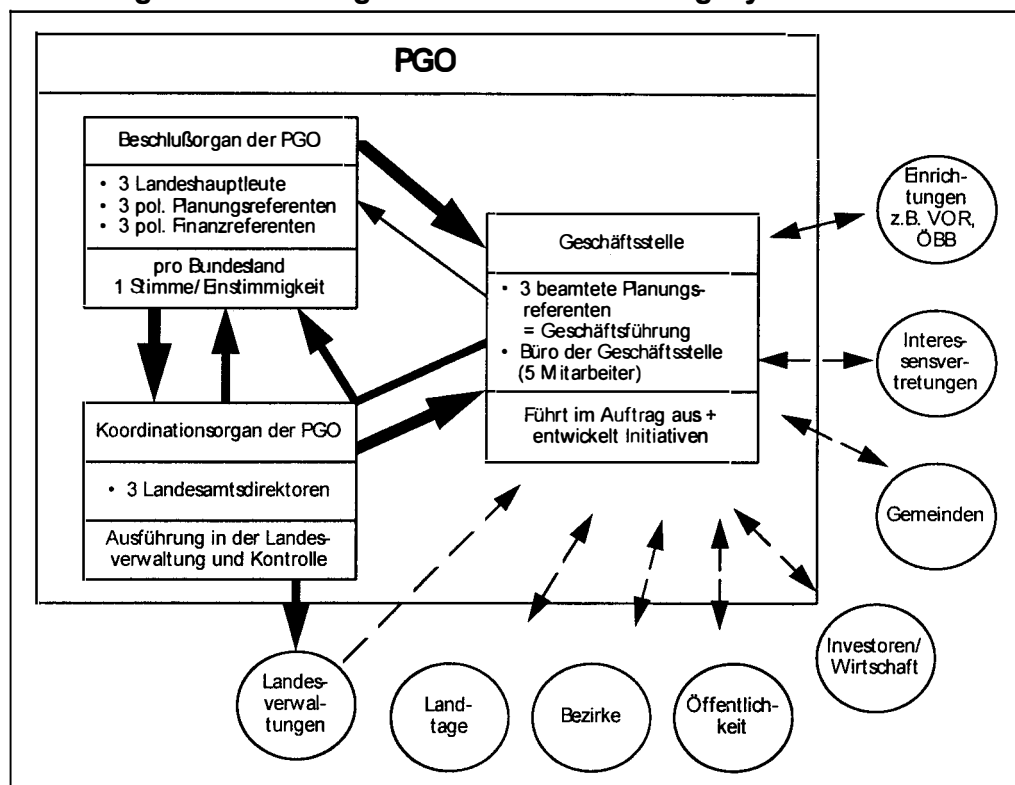
Institutionalisierungsgrad der existierenden Regionalkooperation erweist sich in diesem Zusammenhang als Hemmschuh.

4.1.2 Vollzugsdefizite in der Raumordnung und -planung

Für eine konsequente Umsetzung von Landesraumordnungsgesetzen und -programmen fehlen einerseits ausreichend konkrete überregionale Raumplanungsvorgaben, andererseits aber auch effiziente Vollzugsinstrumente insbesondere auf der interkommunalen und der örtlichen Ebene (z.B. ausreichende Planungskapazitäten kleiner Gemeinden, aktuelle und kontinuierlich erstellte Flächenbilanzen, Vorlage örtlicher Entwicklungskonzepte innerhalb definierter Fristen). Weiters setzt die Gemeindeautonomie Grenzen für eine zwischen den Gemeinden abgestimmte Planung. Insbesondere mangelt es aber an wirksamen gemeinsamen förderungs- und bodenpolitischen Instrumenten, die z.B. eine rasche Korrektur von spezifischen Fehlentwicklungen, wie etwa die Zersiedelung im Wiener Umland hintanhalten können. Die Abstimmung der Wohnbauförderung der Länder entsprechend gemeinsamer siedlungspolitischer Zielsetzungen wäre ein notwendiger Schritt zur Erreichung gemeinsamer raumordnungspolitischer Zielsetzungen.

4.1.3 Zentralistische Regionalplanung

Charakteristikum der Regionalplanung in der Länderregion Ost ist, daß sie im Gegensatz zur BRD oder der Schweiz fast ausschließlich auf Landesebene angesiedelt ist bzw. die Kooperationsentscheidungen nur von den Landeshauptleuten gemeinsam mit den politischen Finanz- und Planungsreferenten der drei Länder getroffen werden. Die Landtagsabgeordneten, also die Legislative, sind hingegen nicht eingebunden. Die in vielen Belangen für die konkrete Umsetzung verantwortlichen Gemeinden sind ebenfalls nicht direkt in den Organen der Planungsgemeinschaft Ost vertreten und dürfen formal auch nicht mitentscheiden. Ebenso wenig sind andere regionale Akteure und Interessenten, wie etwa die Kammern (AK, WK, u.a.) und die Fonds (WWFF, WBSF, ECO-Plus, BIBAG), oder die Wiener Bezirksvorsteher direkt und kontinuierlich involviert. Auch wenn es sinnvoll ist, daß gewisse regionalpolitische Entscheidungen auf höchster politischer und planerischer Ebene vorberaten und entschieden werden - durch die Landeshauptleute und die politischen Finanz- und Planungsreferenten -, so ist dennoch eine Verbreiterung der Planungs- und Entscheidungsgremien um die direkt betroffenen Körperschaften und Regionalakteure anzustreben. Die Regel der PGO, nur mit Einstimmigkeit Beschlüsse fassen zu können, bedeutet Konsenszwang, heißt aber auch, daß konfliktträchtige Themen eher ausgespart bleiben oder auf die lange Bank geschoben werden.

Abbildung 1: Aktuelle Organisation und Beziehungssystem der PGO

4.1.4 Unterentwickelte Stadt-Umland-Kooperation

Im Gegensatz zu städtischen Ballungsräumen in der BRD oder der Schweiz ist die Kooperation zwischen Stadt und Umland aufgrund der derzeitigen Konstruktion der Planungsgemeinschaft Ost entwicklungsbedürftig, und dies sowohl hinsichtlich raumplanerischer als auch trägerschaftlicher Aufgaben. Die besondere Problematik in Agglomerationsräumen verlangt nach speziellen Formen der Kooperation, die sich von Einrichtungen und Verfahren für gesamtsregionale bzw. europaregionale Aufgaben unterscheiden. In der Agglomeration Wien ist inzwischen sehr starker Handlungsbedarf gegeben, erste Ansätze zu einer Verbreiterung der Kooperation sind sichtbar (Verkehrskonzept Südraum, Güterterminalsandorte). Es bedarf rascher Maßnahmen, die jedenfalls einen kontinuierlichen Dialog zwischen allen Betroffenen während des Planungs- und Entscheidungsprozesses einleiten und garantieren.

4.1.5 Spezifische politische Konstellationen

Die Zusammenarbeit in der Länderregion Ost ist nicht nur durch die Schwierigkeit der Koordination der Regionalplanung und Regionalpolitik dreier Bundesländer und durch die faktische Dominanz der Millionenstadt Wien gekennzeichnet, sondern auch durch politische und administrative Besonderheiten. Zum einen ist die Doppelrolle Wiens als Bundesland und zugleich Gemeinde zu berücksichtigen. Daraus ergeben sich gerade gegenüber den Umlandgemeinden ungleichgewichtige Kooperationsbeziehungen, da Wiener Stadtpolitiker in Personalunion Gemeinde- und Landespolitiker sind und damit überwiegend als Landespolitiker agieren können und entsprechend weitere Handlungsbefugnisse besitzen. Wien kennt darüberhinaus auch noch das Institut der Bezirksvorsteher (und der Bezirksvertretungen), die jedoch im Vergleich zu den Bürgermeistern wesentlich kleinerer Umlandgemeinden äußerst geringe Kompetenzen haben. Des weiteren bestehen teilweise gegenläufige politische Mehrheiten in Wien, Niederösterreich und Burgenland auf Landtagebene, und auch die politischen Mehrheiten in den Gemeinden sind in den Bundesländern heterogen. Die für Regionalkooperation notwendigen und vielzähligen Informations- und Verhandlungsprozesse auf Landes- und Gemeindeebene gestalten sich dadurch nicht einfacher, einen gemeinsamen Konsens über die Länder und Gemeinden hinweg zu finden, ist dementsprechend schwierig. Besonders aus diesen Gründen scheinen stufenweise Entwicklungsschritte in der Regionalkooperation der einzige Weg, um langfristigen Konsens über eine neue Organisationsform der Regionalkooperation erhalten zu können.

4.2 Maßnahmenpaket zur Intensivierung der Regionalkooperation

Zur Lösung der angesprochenen Probleme stehen mehrere Möglichkeiten zur Verfügung. Sinnvollerweise wird man manche Aufgaben mit solchen Einrichtungen bewältigen, die sich organisatorisch-rechtlich an gebietskörperschaftsähnlichen Verbandsmodellen orientieren - insbesondere Aufgaben der regionalen Raumordnung und -planung, die staatliche Agenda sind. Kooperationsaufgaben im Bereich Standortmarketing oder Bodenbewirtschaftung sind hingegen mit privatrechtlichen Organisationsformen (Fonds, Entwicklungsgesellschaften im Sinn der *public-private-partnership*) effizienter umzusetzen.

Die vielfältigen Anforderungen der regionalen Kooperation verlangen den kombinierten Einsatz verschiedener Einrichtungen, die Realisierung eines "Meta"-Regionalverbandes ist weder sinnvoll, noch sind dafür die notwendigen politischen Mehrheiten zu gewinnen. Aus heutiger Sicht sind unmittelbar einige Initiativen und Impulse zur Intensivierung und Vertiefung der Regionalkooperation zu setzen, ohne damit schon die neue

Kooperationsform endgültig festlegen zu wollen. Die Impulse müssen jedoch zeitlich und inhaltlich auf das Ziel einer neuen Regionalkooperation orientiert sein. Ein für die Länderregion Ost und die Stadt-Umland-Kooperation zu entwickelndes Maßnahmenpaket sollte im Lichte der internationalen Diskussion und der bestehenden Problemlagen folgende Aspekte berücksichtigen:

a) Errichtung effizienter Einrichtungen, die einen regionalpolitisch und regionalplanerisch langfristigen Steuerungsprozeß mit umfassender Problembearbeitung garantieren. Zu ergänzen sind solche Einrichtungen um Maßnahmen, die räumlich, sachlich und zeitlich begrenzt sind und Projekte darstellen, die aufgrund ihrer "Begrenztheit" rasch konsensfähig sind und als Motor für strukturelle Entwicklungen wirken können.

b) Ausbildung von zwei Standbeinen: Die Stadt-Umland-Kooperation im Ballungsraum Wien bildet die eine Ebene, die Intensivierung der Kooperation für die "große Region" bzw. "Europaregion" ist die parallel weiterzutreibende Kooperationsebene; beide sind sukzessive im Rahmen eines Stufenplans miteinander zu verschränken.

c) Einbeziehung der Landtage, der Gemeinden und der Wiener Bezirke in den Planungs- und Entscheidungsprozeß der Kooperation (insbesondere die Legislative).

d) Eine personelle Verflechtung zwischen Trägern der Regionalkooperation und den jeweils planenden, legislativen und exekutiven Instanzen der beteiligten Gemeinden und Länder ist zu garantieren. Dies erhöht die Umsetzbarkeit von Konzepten und Maßnahmen, bzw. werden dadurch Zeitverzögerungen minimiert und eine effektivere, konzentrierte Abwicklung von Vorhaben erreicht.

e) Im Falle der Einrichtung eines gebietskörperschaftsähnlichen Regionalverbandes bzw. Regionalparlaments: keine Direktwahl der Mitglieder, sondern Delegation der Mitglieder durch die jeweiligen Gemeinderäte bzw. Landtage. Dadurch kann verhindert werden, daß es zu unnötigen politischen Profilierungen aufgrund der Form der Direktwahl kommt, zweitens kann Kontinuität besser garantiert werden; durch eine zeitliche Limitierung der Funktionsperioden der Mitglieder kann andererseits verhindert werden, daß sich quasi "pragmatisierte" politische Regionalbeamte etablieren (Bürokratisierungseffekt durch Delegationsmodus) und nur mehr Routine herrscht. Das Personal der Kooperationsinstitution soll nur zum Teil aus Beamten bestehen (die beamteten Planungsreferenten der Länder spielen klarerweise eine zentrale Rolle); um Aktivitätsspielraum zu schaffen, ist eine eigenverantwortliche Geschäftsführung einzurichten.

f) Klare Trennung von Planungs- und Koordinationsaufgaben einerseits und Trägerschaftsaufgaben andererseits - auch bei getrennten Trägerorganisationen für die unterschiedlichen Aufgaben kann gewährleistet werden, daß beide oder mehrere Organisationen eine synchrone Arbeitsweise und Entscheidungsfindung entwickeln.

g) Stufenweise Realisierung der kurz- bis langfristig orientierten Regionalkooperation.

Als Impuls für die Weiterentwicklung der Regionalkooperation schlagen wir daher folgendes Maßnahmenbündel vor, das in der Startphase von den Landeshauptleuten der drei Bundesländer initiiert und getragen werden müßte, um den Entwicklungsprozeß in Gang zu bringen (der Beschluß darüber kann in der bestehenden PGO gefaßt werden).

4.2.1 Ständiger Regionalbeirat bei der PGO

Verfassungs- und kompetenzrechtlich unproblematisch - und daher sofort realisierbar - ist die Einrichtung eines ständigen Regionalbeirates bei der PGO, der Informations- und Beratungskompetenzen besitzt. Mitglieder dieses Beirates sind Landtagsabgeordnete aller Fraktionen der drei Landtage. Der Beirat soll eine kompakte Größe haben, um Beweglichkeit und rasche Handlungsfähigkeit zu garantieren. Zur Unterstützung seiner Tätigkeit wird der Regionalbeirat von einem kleinen externen Expertenteam ständig fachlich beraten. Die Moderation des Regionalbeirates wird ebenfalls von diesem Expertenteam geleistet; ständig kooptierte Mitglieder des Beirates sind die beamteten Planungsreferenten der drei Länder, die gemeinsam mit dem externen Expertenteam die fachliche Steuerungs- und Koordinationsgruppe des Regionalbeirates bilden - sie beraten, coachen, koordinieren inhaltlich und kommunizieren die Arbeit des Regionalbeirates in die Fachöffentlichkeit.

Der Beirat besitzt das Recht, Experten und Interessenvertreter zu spezifischen Fragestellungen in den Beirat zu kooptieren. Die zentralen Aufgaben des Regionalbeirates wären folgende (gereiht nach Dringlichkeit):

- 1.) Der Regionalbeirat wirkt im Sinne der Verbreiterung der Regional- und Kooperationsdiskussion als Transmissionsriemen in die Landtage hinein und soll dort eine "zwingende" Befassung mit der Aufgabe "Reform der Regionalkooperation" erzielen. Die Einbeziehung der Legislative ist vordringlich, um alle weiteren Schritte der Reorganisation der Regionalkooperation vornehmen zu können.
- 2.) Umgehend hat der Regionalbeirat eine umfassende Untersuchung betreffend Stärken und Schwächen der bestehenden Regionalkooperation (Träger, Kompetenzen, Instrumente, Organisation, Aufgaben, Ziele, Erfolgsparameter), betreffend den aktuellen und zukünftigen Kooperationsbedarf und betreffend die zentralen zukünftigen Handlungsfelder der Regionalkooperation zu veranlassen. Die Untersuchung hat die wichtigsten Interessenträger, Regionalakteure und Betroffenengruppen in der Untersuchung zu berücksichtigen bzw. in sie einzubeziehen. Die Ergebnisse der Untersuchung bilden eine Hauptgrundlage für die Konzeption der zukünftigen Regionalkooperationseinrichtungen.
- 3.) Als dezidiert Auftrag des Beirates ist festzulegen, daß er innerhalb einer zu vereinbarenden Frist (vorgeschlagen werden 1,5 Jahre) ein inhaltliches und organisatorisches Konzept sowie einen Maßnahmen-

katalog und ein Finanzierungskonzept für die Reorganisation der Regionalkooperation in der Länderregion Ost auszuarbeiten und für die Landtage beschlußfähig vorzubereiten hat. Der Regionalbeirat beschäftigt sich dabei mit Fragen wie Regionalkongreß und Regionalparlament und anderen Kooperationseinrichtungen wie Regionalverband, Mehrzweckverband, Entwicklungsgesellschaften. Seine Aufgabe ist es, Regeln und Grade der Verbindlichkeit für die einzelnen, kooperativ zu bearbeitenden Aufgaben zu formulieren und die adäquate institutionelle Form der Regionalkooperation vorzuschlagen. Ziel ist es, ein operatives Regionalkooperationskonzept zu erstellen und die dazugehörigen Realisierungsschritte vorzubereiten.

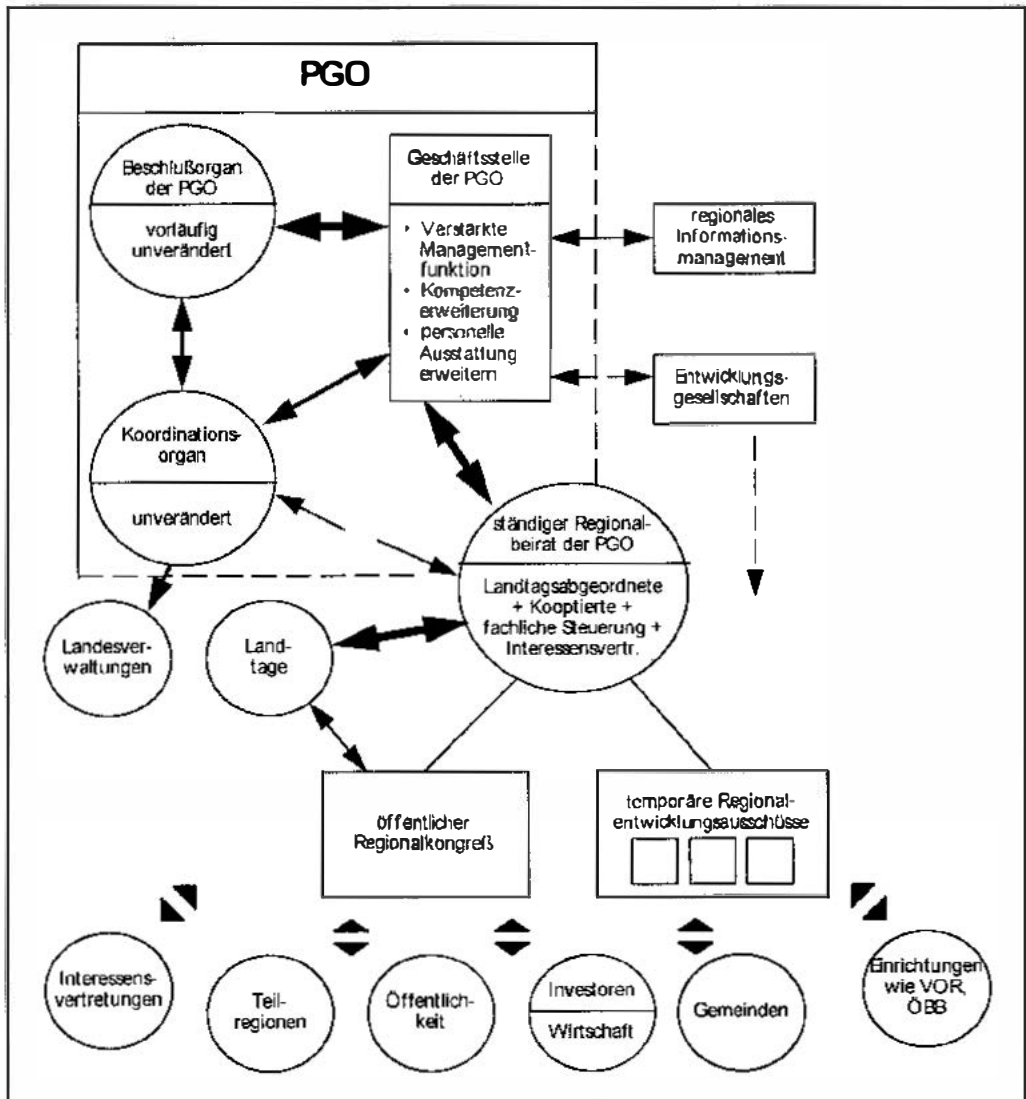
- 4.) Beide Schritte (Untersuchung und Organisationskonzept) müssen auf Informations- und Diskussionstransparenz ausgerichtet sein, also volle Information und Anhörung der Gemeinden, der Interessenvertretungen und betroffener öffentlicher Institutionen garantieren. Der Regionalbeirat kann dies in Form von Sachverständigenhearings mit Gemeindevertretern, Landesplanern, Raumordnungs- und Verwaltungsexperten, Developern und Investoren durchführen und sich dabei über spezifische Kooperationsbedarf und Problemwahrnehmungen bzw. Kooperationswünsche kundig machen. Er kann und soll auch seine Vorschläge jeweils zur Begutachtung aussenden. Der Vorteil einer derartigen Vorgangsweise ist, daß alle über die beabsichtigten Entwicklungen informiert sind und durch Kritik und Vorschläge auf die Gestaltung selbst Einfluß nehmen können.
- 5.) Festzulegen ist ebenfalls eine öffentliche Informationspflicht des Beirates über seine Tätigkeit und Beratungsergebnisse, und zwar im Rahmen des Regionalkongresses.

4.2.2 Temporäre Regionalentwicklungsausschüsse beim Regionalbeirat

Um eine möglichst vollständige Berücksichtigung der verschiedenen Interessen und Betroffenen bei regionalplanerischen bzw. regionalpolitischen Angelegenheiten zu erreichen, soll der Regionalbeirat temporäre "Regionalentwicklungsausschüsse" einrichten. Sie können nur zu einem spezifischen Thema (z.B. Semmering-Basistunnel, regionale Wirtschaftsförderung etc.) oder zu einzelnen Teilregionen (z.B. Südraum Wien oder Hainburg/Bratislava) eingerichtet werden.

Die Regionalentwicklungsausschüsse sind besonders dadurch gekennzeichnet, daß die unmittelbar Betroffenen im Informations-, Beratungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozeß direkt mitwirken. Im Fall der Beratung der Stadt-Umland-Probleme im Südraum Wiens z.B. würden so die Bürgermeister der Umlandgemeinden, die Bezirksvorsteher der Wiener Südbezirke, Investoren, Interessenvertretungen u.a.m. unmittelbar einbezogen. Neben dem direkteren Informationsaustausch kommt den

Abbildung 2: Modell: zukünftige Organisation und Beziehungen in der Regionalkooperation Ost



Ausschüssen eine wichtige Funktion hinsichtlich Konfliktaustragung und Interessenausgleich im Entscheidungsvorfeld zu. Ebenso ist es Aufgabe der Regionalentwicklungsausschüsse, in Kooperation mit dem Regionalbeirat den Regionalkongress vorzubereiten und die Umsetzung von regionalen Maßnahmen kontrollierend zu begleiten.

4.2.3 Öffentlicher Regionalkongreß

Im Interesse der Stimulierung der Regionalkooperationsdiskussion und der Aktivierung vieler gesellschaftlicher Akteure für neue bzw. weiterentwickelte Regionalkooperationen, nicht zuletzt aber auch in Hinblick auf mehr Transparenz über Regionalplanungen und Regionalentwicklung soll ein öffentliches Forum, der "Regionalkongreß", geschaffen werden. Die Ausrichtung des "Regionalkongresses" auf breite Information der Öffentlichkeit, öffentliche Beratungen, Diskussion und Austragung von Interessengegensätzen liefert einen wesentlichen Beitrag zur Bildung von Regionalbewußtsein. Der Regionalkongreß ist auch das Forum, in dem der Regionalbeirat seinen "Rechenschaftsbericht" gegenüber der Öffentlichkeit ablegt.

Der Regionalkongreß wäre ein- bis zweimal pro Jahr zu veranstalten, wobei er Ansprüche einer "regionalpolitischen internationalen Fachtagung", einer "regionalen Leistungsschau" und eines "öffentlichen Diskussionsforums" kombinieren müßte. Der Regionalkongreß kann die gesamte Palette der Regionalpolitik und Regionalkooperation zum Thema haben, die inhaltlichen Vorbereitungen dazu werden primär vom Regionalbeirat und seinen fachlichen Beratern definiert.

Mitwirkende des öffentlich tagenden Regionalkongresses sollten sein: Landtagsabgeordnete der drei Bundesländer; Gemeinde- und Bezirksvertreter (Bürgermeister, Bezirksvorsteher, Gemeinderäte); gesetzliche Interessenvertretungen (AK, WK, LK); Vertreter aus den Landesplanungsabteilungen; freiwillige Interessenvertretungen und Parteien;

Wirtschaftsträger, Unternehmen, Fonds, Regionalinitiativen; (internationale) Experten, Planer, Wissenschaftler; interessierte Öffentlichkeit und die Medien.

Hauptaufgabe des Regionalkongresses ist es, den Entwicklungsprozeß hin zu einer neuen regionalen Kooperationsform an die zukünftigen Träger dieser Einrichtung zu vermitteln, sie zu Beteiligten von Anbeginn zu machen. Ein Regionalkongreß soll und kann leisten: a) Entwickeln einer gemeinsamen Problemsicht; b) Aufbau von neuen Problemlösungskompetenzen; c) Diskussion und Planung regionalrelevanter Projekte unter gleichwertigem Einbezug der Gemeinden und der interessierten Öffentlichkeit; d) Demokratisierung der Regionaldiskussion und Regionalplanung; e) Beitrag zur Entwicklung einer regionalen Identität; f) Vorbereitung und Schaffung von neuen regionalen Kommunikations- und Netzstrukturen; g) gemeinsame Nutzung von Planungspotentialen und Know-how und h) Erlangung von Handlungsfähigkeit als Region.

4.2.4 Einrichtung gemeinsamer Fonds, Entwicklungsgesellschaften und Projektkooperationen

Mit Blick auf den europäischen Wettbewerb und in Zusammenhang mit stadtentwicklungs- und verkehrspolitischen Fragen wären länderüber-

greifende Einrichtungen für spezifische Aufgaben zu bilden; so z.B. Kooperationseinrichtungen für gemeinsame Betriebsansiedlung, Bodenbewirtschaftung oder Wohnbau. Die Stärkung neuer Regionalzentren und damit die Entlastung städtischer Ballungsräume wie Wien könnte durch regionale Entwicklungsgesellschaften vorangetrieben werden. Der Regionalbeirat und der Regionalkongreß sollen im Zuge ihrer Beratungen ebenfalls Vorschläge für die betreffenden Agenden entwickeln. Diese Maßnahmen wären zu ergänzen um Projektkooperationen auf kommunaler Ebene, wodurch die negativen Effekte interkommunaler Konkurrenz gemildert und gemeinschaftlicher Nutzen erzielt werden können. Public-Private-Partnership-Projekte würden sich schließlich als Motor und Experiment für die Kooperationsentwicklung anhand abgrenzbarer Aufgaben eignen. Ihr Vorteil besteht darin, daß sie durch ihre inhaltliche und zeitliche Eingrenzung rascher realisiert werden können, medial besser verwertbar sind und das Verantwortungsrisiko geteilt wird. Von Nachteil ist, daß damit kaum eine systematische Entwicklung einer Region geleistet werden kann und daß die demokratische Kontrolle relativ herabgesetzt ist.

4.2.5 Umsetzung

Das hier ausgeführte Maßnahmenbündel ist so konzipiert, daß es stufenweise und bausteinartig realisiert werden kann. Der zu erwartende Effekt ist, daß damit auf aktuell anstehende Probleme umgehend und problemspezifisch reagiert werden kann, daß gleichzeitig aber auch der notwendige Reformprozeß in der Regionalkooperation unter Einbeziehung der zukünftigen Träger und Betroffenen begonnen wird. Die für die Ausbildung und Verhandlung kompetenzmäßig gut ausgestatteter Regionalinstitutionen notwendige Zeit für Vorbereitung und Entscheidung kann damit gewonnen werden, ohne daß dringliche Maßnahmen dadurch blockiert werden.

Die hier skizzierte Vorgangsweise besitzt auch ausreichend Flexibilität und Offenheit, um durch andere, weitere Maßnahmen ergänzt bzw. verändert zu werden. Gemeinsam tagende Regionalplanungsausschüsse der drei Bundesländer oder gemeinsame Regierungssitzungen der Landesregierungen sind denkbare Optionen zur kurzfristigen Promotion der Regionalkooperation, ebenso denkbar sind aufgaben- und projektbezogene intraregionale Expertenteams, die innerhalb der PGO aus den betroffenen und betreibenden Körperschaften, Dienststellen und Unternehmungen zusammengesetzt sind. Die Nutzung von diversen Regionalförderungen und Projektförderungen durch die EU-Programme bietet eine weitere Möglichkeit, die Regionalkooperation vielfältig und facettenreich umzusetzen und insbesondere mit den östlichen Nachbarstaaten Regionalkooperationen aufzubauen. Der "Regionalbeirat" ist in seiner Zusammensetzung und Aufgabenstellung so gewählt, daß er derartige Vorgangs-

weisen konzipieren und vorschlagen kann und grundsätzlich von ihm die Impulse für die Weiterentwicklung und die Gestalt der zukünftigen Regionalkooperation ausgehen müssen. Seine politische Verantwortung und Verpflichtung ist damit hoch, gleichzeitig aber auch die Chance, die notwendige Weiterentwicklung der Regionalkooperation der politischen Entscheidung zuzuführen.

5. Resümee

Die Notwendigkeit von regionaler Kooperation in der Länderregion Ost (Wien, Niederösterreich, Burgenland) ist weitgehend unbestritten. Bewährte Organisationen regionaler Zusammenarbeit (z.B. Planungsgemeinschaft Ost, Verkehrsverbund Ost-Region) sind daher an die heute anstehenden regionalen Probleme und Aufgaben anzupassen bzw. um neue Einrichtungen zu ergänzen. Organisation und Kompetenzen bei der Zusammenarbeit müssen neu geregelt werden, um für zukünftige wirtschaftliche und planerische Herausforderungen im europäischen Maßstab gewappnet zu sein. Zentrale Probleme der Zusammenarbeit in der Länderregion-Ost sind vor allem:

- 1.) der Mangel an umfassenden, gemeinsamen Zielsetzungen der Raumordnungspolitik und an verbindlichen Maßnahmenpaketen;
- 2.) Vollzugsdefizite in der Raumordnung und -planung;
- 3.) die zentralistische Regionalplanung;
- 4.) die unterentwickelte Stadt-Umland-Kooperation und
- 5.) ein fehlendes gemeinsames Regional- und Standortmarketing.

Auf Basis der Analyse dieser Problemlagen und einiger internationaler Modelle der Regionalkooperation wurde der Vorschlag für Maßnahmen zur Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit entwickelt.

