

*Editorial:
Mehr Wettbewerb*

*D. Keil,
Außenhandel der
Regionen*

*K. Kratena,
Budgetpolitik im
internat. Vergleich*

*B. Hotz-Hart,
Technologiepolitik
der Schweiz*

*W. Weigel,
Ökonomische
Analyse des Rechts*

AK

aktiv für Sie

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

18. Jahrgang (1992), Heft 2

Inhalt

Editorial

Mehr Wettbewerb im Hochpreisland 133

Dieter Keil, in Zusammenarbeit mit Wolfgang Zeiser

Die Außenhandelsverflechtung der österreichischen Regionen
1976–1986 137

Kurt Kratena

Budgetpolitik in kleinen, offenen Volkswirtschaften –
Ein internationaler Vergleich..... 167

Beat Hotz-Hart

Technik und Technologiepolitik in der Schweiz 191

Wolfgang Weigel

Die Ökonomische Analyse des Rechts auf dem Prüfstand..... 209

Berichte und Dokumente

Margarethe Quehenberger

Österreich und der EWR

Die Bedeutung des Europäischen Wirtschaftsraumes für den
Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital..... 227

Bücher

Hans-Bernd Schäfer, Klaus Wehrt

Die Ökonomisierung der Sozialwissenschaften (Irene Geldner) 241

Joseph E. Stiglitz, Bruno Schönfelder, Finanzwissenschaft;

Dieter Brümmerhoff, Finanzwissenschaft (Rudolf Dujmovits,

Richard Sturn)..... 243

Herbert Schaaff, Kritik der eindimensionalen Wirtschaftstheorie:

Zur Begründung einer ökologischen Glücksökonomie (Norbert

Reuter) 250

N. Kloten, Die Transformation von Wirtschaftsordnungen;

J. Backhaus, Systemwandel und Reform in östlichen Wirtschaften;

B. Wehner, Das Fiasko im Osten, Auswege aus einer gescheiterten

Wirtschafts- und Sozialpolitik (Felix Butschek) 254

Hans-Jürgen Harborth, Dauerhafte Entwicklung statt globaler Selbstzerstörung; Sigrun Preuss, Umweltkatastrophe Mensch: Über unsere Grenzen und Möglichkeiten, ökologisch bewußt zu handeln (Herbert Schaaß).....	259
Johann Brazda, Der Rechtsformwandel bei Genossenschaften – am Beispiel der deutschen Konsumgenossenschaften; Robert Schediwy, Probleme des föderativen Verbundes der Konsumgenossenschaften in Frankreich (Felicitas Scharmer).....	265
Heidemarie Uhl, Geschichte der steirischen Kammer für Arbeiter und Angestellte in der Ersten Republik (Rupert Gmoser)...	268
Knud Krakau, Lateinamerika und Nordamerika. Gesellschaft, Politik und Wirtschaft im historischen Vergleich (Michael Mesch) ...	270
Rudolf Burger, ABSTRICHE Vom Guten. Und Schönen. Im Grünen (Robert Schediwy).....	272
Veranstaltungsankündigung Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren	276

Unsere Autoren:

Beat Hotz-Hart ist Professor an der Universität Zürich, Chef des Dienstes für Technologiefragen, Bundesamt für Konjunkturfragen Bern

Dieter Keil ist Mitarbeiter der Sozial- und Regionalökonomie-Forschungen Ges. m. b. H. Wien

Kurt Kratena ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Margarethe Quehenberger ist Mitarbeiterin des Internationalen Büros der Oesterreichischen Nationalbank

Wolfgang Weigel ist Universitätsdozent am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien

Wolfgang Zeiser ist Mitarbeiter der Sozial- und Regionalökonomie-Forschungen Ges. m. b. H. Wien

Editorial

Mehr Wettbewerb im Hochpreisland

Die wirtschaftliche Stagnation der ehemaligen Ostblockländer und der 1989 erfolgte Zusammenbruch haben auch im Westen wieder stärker bewußt gemacht, was aus der Sicht der westlichen Marktwirtschaften eigentlich immer selbstverständlich war: daß Wettbewerb einerseits und wirtschaftliche Dynamik, d. h. Wirtschaftswachstum, Produktivitätszunahme und technischer Fortschritt andererseits untrennbar miteinander verbunden sind, und daß in jenen Ländern oder in jenen Wirtschaftssektoren, wo kein Wettbewerb stattfindet (bzw. stattfinden kann), die dynamische Effizienz leidet bzw. überhaupt erlahmt.