5.1 Maßnahmen zur Intensivierung der Regionalkooperation

Unmittelbar notwendig sind klare Impulse zur Intensivierung und Vertiefung der Regionalkooperation, ohne damit schon die neue, "endgültige" Kooperationsform festlegen zu wollen. Als Impuls für die Weiterentwicklung der Regionalkooperation schlagen wir folgendes Maßnahmenbündel vor:

5.1.1 Ständiger Regionalbeirat bei der PGO

Die Einrichtung eines ständigen Regionalbeirates bei der PGO, der Informations- und Beratungskompetenzen besitzt, wäre ein erster notwendiger Schritt. Der Regionalbeirat soll auch als Vorstufe für ein zukünftiges Regionalparlament erprobt werden. Aufgaben des Regionalbeirates wären insbesondere: a) Transmissionswirkung in die Landtage hinein zur

“zwingenden” Befassung mit Aufgaben der Regionalkooperation; b) Beratung von Raumordnungsproblemen, interkommunalen Kooperationsproblemen, Aufgaben der Teilregionen; c) Ausarbeitung eines inhaltlichen und organisatorischen Konzepts sowie eines Maßnahmenkatalogs und eines Finanzierungskonzeptes für die Reorganisation der Regionalkooperation in der Länderregion Ost innerhalb einer zu vereinbarenden Frist (1,5 Jahre); d) Veranlassung einer umfassenden Untersuchung betreffend Stärken und Schwächen der bestehenden Regionalkooperation sowie des Kooperationsbedarfs bei den regionalen Akteuren und Kooperationspartnern und e) öffentliche Informationspflicht des Beirates über seine Tätigkeit und Beratungsergebnisse.

5.1.2 Temporäre Regionalentwicklungsausschüsse beim Regionalbeirat

Um eine möglichst vollständige Berücksichtigung der verschiedenen Interessen und Betroffenen bei regionalplanerischen bzw. regionalpolitischen Angelegenheiten zu erreichen, kann der Regionalbeirat temporäre “Regionalentwicklungsausschüsse” zu Sachthemen bzw. zu Teilregionen einrichten. Die Ausschüsse sind besonders dadurch gekennzeichnet, daß die unmittelbar Betroffenen im Informations-, Beratungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozeß direkt mitwirken (Gemeinden, Bezirksvorsteher, Investoren, Interessensvertretungen). Neben dem Informationsaustausch kommt den Ausschüssen eine wichtige Funktion hinsichtlich Konfliktaustragung und Interessenausgleich im Entscheidungsvorfeld zu.

5.1.3 Aufbau eines umfassenden regionalen Informationsmanagements

Um Regionalkooperation effektiv anwenden und den obigen Ansprüchen gerecht werden zu können, muß es Investoren, politischen Entscheidungsträgern, Planern und Bürgern möglich sein, sich rasch und unaufwendig über zentrale regionale Kenndaten (Flächenwidmungen, Arbeitskräfteangebot, Förderungsmöglichkeiten, Verkehrsanschlüsse, Infrastrukturausstattung, regionalrelevante Gesetze und Verordnungen, etc.) zu informieren. Es ist daher ein regionales Informationssystem aufzubauen, das solche Daten dezentral verfügbar und zugänglich macht.

Anmerkung

- (1) Seit 1993 Jahren arbeitet eine Arbeitsgruppe der Arbeiterkammern Wien, Niederösterreich und Burgenland unter Beiziehung von Experten an einem Modell zur Verbesserung regionaler Zusammenarbeit. Die Arbeiterkammer Wien lud Politiker der drei

Bundesländer und Fachleute zur Wiener Regionalkonferenz ein. Sie entwickelte das Problembewußtsein und die Meinungsbildung fort, machte zugleich die Schwierigkeiten deutlich. Die Fraktion Sozialdemokratischer GewerkschafterInnen hat zur Vollversammlung der Arbeiterkammer für Wien im Mai 1994 einen Leitantrag zur Kommunalpolitik eingebracht. Mit dessen einstimmiger Annahme wurde auch festgelegt, daß die Arbeiterkammer für Wien die Realisierung einer Institution der regionalen Planung verfolgen wird. Entsprechendes geschah auch in den Arbeiterkammern Niederösterreich und Burgenland. Das Kommunalwissenschaftliche Dokumentationszentrum wurde mit der Untersuchung beauftragt. Dieser Artikel ist eine Zusammenfassung der wichtigsten Forschungsergebnisse.

Direktinvestitionen im Transformationsprozeß – Hoffnungsträger oder Mythos? Zum Stellenwert von Direktinvestitionen in GUS-Ländern

Jan Prieue

1. Fragestellung

Im Zuge der Eindämmung der Hyperinflation schrumpfte in fast allen GUS-Ländern - mit Ausnahme Usbekistans - das Bruttoinlandsprodukt um etwa die Hälfte. Damit brach auch die Investitionstätigkeit weitgehend zusammen, wenngleich ein riesiger Investitionsbedarf zwecks Modernisierung, Sanierung und Umstrukturierung der Produktion besteht. Es scheint - auch in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern, die einen viel schwächeren Produktionsrückgang und eine schnellere Belebung verzeichneten - einen gigantischen Mangel an Sachkapital sowie an Geldkapital im Inland zu geben, so daß sich große Hoffnungen auf ausländische Investoren richten, von deren Initiative die Chancen der Kapitalakkumulation und des nachholenden Wirtschaftswachstums abhängig gemacht werden.

In dieser Vorstellung soll der Fortschritt - wenigstens zu einem beträchtlichen Teil - von außen kommen: ausländisches Geldkapital, moderne ausländische Investitionsgüter, ausländisches Management, westliches (oder fernöstliches) Know-how. Angesichts eines niedrigen Einkommensniveaus wird von einer unzulänglichen Ersparnis im Inland und damit von einer *Kapitalücke* ausgegangen; sowohl Geld- als auch Sach- und Humankapital fehlten, um die Produktion wieder auf ein hohes Niveau zu bringen. Daher müsse die Wirtschaftspolitik Auslandsinvestoren Vorrang einräumen, indem ihnen beispielsweise Sonderkonditionen bei der Privatisierung, bei Steuern, Zöllen, bei Währungskonvertibilität für den Gewinntransfer, bei gesetzlichen Vorschriften etc. eingeräumt werden.

Die Erwartungen an multinationale Firmen sind hochgesteckt: Kapitalzufluß, Exportsteigerung oder Importsubstitution und damit Verbesserung der überwiegend defizitären Leistungsbilanzen, bessere Versorgung des Inlandsmarktes mit modernen Konsum- und Investitionsgütern, *Know-how*- und Management-Transfer, rasche Produktivitäts- und Einkommenssteigerungen. Zugleich sollen damit Risiken einer hohen Auslandsverschuldung zur Kapitalbeschaffung umgangen werden.

Gestützt werden diese Hoffnungen vor allem auf drei Faktoren. Erstens haben die weltweiten Direktinvestitionen seit Mitte der achtziger Jahre enorm zugenommen. Produktivkapital wird zunehmend global mobil. Zweitens erscheinen niedrige Löhne im Gegensatz zum hohen Lohnniveau der Herkunftsländer als ein großer Investitionsanreiz für ausländische Firmen. Drittens hätten potente ausländische Firmen wegen ihrer überlegenen Wettbewerbsfähigkeit gute Marktchancen in den Transformationsländern, um sich frühzeitig eine gute Marktposition mit einem hohem Marktanteil auf zukünftig expandierenden GUS-Märkten zu sichern.

Die neoklassische bzw. angebotsorientierte Außenhandels- und Entwicklungstheorie stützt ebenfalls diese Erwartungen (1); denn sie konstatiert einen Mangel an Ersparnissen und Kapital als wichtigstes Hindernis für Entwicklung, während in den entwickelten Ländern anlagesuchendes Kapital auf der Basis eines hohen Niveaus von Einkommen und Ersparnissen vorhanden sei; zudem setzt sich infolge der globalen Kapitalmobilität eine Tendenz zum internationalen Faktorpreisausgleich zunehmend durch. Dadurch könnten bei niedrigen Löhnen in Entwicklungs- und Transformationsländern in Kombination mit einem hohen, westlichen Niveau des technischen Fortschritts im Prinzip höhere Renditen erzielt werden: Kapital sei in diesen Ländern knapper als die reichlich vorhandene Arbeit, während in den Industrieländern Kapital eher reichlich vorhanden sei; mithin führe die größere Kapitalknappheit in Entwicklungs- und Transformationsländern zu einer höheren Grenzproduktivität des Kapitals, die internationalen Kapitalzufluß stimuliert. Dabei wird von einer global einheitlichen neoklassischen Produktionsfunktion ausgegangen. Entscheidende Voraussetzungen seien stabile politische und makroökonomische Rahmenbedingungen sowie eine weitgehende Liberalisierung des internationalen Güter- und Kapitalverkehrs. Zwar ist dies in der Mehrzahl der Transformationsländer noch nicht gewährleistet, aber sobald dies der Fall ist, könne mit massivem Kapitalzufluß von außen gerechnet werden.

Diese Überlegungen knüpfen bruchlos an die mehr als drei Jahrzehnte zurückliegenden Konzeptionen von Chenery und Strout (1966) an, die damals vorschlugen, geprägt vom wachstumseuphorischen Zeitgeist wie auch von dem Glauben an die Machbarkeit nachholender Modernisierung der Entwicklungsländer, durch massive *foreign aid*, die im weiteren Sinne auch Direktinvestitionen einschließt, die für einen Aufholprozeß unzureichende Kapitalbildung in Entwicklungsländern aufzustocken. Die Logik derartiger Konzeptionen wird wohl am deutlichsten in der Modellrechnung von Giustiniani u.a. (1992), die beispielsweise in einem Szena-

rio für insgesamt 26 Jahre für die Transformationsländer Mittel- und Ost-europas einschließlich der GUS-Länder mit einer 17jährigen Phase extrem hoher Kapitalzuflüsse und entsprechender Handelsbilanzdefizite rechnen, die bis zu 16% des BIP ausmachen. Danach kommt dann die Entschuldung durch hohe Handelsbilanzüberschüsse. Dadurch werde ein Anschluß an hinsichtlich der Humankapitalausstattung vergleichbare Länder (BIP pro Kopf, Produktivität) in einer *catch-up*-Periode von 18 bis 23 Jahren erreicht, für die Ex-DDR innerhalb von 14 Jahren. Die durchschnittlichen Wachstumsraten während dieser Perioden würden demnach zwischen 7 und 10% pro anno liegen. Spiegelbildlich hätten die Industrieländer, insbesondere die westeuropäischen und hier vor allem Westdeutschland, in der ersten Phase mit sehr hohen Kapitalabflüssen bzw. Handelsbilanzüberschüssen zu rechnen, die sich in der zweiten Phase dann umkehren. Dadurch würde in Westeuropa zunächst eine massive Kapitalknappheit mit kräftigeren Zins- und Preissteigerungen und der Notwendigkeit einer entsprechend restriktiven Fiskalpolitik einsetzen. Auch andere Autoren und Institutionen setzen auf ähnliche Szenarien (2).

Der Umfang der tatsächlichen Direktinvestitionen (DI) in den Transformationsländern, aber auch in den Entwicklungsländern, steht in auffallem Kontrast zu diesen Erwartungen und theoretischen Überlegungen. Trotz breit ausgelegter roter Teppiche für ausländische Investoren bleiben diese - von wenigen Ländern abgesehen - aus, und wenn sie doch kommen, stellen sich die erwarteten Erfolge meist nicht ein. Die DI sind zu einem Mythos geworden. Je größer die Transformations- und Entwicklungsprobleme eines Landes sind, desto eher schenkt man diesem Mythos Glauben. Dies ist um so erstaunlicher, als es eine Fülle an Erfahrungen mit DI multinationaler Gesellschaften in Entwicklungsländern, Schwellen- und Transformationsländern der verschiedenen Typen wie auch in den entwickelten OECD-Ländern gibt.

Im folgenden soll zunächst ein kurzer empirischer Überblick über Ausmaß und Richtung weltweiter DI gegeben werden. Im zweiten Abschnitt werden die Motive von DI empfangenden Ländern und Investoren auf Übereinstimmung und Zielkonflikte hin untersucht. Im dritten Teil wird die weithin akzeptierte Prämisse in Frage gestellt, daß ein inländischer Kapitalmangel tatsächlich das Kardinalproblem der unzureichenden Kapitalbildung in Transformationsländern sei. Schließlich werden die meist vernachlässigten Zahlungsbilanzeffekte von DI beleuchtet und abschließend einige wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen gezogen.

Im Ergebnis zeigt sich, daß die entwicklungsfördernden Wirkungen von DI meist überschätzt werden, ebenso die Chancen der Transformationsländer, in großem Stil DI attrahieren zu können. Von DI können sowohl positive wie auch negative Wirkungen ausgehen. Viel wichtiger als DI ist die Mobilisierung der eigenen inländischen Ressourcen für eine entwicklungsfördernde Kapitalakkumulation. Die theoretische Basis für eine auf Direktinvestitionen gestützte *catch-up-and-convergence*-Strategie hat zahlreiche Schwachstellen.

2. Umfang und Struktur der Direktinvestitionen

DI sind bekanntlich Investitionen und auf Dauer angelegte Beteiligungen ausländischer Gesellschaften. Ein großer Teil der weltweiten DI sind Fusionen und Übernahmen (zwischen 1986 und 1993 schwankend zwischen 32 und 78 Prozent), also bloße Übernahmen bestehender Unternehmen und damit im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung keine Investitionen, sondern lediglich Eigentümerwechsel (3).

Im Unterschied zu Portfolioinvestitionen, die allerdings nicht immer genau von DI abgrenzbar sind, wird ein aktiver Einfluß auf die Geschäftstätigkeit seitens des Investors unterstellt. Portfolioinvestitionen sind häufig, freilich nicht immer, kurzfristig und eher spekulativ angelegt. Von DI zu unterscheiden sind die Vergabe von Lizenzen oder die Lohnveredelung, die in der Regel ohne Kapitalbeteiligung erfolgen.

Seit den achtziger Jahren haben DI von Unternehmen aus entwickelten OECD-Ländern enorm zugenommen. Der weltweite Bestand an DI wuchs von 1980 bis 1985 um 5,9% jährlich, von 1985 bis 1990 um 19,6%, und verlangsamte sich seitdem auf etwa 10% pro anno. Damit stiegen die DI wesentlich schneller als das Welt-Bruttoinlandsprodukt oder die weltweiten Exporte von Gütern. 1995 dürfte der weltweite Bestand an DI bei über 2.500 Mrd US-\$ liegen (4).

Während noch in den frühen achtziger Jahren die weltweiten DI-Ströme unter 50 Mrd US-\$ jährlich lagen, stiegen sie laut Härtel u.a. (1995) bis 1990 auf über 200 Mrd US-\$ und sanken danach wieder etwas. Beispielsweise gibt die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich an, daß 1994 die weltweiten internationalen DI bei etwa 233 Mrd US-\$ lagen, die ganz überwiegend von Industrieländern in Industrieländern getätigt wurden. Aus den Industrieländern flossen netto 98 Mrd US-\$ ab, den Entwicklungsländern (einschließlich Osteuropa und China) flossen brutto 105 Mrd US-\$, netto jedoch nur 69 Mrd US-\$ zu; davon entfiel der Löwenanteil auf China (Brutto-Zufluß 33,8 Mrd US-\$) (5). 1996 soll China sogar DI in Höhe von 40 Mrd US-\$ empfangen haben (6). Für die Entwicklungsländer war das Jahr 1994 ein Rekordjahr an DI-Zuflüssen. Den osteuropäischen Reformländern flossen 1993 nicht mehr als 5 Mrd US-\$ in Form von DI zu (7). Die Internationalisierung der Produktion durch multinationale Gesellschaft führte dazu, daß der Anteil der DI-Bestände am Bruttoinlandsprodukt im weltweiten Durchschnitt von 5% 1980 auf 9% 1992 anstieg (8).

Der weltweite Bestand an DI konzentriert sich seit langem auf die OECD-Länder. 1992 vereinigten die entwickelten Länder 78 % des DI-Bestandes auf sich, die Entwicklungsländer 21,6% und die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer nur 0,4% (9). DI werden vor allem in die EU-Ländern sowie in die USA placiert. DI in Entwicklungsländern konzentrieren sich auf wenige lateinamerikanische und südostasiatische Länder sowie auf China, während der größte Teil der DI in Transformationsländern - von China abgesehen - auf Ungarn, die Tschechische Republik

und Polen entfällt. Die GUS-Länder konnten bislang nur einen winzigen Teil der weltweiten DI-Ströme auf sich vereinigen. Betrachtet man den deutschen Bestand an DI, der laut Deutscher Bundesbank Mitte der neunziger Jahre 348 Mrd DM betrug, so entfielen 86% auf Industrieländer, 7,4% auf Lateinamerika, 2,4% auf Südostasien und 4,1 % auf sonstige Länder einschließlich der Transformationsländer (10). Allerdings konzentrieren sich die deutschen DI-Ströme in zunehmenden Maße auf die osteuropäischen Länder.

Die Weltbank errechnete für die Jahre 1989-1995 einen kumulierten Bestand an DI in Transformationsländern in Höhe von 153 Mrd US-\$, rund 6% des weltweiten DI-Bestandes (siehe Tab. 1). Davon entfielen allein auf China 122 Mrd US-\$ (11) (4,9% des Weltbestandes an DI), so daß auf die anderen Transformationsländer nur 31 Mrd US-\$ kamen, rund 1,2% des Weltbestandes. Die GUS-Länder konzentrierten lediglich gut 6 Mrd US-\$ auf sich, etwa 0,2-0,3% des Weltbestandes an DI. Selbst wenn die Weltbank die Bestände unterschätzt haben sollte und zudem die Dynamik der DI-Ströme in Transformationsländer steigend ist, so wird gleichwohl deutlich, daß die GUS-Länder im weltweiten Standortwettbewerb um Auslandsinvestitionen - bislang - eine marginale Rolle spielen.

Unter den Transformationsländern gibt es nur zwei, die 1994 einen sehr hohen DI-Bestand im Verhältnis zum Sozialprodukt attrahieren konnten, nämlich China (19%) und Ungarn (27%); zwischen 10 und 15% erreichten Estland, die Tschechische Republik und Albanien, während alle GUS-Länder unter 4% lagen (siehe Tab. 1).

Je Einwohner gerechnet, relativiert sich auch die Bedeutung der DI in China. Ungarn verbuchte aus dieser Sicht zehnmal mehr DI als China, Estland viermal so viel, und selbst Kasachstan erreichte fast die Hälfte des chinesischen Wertes. Auch im Verhältnis zu den in den Transformationsländern getätigten Investitionen spielen die ausländischen DI - von wenigen Ländern abgesehen - eine verschwindend geringe Rolle. In Rußland lag beispielsweise der Anteil der Bruttoinlandsinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt 1994 bei 27%, die Pro-Kopf-Investitionen bei über 700 US-\$ (12), während der DI-Bestand je Einwohner nur 26 US-\$ ausmachte (13). Anders in China: überschlägige Schätzungen ergeben, daß für 1994 etwa 18% der Investitionstätigkeit auf ausländische DI entfielen. Diese machten 1994 rund 34 Mrd US-\$ aus, etwa 15% der weltweiten Direktinvestitionen in diesem Jahr; je Einwohner waren es aber nur 28 US-\$ (14). Andere Schätzungen kommen allerdings auf geringere Werte (15).

Zweifellos wäre die Momentaufnahme der niedrigen DI in den vergangenen Jahren in den Transformationsländern, vor allem in den GUS-Ländern, für die Beurteilung zukünftiger Entwicklungschancen nur von geringer Aussagekraft. Betrachten wir also die laufenden DI-Ströme in ausgewählte Entwicklungs- sowie in Schwellenländer (Tab. 2). In die Gruppe der weniger entwickelten europäischen OECD-Länder flossen jährliche DI in Höhe von etwa 95 US-\$ je Einwohner, in die osteuropäischen

Tabelle 1: Bestand^a an DI in Transformationsländern 1995

	Mio US-\$	US-\$ je Einwohner	in vH des BSP ^b
<i>Gruppe 1</i>			
Polen	6.459	168	
Slowenien	438	219	
Ungarn	10.634	1.032	
Mazedonien	36	17	
Tschechische Rep.	3.996	388	
Slowakische Rep.	483	91	
<i>Gruppe 2</i>			
Estland	646	431	15,3
Litauen	73	20	1,5
Bulgarien	379	47	3,8
Lettland	323	129	5,6
Albanien	186	58	15,3
Rumänien	1.101	49	3,8
Mongolei	38	16	
<i>Gruppe 3</i>			
Kirgistan	25	6	
Rußland	3.900	26	
Moldawien	86	20	2,2
Armenien	10	3	0,4
Georgien	k. A.	k. A.	k. A.
Kasachstan	719	43	3,7
<i>Gruppe 4</i>			
Usbekistan	250	11	1,2
Ukraine	950	18	1,0
Belarus	52	5	0,2
Aserbaijan	110	15	2,9
Tadschikistan	25	4	1,2
Turkmenistan	k. A.	k. A.	k. A.
Vietnam	351	5	2,4
China	121.704	102	19,3
Summe			

a: Kumulierte Zuflüsse an ausländischen Direktinvestitionen 1989-95, Angaben für 1995 vorläufig; b: 1994

Quelle: World Development Report (1996) 64 und 172, eigene Berechnungen

Tabelle 2: Ausländische Direktinvestitionen in ausgewählten Ländern^a

	Jahr	Mio. US-\$	US-\$ je Einwohner	in vH der Bruttoanlage- investitionen
Spanien	1991	7.360	189	5,8
Portugal	1991	1.985	201	10,5
Griechenland	1991	1.135	113	8,7
Irland	1990	99	28	1,3
Türkei	1991	783	14	3,6
<i>Zusammen</i>		<i>11.362</i>	<i>95</i>	<i>6,0</i>
Polen	1993	580	15	7,2
Slowenien	1993	112	56	5,0
Tschechien	1993	517	50	5,8
Ungarn	1993	2.339	231	34,4
Bulgarien	1993	55	6	4,6
Estland	1993	160	104	42,6
<i>Zusammen</i>		<i>3.763</i>	<i>52</i>	<i>—</i>
Argentinien	1988–92 ^b	—	69	k. A.
Chile	1988–92 ^b	—	28	k. A.
Korea	1988–92 ^b	—	2	k. A.
Malaysia	1988–91 ^b	—	123	k. A.
Thailand	1988–91 ^b	—	31	k. A.

a: Nettowerte (Bruttozuflüsse abzüglich der Abflüsse); b: im Jahresdurchschnitt
 Quelle: Gabrisch (1995) 5f.

Transformationsländer trotz eines viel niedrigeren Einkommensniveaus immerhin etwa 52 US-\$. Rechnet man die Portfolioinvestitionen in diese Länder hinzu, kommt man in dieser Ländergruppe, vor allem in Ungarn und Tschechien, auf wesentlich höhere Werte. In Tschechien und Polen lag (1992/93) der Beitrag von DI zur Brutto-Kapitalbildung etwa bei 10–11% (16). Von Ungarn und Estland abgesehen, bleibt der Beitrag der DI zur Investitionstätigkeit auch in den schwächeren OECD-Ländern mit maximal 10% (Portugal) relativ bescheiden. Selbst in Malaysia, dem Schwellenland mit sehr hohen Pro-Kopf-DI, liegen die DI im Verhältnis zu den Investitionen unter 10%. In den anderen südostasiatischen und den lateinamerikanischen Schwellenländern spielen die DI eine geringere Rolle, jedoch die Portfolioinvestitionen eine größere (17). Gabrisch beurteilt die DI in den osteuropäischen Ländern in Höhe von 52 US-\$ pro anno als langfristig eher normal im Vergleich zu anderen Ländern (18).

Wie man es auch dreht und wendet: Gemessen an internationalen Beispielen von Ländern mit hohem Zufluß an DI, ist kaum zu erwarten, daß auf lange Sicht mehr als zehn Prozent der Investitionen in GUS-Ländern oder anderen Transformationsländern durch ausländische Investoren vorgenommen werden.

3. Motive ausländischer Investoren und Erwartungen der Transformationsländer

Die dominierenden Motive für DI von multinationalen Unternehmen im Ausland - in Industrie-, Entwicklungs- oder in Transformationsländern - sind die *Markterschließungs- und Absatzmotive* (19). DI erfolgen eher komplementär als substitutiv zum Export von Gütern. Dies ist auch der wichtigste Grund dafür, daß der Löwenanteil der DI aus Industrieländern in andere Industrieländer gerichtet ist. Die Markterschließung und -durchdringung ist leichter möglich, wenn entweder ein bereits existierendes Unternehmen im Zielland aufgekauft wird (bzw. eine Beteiligung eingegangen wird) oder mit einem neu gegründeten Tochterunternehmen vor Ort produziert wird. Was Industriefirmen angeht, kommt es nicht nur auf Vertriebsrepräsentanzen im Zielland, sondern eben auch auf Produktion vor Ort an, wobei freilich die Fertigungstiefe durchaus niedrig sein kann.

Die betriebswirtschaftlichen Vorteile der Produktion vor Ort resultieren aus einem Bündel verschiedener Faktoren: u.a. Ausnutzung niedrigerer Lohnkosten, Nähe zu den Kunden und damit bessere Absatzorientierung der Produktion, Übernahme des Kundenstamms, wenn eine bereits existierende Firma oder eine Beteiligung daran erworben wird, Ausnutzung der lokalen Marktkenntnisse von *Joint-Venture*-Partnern bzw. Mitarbeitern, Überspringen von Zollschränken und Erlangung einer größeren Wechselkursunabhängigkeit im Vergleich zu Exporten. Da sich vielfach die Beschaffung von Vorleistungsgütern und erst recht von Investitionsgütern beim Aufbau der Auslandsproduktion aus den Ressourcen des Ziellandes als schwierig erweist - auch unter dem Gesichtspunkt der Qualität und der Liefersicherheit -, zieht Auslandsproduktion häufig Exporte aus dem Herkunftsland der DI nach sich. So erweisen sich DI häufig als Brückenkopf und Motor für weitere Exporte aus dem Mutterland der Multis ins Zielland der DI. Mithin wirken DI, die diesen Zielen der Investoren entsprechen, aus der Sicht der Transformationsländer überwiegend weder exportsteigernd noch importsostituierend (jedenfalls nicht direkt). Je nach Branche und Land kann die Motivstruktur unterschiedlich sein. Beispielsweise sind die in China und anderen asiatischen Ländern getätigten Direktinvestitionen wesentlich stärker exportorientiert als in Lateinamerika; chinesischen Angaben zufolge entfielen rund 60% des Wachstums des chinesischen Exports seit Beginn der neunziger Jahre auf ausländische DI (*Joint Ventures* oder ganz im Auslandsbesitz befindliche Unternehmen) (20).

Ein weiterer Teil der absatzorientierten DI sind *Infrastrukturinvestitionen* (Energieversorgung, Flughäfen, Fernstraßen, Eisenbahntrassen) und Investitionen in *Dienstleistungsbranchen* (Restaurants und Hotels, Banken, Versicherungen, Makler, Handelsunternehmen, Unternehmensberatungen). Viele westliche Unternehmen gehen *wait-and-see-joint-ventures* in Transformationsländern ein: Sie sondieren und beobachten in Dienst-

leistungsunternehmen oder Verkaufsrepräsentanzen die Marktentwicklung, warten auf günstigere Investitionsbedingungen, aber haben gewissermaßen die Füße in den Startlöchern.

Kostenorientierte Produktionsverlagerungen in Niedriglohnländer, seien es Transformations- oder Entwicklungsländer, haben zumindest für westeuropäische Industrieländer nachgeordnete Bedeutung (für Japan gilt dies nicht in gleicher Weise). Die Auslagerung von Vorleistungsproduktion, Lohnveredelung und Reimport ins Mutterland der internationalen Gesellschaften spielen mit Ausnahme der Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie eine geringe Rolle, jedoch scheint ihr Anteil etwas zu wachsen (21). Eine Befragung von deutschen Tochterunternehmen in mitteleuropäischen Transformationsländern erwies, daß Re-Exporte nach Deutschland nur bei 25% der befragten Unternehmen eine Rolle spielen, und dies auch eher bei Klein- und Mittelbetrieben als bei Großunternehmen (22). Für deutsche DI in Tschechien ergaben sich etwas höhere Werte. Die wohl wichtigsten Gründe für den untergeordneten Stellenwert von kostenorientierten Produktionsverlagerungen in Transformationsländer bzw. Schwellen- und Entwicklungsländer liegen in der unzureichenden Produktivität der Auslandsproduktion, in Zulieferproblemen, bei Infrastrukturmängeln, bei protektionistischen Zollbarrieren der Industrieländer, abgesehen von den allgemeinen Gründen für zurückhaltende DI in den meisten Transformationsländern. Die Verlagerung von standardisierter Massenproduktion bei Vorleistungsgütern in Niedriglohnländer hat zumindest in Deutschland bislang erst ein geringes Ausmaß erreicht, gemessen am Anteil an den Direktinvestitionen. Auch wenn man die Importe aus nationalen Unternehmen der Transformationsländer nach Deutschland oder Westeuropa einbezieht, ergibt sich ein Handelsbilanzdefizit fast aller Transformationsländer (mit Ausnahme Rußlands) gegenüber den westlichen Industrieländern.

Ein anderes Motiv für DI ist die Beschaffung von Rohstoffen oder Halbfertigfabrikaten. Derartige *beschaffungsorientierte DI* sind in der Minderzahl, haben jedoch für die rohstoffreichen GUS-Länder, vor allem die zentralasiatischen, eine große Bedeutung. Vielfach handelt es sich um kapitalintensive Produktionssparten (z.B. Erschließung von Erdölfeldern, Gold- und Kupfervorkommen, Bau von Pipelines und Raffinerien), die zu einem großen Teil exportorientiert sind.

Der dominanten Absatz- und Markterschließungsorientierung der Auslandsinvestitionen widerspricht die Erwartung der Transformationsländer, daß mittels DI Exportsteigerung und Importsubstitution durchgesetzt werden können. Bei absatzorientierten DI ist das Gegenteil der Fall: die Importe von Vorleistungsgütern sowie von benötigten westlichen Investitionsgütern nehmen zu. Ein wichtiger indirekter Effekt kommt hinzu: Indem westliche Produkte, namentlich auch Konsumgüter, infolge von DI mit Absatzorientierung bekanntgemacht werden und eine zunehmende Wertschätzung genießen, entsteht eine starke Nachfrage nach diesen oder ähnlichen Produkten, die zu einem Importsog führen kann.

Grundsätzlich existiert also ein Zielkonflikt zwischen Exportinteressen der Transformationsländer und den Absatzinteressen der multinationalen Gesellschaften. Nur bei beschaffungs- und exportorientierten, häufig rohstoffbezogenen DI ist Zielkongruenz gegeben. Die kostenorientierte Produktionsverlagerung, insbesondere in der Textil-, Bekleidungs- und Lederbranche, aber auch bei anderen einfachen standardisierten Produkten, und die passive Lohnveredelung fördern zwar die Exporte der Transformationsländer, jedoch ist der Technologie- und Know-how-Transfer eher gering.

Nun werden bei Dominanz der absatzorientierten DI-Motive zwar keine Exportsteigerungen und auch keine Importsubstitution erreicht, jedoch könnten ja die Investitionstätigkeit und damit das Sozialprodukt, die Beschäftigung sowie das Wirtschaftswachstum im Empfängerland steigen. Dies tritt aber nur ein, wenn ohne DI ein gleich großes Wachstum aus eigener Kraft nicht erzielbar ist, wenn also ein Mangel an inländischem Kapital eine Restriktion für inländische Produktion und Wachstum darstellt. Wenn eine derartige Restriktion jedoch nicht existiert, ist keineswegs gesichert, daß die durch DI induzierten Produktionssteigerungen tatsächlich *zusätzlich* erfolgen - andernfalls tritt nur ein Eigentümerwechsel bei der Kapitalakkumulation ein.

Abgesehen von Ungarn sind die ausländischen DI im Zusammenhang mit Privatisierungen in den Transformationsländern unbedeutend geblieben. Einerseits scheuen Auslandsinvestoren die schwierige Restrukturierung veralteter Staatsunternehmen, andererseits wird - gerade bei lukrativen Unternehmen - mitunter der Auslandsanteil auf bestimmte Beteiligungsquoten beschränkt. In anderen Fällen wurden aber auch strategisch wichtige und langfristig profitable Unternehmen zu sehr günstigen Bedingungen an große Auslandsinvestoren "verscherbelt". Gerade dann, wenn das allgemeine Investitionsklima ungünstig ist, wenn wenig kaufkräftige Inlandsnachfrage nach Unternehmensanteilen existiert, aber rasch privatisiert werden soll, geraten langfristig handelnde große ausländische Investoren in eine strategische Vorteilsposition. Im Extrem können sie nahezu die Bedingungen des Verkaufs bzw. der Privatisierung diktieren. Die Verkaufspreise liegen dann unterhalb der Ertragswerte, und langfristig ist zudem infolge des zukünftigen Gewinntransfers eine dauerhafte Belastung der Leistungsbilanz die Folge (siehe unten). Bei unvollkommenem Wettbewerb, wie er für viele Transformationsländer typisch ist, kann überdies leicht eine marktbeherrschende Position der Auslandsinvestoren entstehen. DI in dieser Form von Fusionen und Übernahmen zwecks Aufbau marktbeherrschender Stellungen widersprechen den langfristigen Interessen der Transformationsländer (23).

Aus diesen kritischen Hinweisen sollte freilich nicht geschlossen werden, daß die Privatisierung durch Beteiligung von ausländischen Investoren per se problematisch sei. Möglicherweise können bei einer wettbewerblichen internationalen Privatisierung von Unternehmen höhere Verkaufserlöse erzielt und günstigere Zukunftschancen "eingekauft" werden.

Der Modernisierungsimpuls, der von ausländischen DI für ein Transformations- oder Entwicklungsland ausgeht, bleibt schwach, wenn die Fertigungstiefe gering ist und die Vorleistungsgüter vorrangig aus den entwickelten Industrieländern importiert werden. Dies gilt insbesondere für viele absatzorientierte DI, deren Wachstum sich, wie erwähnt, komplementär zu den Exporten aus den Herkunftsländern der Muttergesellschaften entwickelt. In diesen Fällen kommt es nur zu kleinen Modernisierunginseln (in der Regionalökonomie wird von "Kathedralen in der Wüste" gesprochen), eine breite Vernetzung im Sinne dynamischer und kooperativer regionaler Produktionskomplexe bleibt aus. In vielen Entwicklungsländern haben DI nur die Dualisierung der Wirtschaftsstruktur (Spaltung in einen modernen und einen traditionellen Sektor) vertieft, aber keine breiten und nachhaltigen Entwicklungsimpulse ausgelöst. Insofern muß es das Interesse der Transformationsländer sein, ausländische Investoren dazu zu bewegen, eine möglichst hohe Fertigungstiefe im Land selbst zu realisieren und möglichst viele einheimische Zulieferer zu nutzen. In den meisten Fällen existieren hier jedoch Zielkonflikte, und die Möglichkeiten, ausländischen Gesellschaften entsprechende Auflagen zu machen, sind bei hartem internationalem Standortwettbewerb gering.

Prüfen wir nun die Behauptung, daß DI einen Technologie- und Wissenstransfer ermöglichen (24). Durch die Nutzung von Investitionsgütern mit einem höheren Modernitätsgrad als im Transformationsland - selbst wenn es sich um gebrauchte Anlagen aus Industrieländern handelt - in Verbindung mit technisch-betriebswirtschaftlichem Wissen des Managements kann in der Tat ein höheres Produktivitätsniveau als ohne DI realisiert werden, das im Normalfall allerdings nicht das des Mutterlandes erreichen wird. Abstriche müssen auch gemacht werden, wenn es Schwächen in der lokalen Zulieferproduktion gibt bzw. Vorleistungsprodukte importiert werden müssen. Trotzdem wird man davon ausgehen können, daß DI eine Anhebung des Produktivitätsniveaus im Empfängerland bewirken können, so daß Voraussetzungen für ein höheres Einkommensniveau geschaffen werden. Insoweit stimmen die Ziele von Empfängerländern und ausländischen Investoren überein.

Ob darüber hinaus jedoch ein Technologie- und Wissenstransfer auf andere Unternehmen im Transformationsland stattfindet, ist höchst unsicher. In den meisten Fällen gilt dies nur eingeschränkt, da der ausländische Investor, bezogen auf das für den Markterfolg entscheidende Wissen, ein starkes Interesse an dessen Monopolisierung hat, um es gewinnträchtig zu vermarkten. Hingegen findet eher ein allgemeiner Wissenstransfer statt, etwa durch Lerneffekte ("*training on the job*") der einheimischen Beschäftigten; erst wenn diese das Unternehmen wechseln, kommen ihre Erfahrungen anderen Unternehmen zugute. Stärkere Humankapitalbildung findet statt, wenn das heimische Personal systematisch geschult und trainiert wird. Der Technologietransfer über den Verkauf der erzeugten Produkte unterscheidet sich durch nichts von dem Technolo-

gietransfer durch Importgüter. Ein positiver Technologieeffekt könnte auf die inländische Zulieferproduktion ausstrahlen, wenn sich kooperative Produktionsnetzwerke um das Tochterunternehmen bzw. das *Joint Venture* herum herausbilden. Dies ist jedoch eher der Idealfall als der Regelfall einer Direktinvestition. Die Unternehmensbereiche mit höheren Qualifikationsanforderungen sind ohnehin im Mutterland der transnationalen Gesellschaft lokalisiert. Der über das Tochterunternehmen bzw. das *Joint Venture* hinausgehende Wissenstransfer ist eher ein Nebenprodukt von DI, dessen Bedeutung höchst unklar ist; unter Umständen kann ein direkter Wissenstransfer über Management-Schulungen, Auslandspraktika und andere gezielte Ausbildungsanstrengungen im Bildungswesen viel wirksamer sein.

Es zeigt sich also, daß zwischen den Zielen der Transformationsländer - Exportsteigerung, Importsubstitution, Aufbau nationaler Wertschöpfungsketten, Devisenzufluß, Unterstützung bei der Privatisierung, Wissenstransfer - und den Motiven der transnationalen Investoren teilweise erhebliche Konflikte und teilweise Übereinstimmung besteht. Letzteres gilt vor allem für den Technologie- und Wissenstransfer sowie exportorientierte DI. Gäbe es keine Alternative zum Kapitalzufluß von außen durch DI - abgesehen von Auslandsverschuldung -, weil Kapitalmangel durchschlagend ist, müßten möglicherweise Nachteile in Kauf genommen werden. Daß von Kapitalmangel jedoch nur in sehr eingeschränkter Weise gesprochen werden kann, soll im folgenden dargelegt werden.

4. Kapitalimport als Remedur gegen Kapitalmangel?

Auf den ersten Blick erscheint der Sachverhalt niedriger Ersparnisse und geringen "Kapitals" in den meisten Transformations- wie auch Entwicklungsländern so schlagend, daß er keiner weiteren Analyse bedarf. Die Einkommen sind im Durchschnitt sehr niedrig, die laufende Ersparnis ist gering, ebenso der Bestand an kumulierten Ersparnissen aus der Vergangenheit. Harte Devisen sind knapp, also teuer.

Dieser erste Blick ist jedoch irreführend. Die laufende Ersparnis hängt vom Volkseinkommen ab, also vom laufenden Einkommensbildungsprozeß, und dieser wird von der Investitionstätigkeit getragen. Investitionen schaffen Einkommen, Einkommen schafft Ersparnis. Keineswegs muß das Sparen dem Investieren vorausgehen, vermehrtes Sparen führt keineswegs automatisch zu entsprechend höheren Investitionen. Einen Mangel an Sparen und damit an inländischer Sachkapitalbildung gibt es nur dann, wenn alle Produktionsressourcen vollständig genutzt werden und jede weitere Investition das Produktionspotential überbeansprucht, so daß Inflation entsteht. Selbst in diesem Fall könnte der Mangel an Sparen ausgeglichen werden, indem die Konsumgüterproduktion im Verhältnis zum Produktionspotential gesenkt würde. In einer Volkswirtschaft kann also prinzipiell nur dann Mangel an laufendem Sparen existieren,

wenn das Produktionspotential so klein ist, daß es vollständig für Konsum, der gerade das Lebenshaltungsniveau gewährleistet, und für Ersatzinvestitionen verwendet werden muß. In einer solchen Volkswirtschaft wäre eigenständige Kapitalakkumulation nicht möglich. Dies ist jedoch nicht das Problem der meisten Entwicklungsländer und schon gar nicht das Problem der GUS-Länder. Deren ökonomisches Problem besteht in der unvollständigen, in den letzten Jahren katastrophal niedrigen Nutzung der vorhandenen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. Überall finden sich ungenutzte Produktionskapazitäten und überschüssige Produktionsmittel, freilich meist auf einem niedrigen technologischem Niveau, sowie offene oder verdeckte Arbeitslosigkeit. So gesehen existiert zwar ein Defizit an modernen Investitionsgütern, die im Inland meist nicht hergestellt werden (können), und damit ein niedriges Produktivitätsniveau, jedoch kein Mangel an Sachkapital oder an Ersparnissen.

Die These des Kapitalmangels wird nicht zutreffender, wenn man sie auf *Geldkapital* bezieht. Geldschöpfung zur Refinanzierung von Investitionskrediten ist eine der zentralen Aufgaben des Bankensystems in einer Marktwirtschaft. Banken sind ja keine bloßen Kreditvermittler, die bereits existierende Ersparnisse in Investitionskredite transformieren, sondern sie können und müssen darüber hinaus - gewissermaßen aus dem Nichts - Geld schöpfen. Jedoch muß das Bankensystem seine Budgetrestriktion beachten, nämlich nur soviel Geldschöpfung und damit Güternachfrage zuzulassen, daß das Produktionspotential nicht überfordert wird und dadurch Nachfrageinflation eintritt. Die in den Transformationsländern existierende Inflation ist angesichts großer Unterauslastung der Produktionskapazitäten alles andere als durch Nachfrageüberschüsse bedingt (25). Die Geldkapitalbildung "aus dem Nichts" ist also allein durch die im Inland verfügbaren produktiven Ressourcen begrenzt, nicht durch vorhandene Ersparnisse. Es wäre also zutreffender, von einem schlecht funktionierendem Bankensystem, von zuwenig Eigenkapital von Unternehmern, fehlenden Sicherheiten, zu hohen Realzinsen oder auch einem Mangel an Hartwährungsdevisen zu sprechen als von einem grundlegendem Mangel an inländischem Geldkapital. Schließlich spricht auch der Sachverhalt hoher Geldkapitaltransfers von seiten der Geldvermögensbesitzer aus vielen Entwicklungs- und Transformationsländern gegen die Behauptung eines allgemeinen Mangels an Geldkapital wegen zu niedriger Ersparnisse. Von inländischem Kapitalmangel könnte also allenfalls gesprochen werden, wenn alle inländischen Produktionsfaktoren vollständig eingesetzt werden und darüber hinaus weiteres Kapital benötigt würde.

Es zeigt sich also, daß sich hinter der These des Kapitalmangels ganz andere Probleme bzw. Zielsetzungen verbergen: zu geringe Verfügbarkeit von Hartwährungsdevisen zum Import von modernen Kapitalgütern, die einen Produktivitätssprung im eigenen Land ermöglichen. Es geht um eine andere *Technologiewahl*. Damit wird auf eine *importorientierte* Wachstumsstrategie abgezielt, die durch Rückgriff auf fremde Ressourcen, also durch Kapitalzufluß über Auslandskredite oder Direktinvestitionen

multinationaler Firmen, einen Entwicklungssprung ermöglichen soll, der über die Finanzierung von Schuldendienst bzw. Gewinntransfer hinaus einen dauerhaften Wohlstandszuwachs ermöglicht.

Der Mangel an Hartwährungsdevisen wäre von geringer Bedeutung, wenn auf teure Kapitalgüterimporte zugunsten der Nutzung heimischer Güter oder des Kaufs von Gütern vergleichbarer Schwachwährungsländer verzichtet werden könnte. Produktivitätssteigerungen sind um so eher möglich, wie es gelingt, das vorhandene oder mobilisierbare Potential an Humankapital zu nutzen. Gerade hier haben die Transformationsländer einen großen Vorsprung vor den meisten Entwicklungsländern. Zum anderen könnte der Devisenbedarf vermindert werden, wenn die verfügbaren Devisen ausschließlich für den Import von Investitionsgütern zur Verwendung kämen. Entscheidend ist jedoch, daß Hartwährungsdevisen auch durch Exportüberschüsse erwirtschaftet werden können, was in der Regel eine Abwertung und sodann eine Verteidigung des Wechselkurses bei realer Unterbewertung erfordert. Beschreiten alle Transformations- und Entwicklungsländer diesen Weg, dann entstehen Exportüberschüsse gegenüber den Industrieländern.

Angenommen, ein Transformationsland beschäftigt tatsächlich alle verfügbaren Produktionsfaktoren, die Produktionskapazitäten sind ausgelastet, es herrscht Arbeitskräftemangel. Der technische Fortschritt sei kapitalgebunden und werde von modernen ausländischen Produktionsmitteln repräsentiert. Wenn nun Kapital in Form von DI aus entwickelten Ländern zufließt, könnten Investitionen und Wachstum zwar gesteigert werden, weil alte Kapitalgüter durch moderne ersetzt oder Arbeitskräfte von alten Kapitalanlagen zu neuen versetzt werden und es dadurch zu einer Zunahme der durchschnittlichen Kapitalintensität kommt. Heimische Kapitalgüter werden freilich entwertet, sie werden überflüssig, da sie aus Gründen der Arbeitskräfteknappheit nicht anderweitig eingesetzt werden können (26). Es kommt also nicht nur zu einer Aufstockung des gesamtwirtschaftlichen Kapitalbestandes infolge von DI mit modernen Kapitalgütern, sondern - ganz entgegen der Kapitalmangelthese - zu einem Überschuß der bisherigen Kapitalgüter. Handelt es sich bei den durch DI importierten Kapitalgütern um solche, die zur gleichen Kapitalintensität wie die bisherigen Kapitalgüter führen, dann erhöht sich nicht einmal der Kapitalbestand. Daß der Kapitalzufluß aus dem Ausland in jedem Fall zu einer gleich hohen Steigerung des inländischen Kapitalbestandes führt, ohne bisher verwendete Kapitalgüter sowie Arbeitskräfte freizusetzen, ist offenbar an die unrealistischen Annahmen homogenen Kapitals und vollständiger ex ante- und ex post-Substitutionalität von Kapital und Arbeit gebunden.

Wie man es auch dreht und wendet - die Transformationsländer leiden allenfalls in einem trivialen Sinne an Kapitalmangel: Sie haben nur beschränkte Möglichkeiten, sich diejenigen Kapitalgüter zu beschaffen, die das welthöchste Niveau des technischen Fortschritts inkorporieren; dies gilt natürlich für fast alle Länder der Welt. Vielmehr ist für die Transformationsländer entscheidend, daß sie meist ihre eigenen vorhandenen

Ressourcen nicht voll einsetzen und die für die Investitionstätigkeit notwendige Geldkapitalbildung häufig gestört ist. Mithin werden die bei Vollbeschäftigung aller inländischen Produktionsfaktoren mögliche laufende Ersparnis gar nicht realisiert. Zwar herrscht ein Mangel an modernen Kapitalgütern, die ein höheres Produktivitäts- und Einkommensniveau ermöglichen, aber dieser ist durch mangelnde Exporterlöse bedingt, die ihrerseits zahlreiche Gründe haben können.

DI sind also nicht durch Kapitalmangel zu begründen. Nun stellt sich die Frage, ob bzw. unter welchen Bedingungen mittels DI ein höheres technisches Niveau der Produktion realisiert werden kann als ohne ausländische Kapitalzufuhr. Prima facie erscheinen DI die Modernisierung der Kapitalgüter auf viel leichtere Art zu ermöglichen als durch die Mühen der Erwirtschaftung von Exportüberschüssen. Allerdings steht dem Kapitalzufluß durch DI ein späterer dauerhafter Kapitalabfluß in Form von Gewinntransfers (sofern die Gewinne nicht im Transformationsland selbst angelegt werden) gegenüber, der entsprechende Exportüberschüsse erfordert. Ein wirklicher Wohlstandsgewinn ergibt sich für das Transformationsland nur dann, wenn mittels der DI ein so hohes Wachstum generiert werden kann, daß die Belastungen aus dem späteren Kapitalabfluß geringer sind als die Lasten einer Exportüberschuß-Strategie ohne DI. Damit stellt sich die Frage nach den volkswirtschaftlichen Kosten der DI.

Bevor im nächsten Abschnitt der Zusammenhang von DI und Zahlungsbilanz untersucht wird, ist zu klären, ob ein Transformations- oder Entwicklungsland Vorteile hat, wenn es bei der Art des Kapitalzuflusses von außen auf DI anstatt auf *Auslandsverschuldung* setzt. Beiden Arten des Kapitalimports ist gemeinsam, daß zufließendes ausländisches Kapital meist überwiegend für den Import von Investitionsgütern verwendet wird und damit die Handelsbilanz passiviert. Ferner muß das importierte Kapital in beiden Fällen verzinst werden, und zwar in harter Währung. Auch bei DI ist längerfristig, häufig allerdings noch nicht kurzfristig, mit Gewinntransfer ins Herkunftsland der multinationalen Gesellschaft zu rechnen. In dieser Hinsicht findet also auf Dauer bzw. über lange Zeiträume eine Verminderung des Volkseinkommens statt. Je höher die Risikobewertung des Empfängerlandes bzw. je riskanter die DI, desto höher sind die Zinssätze und auch die geforderten Sachkapitalrenditen; je größer die Abwertungserwartungen, desto größer die Summe des jährlichen Schuldendienstes bzw. der transferierten Gewinne in nationaler Währung. DI sind mehr oder minder mit Technologie-, Wissens- und Managementtransfer gekoppelt; die ausländischen Unternehmen haben unmittelbare Verfügungsmacht über die investierten Mittel und ein direktes Eigeninteresse an deren rentabler Verwertung; Eigenkapital, nicht Fremdkapital fließt zu, so daß die Möglichkeiten, zusätzliches Fremdkapital im In- oder Ausland zu werben, größer sind; da die Zinsen in den entwickelten Industrieländern viel niedriger als in den Transformationsländern sind, erleichtern DI die Fremdkapitalfinanzierung, überdies unterstützt durch die Sicherheiten, die multinationale Gesellschaften den Banken bieten können (27);

bei exportorientierten DI kann meist ein ausgebautes internationales Vertriebsnetz genutzt werden. Wegen der Investitionsrisiken sind allerdings die von den Eigentümern geforderten Renditen höher als die Kreditzinsen bei Auslandsverschuldung.

All dies gilt für Auslandsverschuldung nicht: Die Eigenverantwortung der die Auslandskredite empfangenden Stellen hinsichtlich deren wirtschaftlicher Verwendung ist größer, überdies handelt es sich um Fremdkapital. Im Vergleich schneiden DI vor allem wegen des integrierten Technologietransfers wesentlich besser ab. Allerdings muß beachtet werden, daß DI häufig mit Fremdkapitalaufnahme im Ausland seitens des ausländischen Investors einhergehen. Ausländische Portfolioinvestitionen liegen eher zwischen den beiden Polen DI und Kreditaufnahme im Ausland. Sie sind insofern problematischer als DI und langfristige Auslandskredite, als sie kurzfristig zurückgenommen werden können und sensitiv auf Wechselkursschwankungen und andere volatile Variable (z.B. internationale Zinsdifferenzen, Kursschwankungen auf den Aktienmärkten) reagieren.

5. Kapitalimport, Zahlungsbilanz und Wechselkurs

Bei geringem Umfang des Kapitalimports, sei es durch DI, sei es durch Auslandskredite, gibt es natürlich keine relevanten Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz. Wenn es aber grundsätzlich um eine Wachstums- und Entwicklungsstrategie geht und damit in großem Umfang auf Kapitalimporte gesetzt wird, ist mit beträchtlichen Rückwirkungen zu rechnen, wie insbesondere in negativer Hinsicht Länder wie Ungarn und viele hoch verschuldete Entwicklungsländer, im positiven Sinne China und einige südostasiatische Länder demonstrieren. Grundsätzlich besteht bei einer importorientierten Entwicklung, die heimische Kapitalbildung durch Kapitalimporte ergänzt oder ersetzt, die *Gefahr der Überschuldung* und damit die Behinderung der Entwicklung durch harte außenwirtschaftliche Budgetrestriktionen, durch das "Diktat der Zahlungsbilanz" (28).

Wie eingangs erwähnt, liegt der Kapitalzufluß-Strategie meist ein Zwei-Phasen-Modell zugrunde. In der ersten Phase, der des nachholenden Wachstums, ist Kapitalimport erforderlich, dem saldenmechanisch eine defizitäre Leistungsbilanz entspricht, wenn von steigenden Devisenreserven der Zentralbank abgesehen wird (29). Da das Leistungsbilanzdefizit zunächst vor allem aus dem Import von (Investitions-)Gütern rührt, ist die DI-Strategie in diesem Fall eine *Importstrategie*. Je höher die Kapitalimporte und je länger sie anhalten, desto mehr wird die Übertragungsbilanz (als Teil der Leistungsbilanz) passiviert, da hier der Transfer von Gewinnen und Zinsen verbucht wird. Je stärker dieser Einkommensabfluß wird, desto mehr Kapital muß importiert werden - oder die zweite Phase bricht an: Auf der Basis des gestiegenen und produktiver gewordenen inländi-

schen Kapitalstocks können Exportüberschüsse erwirtschaftet werden, mit denen der Schuldendienst bzw. der Gewinntransfer finanziert werden kann, so daß die Leistungsbilanz ausgeglichen oder gar positiv wird (30). Gelingt dies nicht, gelangt das Land in die *Schuldenfalle*: Neue Auslandskredite müssen aufgenommen werden, durch Abwertung, Lohnsenkung und ähnliche Maßnahmen muß der Export gesteigert und auf Importe verzichtet werden. Die Erfahrungen der meisten Entwicklungsländer mit einer Kapitalimportstrategie via Auslandsverschuldung waren negativ. Jedoch gilt dies nicht automatisch in gleicher Weise für eine DI-gestützte Entwicklung.

Die Zwei-Phasen-Konzeption ist nicht die einzige Option. Wenn DI nämlich von Anfang an gezielt zur Exportsteigerung bzw. Importsubstitution eingesetzt werden, können möglicherweise von vornherein oder bereits nach kurzer Zeit Exportüberschüsse realisiert werden. Es wird dann ein höheres Technologieniveau erreicht, das ein höheres Produktivitäts- und Einkommensniveau zur Folge hat. Allerdings ist zu beachten, daß auch nach dem Kauf der importierten Investitionsgüter vielfach Vorleistungsgüter, Zwischenprodukte und Investitionsgüter für Ersatzinvestitionen importiert werden (müssen) und damit die Handelsbilanz dauerhaft belasten. Je höher der nationale Wertschöpfungsanteil im Transformationsland ist, desto weniger wird die Handelsbilanz passiviert. Zu Recht schreiben Linne und Tober: "Ein Kapitalimportüberschuß ist nur dann makroökonomisch unproblematisch, wenn er sich aus den ausländischen Direktinvestitionen speist, die direkt dem Import von Kapitalgütern dienen und die zukünftige Exportfähigkeit der Wirtschaft erhöhen." (31) Ähnlich positiv sind DI zu beurteilen, die zu Importsubstitution führen und damit ebenfalls die Handelsbilanz dauerhaft mindestens in Höhe des Gewinntransfers verbessern. Mithin sind nur export- oder importsubstitutionsorientierte DI entwicklungsstrategisch positiv zu beurteilen, ferner technologieorientierte DI, die indirekt die heimische Exportfähigkeit steigern (32). In letzterem Fall steigt freilich die Unsicherheit, ob das Ziel tatsächlich erreichbar ist.

Wie oben dargestellt, sind die weitaus meisten DI absatzorientiert, ohne daß Importe in größerem Maße substituiert werden. Die Förderung *dieser* DI steht damit in direktem Gegensatz zu einer langfristig ausgerichteten entwicklungsfördernden Strategie, die Auslandsverschuldung und eine defizitäre Leistungsbilanz vermeidet. In der Anfangsphase erscheinen massive DI, auch wenn sie absatzorientiert sind, genauso wie hohe Auslandskredite in günstigem Licht - das Gift ist süß und verführerisch. Die Probleme kommen aber langfristig, die Strategie ist riskant.

Um die Wechselkursreaktionen abzuschätzen, unterstellen wir flexible Wechselkurse und volle Währungskonvertibilität. Kapitalzufluß in Entwicklungs- und Transformationsländer via DI oder Auslandsverschuldung führen dann tendenziell zu einem höheren Außenwert der Währung des Transformationslandes als bei einer reinen Exportüberschußstrategie ohne Kapitalzufluß. Der größte Teil des

Kapitalzuflusses wird zwar unmittelbar für Güterimporte ausgegeben und beeinflußt damit in der ersten Phase den Außenwert der Währung direkt nicht. Gäbe es jedoch keinen oder nur einen geringen Kapitalzufluß, dann müßten in viel stärkerem Maße Devisen über Exportüberschüsse verdient werden, was nur bei einer abgewerteten bzw. unterbewerteten Währung möglich ist. Mithin belastet der Kapitalzufluß in der ersten Phase die Leistungsbilanz (33). Der Tendenz zu einem höheren Außenwert der Währung als bei einer Strategie ohne Kapitalzufluß könnten Abwertungserwartungen entgegenwirken, die durch die defizitäre Leistungsbilanz genährt werden und damit das Risiko vorwegnehmen, daß die Exportüberschüsse in der zweiten Phase vielleicht doch nicht ohne Abwertung realisiert werden können. Um Abwertungserwartungen zu bekämpfen, muß die Geldpolitik restriktiv werden, wodurch die inländische Kapitalbildung behindert wird. In diesem Fall ginge die Kapitalzufuhr aus dem Ausland also mit schwächerer heimischer Kapitalakkumulation einher.

Gelingt die zweite Phase der Entwicklung, weil dank DI eine hohe Exportfähigkeit erreicht wurde, dann können Gewinntransfer und Schuldendienst ohne Abwertung bei unverändertem Außenwert realisiert werden. Aufwertungserwartungen könnten entstehen, die jetzt Reflex einer erfolgreichen Entwicklungsstrategie wären. Gelingt die Aktivierung der Handelsbilanz jedoch nicht, ist eine Abwertung unvermeidlich, die häufig genug zu einer Abwertungsspirale wurde. Überschuldete Länder stehen stets unter Abwertungsdruck. DI, insbesondere absatzorientierte DI, müssen hier keineswegs besser abschneiden als Auslandsverschuldung. Abwertungserwartungen übersteigern den Abwertungsdruck. Auch hier muß dann eine restriktive Geldpolitik entgegenwirken.

Ungarn hat den Weg hoher Kapitalimporte beschritten, sowohl über ausländische DI als auch über Auslandsverschuldung. Inzwischen ist die Zahlungsbilanz prekär, das Land gilt als überschuldet. Alle osteuropäischen Reformländer haben passive Leistungsbilanzen, die überwiegend durch ausländische DI finanziert werden; sobald diese sich vermindern, bleibt nur die Auslandsverschuldung oder eine kräftige Abwertung. China hat in starkem Maße ausländische DI angezogen und diese auch vielfältig begünstigt, jedoch eine sehr starke Exportorientierung erreicht (34). In ähnlicher Weise gilt dies auch für Thailand und Malaysia, allerdings hat Thailand eine dauerhaft defizitäre Leistungsbilanz, die zweite Phase der Entwicklung ist bislang ausgeblieben, jedoch wurde eine hohe Auslandsverschuldung vermieden. Japan, Korea und in geringerem Maße Taiwan haben DI wie Auslandsverschuldung weitgehend vermieden und statt dessen auf andere Methoden des Technologietransfers gesetzt (z.B. Lizenzen, Imitation ausländischer Produkte, Qualifizierungsmaßnahmen, Industriepolitik) (35). Generell sind die DI in Ost- und Südostasien stärker exportorientiert als in Lateinamerika, und damit in viel höherem Maße entwicklungsfördernd (36).

6. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

Zwar sind die ausländischen DI in den meisten GUS-Ländern noch relativ niedrig, jedoch stellt sich die Frage, ob es sich lohnt, eine wirtschaftspolitische Strategie der systematischen Akquisition von Auslandsinvestitionen zu betreiben. Nach dem Muster vieler anderer schwächer entwickelter OECD-Länder, einiger osteuropäischer Reformländer, nach dem Vorbild Chinas und verschiedener südostasiatischer Schwellenländer ließe sich der Strom an Direktinvestitionen möglicherweise wesentlich vergrößern, sobald sich die Rahmenbedingungen verbessern. Auch wenn von einem generellem Kapitalmangel in den Transformationsländern keine Rede sein kann, ließe sich unter geeigneten Bedingungen das Tempo der Modernisierung des Kapitalstocks und damit das Produktivitätswachstum mit DI steigern. Dies gilt jedoch im Kern nur für - direkt oder indirekt - exportorientierte DI, die, gemessen an der Motivstruktur der derzeitigen DI in den meisten Ländern der Welt, den geringeren Anteil ausmachen. Ausländische DI, die vorrangig auf die Erschließung des Inlandsmarktes abzielen, sollten aus entwicklungstheoretischer und -politischer Perspektive zurückhaltend beurteilt werden. Exportorientierte DI sind gerade für Rußland und die zentralasiatischen Länder mit großen Rohstoffvorkommen von Bedeutung, weil die Rohstoffextraktion und -verarbeitung sehr kapitalintensiv und zudem in hohem Maße exportfähig ist. Allerdings wäre es problematisch, wenn Rohstoffgewinnung und -verarbeitung auseinandergerissen würden - längerfristig liegen die wesentlich größeren volkswirtschaftlichen Entwicklungspotentiale in der *Rohstoffverarbeitung*.