Ein wesentlicher Unterschied in der theoretischen und wirtschaftspolitischen Betrachtungsweise der Nachkriegszeit zur Vorkriegszeit besteht in der Einsicht, daß man nicht davon ausgehen kann, der Wettbewerb komme irgendwie von selbst und könne daher auch in der Realität als selbstverständlich angenommen werden. In Euckens Theorie der Sozialen Marktwirtschaft besteht die wesentliche Innovation darin, daß dem Staat die wichtige Aufgabe zukommt, für einen ausreichenden Wettbewerb auf der Angebotsseite der Märkte zu sorgen. Wenn Wettbewerb das systembegründende Prinzip der Marktwirtschaft ist, so muß die Wettbewerbspolitik gegen das in unterschiedlichem Maße vorhandene Bestreben der Wirtschaftssubjekte, Wettbewerb untereinander zu beschränken, dieses Prinzip hochhalten und durchsetzen. In Westeuropa war die in der Euckenschen Lehre wurzelnde Wettbewerbspolitik Deutschlands in hohem Maße richtungsweisend. Es besteht dort insbesondere eine jahrzehntelange Erfahrung, sowohl bei der Gesetzgebung als auch auf dem Gebiet der Exekution wettbewerbspolitischer Vorschriften.

In Österreich wurde in den letzten Jahren die Bedeutung des Wettbewerbs in zunehmendem Maße erkannt, der in der Wirtschaftspolitik heute einen zentralen Platz einnimmt. Wenn in der Wettbewerbspolitik vieles schon entwickelt und erprobt ist – mit größerem oder auch geringerem Erfolg – und das Rad daher nicht neu erfunden werden muß, so zeigt sich in der Praxis immer wieder, daß man Erkenntnisse und Erfahrungen eines großen Landes wie Deutschland (daß im Vergleich zu den USA nur ein mittelgroßes Land ist) oft nicht ohne weiteres auf ein kleines Land übertragen kann. Aus diesem Größenunterschied erklärt sich auch, warum Wettbewerb und Wettbewerbspolitik bei uns in der Nachkriegszeit jahrzehntelang ei-

nen viel geringeren Stellenwert hatten – und wohl immer noch haben – als im größeren Nachbarland. Wenn Österreich nun einen Nachholbedarf hat, so nicht deshalb, weil wir auf diesem Gebiet alles verschlafen haben. In Österreichs Wirtschaftspolitik spielte die Wettbewerbspolitik bis vor relativ kurzer Zeit faktisch deswegen eine geringe Rolle, weil die seit den fünfziger Jahren systematisch vorgenommene Öffnung unserer Märkte gegenüber der Importkonkurrenz – vor allem durch die Integrationspolitik – die denkbar wirksamste Art der Wettbewerbspolitik war. Inländische Produzenten standen damit unter einem permanent wachsenden Konkurrenzdruck auf den inländischen Märkten. Als Folge werden die inländische Endnachfrage und auch der Intermediärverbrauch heute in einem viel geringeren Ausmaß aus inländischer Produktion befriedigt, als dies vor dreißig Jahren der Fall war. Viele derartige Produktionen sind eingestellt worden, gleichzeitig hat sich die österreichische Wirtschaft insgesamt sehr erfolgreich auf die Exportmärkte hin orientiert, und ein wesentlich größerer Teil der in Österreich erzeugten Produkte geht heute ins Ausland. Die internationale Verflechtung aller westeuropäischen Länder hat enorm zugenommen. Die Entwicklung des inländischen Preisniveaus ist heute in einem viel geringeren Ausmaß durch die inländische Kostenentwicklung bestimmt als am Beginn dieses Prozesses.