Vor einer pauschalen Förderung jedweder Auslandsinvestitionen sowie vor einer systematischen, uneingeschränkten Bevorzugung ausländischer DI gegenüber heimischen Investitionen ist zu warnen. Gleichwohl geschieht dies in vielen Transformationsländern durch Steuervorteile, günstige Zollregeln, Garantie des Gewinntransfers mit entsprechenden Konvertibilitätsvorteilen, durch Einrichtung privilegierter Sonderwirtschaftszonen und andere Vorrechte (37). Derartige Regeln diskriminieren einheimische Unternehmen und bescheren ihnen Wettbewerbsnachteile (38). Akzeptabel wäre jedoch eine Begünstigung exportorientierter DI mit hoher Fertigungstiefe (bzw. hoher inländischer Zulieferung) und hohem Maß an Technologietransfer. Gleiche Konditionen sollten aber auch heimischen Unternehmen gewährt werden.

Von besonderem Interesse ist die chinesische Förderung von Auslandsinvestitionen, auch wenn sie wegen des spezifischen ordnungspolitischen Rahmens sicher nicht auf andere Länder übertragen werden kann. Seit 1979 werden in der VR China mit einer Fülle von staatlichen Regulierungen vorrangig export- und technologieorientierte Auslandsinvestitionen der verschiedensten Art gefördert (39). Die Regulierung reicht von der Genehmigungspflicht bis zu Zoll-, Steuer-, Subventions- und Produktionsquoten-Begünstigungen. Beispielsweise erhalten Industrieunternehmen, die mehr als die Hälfte ihres Umsatzes im Ausland erzielen und ihre

Devisenbilanz selber ausgleichen, besondere Vergünstigungen. Ferner wird eine branchenspezifische selektive Förderpolitik betrieben, um DI in Engpaßsektoren zu lenken. Um den grundsätzlichen Interessenkonflikt zwischen dem auf Exportförderung bedachten Staat und den Absatzmotiven der meisten Auslandsinvestoren zu entschärfen, wurde eine Art *deal* vereinbart: Zugang zu inländischen Marktanteilen wird gewährt, wenn moderne Technologie eingeführt wird (40). Offensichtlich wird nicht auf die Zwei-Phasen-Konzeption gesetzt, sondern auf eine möglichst simultane DI-Export-Strategie. Die chinesische Leistungsbilanz weist ständig leichte Überschüsse auf.

Die Förderung ausländischer DI um jeden Preis kann zu einer willfährigen Unterwerfung unter die Interessen multinationaler Unternehmen führen, die der langfristige Entwicklung des Landes durchaus schaden kann, insbesondere dann, wenn die Erringung und Ausnutzung von Marktmacht dominant werden (z.B. Verminderung des Wettbewerbsgrades infolge einer Absicherung einer marktbeherrschenden Stellung, maßgeschneiderter Protektionismus zur Begünstigung bestimmter multinationaler Gesellschaften (41).

Viel entscheidender als spezielle Privilegien für ausländische DI ist die Verbesserung der *allgemeinen* Investitionsbedingungen (42): Neben der Schaffung stabiler politischer und steuerlicher Rahmenbedingungen, die die Unsicherheit für die Investoren mindert, muß eine geeignete investitionsfördernde makroökonomische Politik betrieben werden. Dazu gehört neben der Stabilisierung des Geldwertes und des Außenwertes der Währung eine auf niedrige Realzinsen ausgerichtete Geldpolitik, die die Finanzierung von Investitionskrediten durch das heimische Bankensystem ermöglicht und damit zentrale Restriktionen für die inländische Einkommensbildung beseitigt. Nur so kann das eigene Potential der Transformationsländer entfaltet werden.

Anmerkungen

- (1) Vgl. etwa Pollak (1957), Khan u.a. (1986). Diese theoretischen Konzepte sind die Grundlage der von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds - also den beiden Bretton-Woods-Institutionen - verfolgten Strategien, die mittels ihrer Struktur-anpassungsprogramme durchgesetzt werden (sog. "Washington-Consensus"). Vgl. dazu u.a. die kritischen Überlegungen von Dyker, Sauer, Röhm (1996) 62 ff.
- (2) Stankovsky bemerkt beispielsweise, daß allein die mittelosteuropäischen Reform-länder Auslandskapital in Höhe von jährlich 100 Mrd. US-\$ benötigten, fast die Hälfte der bisherigen weltweiten jährlichen Ströme an Direktinvestitionen: Stankovsky (1996) 125.
- (3) Härtel u.a. (1995) 33.
- (4) Vgl. Haschke (1995) 8.
- (5) BIZ (1995) 72.
- (6) Frankfurter Rundschau (27.12.1996).
- (7) BIZ (1994) 102, Gabrisch (1995) 6.
- (8) Härtel u.a. (1995) Tabelle A1.

- (9) Haschke (1995) 9.
- (10) Nach Beyfuß (1996) 19.
- (11) Die Bank für internationalen Zahlungsausgleich gibt an, daß die Hälfte des Bestandes an DI in China aus oder über Hongkong erfolgt. Offenbar ist hier die Aktivität der Auslandschinesen von entscheidender Bedeutung: BIZ (1995) 73.
- (12) World Development Report (1996) 172f.
- (13) Für 1993/94 wird der Anteil der Produktion von Joint Ventures und Auslandsfirmen an der gesamten russischen Produktion auf weniger als 1% geschätzt. Vgl. Keller, Knigge (1995) 37. - Wolfgang Kartte, deutscher Berater der russischen Regierung, hält die Investitionen von Russen im Ausland für größer als die von Ausländern in Rußland. Siehe OSTinvest 6 (1996) 11.
- (14) Berechnet nach Angaben bei Hagemann (1995).
- (15) Fan (1993) 221.
- (16) Vgl. die Angaben bei Stankovsky (1996) 133.
- (17) Der Anstieg ausländischer Portfolioinvestitionen in Lateinamerika fand vor allem im Rahmen der Privatisierung von Staatsunternehmen statt: BIZ (1995) 74.
- (18) Gabrisch (1995) 7.
- (19) Vgl. Dunning (1981), Meißner (1996), Gabrisch (1995a), Jungnickel (1996), Wilhelm (1996), Wilhelm (1996a), Beyfuß (1996), Stankovsky (1995). Aus einer Befragung deutscher Unternehmen mit DI in Rußland geht hervor, daß nur 40% der Tochterunternehmen einen Teil ihrer in Rußland erzeugten Produktion exportieren. Eine Verlagerung von Produktion aus Kostengründen nach Rußland spielt praktisch keine Rolle. Vgl. OSTinvest 33 (1996) 6.
- (20) BIZ (1995) 74.
- (21) Gabrisch (1995a), Beyfuß (1996).
- (22) Beyfuß (1996) 24f.
- (23) Fachleute schätzen beispielsweise, daß der gesamtrussische Aktienmarkt mit 16 Mrd US-\$ aufgekauft werden könne: OSTinvest 39 (1996) 10. Durch systematische Unterbewertung der Aktienanteile sowie infolge des günstigen Wechselkurses besteht die Gefahr, daß findige Auslandsinvestoren mit wenig Kapitaleinsatz die Rosinen aus dem Unternehmensbestand herauspicken. Der bereits erwähnte Wolfgang Kartte warnt vor dem Verschern von Staatsvermögen zu Schleuderpreisen, etwa aus kurzfristigen fiskalischen Gründen (Budgetsanierung).
- (24) Vgl. Radke (1992).
- (25) Vgl. für das Beispiel Kirgistan Herr, Priewe (1995) 57ff.
- (26) Realistischerweise muß unterstellt werden, daß die Kapitalgüter heterogen sind und nicht beliebig mit anderen Kapitalgütern kombiniert werden können; ferner stehen sie meist in fester Relation zum Arbeitskräfteeinsatz (Limitationalität ex post). Vom Export überschüssiger heimischer Kapitalgüter wird hier abgesehen.
- (27) Dieser Vorteil hat für das Bankensystem in den Transformationsländern den gravierenden Nachteil, daß es mit den "schlechten" Schuldnern vorlieb nehmen muß.
- (28) Vgl. Linne, Tober (1995).
- (29) Die VR China hat den Kapitalzufluß interessanterweise zu einer kräftigen Erhöhung der Devisenreserven über einen längeren Zeitraum hinweg verwendet.
- (30) Werden Gewinne im Transformationsland reinvestiert, entspricht dies einer Zunahme der DI und einer Verschiebung des Gewinntransfers in die Zukunft.
- (31) Linne, Tober (1995). Die Crux ist natürlich die Diagnose der zukünftigen Exportfähigkeit; allzu häufig wird einfach dem Prinzip Hoffnung vertraut.
- (32) Diese Aussage gilt in gleicher Weise für DI im Rahmen von Privatisierungen, d.h. für Unternehmensverkäufe an Ausländer.
- (33) Daß der Kapitalzufluß möglicherweise zu einer Geldmengenausweitung und damit zu einer restriktiv wirkenden neutralisierenden Zinssteigerung führen kann, wird hier ausklammert; vgl. Linne, Tober (1995) 17f.
- (34) Vgl. Fan (1993).
- (35) World Bank (1993) 21.

- (36) BIZ (1995) 73.
- (37) Vgl. Keller, Knigge (1995) 40 und 67ff.
- (38) Wenn ausländische Unternehmen in GUS-Ländern - etwa auch in benachbarten - Vorrechte erhalten, werden geradezu Anreize für Kapitalabwanderung von einer GUS-Republik in die andere geschaffen.
- (39) Fan (1993) 147ff.
- (40) Ebendort 225.
- (41) Vgl. Stankovsky (1996) 134f.
- (42) Vgl. Dyker, Sauer, Röhm (1996).

Literatur

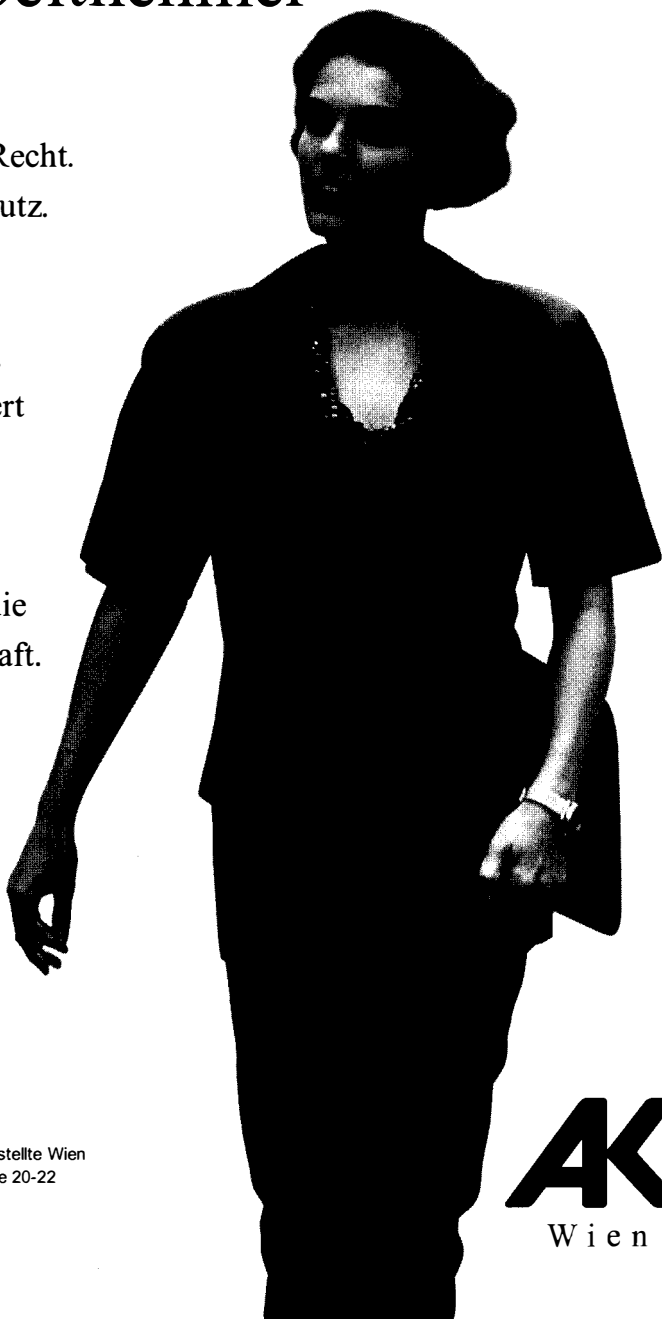
- Beyfuß, J., Erfahrungen deutscher Auslandsinvestoren in Reformländern Mittel- und Osteuropas (Köln 1996).
- BIZ (Bank für Internationalen Zahlungsausgleich), Jahresbericht 1994 (Basel 1994).
- BIZ (Bank für Internationalen Zahlungsausgleich), Jahresbericht 1995 (Basel 1995).
- Chenery, H.B.; Strout, A.M., Foreign Assistance and Economic Development, in: American Economic Review 56 (1966) 679 ff.
- Dunning, J.H., Explaining the International Direct Investment Position of Countries: Towards a Dynamic or Development Approach, in: Weltwirtschaftliches Archiv 117 (1981) 30 ff.
- Dyker, D.; Sauer, Th.; Röhm, Th., State Investment Promotion in Kazahkstan, Kyrgystan and Uzbekistan (=Draft Final Report, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München 1996).
- Fan, Zhi-jian, Ausländische Direktinvestitionen in der Volksrepublik China. Rechtliche und finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen (=Dissertation an der Universität Gießen, Gießen 1993).
- Gabrisch, H., Ausländische Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa werden überschätzt, in: Wirtschaft im Wandel 2 (1995) 3 ff.
- Gabrisch, H., Produktionsverlagerungen deutscher Unternehmen nach Mittel- und Osteuropa, in: Wirtschaft im Wandel 12 (1995a) 6 ff.
- Giustiniani, F.; u.a., Growth and Catch-Up in Central and Eastern Europe: Macroeconomic Effects on Western Countries (Princeton 1992).
- Hagemann, E., VR China: Dauerhafte Stabilisierung erfordert reformgetragene Balance zwischen Zentralstaat und Provinzen, in: DIW-Wochenbericht 23 (1995) 411 ff.
- Härtel, H.-H.; u.a., Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel - Globalisierung der deutschen Wirtschaft (Hamburg 1995).
- Haschke, I., Zur Bestandsentwicklung bei Direktinvestitionen, in: Wirtschaft im Wandel 16 (1995) 8 ff.
- Herr, H.; Priewe, J., Entwicklungsstrategien für Transformationsökonomien am Beispiel der Republik Kirgistan - ein Diskussionsbeitrag, in: Osteuropa-Wirtschaft 1 (1995) 51 ff.
- Jungnickel, R., Globalisierung: Wandert die deutsche Wirtschaft aus?, in: Wirtschaftsdienst VI (1996) 309 ff.
- Keller, A.; Knigge, R., Joint Ventures in den GUS-Staaten. Vorbereitung - Gründung - Chancen und Perspektiven (Wiesbaden 1995).
- Khan, M.S.; u.a., Adjustment with Growth. Relating the Analytical Approaches of the IMF and the World Bank, in: Journal of Development Economics 32/1 (1990) 155 ff.
- Linne, Th.; Tober, S., Kapitalimporte in Osteuropa: Garant oder Hemmnis für wirtschaftliche Stabilität und Wachstum?, in: Wirtschaft im Wandel 9 (1995) 13 ff.
- Meißner, Th., Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa. Entwicklung 1995 und Ziele von Unternehmen, in: Wirtschaft im Wandel 3 (1996) 8 ff.
- Polak, J., Monetary Analysis of Income Formation and Payment Problems, in: International Monetary Fund Staff Papers 5 (1957) 1 ff.

- Radke, V., Entwicklung oder Abhängigkeit? Ökonomische Effekte ausländischer Direktinvestitionen in Entwicklungsländern (Frankfurt/M. 1992).
- Stankovsky, J., Direktinvestitionen in Osteuropa - Bestimmungsgründe, Umfang, Branchenstruktur (Wien 1995).
- Stankovsky, J., Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen in Osteuropa, in: WIFO Monatsberichte 2 (1995) 123 ff.
- Wilhelm, M., Neben dem Außenhandel haben die Direktinvestitionen als Internationalisierungsstrategie an Bedeutung gewonnen, in: Ifo-Schnelldienst 7-8 (1996) 26 ff.
- Wilhelm, M., Motive deutscher und ausländischer Direktinvestitionen, in: Ifo-Schnelldienst 16 (1996a) 9 ff.
- World Bank, The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy (Washington, D.C. 1993).
- World Development Report 1996, From Plan to Market, published for the World Bank (Washington, D.C. 1996).

Aktiv für Sie

Eine starke Interessenvertretung für alle Arbeitnehmer

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



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

AK
Wien

KOMMENTAR

Wohlfahrtsstaat und Wachstum: der Fall Schweden

Kurt W. Rothschild

Der plötzliche und unerwartete Zusammenbruch des sowjetischen Wirtschaftssystems beendete mit einem Schlag die West-Ost-Konfrontation zweier radikal verschiedenen ökonomischen Verfassungen, welche in den vorangegangenen Jahrzehnten in Theorie und Praxis einen dominanten Platz eingenommen hatte. Aus dieser Konfrontation ging das "kapitalistische System" siegreich hervor und schien - zumindest für längere Zeit, wenn nicht, wie manche meinen, für alle Zeiten ("Das Ende der Geschichte") - nun fest etabliert zu sein und Systemdiskussionen überflüssig zu machen. Die Dynamik der Ereignisse von 1989/90 verdeckte aber die Sicht auf längerfristige systemische Auseinandersetzungen und Veränderungen *innerhalb* der kapitalistischen Ordnung, die schon vor dem Fall des Sowjetsystems eingesetzt hatten und durch diesen nicht ausgelöst, wohl aber verstärkt wurden.

Gemeint ist die Konfrontation zwischen verschiedenen Konzepten bezüglich der Organisation des kapitalistischen Wirtschaftsprozesses, die man unter Vernachlässigung zahlreicher, nicht unbedeutender Varianten radikal auf die Gegenüberstellung des Konzepts einer (überwiegend) "freien Marktwirtschaft" und einer (eher interventio-

nistischen) "sozialen Marktwirtschaft" bzw. eines "Wohlfahrtsstaats" reduzieren kann. Aus dieser Perspektive läßt sich die Entwicklung in der modernen kapitalistischen Welt seit Ende des Zweiten Weltkriegs - bei beträchtlichen Unterschieden von Land zu Land - relativ deutlich in zwei Perioden unterteilen. Vom Ende des Kriegs bis zum Beginn der siebziger Jahre bestand ein breiter Konsens für eine sozial verträgliche und vor allem auf hohe Beschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik, gefördert durch hohe Wachstumsraten, welche sich aus den Anstößen des Wiederaufbaus und des Nachholbedarfs ergaben, aber auch durch die politische Konzessionsbereitschaft konservativer Kreise, welche angesichts der Systemkonkurrenz einen Rückfall in die Depressionswirtschaft der dreißiger Jahre um jeden Preis verhindern wollten. Auf theoretischer Ebene bot die keynesianische Theorie - geboren aus dem Wunsch, die Beschäftigungsfrage in den Griff zu bekommen - eine willkommene Hilfe und "Legitimation" für diese Bemühungen.

Mit der Abschwächung der Auftriebskräfte der Nachkriegsjahre, der Konsolidierung der traditionellen ökonomischen und gesellschaftlichen Hierarchien und dem Auftreten spezieller Probleme, wie Inflationsbeschleunigung, Währungsturbulenzen und nicht zuletzt Ölpreiskrise, begann der Konsens der fünfziger und sechziger Jahre zunehmend abzubrockeln. Der alte Wunsch konservativer Kapitalinteressen, in ihrer Dispositionsfreiheit und ihren Gewinnchancen möglichst wenig durch staatliche Eingriffe, militante Gewerkschaften und hohe Steuern für Sozialausgaben eingeengt zu werden, konnte nun wieder - zunächst zögernd, dann aber immer

aggressiver - zur Geltung kommen. Ende der siebziger Jahre und Anfang der achtziger Jahre fand diese Tendenz, welche den "freien Markt" und den "schlanken Staat" als Idealbild anpreist und dem "Wohlfahrtsstaat" eine Absage erteilt, mit Thatcher in Großbritannien und Reagan in den USA ihren ersten Höhepunkt. Seither hat sich diese Politik und Ideologie, theoretisch gestützt durch ein dogmatisch interpretiertes "neoklassisches" Paradigma, verbreitet und verstärkt. In den Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrags und den Regulierungen der EU kommen Beschäftigungs- und Sozialziele kaum mehr zur Geltung.

Der Übergang von der Periode I ("soziale Marktwirtschaft") zur Periode II ("freie Marktwirtschaft"), der sich nun unter Druck einer liberalisierten und globalisierten Weltwirtschaft so gut wie in allen europäischen und nordamerikanischen Staaten vollzogen hat oder zumindest in vollem Gange ist, kam aber nicht auf einmal zustande. Einige Staaten, welche sich schon in der ersten Periode den wohlfahrtsstaatlichen Zielen (Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit, "faire" Einkommensverteilung) stärker verpflichtet gefühlt hatten, versuchten auch nach Beginn der "konservativen Wende" an ihrer Strategie festzuhalten. Dazu gehörten - im Gegensatz zu Großbritannien, das bald von einer prononcierten Wohlfahrtsposition in das Extrem einer "deregulierten" Wirtschaft umkippte - vor allem die skandinavischen Staaten, die Niederlande und für einige Zeit auch Österreich. Ihnen gelang es, längere Zeit an ihren sozialstaatlichen Zielen festzuhalten, bis sie schließlich in den allgemeinen Strudel der herrschenden Gegen Tendenz ("Konterrevolution") hineingezogen wurden.

Eine besondere Stellung in dieser Beziehung nimmt Schweden ein. Schweden, das schon vor dem Zweiten Weltkrieg wohlfahrtsstaatliche

Ideen entwickelt hatte, konnte auf der Basis einer langjährigen Dominanz sozialdemokratischer Mehrheits- und Minderheitsregierungen und einer auf sozialstaatlichen Konsens ausgerichteten schlagkräftigen Organisation der Gewerkschaften und Unternehmerverbände in der Nachkriegszeit bis zu Beginn der neunziger Jahre die Rolle eines Muster- und Pilotlandes für die Idee und Realisierung eines Wohlfahrtsstaats spielen. Hohe Beschäftigung, weitreichende soziale Netze und eine "solidarische Lohnpolitik" prägten Schweden als Prototyp des Wohlfahrtsstaats. Dieses Land wurde damit Vorbild bzw. Feindbild im "innerkapitalistischen Systemstreit", der nach 1970 einsetzte. Mit wachsender konservativer Tendenz und Abkehr vom sozialstaatlichen Konsens wuchsen die Angriffe auf das schwedische Modell (und mit ihm auf den Wohlfahrtsstaat im allgemeinen) zunächst vom Ausland her, dann aber auch zunehmend in Schweden selbst, bis schließlich eine Kombination von konservativer Aufkündigung des früheren Konsenses, eine massive Kritik seitens einer stärker neoklassisch orientierten ökonomischen Theorie, der starke Druck einer marktwirtschaftlich orientierten EU und globalisierten Welt und freilich auch gewisse Schwächen, welche sich im schwedischen Modell selbst ergaben, Schweden nach 1990 von seinem konsequenten Kurs Abschied nehmen ließ.

Eine wichtige Frage ist nun, wie weit die wohlfahrtsstaatliche Konzeption durch die Entwicklung in Schweden - wie seine Kritiker schon in den achtziger Jahren zu beweisen versuchten - als prinzipiell "erledigt" angesehen werden kann, oder ob es sich um eine umständebedingte "Niederlage" in einem fortdauernden Konflikt im Spiel der Mächte, Interessen und Ideologien handelt. Schließlich war sich auch Keynes schon vollkommen bewußt, daß seine Ideen für eine nationale Vollbeschä-

ftigungspolitik nicht innerhalb einer voll liberalisierten Weltwirtschaft durchgeführt werden können, wenn die Mehrzahl der anderen Länder nicht ebenfalls eine beschäftigungsfreundliche Politik betreiben. Schon allein das Zahlungsbilanzproblem muß zu Schwierigkeiten führen.

Die bloße Tatsache, daß Schweden (übrigens ähnlich wie Österreich bis in die frühen achtziger Jahre) mit seinem Versuch, in der liberalisierten Welt gegen den Strom zu schwimmen, zunehmend in Schwierigkeiten geriet, wäre somit an und für sich noch keine Widerlegung der Möglichkeit einer wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung, sondern nur ein Hinweis auf die Grenzen nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik. Und tatsächlich ging und geht es den Kritikern des schwedischen Modells um diesen *zusätzlichen* Beweis, theoretisch, aber vor allem auch empirisch zu zeigen, daß diese Politik schon längere Zeit und an und für sich ineffizient ist und durch stärkere Staatstätigkeit, höhere Steuern, verminderte Leistungsanreize durch Sozialtransfers etc. die schwedische Wirtschaft gegenüber dem marktwirtschaftlichen Modell benachteiligte.

Diese Kritik und die Auseinandersetzung mit ihr spielte sich begreiflicherweise zunehmend in der schwedischen Presse und in schwedischen Zeitschriften in schwedischer Sprache ab. Die Essenz dieser Auseinandersetzung wurde aber nun außerordentlich klar und konzentriert in einem Symposium in der führenden wirtschaftstheoretischen Zeitschrift Großbritanniens, dem "Economic Journal", dargeboten (Economic Journal 1996), das einen guten Einblick in die Problematik der Auseinandersetzungen und die Schwierigkeiten der Interpretation der vorhandenen Unterlagen ermöglicht.

Dieses Symposium besteht nebst einer kurzen Einleitung aus vier Beiträgen, drei von schwedischen Autoren

und einer von einem australischen Ökonomen. Zunächst kommen Walter Korpi, Professor für Soziologie und Sozialpolitik an der Universität Stockholm, und Magnus Henrekson vom Stockholmer Industrieinstitut für Wirtschafts- und Sozialforschung zu Wort, welche pointiert Argumente für eine "Verurteilung" des schwedischen Wegs (Henrekson) vorbringen bzw. diese Argumente als unzutreffend ablehnen (Korpi). Ihnen folgen zwei abwägende Kommentare von dem schwedischen Finanzwissenschaftler Jonas Agell (Universität Stockholm), der eine vermittelnde Stellung einnimmt, und dem australischen Ökonomen Steve Dowrick (Australian National University), der die Debatte stärker in den Rahmen der internationalen Entwicklung alternativer "Systeme" rückt.

Dieses Symposium soll im folgenden nicht im Detail wiedergegeben werden (so interessant ein solches Unternehmen wäre), sondern dient nur als Anstoß für einige Hinweise und Überlegungen, die sich mit den Schwierigkeiten, Fallgruben, Vorurteilen etc. befassen, die bei der Evaluierung und Interpretation einer so umfassenden Aufgabe, wie der des Systemvergleichs zwischen "schwedischem Modell" (bzw. Wohlfahrtsstaat im allgemeinen) und "freier Marktwirtschaft", auftreten. Es wird sich zeigen, daß die Aussagekraft der gegenwärtig vorherrschenden Aburteilung des Wohlfahrtsmodells zumindest in Frage gestellt, wenn nicht überhaupt als einseitige interessenbedingte Strategie decouvriert werden muß. Völlig zu Recht betont der englische Ökonom Huw Dixon (University of York) in seiner Einleitung zu dem Symposium, daß die Debatten zu diesem Thema des innerkapitalistischen Systemvergleichs "are taking place in the corridors of power and the groves of academia in many countries at this moment. Perhaps Sweden's social experiment will be the 1990's equivalent of the

Thatcher experiment in the 1980s. In both cases the controversy will continue into the next millenium" (S. 1726; Zahlen in Klammern beziehen sich auf die zitierte Nummer des Economic Journal).

Bevor wir auf die kritischen Auseinandersetzungen bezüglich der schwedischen Entwicklung eingehen, sollen zwei Standpunkte, die in der tagespolitischen Diskussion gelegentlich eine Rolle spielen, als unerheblich beiseite geschoben werden. Dies bezieht sich erstens auf die Behauptung, eine schwedische Fehlentwicklung könne man an den - im Vergleich zu den fünfziger und sechziger Jahren - niedrigeren Wachstumsraten des BIP und der Produktivität in den siebziger und achtziger Jahren und einer zunehmenden Staatsverschuldung erkennen. Diese Feststellungen sind irrelevant, weil diese Phänomene in allen OECD-Staaten auftraten. Warum es zu diesem "Knick" in der Entwicklung kam, hat zu umfangreichen (aber nur teilweise ergiebigen) Untersuchungen geführt, die aber nichts mit dem schwedischen Modell zu tun haben.

Der zweite Einwand ist etwas heikler. Die Wirtschaftsrezession, die 1991 einsetzte und von der ein großer Teil der Weltwirtschaft betroffen war, fiel in Schweden besonders heftig aus. Das Bruttoinlandsprodukt fiel mehr als in anderen westeuropäischen Staaten, und nur Finnland schnitt noch schlechter ab als Schweden. Aber diese Periode fiel mit der beginnenden Abkehr Schwedens von seiner Wohlfahrtsstrategie zusammen (1)¹, wobei insbesondere eine Hochzinspolitik zum Einsatz gelangte, um dem Hauptziel, der Preisstabilität, näher zu kommen. Auf jeden Fall stellen diese Rezessionsjahre ein Sonderproblem dar und erfordern eine gesonderte Analyse, in der sowohl gewisse inflationäre Wirkungen der Wohlfahrtsstrategie wie auch die Folgen der Transformation Osteuropas und

der Abkehr vom Wohlfahrtsmodell einbezogen werden müssen.

Ein aussagekräftiger Weg für eine "Systemevaluierung" sollte daher angesichts dieser beiden Überlegungen eine international vergleichende Analyse sein, die über einen längeren Zeitraum nach Beginn der "konservativen Wende" der siebziger Jahre reicht, aber unter Ausschluß bzw. vorsichtiger Interpretation der Rezession nach 1990. Dies ist bei den folgenden Überlegungen im Auge zu behalten.

Wenn man die Frage stellt, wie "gut" eine Politik im Vergleich zu anderen Varianten abgeschnitten hat, steht man selbstverständlich vor der Entscheidung, was als Maßstab für einen solchen Vergleich herangezogen werden soll. Solange es nur um einzelne Aspekte geht, wie Inflation, Arbeitslosigkeit, Staatsschulden, Einkommensstreue etc., ist es relativ einfach, einen geeigneten Indikator zu finden, obwohl selbst da methodologische und Interpretationsprobleme auftauchen. Weit schwieriger ist es jedoch, einen umfassenden und aussagekräftigen Indikator zu finden, wenn es um den Vergleich der Qualität gesamtwirtschaftlicher Prozesse geht. Das, was man eigentlich erfahren will, ist ein Hinweis auf den Stand und die Entwicklung der gesellschaftlichen Wohlfahrt, soweit sie vom Wirtschaftsprozeß beeinflusst und beeinflussbar ist. Dies ist kaum durch einen einzigen Index oder einige wenige Indizes erfaßbar und hat ja auch zur Forderung geführt, eine größere Zahl von "Sozialen Indikatoren" für solche Vergleiche heranzuziehen.

Ganz abgesehen von den Schwierigkeiten, die sich bei der Messung und Gewichtung solcher Indikatoren ergeben, blieb und bleibt jedoch stets der Wunsch im Vordergrund, wenige oder womöglich nur ein bis zwei schlagkräftige Indikatoren zu verwenden, welche eine plastische und gut handbare Grundlage für Vergleiche bieten sollen.