Aber auch für die Kontrolle der Preise der inländischen Güter war durch ein recht wirksames Verfahren gesorgt, das seinem Wesen nach nicht wettbewerbspolitischer Art war: durch die Preis- und Lohnpolitik im Rahmen der 1957 gegründeten Paritätischen Kommission. Bei einer geringen Zahl von Anbietern, die in einem kleinen Land auf vielen Märkten eine unabänderliche Gegebenheit darstellt, ist es wahrscheinlich einfacher, statt des besonders hinsichtlich der Beweisfragen sehr komplizierten und aufwendigen Kartell- und Wettbewerbsinstrumentariums ein Preiskontrollverfahren anzuwenden. Dabei wird die Wettbewerbssituation als mehr oder weniger gegeben angenommen und dafür die Überwälzung von Kosten erhöhungen auf den Preis regelmäßig kontrolliert, d. h. von einer Genehmigung durch die Paritätische Kommission bzw. deren Preisunterausschuß abhängig gemacht. Die genehmigte Erhöhung ist – wenn sie für mehrere Produzenten gemeinsam erfolgt – gleichbedeutend mit einer Zustimmung zu einem abgestimmten Verhalten. Wenn dessen Verhinderung ohnehin schwierig oder unmöglich ist, so ist die Preiskontrolle das wirksamere Instrument. So gesehen ist es erklärbar und auch begründbar, daß in Österreich ein Kartellgesetz, ein Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb und andere Instrumente der Wettbewerbspolitik vorhanden sind, aber anders und

weniger intensiv eingesetzt werden als in Deutschland.

Die seit den sechziger Jahren zügig voranschreitende Öffnung der österreichischen Wirtschaft hat jedoch dazu geführt, daß sich die Marktstrukturen seit der Errichtung der Paritätischen Kommission grundlegend verändert haben. Die gestiegene internationale Verflechtung hat zu einer stärkeren Konkurrenz auf vielen Gütermärkten geführt, häufig auch dazu, daß der inländische Verbrauch durch Importe gedeckt wird. Gleichzeitig haben sich die Konsumstruktur und die Wirtschaftsstruktur dahingehend verändert, daß die Dienstleistungen heute einen wesentlich größeren Anteil haben als früher. Darüber hinaus gibt es aber immer noch – wenn auch stark geschrumpft – einen geschützten Sektor der Güterproduktion (z. B. Baumaterialien, Nahrungsmittel), der nach wie vor eine Kontrolle von Preisen und/oder Wettbewerb erfordert. Für die standortgebundenen Funktionen der Verteilung der Güter, vor allem auf der Handelsstufe, ist die Preiskontrolle nur beschränkt oder gar nicht anwendbar. Wenn die Konsumentenpreise der Importgüter überhaupt beeinflußbar sind, so kann dies – abgesehen vom Wechselkurs – nur auf der Handelsstufe geschehen. Aufgrund dieser Faktoren und Tendenzen ist die Bedeutung der Preiskontrolle im Rahmen der Paritätischen Kommission, die zunächst durch den Abbau der amtlichen Preisregelung noch neue Aufgabenbereiche erhalten hatte, in den achtziger Jahren faktisch stark zurückgegangen. Sie beschränkt sich nunmehr weitgehend auf jene Teile des verbliebenen geschützten Sektors, wo sich eine solche Form der Preiskontrolle als praktikabel erwiesen hat. Dem soll auch durch eine Neudefinition der Aufgabenstellung des Preisunterausschusses Rechnung getragen werden: Erweiterung zu einem Preis- und Wettbewerbsausschuß, der sich mit wettbewerbspolitischen Fragen aller Wirtschaftsbereiche befassen soll.

Gleichzeitig hat aber die Wettbewerbspolitik (Kartell, unlauterer Wettbewerb, usw.) schon in den letzten Jahren eine gewichtige Rolle übernommen, die in Zukunft sicher noch stärker werden wird. Zahlreiche Reformen an den Wettbewerbsgesetzen sind bereits vorgenommen worden, für weitere liegen bereits durchberatene Entwürfe vor, wobei allerdings noch wichtige Materien (Reduzierung der Ausnahmereiche – § 5 Kartellgesetz, Gewerbeordnung) kontroversiell sind. Ebenso wichtig wie die Schärfung des Instrumentariums ist jedoch seine Abwendung in der Praxis. Vor allem auf letztere wird es ankommen, um eine Stärkung der Wettbewerbsintensität durchzusetzen. Es erfordert viel Kleinarbeit, um z. B. die Preise für importierte Güter, die in Österreich vielfach höher sind als im Ausland, durch die Beseitigung von wettbewerbs-

hemmenden Klauseln in Generalimporteurverträgen oder urheberrechtlichen Beschränkungen herunterzuholen. Ebenso wären noch bestehende Kartelle in Frage zu stellen, Praktiken wie die im Baubereich üblichen „Arbeitsgemeinschaften“ zu überprüfen sein. Durch zwei Kartellgerichtsverfahren (Bankgebühren, Argev) ist in jüngster Zeit gezeigt worden, daß gegen abgestimmtes Verhalten auf Basis der bestehenden Gesetze durchaus vorgegangen werden kann, wobei allerdings noch nicht absehbar ist, was schlußendlich das Ergebnis sein wird. Nur in der Praxis der Anwendung kartellrechtlicher Normen können Maßstäbe und Kriterien dafür entwickelt werden, wie bestimmte Tatsachen (z. B. einheitlicher Preis oder unterschiedlicher Preis) wettbewerbsrechtlich zu werten sind – dies ist nämlich in vielen Fällen nur sehr schwierig zu klären. Eine Spruch- und Auslegungspraxis wie in Deutschland muß jedenfalls für Österreich erst entwickelt werden.

Zweifellos wird der EG-Beitritt Österreichs zu einer Senkung der Preise vor allem im Nahrungsmittelbereich führen, wo sich Österreich sowohl den Luxus überhöhter Rohstoffpreise (Getreide, Zukkerrüben, Milch) als auch teilweise einer teuren, wenig produktiven Verarbeitung (große Zahl von unwirtschaftlich arbeitenden Molkereien, Mühlen) leistet; und zwar sinnvollerweise schon vor dem Beitrittsdatum, da sonst die Änderung kaum mehr in Form eines graduellen Übergangs stattfinden wird. In den anderen Bereichen wird der EWR zu einer Verschärfung des Wettbewerbsdrucks führen. Aber weder im EWR noch in der EG sinken die Preise von selbst. Es bedarf des kontinuierlichen Einsatzes der Wettbewerbspolitik, wenn Österreich bis zum Ende dieses Jahrhunderts seine Position als europäisches Hochpreisland abgeben will.

Die Außenhandelsverflechtung der österreichischen Regionen 1976–1986

Dieter Keil, in Zusammenarbeit mit Wolfgang Zeiser

1. Einleitung

Die Regionalökonomie stellt im allgemeinen auf die Standortverteilung von Produktion und Bevölkerung im Raum ab und analysiert diese, ohne dabei explizit und systematisch auf Gesichtspunkte von übernationalen Märkten und Konkurrenz, internationaler Spezialisierung und arbeitsteiliger Integration von Regionen in die Weltwirtschaft, kreislaufanalytische (Multiplikator-)Aspekte usw. einzugehen.

Um diesen Rückstand zumindest teilweise aufzuarbeiten, wurde eine wesentliche Verbesserung der Datenbasis (1) zum Anlaß für eine Studie über die Außenhandelsverflechtung der österreichischen Regionen genommen (2), die in der Folge auszugsweise wiedergegeben wird.