Nicht zuletzt durch den großen Einfluß der Ökonomen (im Vergleich zu Soziologen und Politologen) haben sich in der Praxis für diesen Zweck vor allem Niveau und Wachstum des realen BIP pro Kopf der Bevölkerung etabliert. Diese liegen auch den meisten Überlegungen im genannten Symposium zugrunde und stehen auch in den folgenden Überlegungen im Vordergrund. Das soll aber nicht vergessen lassen, daß diese beiden Indikatoren für sich allein alles andere als eindeutig und unproblematisch sind. Ganz abgesehen von Meßschwierigkeiten und Ungenauigkeiten (2), die von Land zu Land verschieden sind, haben bekanntlich das BIP-Maß und sein Wachstum inhärente Schwächen, wenn es um "Wohlfahrt" geht, weil eine Reihe von wohlfahrtsrelevanten Faktoren vernachlässigt (z.B. Einkommensverteilung, Arbeitszufriedenheit) oder "pervers" behandelt wird (z.B. Umweltverschleiß und -reparatur). In einer prinzipiellen Auseinandersetzung zwischen einer "freien" Marktwirtschaft ("ohne wenn und aber") und einer "sozialen" Marktwirtschaft sollten diese Aspekte nicht unbeachtet bleiben. Wir werden später noch kurz auf diesen Punkt zu sprechen kommen.

Im Mittelpunkt des "Systemstreits" und insbesondere der Attacken gegen das schwedische Modell stehen somit - soweit es um die empirischen Aspekte geht (im Gegensatz zu rein theoretischen Ansätzen) - Daten über das reale BIP pro Kopf (um Einflüsse der Bevölkerungsveränderungen auszuschalten) und seine Veränderungen. Unterschiedliche Beurteilungen der Entwicklung könnten schon durch Verwendung verschiedener *Datensätze* (insbesondere bei der Ableitung *realer* Größen aus den nominellen Statistiken) entstehen. Das ist in dem EJ-Symposium nicht der Fall. Alle Teilnehmer stützen sich auf die gleichen Quellen, und zwar im wesentlichen auf die von der OECD publizierten Daten. Keiner arbei-

tet mit "gezinkten" Karten. Unterschiede entstehen durch Interpretationsprobleme, die sich aus einer vom Zeitablauf und heterogenen Staaten geprägten komplexen Materie ergeben.

Im folgenden soll nun im Anschluß an dieses EJ-Symposium, das als Anstoß dient, und aus eigenen Berechnungen, die im wesentlichen auf den gleichen Daten fußen (3), ein Einblick in die wichtigsten Interpretationsschwierigkeiten vermittelt werden. Daraus ergibt sich auch eine Kritik an den leichtfertigen Schlußfolgerungen, die häufig bezüglich des schwedischen Modells und des Wohlfahrtskonzepts im allgemeinen vorgebracht werden.

Die Kritik am schwedischen Modell und der Versuch, es im Vergleich zu anderen Entwicklungen als "Versager" darzustellen, konzentriert sich überwiegend auf zwei Ansätze: Vergleiche betreffend das *Wachstum* des realen BIP pro Kopf der Bevölkerung und Vergleiche des *Niveaus* des Pro-Kopf-BIP zwischen verschiedenen Staaten. Mit diesen beiden Ansätzen wollen wir uns beschäftigen (4).

Als erstes wenden wir uns den Wachstumsvergleichen zu. Abgesehen von den Schwierigkeiten und Ungenauigkeiten, die bei den Berechnungen "realen" Wachstums generell auftreten, auf die wir hier nicht näher eingehen müssen (sie spielen bei der Analyse von *Änderungen* eine geringere Rolle), ergeben sich spezielle Probleme bei internationalen Wachstumsvergleichen in zweierlei Hinsicht: erstens bei der Auswahl der Periode, über die der Vergleich angestellt wird, und zweitens bezüglich der Staaten bzw. der Staatengruppen, die zum Vergleich herangezogen werden.

Die Wahl der Periode, über welche die Wachstumsrate gemessen wird, ist deshalb kritisch, weil das Wachstum zyklischen Schwankungen unterworfen ist und diese Schwankungen nicht über alle Länder hinweg synchron verlaufen.

Je nach Wahl verschiedener Anfangs- und Endjahre kann man daher unterschiedliche Resultate erhalten. Dies spielt gerade bei Schweden eine nicht unwesentliche Rolle, da seine Zyklen zum Teil von jenen der anderen europäischen Staaten abweichen. Diese Unterschiede sollen am folgenden Beispiel gezeigt werden, wobei ich - um den Aufsatz nicht mit zu viel Zahlenmaterial zu belasten - die schwedische Entwicklung nur mit OECD-Europa als ganzes konfrontieren werde und zusätzlich noch Großbritannien und Österreich anführe, ersteres, weil dieses am radikalsten die Transformation vom Wohlfahrtsstaat zum monetaristischen, deregulierten und privatisierten Gegenkonzept durchführte, und Österreich aus (in jeder Beziehung) "naheliegenden" Gründen sowie auch deshalb, weil es in der "Systemfrage" irgendwo zwischen dem korporatistisch-sozialen schwedischen Weg und der "freien" britischen Tendenz angesiedelt ist (5).

Von Interesse ist die Zeit nach 1970, als sich die Spaltung zwischen "freien" und "sozialen" Marktkonzepten zu profilieren begann. In Tabelle 1 zeigt die erste Zeile die Wachstumsraten für die gesamte seitherige Periode mit 1994 als dem letzten Jahr, für das bei Abfassung dieses Aufsatzes revidierte OECD-Daten zur Verfügung standen. Wie ersichtlich, schneidet Schweden in diesem Vergleich (1971-1994) sehr schlecht ab. Mit einer Wachstumsrate von 1,2% bleibt es beachtlich hinter dem europäischen Durchschnitt (1,8%) zurück und erreicht nur die Hälfte des österreichi-

schen Resultats. Aber wie schon angemerkt wurde, ist der Konjunktureinbruch zu Beginn der neunziger Jahre in Schweden besonders stark ausgefallen und dies kann nicht oder höchstens zu einem geringen Teil seiner wohlfahrtsstaatlichen Strategie der vorangegangenen Jahre zugeschrieben werden. Schweden war, zusammen mit den anderen skandinavischen Staaten, stärker vom Zusammenbruch des russischen Markts betroffen, während einige andere OECD-Staaten - insbesondere Deutschland und Österreich - zumindest zu Beginn dieser Rezessionsperiode vom deutschen Wiedervereinigungsboom profitierten. Auch wurde Schweden durch seine Transformation vom Wohlfahrtsstaat zu einer EU-konformen Marktwirtschaft stärker betroffen. Tatsache ist jedenfalls, daß das schwedische Pro-Kopf-BIP zwischen 1989 und 1993 um 6,2% zurückging, während es in der europäischen OECD noch immer um 1,6% zunahm. Nur Finnland (-13,2%) schnitt schlechter ab als Schweden.

Wie schon erwähnt, wäre eine detaillierte Analyse dieser Episode sicherlich wünschenswert, aber für die Einschätzung der Wachstumsgeschichte der schwedischen Wohlfahrtsstrategie ist sie nur in geringem Maße relevant. Entscheidender ist da die Periode der Jahre vor 1990. Doch auch da gibt es je nach gewählter Periodenabgrenzung umstandsbedingte Differenzen in den Resultaten, wie beispielhaft ein Vergleich der Zeilen 2 und 3 (Tabelle 1) zeigt.

Tabelle 1: Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf (%)

	Schweden	OECD-Europa	England	Österreich
1971-1994	1,2	1,8	1,9	2,4
1971-1989	1,8	2,3	2,3	3,0
1973-1989	1,7	1,8	2,0	2,3

Q: OECD, National Accounts und eigene Berechnungen

Ein Blick auf diese beiden Zeilen genügt, um einen bemerkenswerten Unterschied in der relativen Stellung Schwedens erkennen zu lassen. Während im Vergleich 1971-1989 Schwedens Wachstumsrate (1,8%) deutlich unter dem europäischen Wert liegt, schmilzt dieser Abstand radikal, wenn man die Periode nur um zwei Jahre auf 1973-1989 verkürzt. Nun liegt Schweden mit 1,7% ungefähr im europäischen Durchschnitt, und der Abstand zu den (ebenfalls niedrigeren) Wachstumsraten Großbritanniens und Österreichs hat sich deutlich vermindert.

Der Grund für diese Diskrepanz ist, daß Schweden in Gegensatz zu den übrigen europäischen Staaten zwischen 1969 und 1971 ein überdurchschnittlich gutes Produktionsresultat erzielen konnte (+5,7% gegen 4,1%) und daher im *Wachstumsvergleich* später schlechter abschneiden mußte als die anderen Staaten, deren Vergleichsbasis ein *relativ* niedriges Ausgangsniveau war. Da die abweichende Situation 1971 weniger "normal" war als der Zustand in anderen Jahren, verzeichnen die auf 1971 aufbauenden "Verurteilungen" Schwedens die Situation. Zeile 3, der Wachstumsvergleich für 1973-89, dürfte daher aussagekräftiger sein. Die dem Europadurchschnitt ungefähr entsprechende Wachstumsrate läßt kaum eine eindeutige Aussage über Erfolg oder Mißerfolg bzw. über die genaue Rolle des schwedischen Systems zu. Noch weniger läßt sich daraus ein generelles Urteil im "Systemstreit" zuungunsten wohlfahrtsorientierter und/oder korporatistischer Strategien ableiten, wenn man die deutlich überdurchschnittliche Wachstumsrate Österreichs mit seinem "gemischten" System in die Betrachtung miteinbezieht.

Neben Zweideutigkeiten, die sich aus unterschiedlichen Periodenwahlen ergeben, gibt es – wie bereits erwähnt – auch Differenzen je nach Wahl der zum Vergleich herangezogenen Länder oder

Ländergruppen. Die soeben vorgenommenen Vergleiche zogen die europäische OECD als Vergleichsbasis heran, was aus geographischen, historischen und institutionellen Gründen ein vertretbares Vorgehen ist. Trotzdem handelt es sich noch immer um eine recht heterogene Staatengruppe, deren Wachstum durch verschiedene Faktoren beeinflusst wird.

Ein Faktor, der in der wirtschaftstheoretischen Literatur und empirischen Forschung eine Rolle spielt, ist der sogenannte "*catching-up*"-Effekt. Er besagt, daß ökonomisch weniger entwickelte Länder einen tendenziellen Wachstumsvorteil genießen, weil sie durch Nutzung der Erfahrungen der Spitzenländer Produktivitätsgewinne erzielen können. Da es unter den europäischen OECD-Staaten beachtliche Entwicklungsunterschiede gibt (gemessen am BIP/Kopf), ist es naheliegend, diesen *catching-up*-Faktor zu berücksichtigen. Korpi tut das in seinem EJ-Beitrag, indem er Schwedens Wachstumsrate der Wachstumsrate einer Gruppe von sechs der (sonstigen) reichsten OECD-Länder (Dänemark, Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweiz und England) gegenüberstellt, die ebenfalls (in Gegensatz zu Spanien, Portugal, Irland, Griechenland etc.) nicht vom *catching-up* profitieren können. Als Resultat ergibt sich für die Kernperiode 1973-1989 für diese sechs Staaten eine Wachstumsrate von 1,6%, verglichen mit 1,7% für Schweden und 1,8% für OECD-Europa. Schweden schließt also in diesem Vergleich nicht schlecht ab (6), und es wäre interessant, noch umfassendere Untersuchungen durchzuführen, in denen weitere Wachstumsfaktoren getrennt berücksichtigt werden. Was diese betrifft, bestehen allerdings noch beträchtliche Wissenslücken.

Wenden wir uns nun der zweiten Argumentationsstütze zu, die in der Kritik am schwedischen Modell eine

prominente Rolle spielt: der Produktionsleistung Schwedens im Vergleich zu anderen Staaten, gemessen am realen BIP pro Kopf der Bevölkerung. Bevor wir hier die empirischen Daten betrachten, soll nur kurz darauf hingewiesen werden, daß bei solchen Niveauvergleichen die quantitativen Unterlagen mit noch mehr Unsicherheiten belastet sind als bei dem Vergleich der Wachstumsraten. Die bereits erwähnten (länderweise unterschiedlichen) Unsicherheiten bei der Messung des nominalen BIP fallen bei Niveauvergleichen schwerer ins Gewicht als Wachstumsvergleichen, weil bei ihnen die *absoluten* Werte benötigt werden, während es bei Wachstumsvergleichen nur um die *Veränderung* dieser Werte geht, so daß (gleichbleibende) Methodendifferenzen in der Messung die Resultate wenig beeinflussen.

Noch einschneidender sind aber die Probleme, die sich daraus ergeben, daß die in verschiedenen nationalen Währungen erhobenen BIP-Werte auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden müssen (z.B. Dollar), damit die verschiedenen Niveaus vergleichbar sind. Der naheliegende Gedanke, zu diesem Zweck die jeweils existierenden Wechselkurse zu verwenden, ist unbrauchbar, weil die durch Manipulation und Spekulation beeinflussten Wechselkurse keinen verlässlichen Einblick in die entsprechenden realen Verfügbarkeiten geben, auf die es bei solchen Vergleichen ankommt. Man muß daher an Stelle der offiziellen Wechselkurse Kaufkraftparitäten (PPP=*purchasing power parities*) schätzen, welche eine realistischere Umwandlung der in nationaler Währung erhobenen BIP-Werte in eine gemeinsame Währung ermöglichen. Solche "künstliche" Wechselkurse können je nach gewählter Schätzform, die sich auf Grund verschiedener Gruppenbildungen und Preisindizes unterscheiden, beträchtlich voneinander abweichen, so daß die er-

rechneten Werte durch eine beachtliche Unschärfe belastet sind.

Um dies zu illustrieren, sind in der folgenden Tabelle 2 die Ergebnisse zweier alternativer BIP/Kopf-Vergleiche einander gegenübergestellt, die auf verschiedenen Kaufkraftberechnungen beruhen. Die Daten im ersten Teil basieren auf den Kalkulationen, die alljährlich von der OECD durchgeführt werden, während im zweiten Teil die Resultate der sogenannten Penn World Tables verwendet werden (7), die das Ergebnis eines der aufwendigsten Forschungsprojekte zur Erreichung kompatibler Werte für internationale Vergleiche ist, das auf sehr tief gegliederten Preis- und Mengenanalysen aufbaut. Gewählt wurde das Jahr 1988, da die Penn World Tables für spätere Jahre nicht in dieser Form verfügbar sind. Hier wie auch in den folgenden Überlegungen beschränke ich mich auf zwölf europäische Staaten. Wie früher bereits erwähnt, spricht vieles dafür, außereuropäische Staaten aus Heterogenitätsgründen nicht einzubeziehen. Und was (OECD-)Europa betrifft, genügt es - da es um die *relative* Stellung Schwedens im Wohlstandsgefälle geht -, die Gruppe der reicheren Staaten heranzuziehen, innerhalb derer sich Schwedens relative Positionsveränderungen vollziehen. Von den reicheren Ländern wurde nur Luxemburg ausgeklammert, da es in mancherlei Hinsicht einen Sonderfall darstellt.

Wie man aus der Tabelle erkennen kann, führen die methodologischen Unterschiede in den verwendeten PPP's zu zum Teil recht beachtlichen Unterschieden in der Rangordnung der Staaten. (Der Rangkorrelationskoeffizient zwischen den beiden Reihen beträgt nur 0,61). Eindeutig ist die Spitzenstellung der Schweiz und Norwegens (im letzteren Fall erst seit dem Ausbau der Nordseeölgewinnung). Die anderen Staaten sind alle näher dem Durchschnitt, aber in verschiedener Reihung.

Tabelle 2: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf auf Basis von Kaufkraftparitäten 1988: OECD und Penn World Table (Durchschnitt der zwölf Staaten = 100)

Land	OECD		Penn	
	Index	Rang	Index	Rang
Österreich	96	6	89	12
Belgien	95	10	91	10
Dänemark	100	5	96	7
Deutschland	94	11	100	4
Finnland	95	9	98	5
Frankreich	102	4	97	6
Italien	96	8	93	9
Niederlande	92	12	91	11
Norwegen	107	2	119	2
Schweden	103	3	103	3
Schweiz	124	1	128	1
Großbritannien	96	7	95	8

Q: OECD, National Accounts; Summers, Heston (1991); eigene Berechnungen

Krasse Unterschiede gibt es vor allem bei Österreich (an 6. Stelle bei der OECD, an 12. Stelle bei Penn), bei Deutschland (11/4) und bei Finnland (9/5). Auch die Spannweite der BIP-Niveaus unterscheidet sich in den beiden Untersuchungen: sie reicht (in Indexwerten) von 128 bis 89 bei Penn, aber nur von 124 bis 92 bei der OECD. Diese Hinweise sollten genügen, um die Unschärfe solcher Vergleiche auf Basis von Kaufkraftparitäten aufzuzeigen. Eine gewisse Vorsicht bei ihrer Interpretation ist also geboten. Allerdings ist es nicht möglich festzustellen, wie weit sich eventuelle Ungenauigkeiten in den OECD-Berechnungen, welche die alleinige Grundlage der folgenden Bemerkungen bilden, zugunsten oder zuungunsten Schwedens relativer Stellung auswirken.

Nach dieser Zwischenbetrachtung kommen wir nun zur Schwedendebatte zurück. Eines der dramatischsten Argumente in Henreksons Plädoyer gegen den schwedischen Wohlfahrtsstaat ist eine Tabelle (S. 1749), welche Kaufkraftvergleiche des BIP/Kopf der zwanzig reichsten OECD-Staaten (einschließlich der außereuropäischen Mit-

glieder) für die Jahre 1970, 1991 und 1993 präsentiert und aus der man ablesen kann, daß Schweden im Jahr 1970 Rang 3 einnahm, 1991 jedoch an 12. Stelle und 1993 an 17. Stelle stand. Auf die europäischen Staaten beschränkt (8), heißt das (siehe die ersten drei Spaltengruppen in Tabelle 3), daß Schweden vom 2. Platz 1970 auf den 9. bzw. 11. Platz in den Jahren 1991 und 1993 "herunterrutschte" (9). Das nimmt sich in der Tat wie ein Paukenschlag aus. Dieser Eindruck ändert sich allerdings sofort, wenn man bedenkt, was hier verglichen wird: 1970, eines der im Vergleich zu anderen Staaten besten Jahre Schwedens, mit 1991 und 1993, zwei Jahre, in denen Schweden - wie wir sahen - einen besonders starken Rückschlag erfährt, dessen Ursachen von Henrekson nicht weiter analysiert werden. Unbeachtet bleiben die zwanzig Jahre, die zwischen 1970 und 1990 lagen und in denen Schweden seinen Platz in der Spitzengruppe ungebrochen behaupten konnte. Die letzte Spaltengruppe in Tabelle 3 zeigt die Situation für 1989. Damals lag Schweden an 4. Stelle, und in den Jahren davor war es ebenso oder besser.

Tabelle 3: Reales Bruttoinlandsprodukt pro Kopf auf Basis von Kaufkraftparitäten in zwölf europäischen Staaten in einigen ausgewählten Jahren (Durchschnitt der 12 Staaten = 100)

Land	1970		1991		1993		1989	
	Index	Rang	Index	Rang	Index	Rang	Index	Rang
Österreich	89	9	100	5	103	4	97	7
Belgien	93	7	98	7	103	3	95	10
Dänemark	104	3	100	4	103	5	98	5
Deutschland	92	8	98	8	99	7	94	11
Finnland	84	12	89	12	84	12	98	6
Frankreich	103	4	104	3	100	6	102	3
Italien	87	10	99	6	95	9	96	8
Niederlande	101	5	94	10	95	8	93	12
Norwegen	87	11	107	2	114	2	104	2
Schweden	112	2	97	9	90	11	102	4
Schweiz	150	1	125	1	124	1	126	1
Großbritannien	95	6	89	11	91	10	95	9

Q: OECD, National Accounts und eigene Berechnungen

Weitere Details lassen das Bild selbst für 1991 weniger negativ erscheinen. Wie man sehen kann, sind die Rangziffern zum Teil durch sehr geringe Unterschiede in den Indexwerten bestimmt (z. T. im Dezimalstellenbereich, der in der Tabelle nicht enthalten ist). So waren 1991 die absoluten BIP/Kopf-Werte in den drei Staaten, welche unmittelbar vor Schweden liegen (Deutschland, Belgien, Italien), nur um 0,9%, 1,8% und 1,9% höher als der schwedische Wert. Angesichts der Unsicherheitsfaktoren liegen solche geringe Abstände durchaus in einem Fehlerbereich, der die Rangordnung beeinflussen könnte (10). Schließlich soll auch hier wieder der Vergleich mit Großbritannien und Österreich herangezogen werden: Das "deregulierte" Großbritannien "rutschte" so wie Schweden zwischen 1970 und 1993 ab (vom 6. auf den 10. Platz), während das "ähnlichere" Österreich während dem 9. auf den 4. Platz vorrückte.

Die bisherigen Betrachtungen dürften zumindest angedeutet haben, daß die bisher üblichen "Verurteilungen" des

schwedischen Modells und des wohlfahrtsstaatlichen Modells im allgemeinen auf Grund von Wachstumsvergleichen nicht unkritisch hingenommen werden können. Die vorliegenden Daten müßten durch weitere theoretische und empirische Untersuchungen durchleuchtet werden, um zu schlüssigeren Aussagen zu kommen. Aber dies allein ist für den "Systemstreit" nicht entscheidend. Die Heranziehung von Wachstums- und Niveauvergleichen des BIP als einzigen Maßstab für den Erfolg oder Mißerfolg wohlfahrtsstaatlicher und/oder ökologischer Alternativkonzepte geht am Problem vorbei. Sie zeugt nur von der Vorrangstellung, welche die Ökonomen unter den Sozialwissenschaftlern einnehmen, wenn es um sozio-ökonomische Fragestellungen geht. Sie können mit der "Markteffizienz" ihrem speziellen Werturteil und dem bestimmter Interessengruppen eine Vorrangstellung einräumen (11).

Aber der wesentliche Sinn sozialer und ökologischer Konzepte ist es, daß auch andere Werturteile zur Geltung

kommen sollen. Auch für den Wohlfahrtsstaat oder ein "*sustainable development*" gilt der Satz, daß "there is no such thing as a free lunch". Auch der Wohlfahrtsstaat "kostet" etwas, und es mag wert sein, einige seiner Ziele, wie hohe Beschäftigung, gleichmäßigere Lebenschancen und Einkommensverteilungen, bessere Umweltbedingungen etc., mit etwas weniger und andersartigem Wachstum zu "bezahlen". Ohne auf diese Frage im Detail einzugehen, seien zum Abschluß zwei Beispiele gegeben, wie alternative Wertungen neue Perspektiven in die Diskussion einbringen können.

Das erste Beispiel zieht einen etwas zwiespältigen, aber nicht ganz uninteressanten Index heran, den sogenannten "Misery-Index", der einfach - von der Annahme ausgehend, daß Preisstabilität und hohe Beschäftigung eine besondere Priorität genießen - die Inflationsrate und die Arbeitslosenrate addiert und Staaten umso höher einstuft, je niedriger dieser Indexwert ist. Tabelle 4 enthält diesen Index für die zwölf europäischen Staaten unseres Vergleichs für die Jahre 1989 und 1995 und zeigt, daß Schweden zwar auch in diesem

Fall abgerutscht ist, aber nicht wie früher auf den 11. Platz, sondern zusammen mit Dänemark und Großbritannien "nur" auf den 7. Platz.

Etwas drastischer, wenn auch wahrscheinlich umstrittener, ist der Hinweis von Dowrick im EJ-Symposium, daß man statt der rein ökonomischen Kriterien auch andere Kriterien heranziehen könne, wenn es um *Wohlfahrtsvergleiche* geht. So weist er z.B. auf Daten aus dem Human Development Report der United Nations aus dem Jahr 1994 hin, denen zufolge Schweden zwar weltweit nur an 12. Stelle steht, was das BIP/Kopf betrifft, daß aber in der Rangordnung nach der Lebenserwartung Schweden an 4. Stelle steht und Länder wie die USA, Deutschland und Großbritannien um ca. zwei Jahre übertrifft. Und er fügt hinzu (S. 1773) - und mit diesen Worten möchte ich schließen - "It is not unreasonable to suppose that a representative household in Sweden might refuse the offer of a 15% rise in income, their GDP shortfall relative to Germany, if they would thereby have to cut two years off the live expectancy of each member of the family".

Tabelle 4: Misery-Index

Land	1989		1995	
	Index	Rang	Index	Rang
Österreich	5,6	2	5,9	2
Belgien	12,4	8	10,8	6
Dänemark	14,1	11	12,1	7
Deutschland	9,7	6	10,1	5
Finnland	10,1	7	18,1	12
Frankreich	13,0	9	13,4	10
Italien	18,7	12	16,5	11
Niederlande	9,2	4	8,5	4
Norwegen	9,5	5	7,4	3
Schweden	7,8	3	12,1	7
Schweiz	3,7	1	5,4	1
Großbritannien	14,0	10	12,1	7

Q: OECD

Anmerkungen

- (1) Bezeichnenderweise trägt die englische Fassung des einflußreichen Berichts der Lindbeck-Kommission über die Politikaufgaben nach 1990 den Titel "Turning Sweden Around"; Lindbeck u.a. (1995).
- (2) Morgenstern (1965).
- (3) Kleinere, unwesentliche Abweichungen gibt es nur bei einigen Daten (hauptsächlich ab 1990), da mir bereits spätere OECD-Publikationen (OECD, National Accounts, Vol. I, 1996) zur Verfügung standen als den EJ-Autoren und diese revidierte und weiterführende Daten enthalten.
- (4) Zwischen den beiden Maßstäben bestehen natürlich im Laufe der Zeit gewisse Zusammenhänge. Rascheres Wachstum im Vergleich zu anderen Staaten hat Rückwirkungen auf die Niveaurelationen. Aber jede dieser Methoden hat ihre eigenen Aussagen und Probleme.
- (5) Ich habe nicht den Eindruck, daß die folgenden Bemerkungen unter der Vernachlässigung der anderen europäischen Staaten leiden. Die Beschränkung auf die *europäische* OECD erfolgt jedoch bewußt, da die Einbeziehung der USA und besonders Japans wohl zusätzliche Überlegungen verlangen würde.
- (6) Es ist bezeichnend für die Hitze des Systemstreits, daß Henrekson in diesem Zusammenhang Korpi beschuldigt, die USA, Kanada und Luxemburg bei den reichen Ländern nicht berücksichtigt zu haben. Ganz abgesehen davon, daß sich hierfür gute Gründe finden lassen (Luxemburg als Sonderfall, USA und Kanada als außereuropäische Region), fällt auf, daß Henrekson in einem anderen Zusammenhang Mexiko ausschaltet, weil es "nicht in den Rahmen paßt". Würde man übrigens Japan mit seiner 3%-Wachstumsrate (1973–1989) des BIP/Kopf als Vergleich heranziehen, müßten sich – mit Ausnahme von Norwegen und Irland – alle europäischen OECD-Staaten wegen augenfällig niedrigeren Wachstums gegenüber dem zweifellos unterschiedlichen "japanischen System" zu verteidigen haben.
- (7) Summers, Heston (1991).
- (8) Und unter Verwendung der revidierten OECD-Werte.
- (9) Analoge Resultate gelten für 1994.
- (10) Es ist selbstverständlich auch möglich, daß die Fehlerkonstellation die Stellung Schwedens zu günstig einreicht. Es soll nur auf die Notwendigkeit hingewiesen werden, die Daten mit Vorsicht zu gebrauchen.
- (11) Wie exklusiv das Wirtschaftswachstum (am Markt) von den meisten Ökonomen als Maßstab für Leistungsvergleiche angewendet wird, kann man daran erkennen, daß auch Ökonomen, welche in Diskussionen über gesellschaftliche Bewertungen durchaus bereit sind, dem bekannten Vorschlag von Rawls (1971) zu folgen, wirtschaftliche Änderungen dann als "besser" zu bewerten, wenn sie für die *untersten* Einkommensschichten Verbesserungen bringen, diese und andere Alternativen sofort außer acht lassen, wenn es zu aktuellen und politisch brisanten Vergleichen kommt. Dann zählen nur mehr die Wachstumsraten.

Literatur

- Economic Journal, Controversy: Economists, the Welfare State and Growth: The Case of Sweden, in: ebenda 106 (1996) 1725–79.
- Lindbeck, A.; Molander, P.; Persson, T.; Petersen, O.; Sandrew, A.; Swedenborg, B.; Thygesen, N., *Turning Sweden Around* (Cambridge, Mass. 1995).
- Morgenstern, O., *On the Accuracy of Economic Observations* (Princeton 1965).
- Rawls, J., *A Theory of Justice* (Cambridge, Mass. 1971).
- Summers, H.; Heston, A., *The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1955–1988*, in: *Quarterly Journal of Economics* 106/2 (1991) 327–68.

BERICHTE UND DOKUMENTE

Beeinflußt die Wahl des gesetzlichen Steueranknüpfungspunktes die ökonomische Steuerinzidenz? Eine experimentelle Untersuchung

**Rudolf Kerschbamer,
Georg Kirchsteiger**

1. Einleitung

Eine für wirtschaftspolitische Überlegungen wichtige Frage ist die, wer eine gegebene Steuer letztendlich trägt. Die Steuergesetze legen nur die gesetzliche Steuerinzidenz fest, d.h. sie bestimmen nur, wen die rechtliche Verpflichtung zur Bezahlung einer Steuer trifft. Um festzustellen, wer eine Steuer letztendlich trägt, müssen wir aber über die Steuergesetze hinausschauen: Die Wirtschaftssubjekte werden ihre Entscheidungen der Steuer anpassen und dadurch die Situation anderer Wirtschaftssubjekte beeinflussen. So kann die Erhöhung der von den Arbeitnehmern zu entrichtenden Lohnsteuer z.B. zu einer Erhöhung des Bruttolohnsatzes führen, wodurch ein Teil der Steuerlast - in einem ersten Schritt - auf die Arbeitgeber überwältzt wird. Oder eine Verbrauchsteuer (z.B. die Mehrwertsteuer), die dem Produzenten bzw. Verkäufer auferlegt wird, kann diesen zu einer Preiserhöhung veranlassen, mit der er einen Teil der Steuerlast - in ei-

nem ersten Schritt - auf die Käufer weiterwälzt. Auf jeden Fall wird die sich ergebende Kette von Anpassungen - der Prozeß der Steuerüberwälzung - zu einer endgültigen Lastenverteilung oder ökonomischen Inzidenz führen, die - abhängig von der Struktur des Marktes - mehr oder weniger stark von der rechtlichen Zahlungsverpflichtung abweicht.

Für Zwecke wirtschaftspolitischer Überlegungen ist natürlich die ökonomische und nicht die gesetzliche Steuerinzidenz relevant. Mit der Frage der ökonomischen Inzidenz beschäftigt sich die Finanzwissenschaft in der sogenannten Steuerinzidenzlehre.

Ein grundlegendes und theoretisch äußerst robustes Ergebnis dieser Steuerinzidenzlehre ist die sogenannte Steueräquivalenz. Diese besagt, daß das Ergebnis einer Steuer unabhängig davon ist, auf welcher Seite eines Marktes sie eingehoben wird (1). So sollte es für die ökonomische Inzidenz z.B. irrelevant sein, ob die Sozialversicherungsabgaben von der Arbeitgeber- oder von der Arbeitnehmerseite abzuführen sind, und die Beschäftigungseffekte sollten in beiden Fällen dieselben sein.

Das Äquivalenzresultat der Steuerinzidenzlehre steht sowohl zur steuerpolitischen Realität als auch zur wirtschaftspolitischen Diskussion im Widerspruch. So wird vom Gesetzgeber sehr wohl penibel zwischen vom Arbeitnehmer und vom Arbeitgeber abzuführenden Steuern und Abgaben unterschieden, und die die Steuergesetzgebung begleitenden Diskussionen lassen vermuten, daß das Motiv für diese Unterscheidung nicht bloß die Minimierung der mit der Steuereinkhebung direkt verbundenen Kosten ist, sondern daß

durch die Wahl des Steueranknüpfungspunktes (gesetzliche Inzidenz) sehr wohl auch versucht wird, auf die tatsächliche Lastenverteilung (ökonomische Inzidenz) Einfluß zu nehmen. Und in der wirtschaftspolitischen Diskussion der letzten Jahre (Stichwort: "Industriestandort Österreich") spielt die Höhe der Lohnnebenkosten eine wichtige Rolle, während die Höhe der von den Arbeitnehmern zu entrichtenden Abgaben kaum diskutiert wird. Offenbar glauben die Diskutanten, daß eine Reduktion der von den Arbeitgebern abzuführenden Abgaben (z.B. die Arbeitgeberbeiträge zur Sozial- und Arbeitslosenversicherung) unmittelbar eine Reduktion der für den Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit anfallenden Kosten bedeutet, während eine Reduktion der von den Arbeitnehmern zu entrichtenden Steuern und Abgaben (z.B. Lohnsteuer, Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung) diese Kosten kaum beeinflußt. Das Äquivalenzresultat der Steuerinzidenzlehre würde hingegen implizieren, daß nur die Höhe der Gesamtbelastung (nicht aber deren gesetzliche Aufteilung) für das Ergebnis relevant ist.

Das Äquivalenzresultat der Steuerinzidenzlehre beruht auf der Annahme, daß sich die Wirtschaftssubjekte bei ihren Entscheidungen völlig rational und egoistisch nur an ihrem eigenen Nettovorteil orientieren. (Man stelle sich vor, daß die Sozialversicherungsbeiträge um z.B. öS 100 pro Beschäftigten erhöht werden müßten. Diskutiert werden zwei Möglichkeiten, diesen Betrag einzuheben: Entweder sind die öS 100 vom Arbeitnehmer oder vom Arbeitgeber abzuführen. Nun ist es einem rational und egoistisch handelnden Arbeitnehmer gleichgültig, ob bei gleichbleibendem Bruttolohn der Arbeitgeber die öS 100 abführt oder bei um öS 100 gestiegenem Bruttolohn er selbst die Abgabe entrichtet). Neuere empirische Studien haben jedoch ge-

zeigt, daß sich Wirtschaftssubjekte in der Realität oft nicht so rational und egoistisch verhalten, wie von der Wirtschaftstheorie unterstellt (2). Deshalb (und wegen der oben beschriebenen Diskrepanz zwischen Theorie und wirtschaftspolitischer Diskussion bzw. Realität) erscheint uns eine empirische Überprüfung des Äquivalenzresultates wichtig, insbesondere da eine Falsifizierung bedeutende wirtschaftspolitische Konsequenzen hätte.

Eine empirische Überprüfung des Äquivalenzergebnisses mit Felddaten ist schwierig, da die beobachtete Höhe von Brutto- und Nettolöhnen und -preisen, von Beschäftigung und Umsätzen etc. das Ergebnis vieler Faktoren (Konjunkturlage, demographische Entwicklungen etc.) und nicht nur der Besteuerung ist. Mit anderen Worten, es lassen sich in der Realität weder im historischen Vergleich noch im Ländervergleich Situationen finden, die sich bei sonst identischen Rahmenbedingungen nur im Anknüpfungspunkt einer Steuer unterscheiden.

Eine andere Möglichkeit einer empirischen Überprüfung des Äquivalenzresultates sind Experimente im Labor (3). Bei dieser im letzten Jahrzehnt in der Volkswirtschaftslehre immer wichtiger gewordenen Methode werden Personen mit einer ökonomischen Entscheidungssituation konfrontiert und ihre Wahlhandlungen beobachtet. Diese Methode bietet den Vorteil, daß die Beobachtungen unter kontrollierten Bedingungen gemacht werden, was die Ableitung von Kausalzusammenhänge erleichtert.

In diesem Papier überprüfen wir das Äquivalenzresultat der Steuerinzidenzlehre mit Hilfe eines einfachen Experiments. Zu Beginn des Experiments werden die Experimentteilnehmer von den Experimentatoren in zwei Gruppen eingeteilt. Mitglieder der einen Gruppe werden als Personen X bezeichnet, Mitglieder der anderen Gruppe als Per-

sonen Y. Nun werden aus je einem Mitglied jeder Gruppe Paare gebildet. Jedes Paar kann nach gewissen Regeln einen Geldbetrag unter sich aufteilen. Einigt sich ein Paar auf eine Aufteilung der Summe zwischen den Beteiligten, dann wird eine Steuer fällig. In der Hälfte der Paare muß die Steuer von der jeweiligen Person X, in der anderen Hälfte von der jeweiligen Person Y abgeführt werden.

Das Experiment wurde in zwei Varianten durchgeführt: In der "Nichtversicherungsvariante" (N) enthalten die Gruppen X und Y genau gleich viele Mitglieder, und bei der Einteilung in Paare kommen alle Experimenteilnehmer zum Zuge. In dieser Variante erhalten die Spieler keine Begründung für die Einhebung der Steuer. In der "Versicherungsvariante" (V) ist eine der beiden Gruppen größer als die andere, und bei der Einteilung in Paare bleiben einige Experimenteilnehmer unberücksichtigt. Diese Teilnehmer setzen aus und erhalten dafür eine monetäre Entschädigung. Jenen Experimenteilnehmern, denen ein Partner zugeteilt wird, wird mitgeteilt, daß die abzuführende Steuer zur Bezahlung der Entschädigungen an die inaktiven Kollegen verwendet wird.

Bei Gültigkeit des Äquivalenzresultates sollte die Aufteilung der Nettosumme zwischen X und Y in beiden Experimentvarianten unabhängig davon sein, auf welcher "Seite des Marktes" (also bei X oder Y) die Steuer eingehoben wird.

Wir zeigen, daß das Äquivalenzresultat der Steuerinzidenzlehre in keiner der beiden Varianten unseres Experiments gilt: Ist die Steuer von Personen der Gruppe X abzuführen, so tragen diese einen größeren Teil der Steuerlast, als wenn die Steuer von Personen der Gruppe Y abzuführen ist, und umgekehrt. Die tatsächliche Steuerlastverteilung (der Ort der ökonomischen Inzidenz) ist damit vom Steueran-

knüpfungspunkt (dem Ort der gesetzlichen Inzidenz) abhängig. Die Abhängigkeit ist in der "Versicherungsvariante" unseres Experiments größer als in der "Nichtversicherungsvariante".

Der Grund für die Abhängigkeit der tatsächlichen Steuerlastverteilung vom Steueranknüpfungspunkt ist, daß sich viele Experimenteilnehmer bei ihren Entscheidungen nicht (nur) am eigenen Netto-, sondern (auch) am Bruttogewinn orientieren. Offenbar haben diese Spieler das Gefühl, daß eine Partei aus Fairneßüberlegungen einen größeren Teil der Steuerlast tragen soll, wenn sie selbst die Pflicht zur Abführung der Steuer trifft, und einen geringeren Teil, wenn die andere Seite des Marktes die Steuer zu entrichten hat. Erstaunlich an diesem Gerechtigkeits- oder Fairneßgefühl ist, daß offenbar schon die Autorität des Experimentators ausreicht, um den Referenzpunkt der Spieler für ihre Fairneßüberlegungen festzulegen bzw. zu verschieben. Daß die Ergebnisse in der Versicherungsvariante unseres Experiments stärker von den in der Theorie prognostizierten Resultaten abweichen als in der Nichtversicherungsvariante, ist wohl darauf zurückzuführen, daß die Experimenteilnehmer in der Versicherungsvariante einen Sinn in der Einhebung der Steuer sehen, und daß diese "Sinnhaftigkeit" den Respekt der Spieler vor der vom Experimentator vorgenommenen Aufteilung der Steuerabführungspflicht auf die beiden Marktseiten stärkt.

In der Realität ist der Grund für die Einhebung einer Steuer wohl im allgemeinen weit plausibler als der von uns den Experimenteilnehmern mitgeteilte. Außerdem findet die Autorität des Gesetzgebers in der Realität wohl stärkere Akzeptanz als die Autorität des Experimentators in unserem Experiment. Schließlich wird den Wirtschaftssubjekten in der Realität durch das Ausverhandeln der Aufteilung der Steuer- bzw. Abgabeneinhebung auf die beiden

Marktseiten durch Interessenvertreter (Sozialpartner) oft noch zusätzlich suggeriert, daß diese Aufteilung als Endergebnis der Steuererstrebenswert oder fair wäre. Das sollte die in unserem Experiment beobachteten Effekte in der Realität noch verstärken.

Der Rest des vorliegenden Papiers ist wie folgt gegliedert: In Kapitel zwei beschreiben wir das durchgeführte Experiment. Kapitel drei dient der Präsentation der Ergebnisse. Das Papier endet mit einer Diskussion von wirtschaftspolitischen Implikationen und mit einigen Schlußbemerkungen in Kapitel vier.

2. Das Experiment

Um das Äquivalenzresultat der Steuerinzidenzlehre empirisch zu überprüfen, haben wir eine Serie von insgesamt zwanzig Experimentsitzungen durchgeführt. Für jede dieser Sitzungen haben wir je nach Experimentvariante (siehe unten) entweder zehn oder zwölf Experimentteilnehmer rekrutiert. Den prospektiven Teilnehmern wurden öS 100 für ihr Erscheinen zu der jeweiligen, etwa 45 Minuten dauernden Sitzung versprochen. Außerdem wurde ihnen zugesichert, daß alle Gewinne, die sie durch die Entscheidungen im Experiment machen würden, aufaddiert und am Ende der jeweiligen Sitzung in bar an sie ausbezahlt würden (4). Die Rekrutierung erfolgte an der Universität Wien unter Studenten diverser Studienrichtungen, wobei Studenten der Volks- und Betriebswirtschaftslehre wegen "Befangenheit" aufgrund ihres Vorwissens von der Teilnahme ausgeschlossen waren. Um sicherzustellen, daß die Beobachtungen in den einzelnen Sitzungen voneinander unabhängig sind, war die Teilnahme an mehr als einer Sitzung untersagt.

Zu Beginn jeder der zwanzig Experimentsitzungen wurden die Experimentteilnehmer von den Experimentatoren in zwei Gruppen, Gruppe X und Gruppe Y, eingeteilt. Diese beiden Gruppen

wurden räumlich voneinander getrennt. Dann wurden in jeder Sitzung zwischen vier und sechs Runden des folgenden Spiels gespielt: Am Anfang der jeweiligen Runde wurden Paare gebildet, wobei jeweils einer Person der Gruppe X eine Person der Gruppe Y zugeteilt wurde. Um die Entscheidungen der Experimentteilnehmer in den einzelnen Runden voneinander unabhängig zu machen, wurde bei der Partner-Zuteilung durch die Experimentatoren darauf geachtet, daß jeder Spieler in jeder Runde einen neuen Partner erhielt, d.h., kein Teilnehmer wurde zweimal mit derselben Person "gepaart". In jeder Runde konnte jedes Paar einen Betrag von öS 70 untereinander aufteilen. Dieser Betrag war in allen Sitzungen, in allen Runden und für alle Paare gleich und allen Experimentteilnehmern bekannt. Die Aufteilung erfolgte nach folgenden Regeln: Zuerst hatte die jeweilige Person X einen schriftlichen Aufteilungsvorschlag vorzulegen, d.h. Spieler X legte fest, welchen Anteil an den öS 70 seiner Ansicht nach sein Partner Y erhalten sollte. Die Aufteilungsvorschläge ("Angebote") aller Mitglieder der Gruppe X wurden dann von dem im Raum anwesenden Experimentator eingesammelt und telefonisch dem zweiten Experimentator mitgeteilt. Dieser gab die Angebote nun schriftlich an die jeweilige Person Y weiter, ohne allerdings die Identität des jeweiligen Anbieters preiszugeben. Jede Person Y konnte nun entscheiden, ob sie "ihr" Angebot annehmen wollte oder nicht. Die Annahme- oder Ablehnungsentscheidungen wurden dann von dem im Raum Y anwesenden Experimentleiter eingesammelt, dem zweiten Experimentator telefonisch weitergeleitet und schließlich den jeweiligen X-Spielern mitgeteilt. Mit dieser Mitteilung endete die jeweilige Runde. Danach begann entweder eine neue Runde, oder die Sitzung war zu Ende.

Das oben beschriebene Spiel wurde

in vier verschiedenen Designs gespielt. Jedes Design kam in fünf der zwanzig Sitzungen zur Anwendung. Inhaltlich bildeten jeweils zwei Designs ein Designpaar. Im folgenden bezeichnen wir das erste Paar als "Nichtversicherungsvariante", das zweite als "Versicherungsvariante".

Für die "Nichtversicherungsvariante" (N) wurden pro Sitzung zwölf Studenten rekrutiert. Die erschienenen Experimenteilnehmer wurden gleichmäßig auf die Gruppen X und Y aufgeteilt, d.h., es wurde darauf geachtet, daß es genauso viele Spieler X wie Spieler Y gab (5). Die Gewinne der Spieler wurden folgendermaßen ermittelt: Wurde ein Angebot abgelehnt, so verfiel die Summe von öS 70, und weder die entsprechende Person X noch deren Partner machte einen Gewinn. Wurde das Angebot angenommen, so ergab sich der Bruttogewinn der Person X durch Abzug des Angebots von den öS 70. Der Bruttogewinn der Person Y bestand aus dem Angebot. Vom Bruttogewinn mußte bei Annahme des Angebots von einem der Partner eine Steuer in der Höhe von öS 20 abgeführt werden. In der Hälfte der Sitzungen, in der die "Nichtversicherungsvariante" gespielt wurde, mußte die jeweilige Person X die Steuer entrichten (wir bezeichnen dieses Design im folgenden mit NX), in der anderen Hälfte die Person Y (dieses Design wird im folgenden mit NY bezeichnet). Den Spielern wurde weder eine Begründung für die Einhebung der Steuer noch für die Wahl des Steueranknüpfungspunktes gegeben. Um das Auftreten von "Verlustabweisung" (*loss aversion*) zu verhindern, waren die möglichen Angebote in beiden Designs so beschränkt, daß keiner der Partner in irgendeiner Runde eine negative Auszahlung erhalten konnte (6).

Für die "Versicherungsvariante" (V) wurden pro Sitzung zehn Studenten rekrutiert. Die erschienenen Experimenteilnehmer wurden so auf die Gruppen

X und Y aufgeteilt, daß die Gruppe Y um zwei Spieler mehr enthielt als die Gruppe X. Bei der Partnerzuteilung durch die Experimentatoren gingen daher in jeder Runde zwei Personen der Gruppe Y leer aus, d.h., diese Spieler erhielten keinen Partner. Innerhalb der einzelnen Sitzungen wurde darauf geachtet, daß jedes Mitglied der Gruppe Y, in gleich vielen Runden keinen Partner erhielt. Wieder wurde jedem "aktiven" Spieler in jeder Runde ein neuer Partner zugeteilt. Die Auszahlungen an die Experimenteilnehmer ergaben sich wie folgt: Jene Mitglieder der Gruppe Y, denen in der jeweiligen Runde kein Partner zugeteilt wurde, erhielten in dieser Runde eine Entschädigung von öS 20. Die Bruttogewinne der jeweils "aktiven" Spieler wurden nach denselben Regeln ermittelt wie in der Nichtversicherungsvariante. Vom Bruttogewinn mußte bei Annahme des Angebots wieder von einem der Partner eine Steuer in der Höhe von öS 20 abgeführt werden. In der einen Hälfte der Sitzungen mußte die jeweilige Person X die Steuer entrichten (dieses Design wird im folgenden mit VX bezeichnet), in der anderen Hälfte der Sitzungen die Person Y (Design VY). Als Begründung für die Einhebung der Steuer wurde nun angegeben, daß Gelder für die Zahlung der Entschädigungen an die jeweils "inaktiven" Kollegen benötigt würden. Die Wahl des jeweiligen Steueranknüpfungspunktes wurde - wie in der Nichtversicherungsvariante - nicht begründet. Wieder waren die möglichen Angebote in beiden Designs so beschränkt, daß keiner der Partner in irgendeiner Runde einen Verlust machen konnte.

Um sicherzustellen, daß alle Experimenteilnehmer die in ihrer jeweiligen Sitzung geltenden Spielregeln verstanden hatten, mußten die prospektiven Spieler zu Beginn der jeweiligen Sitzung schriftlich einige Fragen beantworten. Nachdem die Experimentatoren die

Antworten überprüft und alle Unsicherheiten beseitigt hatten, wurde außerdem eine Proberunde des jeweiligen Designs (d.h. ohne monetäre Konsequenzen für die Teilnehmer) gespielt. Erst nach Beendigung dieser Proberunde fanden die vier bis sechs Runden des eigentlichen Spiels statt.

Alle vier der oben beschriebenen Spieldesigns (NX, NY, VX und VY) sind spieltheoretisch betrachtet sogenannte einfache Ultimatumspiele. Bei rational und egoistisch handelnden Spielern sollte der "Anbieter" in so einem Ultimatumspiel (in unserem Experiment die jeweilige Person X) sein Angebot so wählen, daß sein Partner (die jeweilige Person Y) bei Annahme einen Nettogewinn von knapp mehr als Null erzielt, und der Partner sollte das Angebot akzeptieren (7). Dieses Ergebnis sollte unabhängig vom Vorhandensein etwaiger Steuern sein. In unseren Designs NX und VX sollte die jeweilige Person X also ein Angebot von knapp mehr als öS 0 machen, in den Designs NY und VY sollten die Angebote bei knapp über öS 20 liegen. Die Angebote sollten angenommen werden.

Neuere experimentelle Studien haben gezeigt, daß sich Teilnehmer von Ultimatumspielen oft anders verhalten, als von der Wirtschaftstheorie unterstellt: Die Angebote sind im Schnitt so, daß den jeweiligen Partnern bei Annahme netto nicht unbeträchtliche Gewinne verbleiben. Versucht ein Anbieter den Nettogewinn seines Partners auf Null oder fast Null zu drücken, so lehnt dieser das Angebot oft ab (8). Dieses - von den Voraussagen der Standardtheorie abweichende - Verhalten wird oft mit Fairnessüberlegungen erklärt: Manche "Rezipienten" (in unserem Experiment: Personen der Gruppe Y) lehnen niedrige Angebote einfach deshalb ab, da sie solche als unfair ansehen. Die "Anbieter" (hier Personen der Gruppe X) sind großzügig, entweder weil sie befürchten, daß zu niedrige Angebote

als unfair angesehen und abgelehnt werden, oder weil sie selbst fair sein wollen. Diese in den experimentellen Studien beobachteten "Ultimatumspieeffekte" per se eignen sich nicht als Erklärung für eine Verletzung des Äquivalenzresultats. Wenn sich die Fairnessüberlegungen der Spieler an den Nettogewinnen orientieren, dann sollten die in den Experimenten beobachteten Nettogewinne unabhängig davon sein, welche Seite eine Steuer abzuführen hat. Eine Verletzung der Steueräquivalenz kann sich nur dann ergeben, wenn sich die Fairnessnormen, die dem Verhalten der Wirtschaftssubjekte zugrundeliegen, an den Bruttogewinnen orientieren.

3. Ergebnisse

Wie oben beschrieben, kam jedes Design in fünf der zwanzig Sitzungen zur Anwendung. Jede Sitzung dauerte ca. 45 Minuten, und im Durchschnitt verdiente ein Experimenteilnehmer öS 189. Insgesamt nahmen 48 Personen an den NX-, 52 Personen an den NY-, 46 Personen an den VX- und 44 Personen an den VY-Sitzungen teil (9). Die Teilnehmer waren Studenten der Rechtswissenschaften, der Wirtschaftsinformatik und der Psychologie.

In den NX-Sitzungen wurden insgesamt 116, in den NY-Sitzungen 138, in den VX-Sitzungen 102 und in den VY-Sitzungen 93 Angebote gemacht. In den NX-Sitzungen wurden 24, in den NY-Sitzungen 33, in den VX-Sitzungen 22 und in den VY-Sitzungen 15 Angebote abgelehnt.

Die wesentlichen Resultate sind in Tabelle 1 zusammengefaßt. In der mittleren Zeile dieser Tabelle stehen die Durchschnittsangebote, die im jeweiligen Design von Personen der Gruppe X an deren Partner gemacht wurden. In der rechten Zeile sind die angenommenen Durchschnittsangebote verzeichnet. Alle Angebote sind netto, d.h. nach Abzug der Steuer.

Tabelle 1:
Durchschnittliche Angebote

Design	Netto- angebot	akzeptiertes Nettoangebot
NX	21.1	22.4
NY	17.6	18.9
VX	21.8	23.6
VY	17.0	18.5

Wie aus der Tabelle ersichtlich, widersprechen die Ergebnisse unseres Experiments dem Äquivalenzresultat der Steuerinzidenzlehre. In beiden Experimentvarianten ist es für Personen der Gruppe Y besser (und für X schlechter), wenn X die Steuer abführen muß. So wurden den Personen der Gruppe Y in der Nichtversicherungsvariante im Durchschnitt öS 21,10 netto angeboten, wenn X die Steuer abführen mußte. Mußte hingegen Y die Steuer entrichten, betrug das Nettoangebot im Durchschnitt nur öS 17,60. Je nachdem, wer die Steuer abführen mußte, ergab sich damit ein Unterschied von öS 3,50. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man die angenommenen Nettoangebote vergleicht.

Noch ausgeprägter ist die Verletzung des Äquivalenzresultates bei der Versicherungsvariante unseres Experiments. Hier beträgt der durchschnittliche Unterschied bei den Nettoangeboten öS 4,80, und bei den angenommenen Nettoangeboten öS 5,10, d.h. mehr als ein Viertel der Höhe der Steuer. Alle Unterschiede sind statistisch hoch signifikant.

Unsere Resultate zeigen, daß für die Entscheidungen der Experimenteileilnehmer nicht nur die Nettogewinne relevant waren: Die Norm, die festlegt, ob ein Angebot angemessen ist, hängt offensichtlich auch vom Bruttogewinn ab. Dies impliziert, daß - in Verletzung des Äquivalenzresultates der Steuerinzidenzlehre - eine Partei netto schlech-

ter gestellt ist, wenn sie selbst die Steuer abzuführen hat, als wenn die Steuer auf der anderen Seite des Marktes eingehoben wird.

4. Schlußbemerkungen

Das Äquivalenzresultat der Steuerinzidenzlehre besagt, daß das Ergebnis einer Steuer unabhängig davon ist, auf welcher Seite eines Marktes sie eingehoben wird. Aus dem Äquivalenzresultat folgt, daß mit der Wahl der Marktseite weder Gerechtigkeits-, noch Stabilisierungs- oder Wachstumsziele verfolgt werden können, und daß auch das Ausmaß der sogenannten Mehrbelastung (*"Excess Burden"*) von dieser Wahl nicht beeinflussbar ist. Steuern und Abgaben sollten in einem "guten Steuersystem" daher einfach auf jener Seite des Marktes eingehoben werden, wo die Verwaltungs- und Entrichtungskosten am geringsten sind.

In beiden Varianten unseres Experiments ist die tatsächliche Steuerlast, die eine Partei zu tragen hat, in jenem Design, in dem diese Partei selbst die Steuer abzuführen hat, größer als in dem Design, in dem die Steuer "auf der anderen Seite des Marktes" eingehoben wird. Die tatsächliche Steuerlastverteilung (der Ort der ökonomischen Inzidenz) ist damit - in Verletzung des Äquivalenzresultates der Steuerinzidenzlehre - vom Steueranknüpfungspunkt (dem Ort der gesetzlichen Inzidenz) abhängig. Diese Abhängigkeit ist in jener Experimentvariante größer, in der den Experimenteilnehmern eine Begründung für die Einhebung der Steuer gegeben wird.

In der Realität ist die Begründung für die Einhebung einer Steuer wohl im allgemeinen weitaus plausibler als die in unserem Experiment vorgebrachte. Außerdem wird den Wirtschaftssubjekten in der Realität mit der Wahl des Steueranknüpfungspunktes oft suggeriert, daß mit dieser Wahl die Erreichung irgendwelcher Gerechtigkeitsvor-

stellungen bezweckt wird. Das sollte die in unserem Experiment beobachtete Abhängigkeit in der Realität noch weiter verstärken.

Die Abhängigkeit der ökonomischen von der gesetzlichen Inzidenz hat eine Reihe von steuer- und wirtschaftspolitischen Implikationen: Eine der wichtigsten ist, daß bei der Wahl des Steueranknüpfungspunktes nicht nur das Ziel der Minimierung der Verwaltungs- und Erhebungskosten zu verfolgen ist, sondern daß verschiedene Ziele oder "Anforderungen an ein gutes Steuersystem", wie z.B. Steuergerechtigkeit, Minimierung der mit der Steuer verbundenen "Mehrbelastungen", wirtschaftliche Stabilität, Vollbeschäftigung, Wachstum, geringe Verwaltungs- und Erhebungskosten etc., gegeneinander abzuwägen sind. Aus unserem Ergebnis, daß die Steuerlast einer Partei dann größer ist, wenn diese Partei selbst die Steuer zu entrichten hat, lassen sich einige konkrete Handlungsanleitungen für die Steuer- und Wirtschaftspolitik ableiten: Ist das Hauptziel einer Änderung des Steuersystems etwa die Reduktion der bei den Unternehmen für den Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit anfallenden Kosten, so ist eine Verringerung der von den Arbeitgebern abzuführenden Abgaben (z.B. Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) günstiger als eine gleichgroße Verringerung der von den Arbeitnehmern zu entrichtenden Steuern und Abgaben (z.B. Lohnsteuer, Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung). Soll andererseits, aus Gerechtigkeitsüberlegungen oder zur Ankurbelung der Konsumnachfrage, die Kaufkraft der Arbeitnehmer erhöht werden, so bringt eine Verringerung der Lohnsteuer mehr als eine Verringerung der von den Arbeitgebern abzuführenden Lohnnebenkosten im selben Ausmaß. Das Ziel der Minimierung der mit einer Steuerverbundenen Mehrbelastungen wird wiederum eher erreicht, wenn die Steuer auf der unela-

stischeren Seite eines Marktes eingehoben wird. Eine Lenkungsabgabe zur Verringerung des Konsums von umweltbelastenden Produkten sollte andererseits auf der elastischeren Seite des Marktes eingehoben werden.

Neben den steuer- und wirtschaftspolitischen Implikationen bieten die Ergebnisse unserer Studie auch eine Erklärung für eine Reihe empirischer Beobachtungen. So ist etwa die in vielen westeuropäischen Ländern bestehende Aufteilung der Steuer- bzw. Abgabeneinhebung auf beide Marktseiten (wie etwa die Aufteilung in Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung) - trotz der damit verbundenen Duplizierung der Verwaltungs- und Erhebungskosten - im Lichte unserer Ergebnisse verständlich; ebenso die ungenügende Weitergabe von Mehrwertsteuersenkungen an die Konsumenten, die starke Abneigung der Unternehmer gegen eine Verschiebung der Steuer einhebung von der Konsumenten- zur "Produzentenseite", und weitere ähnliche Phänomene.

Anmerkungen

- (1) Siehe dazu Musgrave (1959), Break (1974) und McLure (1975).
- (2) Siehe dazu z.B. Kahneman u.a. (1986); Güth, Tietz (1990).
- (3) Für einen Überblick über die experimentelle Ökonomie siehe Kagel, Roth (1995).
- (4) Die tatsächliche Ausbezahlung der Gewinne ist besonders deshalb wichtig, um die Experimentteilnehmer zu einer ernsthaften Entscheidungsfindung zu motivieren.
- (5) Zu manchen Sitzungen sind nicht alle zwölf der angemeldeten Experimentteilnehmer erschienen. Erschien eine ungerade Anzahl von Personen zum verabredeten Termin, so wurde eine Person ausgelöst. Diese erhielt zu Sitzungsbeginn die Erscheinungsprämie von 100 öS, durfte aber am eigentlichen Experiment nicht teilnehmen.
- (6) Kahneman, Knetsch und Thaler (1991)

bieten einen Überblick über experimentelle Ergebnisse, die darauf hindeuten, daß die Möglichkeit des Auftretens von Verlusten das Entscheidungsverhalten von Wirtschaftssubjekten verändert.

- (7) Siehe dazu Rubinstein (1982).
- (8) Für eine Zusammenfassung der empirischen Evidenz zu Ultimatumspielen siehe Thaler (1988).
- (9) Die Teilnehmerzahlen sind unterschiedlich, weil zu manchen Sitzungen nicht alle zur Teilnahme rekrutierten Personen erschienen.

Literatur

- Break, G.F., The Incidence and Economic Effects of Taxation, in: Blinder, A. et al. (Hrsg.), *The Economics of Public Finance* (Brookings Institution, Washington D.C. 1974) 119-238.
- Güth, W.; Tietz, R., Ultimatum Bargaining Behavior - A Survey and Comparison of Experimental Results, in: *Journal of Economic Psychology* 11 (1990) 417-449.
- Kagel, I.; Roth, A., *Handbook of Experimental Economics* (Princeton 1995).
- Kahneman, D.; Knetsch, J.; Thaler, R., Fairness as a Constraint on Profit Seeking: Entitlements in the Market, in: *American Economic Review* 76 (1986) 728-741.
- Kahneman, D.; Knetsch, J.; Thaler, R., The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias, in: *Journal of Economic Perspectives* 5 (1991) 193-206.
- McLure, C.E.Jr., General Equilibrium Incidence Analysis: The Harberger Model after Ten Years, in: *Journal of Public Economics* 4 (1975) 125-161.
- Musgrave, R.A., *The Theory of Public Finance* (New York 1959).
- Rubinstein, A., Perfect Equilibrium in a Bargaining Model, in: *Econometrica* 50 (1982) 97-109.
- Thaler, R., The Ultimatum Game, in: *Journal of Economic Perspectives* 2 (1988) 195-206.

BÜCHER

Eine theoretische Revolution?