Schwerpunktmäßig werden im weiteren vor allem folgende Fragen untersucht:

- Die internationale Verflechtungsintensität und -dynamik der österreichischen Regionen (wie weit sind letztere in die internationale Arbeitsteilung – und wie weit spezialisiert – integriert?);
- Wie weit setzt sich die Wirtschaft der österreichischen Regionen auf den inländischen und Exportmärkten gegen die ausländische Konkurrenz durch?
- Wie weit kommen dabei die (gemeinhin als *intranationale* Vor- und Nachteile der österreichischen Regionen gesehenen) Standorteigenschaften der Regionen auch *international* gegen die ausländische Konkurrenz zum Tragen?

Die oben dargestellten Fragen werden dabei vor allem unter der Perspektive der Allokations- und Nutzungseffizienz und nicht unter der ei-

nes möglichen regionalen Disparitätenausgleichs, der in der Regionalökonomie im allgemeinen im Vordergrund steht, behandelt. Gegen diese Fragen treten kreislaufanalytische Aspekte – etwa der der Multiplikatorwirkung des regionalen Außenhandels – in den Hintergrund.

Im weiteren wird wie folgt vorgegangen:

In Kapitel 2 wird kurz die Methode vorgestellt, mit der die Zensus- und Außenhandelsdaten für unsere Analyse verwendbar gemacht werden. In Kapitel 3 werden theoretische Ansätze zur Analyse des regionalen Außenhandels vorgestellt und daraus Arbeitshypothesen für Österreich sowie hier verwendete Abgrenzungen von Regionen und Sektoren abgeleitet. Das empirische Material wird dann in Kapitel 4 für österreichische Funktional(=Nodal-)regionen und in Kapitel 5 für Bundesländer analysiert. In Kapitel 6 werden die Ergebnisse an den in Kapitel 3 aufgestellten Arbeitshypothesen gemessen.

2. Die Methode und ihre Grenzen

Um die Lücke an verwertbaren regionalen Außenhandelsdaten zu füllen, machten wir uns die Tatsache zunutze, daß das österreichische Statistische Zentralamt seit kurzem mit Audoklassys auf der Aktivitätsebene eine Kombination von Produktions- und Außenhandelsstatistik von über hundert Dreistellern der österreichischen Betriebssystematik 1968, die relativ homogene Produktgruppen darstellen, ermöglicht (3). Unter der Annahme, daß die Exportneigung je Produktgruppe unabhängig vom Produktionsstandort ist, läßt sich der österreichische Außenhandel nach Sektoren für Regionen durch *Zusammengewichtung entsprechend der regionalen Produktionsstrukturen* nach Dreistellern regionalisieren (4). Es muß dabei jedoch im Auge behalten werden, daß es auf regionaler Ebene nicht um *effektiven*, sondern um *hypothetischen* Außenhandel geht.

Seine Berechtigung leitet der Ansatz aus folgenden Argumenten ab: Die Produktgruppen sind relativ fein. Es kann zwar nicht grundsätzlich von Homogenität im Sinne des Produktzyklusansatzes gesprochen werden, d. h. die Produkte innerhalb der relevanten Gruppen können sich – etwa je nach Phase des Zyklus – im Hinblick auf Einkommens- und Preiselastizität der Nachfrage unterscheiden. Sie gehören jedoch jeweils dem gleichen Verwendungssegment an und stehen in mehr oder weniger direktem (d. h. substitutivem und nicht komplementärem) Wettbewerb zueinander.

Dabei geben uns die *hypothetischen Exporte* auf regionaler Ebene Informationen über die strukturelle Ausrichtung auf die Auslandsnachfrage bei Regionen, d. h. über die *Exportmöglichkeiten und -chancen*, nicht aber über deren *effektive Realisierung*. Auch bei großer Homogenität der Produkte spielen hier Parameter wie regional unterschiedliche Marktferne, Organisationsgrad und Größe der Unternehmen usw. eine zusätzliche Rolle.

Auf der Seite der *Einfuhren* lassen sich die analog errechneten Importe als *faktische Importkonkurrenz* (5) *interpretieren, mit der eine Region aufgrund ihrer Produktionsstruktur konfrontiert ist* (6).