Rezensionsartikel über: Horst Feldmann, Eine institutionalistische Revolution? Zur dogmenhistorischen Bedeutung der modernen Institutionenökonomik, Duncker & Humblot, Berlin 1995, 115 Seiten, öS 640,-; Rudolf Richter, Institutionen ökonomisch analysiert, Uni-Taschenbücher UTB 1786, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1994, 81 Seiten, DM 12,80; Rudolf Richter, Eirik Furubotn, Neue Institutionenökonomik, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1996, 555 Seiten.

1. Die Kritik der Neoklassik

Die Kritik an den allzu engen Annahmen der neoklassischen Mikroökonomik blickt zwar auf eine ehrwürdige Tradition zurück, blieb jedoch bis in die jüngste Zeit weitgehend wirkungslos. Der Grund dafür scheint oft in der theoretischen Unzulänglichkeit dieser Kritik zu liegen. Sie vermochte dem hochentwickelten und fruchtbaren analytischen Instrumentarium der Neoklassik nichts Gleichwertiges entgegenzusetzen. Solches gelang nur der keynesianischen Makroökonomik; die neoklassische Synthese beherrschte immerhin einige Jahrzehnte die Universitäten. Daneben existierten einige isolierte Enklaven, wie die Arbeiten Schumpeters, die sich zwar hoher Achtung der Nationalökonomien erfreuten, in deren theoretischen Apparat jedoch niemals aufgenommen wurden, noch weniger die Österreichische Schule der Nationalökonomie, welche zwar seit Mitte der siebziger Jahre in den USA eine Renaissance erlebt, ohne freilich vom *mainstream* zur Kenntnis genommen zu werden.

In jüngerer Zeit freilich scheint sich ein neuer theoretischer Ansatz zu etablieren, der alle die angeführten Unzulänglichkeiten nicht aufweist und sich auch schon zunehmender Akzeptanz in der etablierten Nationalökonomie erfreut, wie nicht nur die stets steigende Zahl von derartigen Aufsätzen in den sogenannten *core journals* beweist, sondern auch der Umstand, daß drei seiner Exponenten in den letzten Jahren den Nobelpreis erhielten.

Dabei reichen die Wurzeln dieser neuen Richtung relativ weit zurück, weil der Nobelpreisträger R. Coase seinen grundlegenden Artikel "The Nature of the Firm" bereits 1937 verfaßt hatte. Doch erst in den sechziger Jahren entstand unter seinem Einfluß der *Property-Rights*-Ansatz, zu dem sich parallel die *Public-Choice*-Schule gesellte. Anfang der achtziger Jahre entwickelte O. E. Williamson, auf Coase aufbauend, die Transaktionskostenökonomik und der Wirtschaftshistoriker

D. C. North die Neue Institutionenökonomie (NIE) in ihrer Anwendung auf die wirtschaftsgeschichtliche Forschung.

2. Die Vorläufer der Neuen Institutionenökonomie

Die zunehmende Bedeutung der NIE dokumentiert sich nicht nur in einer wachsenden Zahl von Aufsätzen in den Fachjournalen, sondern auch darin, daß immer mehr Bücher zu diesem Thema publiziert werden. Einen kompakten, jedoch sehr klaren Überblick über diese neuen theoretischen Ansätze vermittelt Feldmann. In seinem Bestreben, die NIE dogmenhistorisch einzuordnen, registriert er die Vernachlässigung der Institutionen nicht nur für die Neoklassik, sondern ebenso für den Keynesianismus. Ja, er leitet daraus dessen Scheitern ab. Weil Keynes keine ökonomische Theorie des Staates entwickelt habe, sei der von ihm erwartete Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus nie eingetreten.

Im Gegensatz zur zeitgenössischen Wirtschaftstheorie hatten die früheren theoretischen Ansätze sehr wohl die Institutionen berücksichtigt. So gingen die Klassiker der Frage nach, "wie Institutionen entstehen, wie sich bestimmte Institutionen auswirken und wie institutionelle Rahmenbedingungen beschaffen sein müssen, damit freie Individuen ihre wirtschaftlichen Ziele verfolgen können und gleichzeitig das Wohl der Gemeinschaft gefördert wird" (S.19).

Zwar bildet das Eigeninteresse der Menschen das zentrale Axiom der Klassik, doch wird dort das menschliche Verhalten durch Institutionen kanalisiert. Unterschiedliche Institutionen führen daher zu unterschiedlichem Verhalten der Wirtschaftssubjekte. So betonte David Hume den Nutzen des Eigentums, weil damit die Unsicherheit des Besitzes überwunden und damit die Vermehrung der Güter gefördert wird. Adam Smith sah in der sittlichen Ordnung, aber auch in dem diese aufrechterhaltenden Rechtssystem eine Zügelung des Selbstinteresses und damit die Rahmenbedingungen für das Funktionieren einer Marktwirtschaft geschaffen. Eine bedeutende Rolle im Denken Smiths kommt der Institution des Geldes zu. John Stuart Mill untersuchte die Rolle der Gewohnheit in der Preisbildung. Freilich traten diese Ansätze in der weiteren Entwicklung eher zurück.

Eine zentrale Position nahmen die Institutionen in der Historischen Schule ein. Wilhelm Roscher untersuchte in seinen Studien die Formen des Grundeigentums in der Landwirtschaft, das Geld- und Bankwesen sowie "Anstalten, die Armut zu verhüten" (Sparkassen, Leihhäuser, Konsumvereine und Versicherungen). Auch Gustav Schmoller räumte der Beschreibung von Institutionen in seinen Arbeiten breiten Raum ein. Adolph Wagner ging in der Analyse des Grundeigentums über die reine Deskription hinaus und strebte bereits eine theoretische Fundierung an.

Verstand sich die Historische Schule als Gegenbewegung zur Klassik, betrachtete sich der amerikanische Institutionalismus als solche zur Neoklassik. In seiner gesamtgesellschaftlichen, evolutionären und sozialpolitisch orientierten Wirtschaftsbetrachtung spielte die Untersuchung von Institutionen eine dominierende Rolle.

T. Veblen erachtete das neoklassische Verhaltensmodell als vollkommen wirklichkeitsfremd und sah die individuellen Verhaltensweisen durch Gewohnheiten, Traditionen und andere Institutionen bestimmt, welche sich aus der Vergangenheit herleiteten und durch den technischen Fortschritt geändert würden. J.R. Commons forderte statt der Analyse des Austausches materieller Güter eine solche von damit verbundenen Rechten.

Da auch diese Ansätze, wie Feldmann ausführt, nicht zu einem geschlossenen theoretischem Konzept führten, verloren sie schon ab Ende der dreißiger Jahre jeglichen Einfluß auf die Entwicklung der Wirtschaftswissenschaften. Das gilt allerdings nicht im gleichen Maße für die Österreichische Schule, welche – wie schon gesagt – in den USA gerade in jüngerer Zeit eine Renaissance erlebt. Wiewohl die Österreichische Schule als eine Trägerin der marginalistischen Revolution betrachtet wird, spielten Institutionen in ihren Überlegungen eine zentrale Rolle.

Carl Menger kritisierte ihre theorielose Beschreibung durch die Historische Schule und meinte, daß sie sehr wohl einer theoretischen Analyse zugänglich sein müßten. Er unterschied zwei Arten von Institutionen; erstens solche, die intentional von den Menschen zu einem bestimmten Zweck geschaffen worden seien, also vor allem Gesetze. Diese bedürften keiner besonderen Erklärung. Und zweitens solche, die "das unreflektirte Ergebniss der auf die Erreichung wesentlicher individueller Zwecke gerichteten menschlichen Bestrebungen (die unbeabsichtigte Resultante dieser letzteren)" (1) seien. Dazu zählt Menger unter anderem die Sprache, die Religion, den Staat, die Märkte und das Geld. Diese wären sozusagen "organisch" entstanden.

Eugen von Böhm-Bawerk konzentrierte sich auf die unterschiedlichen Verfügungsrechte an den Nutzleistungen von Gütern. Die umfassendste Analyse der Institutionen lieferte jedoch Friedrich von Hayek. Er geht zunächst von der individuellen Wahrnehmung aus. Der Mensch ordne äußere Informationen einer "Landkarte" seiner Umwelt ein, die ihrerseits auf Grund laufender Wahrnehmungen korrigiert und ergänzt wird. Beides erfolge unbewußt.

Ein Beispiel sei das Sprachgefühl, ein anderes das Rechtsempfinden. Die immer weitere Ausdehnung des Denkens und Handelns nach unbewußten Regeln habe gleichwohl die Entwicklung der Zivilisation gefördert; die Routine, die dadurch ermöglicht worden sei, habe es erlaubt, immer neue Probleme aufzugreifen, deren Lösung wieder weitere Routine begünstigt habe (2).

Diese Institutionen und die durch sie bestimmten Verhaltensweisen hätten sich in der menschlichen Evolution deshalb durchgesetzt, weil sie effizient gewesen wären. In diesem Sinne hätten sich das Privateigentum, der Markt, aber auch Sitte, Moral und Recht entwickelt, welche letztere den Rahmen für die Freiheit und Betätigungsmöglichkeit des einzelnen bilden. Damit hat nach Meinung Feldmanns die Österreichische Schule einen bedeutenden Teil der NIE vorweggenommen, ist dieser sogar in manchen Bereichen noch voraus. Freilich biete sie auch noch kein voll ausgebautes theoretisches Gebäude, insbesondere mangle es ihr an einer Theorie der Evolution gesellschaftlicher Institutionen.

Nur am Rande berührt der Autor einen weiteren wesentlichen Kritikpunkt der Österreichischen Schule an der Neoklassik, nämlich die völlig andersartige Sicht des Tauschprozesses: Nicht nur verwirft sie die neoklassischen Verhaltensannahmen, sondern auch die statische – oder komparativ statische – Betrachtungsweise. Für die "*Austrians*" vollzieht sich der Tausch als dynamischer "Entdeckungsprozeß", nicht zuletzt deshalb, weil ja ansonsten Konkurrenz überhaupt nicht vorstellbar wäre (siehe zuletzt Fleetwood [1996]).

3. Die Ansätze der Neuen Institutionenökonomie

In der Folge geht der Autor auf die einzelnen Ansätze der Institutionenökonomie ein, wie sie sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt haben, wobei er die Mei-

nung vertritt, daß diese gleichfalls noch nicht zu einem geschlossenen Theoriegebäude geführt hätten. Gemeinsamer Ausgangspunkt ist der methodologische Individualismus. Alle Ereignisse werden auf das Handeln einzelner Menschen zurückgeführt. Zwar wird weiterhin Nutzenmaximierung des Wirtschaftssubjektes unterstellt, doch die Nutzenfunktion gegenüber der traditionellen Neoklassik in Richtung Wohlergehen anderer, aber auch Prestige, Macht oder Muße geöffnet. (Letzteres vermochte der Rezensent den neoinstitutionalistischen Ansätzen nicht zu entnehmen, doch ist die Diskussion über die Verhaltensdeterminanten der Wirtschaftssubjekte noch im vollen Gange.)

Der "*Property-Rights*"-Ansatz beschäftigt sich mit den unterschiedlichen Ausprägungen der Eigentumsnutzung und ihren ökonomischen Konsequenzen. Die "*Agency-Theorie*" behandelt das Verhältnis zwischen dem Prinzipal, der einem anderen, einem Agenten, Arbeit überträgt. Hier entstehen Probleme daraus, daß diese Wirtschaftssubjekte unterschiedliche Nutzenfunktionen kennen, wie etwa Aktionär und Vorstand.

Die "Transaktionskostenökonomik" beschäftigt sich mit den Kosten der "Nutzung des Marktes". Die "Verfassungsökonomik" geht auf die "*Public-Choice*"-Schule zurück, welche die neoklassische Mikroökonomik auf Bereiche jenseits des Marktes, insbesondere auf die Politik anwendet. Während diese jedoch ökonomisches Verhalten im Rahmen bestimmter Regeln untersucht, beschäftigt sich jene mit dem Zustandekommen dieser Regeln und ihren Auswirkungen auf die Wirtschaftssubjekte. Die Vertreter dieser Schule gehen davon aus, daß der Staat aus einer freiwilligen Übereinkunft der Bürger entsteht, um ihr Eigentum zu sichern sowie öffentliche Güter zur Verfügung zu stellen. Dazu werden Regeln über deren Bereitstellung und Finanzierung geschaffen. Entstehung und Änderung der Verfassung werden analog zum Markttausch gesehen, indem die Individuen einer Beschränkung ihres eigenen Handlungsspielraumes im Tausch dagegen einwilligen, daß jener der anderen Kollektivmitglieder eingeschränkt wird. Ein solcher Tausch ist für alle vorteilhaft.

Obwohl alle diese Ansätze unterschiedliche Probleme behandeln und diese auch unterschiedlich analysieren, ergänzen sie nach Meinung des Autors einander auch in mancher Hinsicht. Gemeinsam ist ihnen jedoch, daß sie eben Institutionen eine zentrale Rolle in der Bestimmung individueller Verhaltensweisen zuschreiben.

4. Gemeinsame Begriffe

Zwei Pioniere der NIE, E. Furubotn und – im deutschsprachigen Raum – R. Richter, haben es nun unternommen, die verschiedenen Ansätze dieser Schule zu einem Gesamtsystem zusammenzufassen, wobei sie zunächst die gemeinsamen Grundannahmen und -begriffe der NIE präzisieren. Sie gehen davon aus, daß Institutionen als ein auf ein Zielbündel gerichtetes System von Normen – einschließlich seiner Garantieinstrumente – das individuelle Verhalten in eine bestimmte Richtung lenken. Eine Organisation ist gleichfalls eine Institution, jedoch einschließlich der sie benützenden Individuen. Diese Verhaltenssteuerung ist deshalb relevant, weil sich – wie eine Unzahl empirischer Untersuchungen beweist (3) – die Wirtschaftssubjekte nicht vollkommen rational im Sinne der Neoklassik verhalten, sondern nur eingeschränkt, was an unvollständiger Information und Voraussicht sowie auch an asymmetrisch verteiltem Wissen liegt. Überdies entstehen – ebenfalls im Gegensatz zu den Annahmen der Neoklassik

– durch die Nutzung des Marktes (den Tausch) erhebliche Transaktionskosten.

“Unter institutionellen Aspekten läßt sich eine Wirtschaft beschreiben als aus einer Anzahl (vollkommen oder unvollkommen) rational handelnder Individuen bestehend sowie einer Menge elementarer Regeln oder Normen, die

- jedem Individuum bestimmte Verfügungsrechte zuteilen, und zwar sowohl an Sachen oder geistigen Werken als auch aus Vertrag oder von Gesetzes wegen und
- die Transaktionen dieser Rechte bzw. Verpflichtungen regeln...” (S. 43).

Nach Klärung dieser Grundbegriffe gehen die Autoren auf der einzelnen Problembereiche die NIE ein. Transaktionskosten entstehen nicht nur als Folge beschränkter Rationalität (*bounded rationality*) im Zuge des Tausches am Markt, sondern ebenso im Zusammenhang mit Verfügungs- und Vertragsrechten sowie deren Übertragung bis hin zur Schaffung und Instandhaltung von gesamtwirtschaftlichen Institutionen. Das Ausmaß solcher Kosten und die Schwierigkeit der Implementierung zweckentsprechender Institutionen läßt sich gegenwärtig an der Transformation der osteuropäischen Wirtschaften ablesen. Diese Transaktionskosten können eben durch die Existenz eines sinnvollen Institutionensystems, also durch Gesetze oder moralische Normen (*governance structure*), verringert werden. Die Gesamthöhe der Transaktionskosten belaufe sich nach verschiedenen Studien in den Industriestaaten auf bis zu 60% des BIP.

In der Welt des neoklassischen Tausches ist das Eigentum irrelevant. In der durch beschränkte Rationalität, asymmetrische Information und Transaktionskosten bestimmten Realität kommt ihm höchste Bedeutung zu. Zunächst dadurch, daß ein System der klaren Zuordnung von Eigentums- und Verfügungsrechten geeignet ist, die Transaktionskosten erheblich zu senken, weiters aber kommt dem Privateigentum eine wichtige Funktion für die Effizienz des Wirtschaftssystems zu.

Unter der Annahme zweckrationalen Verhaltens wird der private Eigentümer versuchen, aus seinem Verfügungsrecht den maximalen Ertrag zu erwirtschaften. Bleibt er damit ohne Erfolg, kann er dieses an ein anderes interessiertes Wirtschaftssubjekt übertragen, so daß durch diese beiden Elemente nicht nur eine optimale Nutzung der Ressourcen, sondern auch ihre entsprechende Allokation sichergestellt ist.

Freilich ist das Privateigentum nicht die einzige soziale Institution, die eine effiziente Mittelverwendung fördert. Bei hohen Ausschlußkosten kann Gemeineigentum vorzuziehen sein (z.B. Almen). In einem solchen Fall müßte allerdings der Zugang dazu geordnet und zahlenmäßig begrenzt sein, weil es sonst durch Übernutzung zur Fehlallokation der Ressourcen kommen kann.

Die NIE bezeichnet das Eigentum als “absolutes Verfügungsrecht”, daneben existiert jedoch das weite Feld der “relativen Verfügungsrechte”, welche nicht gegenüber jedermann, sondern nur gegenüber bestimmten Personen entstehen. Als solche werden vertragliche Beziehungen wie Kauf, Miete, Arbeitsverhältnis und Darlehen betrachtet. Hier entstehen erhebliche Transaktionskosten vor allem deshalb, weil derartige Verträge durch unkorrektes Verhalten der Vertragspartner – hier wurde der an sich im Deutschen unzutreffende Begriff “Opportunismus” aus dem Englischen übernommen – gefährdet werden können. Es müssen daher Maßnahmen durch Durchsetzung und Überwachung der Verträge auf individueller oder kollektiver Ebene getroffen werden. Diese Vorkehrungen verursachen erhebliche Kosten, die minimiert werden sollen.

Hiebei unterscheidet die NIE ein Vielzahl von Verträgen, welche von “klassi-

schen" solchen bis zu "Verhältnissen" (4) reichen. Erstere, die "vollständigen Verträge", sind umfassend und präzise definiert; "relationale Verträge" hingegen bieten oft nur einen Rahmen, wie etwa Arbeitsverträge. Gerade für die Einhaltung dieser spielen allgemeine Regeln und Konventionen eine große Rolle.

Manche dieser Verträge fanden in der ökonomischen Literatur besondere Beachtung, wie beispielsweise die Prinzipal-Agent-Beziehung. Darunter versteht man – wie schon dargelegt – das Verhältnis zwischen Auftraggeber und -nehmer, wie etwa zwischen Unternehmer und Beschäftigtem oder Aktionär und Vorstand. Hier wird angenommen, daß nach Vertragsabschluß asymmetrische Information entsteht, weil die Tätigkeit des Agenten nicht adäquat überwacht werden kann bzw. der Agent Informationen erlangt, welche dem Prinzipal verschlossen bleiben. Es entsteht "moralisches Risiko" für den Prinzipal.

In einem eigenen Kapitel präsentieren die Autoren für alle unterschiedliche Vertragstypen auch eine formale Darstellung, wobei sie in den Modellen die Differenzen zwischen Grenzkosten und Preisen nicht als Ergebnis monopolistischen Verhaltens, sondern als unvermeidliche Folge von Transaktionskosten erklären. Freilich liegt diesen Modellen weiterhin der homo oeconomicus mit der Annahme vollkommener Rationalität zugrunde. Die Annahme beschränkter Rationalität wurde fallengelassen, weil sie sich nicht befriedigend formalisieren ließ, so daß diese Modelle doch eher wieder eine Erweiterung jener des bilateralen Monopols darstellen.

5. Anwendungsgebiete

Wie und worauf lassen sich die beschriebenen analytischen Instrumente anwenden? Festzuhalten ist, daß im Mittelpunkt der NIE "... die Lösung des Problems der Koordination ökonomischer Transaktionen zwischen Einzelpersonen durch Vereinbarung steht." (S. 287) Die – relationalen – Verträge werden mittels Durchsetzungs- und Überwachungssystemen administriert. Die beiden Extremfälle sind Märkte und "Hierarchien". Das Problem der NIE besteht nach Auffassung der Autoren darin, festzustellen, welches institutionelle Arrangement im konkreten Fall ökonomisch vorzuziehen sei. Auf Mikroebene ist dafür das "institutionelle Arrangement" maßgeblich, auf Makroebene das "institutionelle Umfeld".

Diese Überlegungen lassen sich auf Wirtschaftssysteme, Märkte, Unternehmungen und auf den Staat anwenden: Die Marktwirtschaft auf Basis des Privateigentums an Produktionsmitteln wird erst durch die Unverletzlichkeit dieses Eigentums ermöglicht. Ihre "konstitutionellen Regeln" bestehen im Verfügungsrecht des einzelnen, in der Übertragung dieser Verfügungsrechte im gegenseitigen Einvernehmen, dem Grundsatz der Vertragsfreiheit und in der Haftung für schuldhaftes Handeln infolge von Vertragsverletzung. Zu den allgemeinen "operationellen" Regeln gehören ethische Werte, Sprache und Schrift, Zahlensysteme, Maße und Gewichte, Zeit-, Rechen- und Tauscheinheiten (Geld). Die operationellen Regeln können sich durch Konventionen entwickeln oder durch geplantes öffentliches Kollektivhandeln entstehen – oder ausgebaut werden, wie etwa durch Schulen, Kommunikationsmittel, Verkehrs- oder Geldwesen.

Alle diese Regeln betreffen Transaktionen der Individuen vor, während und nach Vertragsabschluß. Erstere vollziehen sich im Rahmen unterschiedlicher Organisationen, wie Markt, Unternehmung oder Staat und betreffen Suche (Information), Vertragsabschluß, Erfüllung, Überwachung und Durchsetzung. Eine Organisation, also eine Personengruppe in Verfolgung gemeinsamer Ziele, kann als

ein Netzwerk relationaler Verträge zum Zwecke der Regelung von Transaktionen betrachtet werden. Ein charakteristisches Beispiel dafür bietet das Unternehmen, eine Organisation zur effizienten Gestaltung der Produktion. Fehlallokationen der Ressourcen (überhöhte Transaktionskosten) infolge Informationsasymmetrie, unvollkommener Voraussicht, eingeschränkter Rationalität und möglichen opportunistischen Verhaltens sollen durch Anordnungen oder entsprechende Anreize (*governance structure*) minimiert werden.

Jedoch ist auch der Markt nicht einfach "da". Er repräsentiert eine soziale Einrichtung sich wiederholenden Tausches zwischen einer Mehrheit von Marktteilnehmern. Persönliche Kontakte, soziale Beziehungen oder Kooperation spielen hierbei eine Rolle. Er kann als eine Organisation betrachtet werden, als ein Netzwerk relationaler Verträge zwischen den Marktteilnehmern zum Zwecke des effizienten Tausches, und die unterschiedlichsten Formen annehmen, vom Flohmarkt bis zur Börse.

Ebenso läßt sich der Staat als ein System relationaler Prinzipal-Agent-Beziehungen zwischen seinen Bürgern, als Prinzipale, und deren Vertretern, als Agenten, mit dem Ziel der Optimierung des allgemeinen Wohls durch geeignete Organisation der Anwendung von Zwang verstehen.

Alle diese Institutionen und Organisationen werden in den nächsten Kapiteln des Buches im Detail mit dem Instrumentarium der NIE analysiert. Dessen Brauchbarkeit erweist sich auch in der Untersuchung traditioneller Sowjetunternehmen, der jugoslawischen Selbstverwaltungsbetriebe sowie im Falle gesetzlicher oder privater Arbeitnehmermitbestimmung.

6. Eine theoretische Revolution?

Nach all den dargelegten Überlegungen stellt sich natürlich die Frage, welcher Stellenwert der NIE in der theoretischen Entwicklung zukommt. Richter und Furubotn weisen darauf hin, daß die frühen Ansätze sich nicht als vorsätzlichen Versuch verstanden, an die Stelle der herrschenden Neoklassik zu treten. Man war viel eher bestrebt, den Marginalismus auf neue Phänomene anzuwenden. Man war bemüht, den neoklassischen Ansatz um Verfügungsrechte und Institutionen zu erweitern. Und auch heute noch gibt es zahlreiche Anhänger dieses "erweiterten Ansatzes" – auch Feldmann zählt zu diesen. Dennoch meinen die beiden Autoren, daß die Fülle der realitätsnäheren Annahmen, beschränkte Rationalität, asymmetrische Information, Verfügungsrechte und Transaktionskosten es nicht mehr erlauben, den neoklassischen Ansatz aufrechtzuerhalten. "Im vorliegenden Buch wird die Ansicht vertreten, daß wir zu einer grundlegend anderen Art von Analyse übergehen müssen. Die Konturen dieses Ansatzes sind vorläufig erst undeutlich zu sehen, aber es gibt gute Gründe für die Annahme, daß ein Versuch, neoinstitutionalistische Phänomene in neoklassischer Manier zu behandeln, nur zu Inkonsequenz und Verwirrung führen kann" (S. 481). "Hybridmodelle" sind daher stets inkonsistent. Transaktionskosten können nicht gleichzeitig in einigen Bereichen der Wirtschaft positiv und in anderen Null sein.

Abschließend unternehmen Richter und Furubotn den Versuch, ein neues Paradigma zu formulieren. Sie gehen davon aus, daß sich die wirtschaftliche Koordination in einem bestimmten "institutionellen Umfeld", also einer "Verfassung" abspielt, das wieder eine Fülle "institutioneller Arrangements" bietet. Den Wirtschaftssubjekten sind die verfügbaren Optionen in unterschiedlichem Maße

bekannt; sie können Ressourcen aufwenden, um ihren Informationsstand zu verbessern. Da sich die wirtschaftliche Situation des einzelnen jedoch ständig verändert, sind abermals Mittel dafür einzusetzen, um die neuen Informationen zu erhalten.

Auch die Präferenzordnung der Wirtschaftssubjekte wird durch ihren – beschränkten – Informationsstand bestimmt. Da sie für zusätzliche Informationen Ressourcen aufwenden müßten, werden sie sich auch mit dieser Situation abfinden. Weil sie die Zukunft nicht kennen, wird das Neuauftauchen von Gütern ihre Präferenzordnung ändern, und zwar auch kurzfristig. Daraus folgern die Autoren, daß das "Pareto-Kriterium nicht ein Instrument ist, das zur Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen sinnvoll herangezogen werden kann" (S.504). Damit fällt aber auch die neoklassische Effizienzvorstellung, also die Optimierung unter Nebenbedingungen.

Natürlich stellt sich die Frage, was an die Stelle der neoklassischen Effizienz- bzw. Gleichgewichtsvorstellung zu treten hätte. Dazu meinen die Autoren: "Unter diesen Umständen würde eine Wirtschaft dann als effizient gelten, wenn sie tendenziell die Produzenten mit hohen Kosten eliminiert, die Ressourcen in Richtungen lenkt, die die Konsumenten wünschen, Innovation bei Produkten und Technologien fördert, eine annehmbare Einkommensverteilung schafft, insgesamt die Vollbeschäftigung erhält usw." (S.505). Die Autoren betonen, daß die Weiterentwicklung der NIE eine gewaltige Aufgabe sei, man jedoch nicht an der Tatsache vorbeigehen könne, daß die Neoklassik unfähig wäre, die Realität zu beschreiben.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß Richter und Furubotn mit dieser Arbeit ein großer Wurf gelungen ist. Sie haben nicht nur eine fundierte Darstellung des gegenwärtigen Standes der NIE vermittelt, sondern eine tragfähige Basis für die zukünftige Forschung geschaffen. Die Arbeit präsentiert sich in bewunderswerter Klarheit, welche in hohem Maße auf die Übersetzung Monika Streißlers zurückgeht, die gerade auf diesem Fachgebiet schon manches, darunter Bücher von D. C. North, ins Deutsche übertragen hat. Richter verfaßte auch schon 1994 ein UTB-Taschenbuch ("Institutionen ökonomisch analysiert"), das seine Überlegungen in komprimierter Fassung enthält und worin er die Anwendung der NIE auf Geld und Währung ausdehnt.

Lassen sich aus der gegenwärtigen Debatte, wie sie sich in den besprochenen Büchern widerspiegelt, Schlußfolgerungen ziehen? Grundsätzlich ist den Autoren wohl darin zuzustimmen, daß sich die zeitgenössische Nationalökonomie immer mehr in einer Sackgasse festgerannt hat. Stets steigender mathematischer Aufwand führt zu nichts, wenn die fundamentalen Annahmen falsch sind. Und das dem so ist, beweist, wie schon gesagt, eine Überfülle ökonomischer und psychologischer Studien. Die Basis des ökonomischen Raisonnements ist unbrauchbar. Dazu kommt noch, daß die Neoklassik auch bei größtem Wohlwollen in bestimmten Bereichen überhaupt keine brauchbaren analytischen Instrumente zur Verfügung stellt, so beispielsweise zur Erklärung des Wirtschaftswachstums, insbesondere der Industrialisierung oder der Entwicklungsunterschiede.

Und gerade von dort her läßt sich die Bedeutung der NIE positiv herleiten. Denn nun steht den Forschern ein Instrumentarium zur Verfügung, daß eine Fülle plausibler Erklärungshypothesen zuläßt. Das läßt sich nicht nur daraus erschließen, daß Studien mit diesem theoretischen Ansatz zu überzeugenden Resultaten führten, sondern deshalb, weil eine große Zahl von Autoren, die sich mit Wirtschaftswachstum oder -entwicklung beschäftigten, schon früher eben jene

Kriterien als wesentlich erachteten, die zentraler Gegenstand der NIE sind. Ansätze finden sich schon bei Gerschenkron (1962) und Kuznets (1966), in jüngerer Zeit vor allem aber bei Jones (1981) und Rosenberg/Birdzell (1986), wenn diese Autoren die Frage zu beantworten versuchen, warum die Industrielle Revolution von Europa ausgegangen sei, ebenso aber bei Maddison (1995) mit seinen Studien über die langfristige internationale Wirtschaftsentwicklung und bei Abramovitz (1986), wenn er den Begriff "*social capability*" für den Nachholeffekt prägt. North als einer der Väter dieser neuen theoretischen Richtung hat solche Überlegungen zu einem geschlossenen System verarbeitet.

Die kritischen Bemerkungen zur Arbeit von Richter und Furubotn tragen marginalen Charakter. Für den Geschmack des Rezensenten wird der Prinzipal-Agent-Beziehung im Buch zu großer Raum gewährt. Deren verhaltenstheoretische Basis scheint gerade unter dem Gesichtspunkt der NIE doch recht problematisch:

"Arguments of this type slip away from all empirical evidence and could, at best, be defended as constructs. It has been amply demonstrated empirically that people do obey authority even without sanctions and even if they dislike very strongly performing the task they were ordered to do. This effect is produced by situative factors alone." (5)

Auch wird nicht recht klar, warum die Autoren die historische Wachstumsanalyse Norths praktisch auslassen, die ja – wie schon gesagt – zu den geschlossensten Teilen der NIE gehört. Ebenso hätte es sich wahrscheinlich empfohlen, zumindest kurz auf einige konkrete Anwendungsbeispiele der neuen Methode einzugehen, weil damit die Verständlichkeit gefördert worden wäre. Derartige Studien finden sich ja im *Journal of Institutional and Theoretical Economics* (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft), die von den Verfassern herausgegeben wird. Ebenso gilt das für die Korporatismusforschung, die sich vom politologischen und soziologischen Bereich nunmehr viel stärker in den ökonomischen verlagert, und zwar unter expliziter Verwendung des Instrumentariums der NIE (6).

Angesichts aller dieser Überlegungen scheint es nicht ganz abwegig, von einer theoretischen Revolution zu sprechen. Natürlich präsentiert sich die NIE noch nicht als vollkommen geschlossenes, ausformuliertes theoretisches System. Auch bleiben manche Fragen noch offen, wie etwa nach den Ursachen des institutionellen Wandels. Doch sind hier offensichtlich eine Fülle von Ökonomen in verschiedenen Sachbereichen tätig, die zu weitgehend übereinstimmenden Resultaten gelangen, welche jetzt allmählich zu einem zusammenhängenden theoretischen System entwickelt werden. In manchen Anwendungsbereichen, wie in der Wachstumsforschung, haben sie die Neoklassik bereits vollständig verdrängt.

Im übrigen scheint es ja gar nicht zwingend notwendig, in einander ausschließenden Alternativen zu denken. Es ist durchaus vorstellbar, für verschiedene Problembereiche unterschiedliche analytische Ansätze zu verwenden. So kann für die Allokation der Ressourcen das neoklassische Instrumentarium weiterhin befriedigende Ergebnisse vermitteln. Es wird nur die Dominanz der Neoklassik zu Ende gehen – zum Wohle der Nationalökonomie!

Felix Butschek

Anmerkungen

(1) Menger (1883) 145.

(2) Hayek (1945) 117.

(3) Conlisk (1996).

(4) Böhm-Bawerk (1881) 103.

(5) Schlicht (1990) 714; siehe auch Lindenberg (1992) 134.

(6) Henley, Tsakalotos (1993); Butschek (1995).

Literatur

Abramovitz, M., Catching up, forging ahead, and falling behind, in: *Journal of Economic History* 2 (1986).

Böhm-Bawerk, E., *Rechte und Verhältnisse vom Standpunkt der volkswirtschaftlichen Güterlehre* (Innsbruck 1881).

Butschek, F., Sozialpartnerschaft aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomie, in: *WIFO-Monatsberichte* 10 (1995).

Coase, R.H., The Nature of the Firm, in: *Economica* 4 (1937).

Conlisk, J., Why Bounded Rationality?, in: *Journal of Economic Literature* 2 (1996).

Fleetwood, St., Order without equilibrium: a critical realist interpretation of Hayek's notion of spontaneous order, in: *Cambridge Journal of Economics* 20 (1996).

Gerschenkron, A., *Economic Back-wardness in Perspective* (Cambridge, Mass. 1962).

Hayek, F.A., The Use of Knowledge in Society, *American Economic Review* 35 (1945).

Henley, A.; Tsakalotos, E., *Corporatism and Economic Performance* (Aldershot 1993).

Jones, E.L., *The European Miracle* (Cambridge 1981).

Kuznets, S., *Modern Economic Growth* (New Haven, London 1966).

Lindenberg, S., An Extended Theory of Institutions and Contractual Disciplin, in: *JITE* 1 (1992).

Maddison, A., *Explaining the Economic Performance of Nations* (Aldershot 1995).

Menger, C., *Untersuchungen über die Methode der Socialwissenschaften und der politischen Oekonomie insbesondere* (1883, Neuauflage Tübingen 1969).

Rosenberg, N.; Birdzell, L.E. Jr., *How the West Grew Rich* (New York 1986).

Schlicht, E., Rationality, Bounded or not, and institutional analysis, in: *JITE* 4 (1990).

Wettbewerb oder Protektionismus?

Rezension von: Arne Gieseck,
Krisenmanagement in der Stahlindustrie.
Eine theoretische und empirische
Analyse der europäischen Stahlpolitik
1975 bis 1988, Duncker & Humblot,
Berlin 1995, 287 Seiten, öS 687,-.

Gegenständliches Werk besitzt einen etwas irreführenden Buchtitel. Man erhält den Eindruck, es handle sich um ein eher wirtschaftshistorisches Werk, ohne Bezug zur Gegenwart. Bei näherer Befassung wird man jedoch eines Besseren belehrt: Aufgrund der eingehenden Analyse eines bestimmten Zeitraumes erhält der Leser Einblick in die Problematik einer Branche, die jedenfalls bis zum Jahr 2002 auf europäischer Ebene, bedingt durch den 1952 (auf 50 Jahre) abgeschlossenen Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, eine besondere sein wird. Das Buch ist nicht nur eine Pflichtlektüre für einen begrenzten Personenkreis, der sich näher mit den Besonderheiten der Eisen- und Stahlindustrie - insbesondere im Kontext mit der Europäischen Union als Promotor - auseinandersetzen möchte. Der Widerstreit zwischen Protektionismus und offenem Wettbewerb war und ist schlechthin das Thema der Industriepolitik. Ungewöhnlich ist an diesem Buch sicherlich die starke Verknüpfung von ökonomischer Modelltheorie und sehr in die Tiefe gehendem wirtschaftspolitischen Praxisbezug.

Inhaltlicher Schwerpunkt der Untersuchung ist die krisenhafte Situation der westdeutschen- und europäischen Eisen- und Stahlindustrie in den Jahren

1975 bis 1988 und die damit verbundenen stahlpolitischen, also sektorspezifischen Maßnahmen, die sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene gesetzt wurden. Die Analyse ist auch für die neunziger Jahre noch relevant - schließlich tauchte anlässlich der letzten großen Krise der Stahlindustrie in der Diskussion zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedsländern bzw. den Verbänden der Interessenvertreter immer wieder die Forderung auf, protektionistische Maßnahmen, wie im EGKS-Vertrag (als Krisenmanagement) für den Fall der Auslösung einer "manifesten Krise" vorgesehen, zum Schutz der europäischen Stahlindustrie einzusetzen.

In den Jahren 1975 bis 1988 kam es zu massiven Interventionen seitens der Europäischen Kommission und der Mitgliedsländer zugunsten der Stahlindustrie. Mit Instrumenten wie beispielsweise Produktions- und Lieferquoten, Mindestpreisen und Selbstbeschränkungsabkommen mit wichtigen stahlexportierenden Drittländern versuchte die Europäische Kommission den Binnenmarktpreis vom Weltmarktpreis zu entkoppeln und den Marktmechanismus soweit wie möglich außer Kraft zu setzen.

Nach Ansicht des Autors hätten diese (vom Charakter her eher planwirtschaftlichen) Instrumente durchaus erfolgreich sein können. Als das eigentliche Problem werden die massiven Subventionen auf nationaler Ebene, welche zu erheblichen Verzerrungen der Angebotsstruktur - zugunsten ineffizienter, veralteter Stahlunternehmen - führten, angegeben. Die Beihilfen wirkten also strukturkonservierend und verhinderten Modernisierung und sinnvolle Umstrukturierung. Infolge der Maßnahmen, die den wettbewerbsbedingten Preisverfall im Binnenmarkt hintanhielten, hielten sich Grenzanbieter im Markt und somit unterblieb der Abbau von Produktionskapazitäten. Schließlich sei es der Eu-

ropäischen Kommission nicht gelungen, die mit den Subventionen verbundenen Stilllegungsverpflichtungen bei den Stahlunternehmen bzw. ihren nationalen Regierungen durchzusetzen.

Die Lehre, welche die Europäische Kommission aus dieser Erfahrung im Zeitraum 1975 bis 1988 zog, war, protektionistische Maßnahmen gegenüber Drittländern sukzessive abzubauen und keinesfalls wieder ein Produktionsquotensystem einzuführen. Diese Haltung wurde während der jüngsten Stahlkrise beibehalten, was zu einem enormen Beschäftigtenabbau und heftigen Protesten (nicht nur) mancher Arbeitnehmerverbände führte.

Politisches Ziel der deutschen Metallgewerkschaft IG-Metall war die Ausrufung der "manifesten Krise" gemäß Art. 58 EGKS-Vertrag. In diesem Fall hätte sich die Möglichkeit geboten, auf europäischer Ebene Produktionsquoten für die einzelnen Stahlunternehmen sowie Mindestpreise festzulegen. Dazu kam es jedoch nicht: In der Industrieministeratstagung vom 25.2.1993 wurde die Ausrufung der Krise gemäß EGKS-Vertrag endgültig verworfen, was als grundlegende Weichenstellung der Europäischen Kommission, (auch im Stahlbereich) stärker in Richtung Wettbewerb zu gehen, bezeichnet werden kann.

Auch die deutsche Wirtschaftsvereinigung Stahl kritisierte unter dem Titel "Wir brauchen eine Wettbewerbspolitik ohne Widersprüche" im Februar 1992 die Stahlpolitik der Europäischen Kommission: "Die Brüsseler Behörde versagt den Erzeugern im Namen des Wettbewerbs Hilfe zur Selbsthilfe, die durch gleichgewichtige Produktionsrücknahme die Anpassung an den Markt ermöglichen und damit einen

abrupten Preisverfall verhindern würde. Anschließend greift sie in den Ausleseprozeß massiv ein, indem sie durch Subventionsentscheidungen die Ergebnisse dieses von ihr selbst verschärften Wettbewerbs korrigiert."

Dazu muß angemerkt werden, daß die jüngste Stahlkrise eine neue Qualität besaß. Erstens fielen alle bekannten Elemente aus früheren Stahlkrisen gleichzeitig und geballt zusammen. Hierzu zählt der dramatische Preis- und Mengenverfall auf den Stahlmärkten. Diese Entwicklung führte zu massiven Verlusten und Substanzverzehr in den europäischen Stahlunternehmen. Ein typisches Element der Krise war auch der gnadenlose Konkurrenzkampf unter den Stahlgesellschaften im nationalen und europäischen Rahmen, welcher auch "hausgemacht" zum Preisverfall bei bestimmten Stahlprodukten geführt hat. Hauptleidtragende waren dabei, wie nicht anders zu erwarten war, die Arbeitnehmer. Weiters gab es einen massiven Importdruck durch die mittel- und osteuropäischen Stahlerzeuger, der mit Dumpingpreisen geführt wurde. (Aufgrund von Importbeschränkungsmaßnahmen seitens der EU ging dieser jedoch bald zurück.) Auch hatte die US-amerikanische Stahlindustrie dafür gesorgt, daß die europäischen Überkapazitäten nicht einfach durch Exporte in die USA verringert werden konnten. Die amerikanische Regierung verhängte - mit der Begründung der hohen Subventionen in Europa (siehe Tabelle 1) - gegenüber zahlreichen europäischen Stahlproduzenten Ausgleichszölle in empfindlicher Höhe. Alle Faktoren zusammen führten zu einer neuen Qualität der wirtschaftlichen und sozialen Bedrohung im europäischen Stahlssektor.

Tabelle 1:**Subventionen im Jahresdurchschnitt verschiedener Perioden seit 1975 in Mrd. öS (nominell)**

	75-79 (EG 10)	80-85 (EG 10)	86-93 (EG 12)	75-93
Durchschnitt p.a.	31	105	34*)	
Periode insgesamt	155	630	272	1.057

*) davon aus EU-Töpfen rund 7 Mrd für Forschungs-, Investitions- und Sozialbeihilfen

Quelle: Hanisch, Turnheim, Gonzalez, Standortpolitik und Strategien der öffentlichen Hand gegenüber der Stahlbranche in ausgewählten westeuropäischen Stahlländern (Studie im Auftrag der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Wien 1994).

Bereits 1980 wurde in der Stahlindustrie der Europäischen Gemeinschaft eine Umstrukturierungsphase eingeleitet, welche zwischen 1980 und 1986 zum Teil einzelstaatlich im Rahmen des vom Rat gebilligten "Stahlsubventionskodex" und durch die im Artikel 58 EGKS-Vertrag festgelegten Produktionskontrollen - die am 30.6.1988 ausliefen - gefördert wurde, was beim Rohstahl zu einem Rückgang der Produktionskapazitäten von 40 Mio t, d.h. einer Kapazitätsreduktion um etwa 19%, führte.

Die bereits Ende 1987 beginnende Konjunkturbelebung veranlaßte jedoch die Stahlproduzenten dazu, weitere Schritte in diese Richtung zu unterlassen. Daher wurden im Zeitraum 1988 bis 1991 nur geringfügige Kapazitätsanpassungen vorgenommen - im Bereich kaltgewalzte Bleche wurden sogar Erweiterungsinvestitionen durchgeführt. Diese Entwicklung in einer Branche mit an sich chronischen Überkapazitätsproblemen konnte sich auf die darauffolgende Krise nur verschärfend auswirken.

1990 - also bereits gegen Ende der Stahlhochkonjunktur - warnte die Europäische Kommission in den von ihr aufgestellten "Allgemeinen Zielen Stahl" explizit vor den negativen Folgen hoher Überkapazitäten im Bereich Stahl. Als dann tatsächlich die Krise

"hereinbrach", forderten die Stahlunternehmen die Kommission auf, Maßnahmen zu ihrer Bewältigung zu ergreifen. Schließlich ergriff die Europäische Kommission im Herbst 1992 die Initiative und unternahm gemeinsam mit der Industrie und Experten der Mitgliedsländer eine Vorausschätzung für 1995, derzufolge eine Überkapazität von 19 bis 26 Mio t an Warmwalzprodukten zu erwarten war. Die Überkapazitäten bei Rohstahl wurden auf 33,7 bis 39,6 Mio t und bei kaltgewalzten und beschichteten Produkten auf 3,2 bis 14,5 Mio t geschätzt. Diese Umstände veranlaßten schließlich die Kommission, den Rat und die Stahlindustrie der Gemeinschaft dazu, bis Februar 1993 ein umfangreiches Umstrukturierungsprogramm zu verabschieden.

Schwerpunkt des gegenständlichen Werks ist die Analyse der in Westdeutschland aufgrund der protektionistischen Stahlpolitik im Zeitraum 1978 bis 1988 erzielten Wohlfahrtseffekte. Ansatzpunkte waren die sich aus dem höheren Marktpreis ergebenden Umverteilungswirkungen zugunsten der inländischen Produzenten (die ihr Angebot ausdehnten und eine höhere Produzentenrente erzielten) und zu Lasten der Stahlverbraucher. Gleichzeitig profitierte der Staat durch höhere Zolleinnahmen bzw. die Importeure oder Exporteure durch eine Kontingent-

rente. Dabei wurden auch Wohlfahrtsverluste durch die zusätzliche inländische Produktion zu höheren Grenzkosten und den (preisinduzierten) Marktaustritt der Grenzverbraucher angenommen. Weitergehende (mögliche) Effekte, wie zum Beispiel die Verminderung der Innovationsbereitschaft und damit die längerfristige Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der Stahlunternehmen, konnten wegen mangelnder Quantifizierbarkeit nicht berücksichtigt werden.

Gieseck kommt nach eingehender theoretischer und empirischer Untersuchung der Wohlfahrtseffekte zur Auffassung, daß die deutschen Stahlverbraucher im Jahresdurchschnitt einen Verlust von 2,7 bis 5,5 Mrd DM erlitten, die Produzenten einen Gewinn (zusätzliche Produzentenrente) in Höhe von 1,5 bis 3,3 Mrd DM erzielten und insgesamt Wohlfahrtsverluste von etwa 0,9 bis 2,2 Mrd DM entstanden. (Eine vom Autor angeführte Studie über die Kosten der Stahlprotektion in den USA in den Jahren 1968 bis 1974 und 1982 bis 1987 führt zu vergleichbaren Ergebnissen.) Im Untersuchungszeitraum konnten aufgrund der protektionistischen Stahlpolitik in Deutschland etwa 13.000 Arbeitsplätze erhalten werden, allerdings - wie der Autor anmerkt - zu gesamtwirtschaftlichen Kosten, die die Bruttolöhne und -gehälter bei weitem überstiegen. Dem muß allerdings hin-

zugefügt werden, daß die Kosten der (dadurch verhinderten) Arbeitslosigkeit und ihrer regionalwirtschaftlichen Folgewirkungen - wie üblich - nicht mit ins Kalkül einbezogen wurden.

Sieht man von letzterem ab, belegt dennoch die Studie die volkswirtschaftliche Ineffizienz *traditioneller* protektionistischer Maßnahmen. Es wird daher insbesondere für Arbeitnehmervertreter immer eine Gratwanderung zwischen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit einerseits und Erhaltung von Arbeitsplätzen andererseits geben. Es ist zwar unumstritten, daß die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit heute die Arbeitsplätze von morgen (zumindest mittelfristig) sichert, trotzdem bleiben dabei viele Arbeitnehmer auf der Strecke, für die man alternative Arbeitsmöglichkeiten schaffen muß. In einem oder anderen Fall wird man (im Rahmen des heute Möglichen) zu *intelligenten* protektionistischen Maßnahmen greifen müssen.

Im gesamten EU-Kontext darf man sich jedoch nicht an die Vision einer Zweidrittelgesellschaft, die in manchen EU-Regionen bereits Wirklichkeit ist, gewöhnen. Es ist daher dringend geboten, das Thema Beschäftigung zu einem politisch handlungsrelevanten Thema auf EU-Ebene - die aktuelle EU-Regierungskonferenz bietet dazu eine gute Gelegenheit - zu machen.

Miron Passweg

Regionalentwicklung und ökonomische Theorie

Rezension von: Bernhard Gahlen,
Helmut Hesse, Hans Jürgen Ramser
(Hrsg.), Standort und Region. Neue
Ansätze zur Regionalökonomik, J.C.B.
Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1994,
342 Seiten, öS 1.155,-.

Dieser Band ist ein Tagungsbericht und weist eine dementsprechend große Spannweite an Themen auf. Das Panorama umfaßt die regionalökonomische Theorie- und Modellentwicklung, das Verhältnis zwischen dieser und den neueren Wachstums- und Außenhandelstheorien sowie die klassischen Standorttheorien. Weiters beinhaltet der Band theoretische und empirische Spezialprobleme wie die Agglomeration als Gleichgewichtsergebnis in neueren Beiträgen der Standorttheorie, Agglomeration und regionale Spillovereffekte, Infrastruktur und industrielle Entwicklung in Städten, neue regionale Wachstumstheorie und Humankapital als regionaler charakteristischer Faktor, die empirische Analyse der Regionalentwicklung, die Rolle von Direktinvestitionen bei der regionalen Entwicklung eines alternden Europa, die Wirksamkeit der regionalen Investitionsförderung in der BRD und nachhaltige Regionalentwicklung - ein neuer Ansatz für ein Europa der Regionen.

Der Grundsatzkonflikt zwischen neoklassischem Marktdogmatismus und einem pragmatischen Syntheseansatz, der sowohl für Wettbewerbselemente wie auch für öffentliche Interventionspolitik plädiert, durchzieht diese Publikation, allerdings mit einer Tendenz in Richtung synthetischer Ansätze. Dies

hat vermutlich auch mit dem Gegenstandsbereich zu tun, da eine Praxis, die sich von reiner Markttheorie herleiten würde, an allzu evidente Grenzen in der Realität stieße. *Public-private-partnership*, mit einem alten Terminus gemischtwirtschaftliche Strategie genannt, ist trotz Rückzugstendenzen des öffentlichen Sektors in fast allen Ländern in unterschiedlichen Variationen und Interventionsintensitäten das vorherrschende Grundmodell geblieben. Regionale Wirtschaftspolitik stellt einen typischen Fall von *policy mix* dar, die sich nicht um eine "reine" Lehre kümmert.

Im ersten Abschnitt "Entwicklung und Stand der regionalökonomischen Forschung" weist Konrad Stahl, einer der Hauptreferenten der dem Bericht zugrundeliegenden Tagung, darauf hin, daß die explizite Einbeziehung des geographischen Raums in ökonomische Theorien und ihre mikro- und makrotheoretischen Lehrbücher im angelsächsischen Raum nur eine seltene Ausnahme darstellt. Diese Thematik hat in der älteren ökonomischen Tradition (Thünen u.a.) hingegen eine zentrale Rolle gespielt. Von Stahl sowie andere Referenten der Tagung arbeiten heraus, daß infolge der Integration Europas und der Nordamerikanischen Freihandelszone sowie wegen verschärften internationalen Standortwettbewerbs die räumliche Dimension nicht mehr zu verdrängen ist.

Regionalökonomische Theorien haben aber auch in der Zeit ihrer weitgehenden Ausgrenzung eine - wenn auch unterschätzte - Rolle in ihrem spezifischen Arbeits- und Politikfeld gespielt (G. Myrdal u.a.) Eine Ursache für die ökonomische Marginalisierung im theoretischen Mainstream mag darin gelegen sein, daß dem herrschenden neoklassischen "Modellplatonismus" (Hans Albert) eine derartige Querschnittsmaterie mit ihren vielen intersektoralen Verknüpfungen zu komplex erschien,

um sie in Modellen abzubilden. Die sehr vielfältigen Interaktionen von Standortentwicklung, Standortpolitik (Wirtschaftsförderung), Technologie- und Qualifikationsprozessen, Außenhandel, Industrie-, Dienstleistungs- und Agrarstrukturen, Wettbewerb sowie historischen Entwicklungspfaden und ihren zum Teil selbstverstärkenden Effekten sprengen allzu leicht das methodische und theoretische Paradigma der neoklassischen Doktrin.

Notwendigermaßen vereinfachende Modellkonstrukte können zwar "elegant" relativ einfache Zusammenhänge abbilden, sind aber dann überfordert, wenn es darum geht, komplizierte Effekte und Mechanismen von Wirtschaftsprozessen abzubilden. Erst recht versagen sie, wenn sie bei einer Vielfalt von Entwicklungen, die einander mehr oder weniger stark beeinflussen, diese erklären sollen. So stellt einer der Hauptreferenten der im Buch wiedergegebenen Tagung fest, daß eine "substantielle Attacke raumwirtschaftlicher Probleme das Abgehen von einem für die Eleganz des neoklassischen Paradigmas konstitutiven Konzepts voraussetzt, nämlich dem der Konvexität." Für ökonometrische Simulationsmodelle, die mit qualitativen Darstellungen kombiniert werden, gilt diese methodische Grenze aber nur eingeschränkt.

Wie mehrere Autoren hinweisen, besteht ein weiteres gewichtiges methodisches Problem darin, daß die statistische Abgrenzung von räumlichen sozialökonomischen Einheiten sehr abhängig vom Stand der administrativen Statistik ist und diese - trotz aller Harmonisierungsbestrebungen im internationalen Vergleich - die historisch gewachsene nationale Unterschiedlichkeit regionaler Agglomerations- und Peripherisierungsstrukturen nicht sinnvoll homogenisieren kann. Ergebnisse verändern sich durch die Erweiterung oder Verengung der betrachteten regionalen Einheit oft dramatisch bis in ihr Gegenteil.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der notwendigen Langfristigkeit dynamischer Analysen und Vergleiche. Den Rezensenten erinnert das Phänomen in verstärkter Weise an das physikalische Theorem der Heisenbergschen Unschärferelation, welches besagt, daß sich mit der Sicht des Betrachters das Objekt der Betrachtung verändert.

Die regionalökonomische Verteilungsentwicklung zeigt für die USA, die EU und die BRD, daß es zu einer - wenn auch langsamen - Verringerung von regionalen Disparitäten kommt. Diese Ergebnisse können sowohl als Bestätigung des neoklassischen Ansatzes wie auch eines stärker öffentlich-interventionistischen Ökonomieverständnisses gewertet werden. Wahrscheinlich trifft beides in zumeist komplementärer Weise zu. Durch Wettbewerbsdruck kommt es häufig zum langfristigen Ausgleich zwischen Regionen wirtschaftlichen Niedergangs und solchen der Restrukturierung sowie neu industrialisierten und dienstleistungsorientierten Gebieten. Markt- und Wettbewerbseffekte wie Neugründungen, Absenkung gewerkschaftlich erkämpfter Lohn- und Sozialstandards in regionalen Leitunternehmungen oder deren Schrumpfung und Verschwinden überhaupt, zumeist erzwungene Mobilität der Arbeitskräfte, Absorption dieser aus der Landwirtschaft, dem Bergbau und der Industrie allein können diese Angleichungstendenzen über längere Zeiträume nicht erklären. Zentralstaatliche, regionale, kommunale und europäische Fördermaßnahmen in vielen Bereichen verstärken diese Entwicklung.

So wäre in Ergänzung zu den die verengten neoklassischen Modelle kritisierenden Autoren anzumerken, daß auch in den USA die "reine Lehre" durch die politische Praxis immer wieder entscheidend verwässert wird. In weit weniger durch sozialstaatliche und wirtschaftsinterventionistische Politik geprägten Ländern wie den USA ist ein

ähnliches Phänomen zu beobachten. Durch viele Beispiele regionaler *public-private-partnership*, Verteidigungsausgaben, öffentliche Interventionswellen (Auswirkung des Sputnik-Schocks im US-Bildungs- und F+E-Bereich Ende der sechziger Jahre und darauffolgende politische administrative Reaktionen), aber auch schubartige Verbesserungen des öffentlichen Sozialsystems zumeist nach breiteren sozialen Revolten ist ein ähnlicher Effekt wie in Westeuropa zustande gekommen. Die Relevanz öffentlicher Interventionen hat auch in Westeuropa erst nach der Weltwirtschaftskrise und im Laufe der Periode nach dem Zweiten Weltkrieg entscheidend an Bedeutung gewonnen, wenn auch diese Formen der Milderung reiner kapitalistischer Dynamik diese nicht auf Dauer beseitigen konnte. Diese wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel drücken sich auch in den jeweils vorherrschenden Theorie- und Politikkonzepten der Regionalpolitik und ihrem Wandel aus.

Besonderes Augenmerk schenkt von Stahl der Tatsache, daß in den großen neu entstandenen Wirtschaftsräumen (NAFTA, EU) durch die wesentlich verringerte Bedeutung staatlicher Grenzen und den Wegfall tarifärer Handelshindernisse der vormalige Außenhandel zum Binnenhandel und die Analyseebene der Regionalökonomie sich dementsprechend erweitert.

Im Abschnitt "Makroökonomische Aspekte der Regionalentwicklung" weist der Hauptreferent Thomas Gries in seinen Ausführungen zum Thema "Neue regionale Wachstumstheorie und Humankapital als regionaler charakteristischer Faktor" vor allem darauf hin, daß durch den Abbau der Grenzen und der institutionellen Unterschiede eine Auflösung "exogener ökonomischer Länder" und eine Tendenz zu "endogenen ökonomischen Regionen" verstärkt wird. In deren Zentrum steht die lokale Akkumulation von Humankapital und

die Fähigkeit einer Region, mobile Humankapital-Komponenten zu attrahieren, die die langfristige ökonomische Position bestimmen. So kommt es zu länderübergreifenden eigenständigen Regionen, die durch die Homogenität charakteristischer Ausstattungen definiert sind. Der Wettbewerb der Weltregionen wird so vor allem ein Wettbewerb um Humankapital. Dies findet seine Entsprechung in der Verknüpfung der "neuen Wachstumstheorie" mit Elementen der Integrationstheorie. Die Rolle des Humankapitals gewinnt im Zuge der Entfaltung einer neuen regionalen Wachstumstheorie wesentlich an Bedeutung.

Von Stahl diskutiert (S. 12) zentrale regionalökonomische Fragestellungen wie Agglomeration und Dispersion sowie deren Ursachen auf Basis theoretischer Modelle und empirischer Untersuchungen. Weiters behandelt er die Frage, inwieweit der naturwüchsige Agglomerationsprozeß zu einer paretoeffizienten Verteilung der Wirtschaftsaktivitäten führt und insbesondere, ob im Markt eine exzessive oder unzureichende Agglomeration an Wirtschaftsaktivitäten entsteht.

Anschließend fragt er danach, ob eine Vergrößerung des Marktes durch Integration oder Erweiterung eine Pareto-Verbesserung oder gar eine Wohlfahrtssteigerung nach sich zieht und ob große Märkte automatisch bessere Märkte sind. Darauf aufbauend setzt er sich mit folgendem Problem auseinander: "Wenn eine marktwirtschaftlich geprägte Regionalentwicklung nicht zu wohlfahrtsmaximalen Gleichgewichten bzw Wachstumspfaden führt: durch welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen lassen sich suboptimale Entwicklungen korrigieren?"

Weitere wichtige Fragestellungen, mit denen sich von Stahl beschäftigt, sind das Konzept der Geschichts- oder Pfadabhängigkeit im Gegensatz zum

Einfluß von *self-fulfilling-prophecies* auf Basis eines rationalen Erwartungsmodells, sowie die Versuche, die Agglomeration von Bevölkerung und Wirtschaftsaktivitäten mit Hilfe der Lokalisations- vs. Urbanisierungsökonomien zu erklären.

Dieser Tagungsband bietet einen interessanten Überblick zu mehreren wichtigen Problemkreisen der US-ame-

rikanischen und westdeutschen Regionalökonomie vor allem im Bereich der Modellökonomie. Jener Teil, der sich mit dem wirtschafts- und regionalpolitischen Steuerungsinstrumentarium in der EU und in der BRD auseinandersetzt, ist, wie auch einer der Referenten betont, leider wesentlich untergewichtet.

Peter Kreisky

Reihe **Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen** **der Arbeiterkammer Wien**

Band 1:

Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren

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

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

Band 2:

Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates

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

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

Band 3:

Faktorproduktivität im internationalen Vergleich

Wien 1995, 117 Seiten, öS 198,-.

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

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

„**Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft**“ sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

-
- Heft 1-31: vergriffen
 - Heft 32: Arbeitslosigkeit in Wien; September 1985
 - Heft 33: Tendenzen der Stadtentwicklung im Süden Wiens; April 1986
 - Heft 34-43: vergriffen
 - Heft 44: Energieabgabe, Wirtschaftsstruktur und Einkommensverteilung; August 1990 (öS 50,—)
 - Heft 45: Wirtschaftspolitik und Sozialpartnerschaft in den Niederlanden 1976-91; Dezember 1991
 - Heft 46: Entwicklung, Effizienz und Perspektiven des österreichischen Bausparkassensystems; Jänner 1992
 - Heft 47: vergriffen
 - Heft 48: Bibliographie Eduard März (1908-1987); März 1992
 - Heft 49-51: vergriffen
 - Heft 52: Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Oktober 1994
 - Heft 53: Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehranfängern; September 1994
 - Heft 54: Saisonale Muster von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich; September 1994
 - Heft 55: Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jänner 1995
 - Heft 56: vergriffen
 - Heft 57: Anmerkungen zum Verhalten börsenemittierender Unternehmen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht; Juni 1995
 - Heft 58: Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung - Empirische und konzeptionelle Probleme; Oktober 1995
 - Heft 59: Entwicklung und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft; Dezember 1995
 - Heft 60: Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dezember 1995
 - Heft 61: Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation unselbstständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996
 - Heft 62: 75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer (Symposium); Juni 1996
 - Heft 63: Vermögen, Erben und Erbschaftssteuer in Österreich; Februar 1997
 - Heft 64: Das EU-Budget; April 1997
 - Heft 65: Internationaler Wettbewerb: Herausforderung für Lohn- und Beschäftigungspolitik; Mai 1997
 - Heft 67: Die betrieblichen Kosten der Lehrlingsausbildung; Juni 1997
-

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