Die *inländische Produktion für den heimischen Markt* ergibt sich durch Abzug der Exporte vom Produktionsvolumen. Auf der regionalen Ebene ist diese Größe (etwa als Quote vom BPW gerechnet) ebenso hypothetisch wie bei den Exporten.

Grundsätzlich kommen hier zwei Arten von Kennziffern zur Anwendung (7):

Quoten: Exporte und Importe in Prozent des BPW, jeweils für 1986. Zur Aussagefähigkeit und ihren Grenzen vgl. oben.

Veränderungsraten der (regionalen) Exporte bzw. des Inlandsabsatzes 1986 in Prozent p. a. der betreffenden Niveaus von 1976: Sie sind auf der regionalen Ebene wesentlich weniger hypothetisch als die Niveaus, da sie nun von der nicht unplausiblen Annahme ausgehen, *daß sich die Abweichungen der regionalen von den österreichischen Exportquoten (bzw. der Quoten des Inlandsabsatzes von der Produktion) im Zeitablauf nicht ändern*.

Der Analyse liegen Auswertungen der Jahre 1976 und 1986 zugrunde (für vorher gibt es *noch* keine, für die Jahre nachher keine entsprechenden Reklassifikationen des Außenhandels *mehr*).

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß die Auswertungen und Berechnungen zu laufenden Preisen erfolgen mußten. Wo Kennziffern aus der Wertschöpfung errechnet wurden, handelt es sich hier um eine solche zu Marktpreisen (und nicht zu Faktorkosten).

3. Zur Theorie des regionalen Außenhandels

In Kapitel 3.2 werden einige Arbeitshypothesen über die Eingliederung der österreichischen Regionen in die internationale Arbeitsteilung und ihre außenhandelsmäßige Performance aufgestellt. Vorher werden einige theoretische Grundlagen für diese Hypothesen angeführt.

3.1 Theoretische Ansätze (8)

Neoklassik (9): In der Standardversion der vollkommenen Konkurrenz werden konstante Skalenerträge, homogene Güter, vollkommene Information (auch über Technologie), Gütermobilität und innerhalb der Länder teilweise Faktormobilität, Preisflexibilität usw. vorausgesetzt. Damit bestimmt international die relative Knappheit an Produktionsfaktoren (ausstattungsbedingte komparative Vor- und Nachteile) den Güteraustausch.

Innerhalb der einzelnen Länder wirken nur die Transportkosten raumprägend: das interregionale Arbeitsteilungs- und Spezialisierungsmuster ergibt sich als Folge der komparativen Vorteile aufgrund von

Transportkostendifferentialen zwischen Produktions- und Nachfragestandorten.

Mit diesem Ansatz ergibt sich international und interregional eine tendenzielle Angleichung der Preise sowie der Produktivitäts- und Einkommensniveaus. Er erklärt dabei vor allem komplementäre Arbeitsteilung zwischen rohstoffreichen und (human-)kapitalstarken Ländern bzw. zwischen absatzmarktfernen und -nahen Produktionsregionen.

Neuere Entwicklungen (10): Zur Erklärung einerseits divergierender ökonomischer Entwicklungen handelsmäßig miteinander verflochtener Länder und Regionen und andererseits der auf Konkurrenz und *intra*-sektoraler Spezialisierung beruhenden Muster internationaler und interregionaler Arbeitsteilung geht man neue theoretische Wege:

1. Komparative Vor- und Nachteile im Güteraustausch sind nicht mehr allein durch die natürliche Ausstattung gegeben, sondern auch strategisch beeinflussbar.
2. Technologielückenkonzept: Insbesondere die Information über technischen Fortschritt ist nicht mehr vollkommen und überdies instrumental steuerbar. Dadurch kommt es zu monopolartigen, zeitlich begrenzten technologischen Entwicklungsvorsprüngen und -lücken, die neue internationale Arbeitsteilungsmuster bedingen und Divergenzprozesse erklären.
3. „Neue Sicht“ des Außenhandels: Weitere Annahmen des neoklassischen Modells werden systematisch durch solche wie Produktvielfalt, steigende Skalenerträge, nicht über den Markt verlaufende (externe) Produktionsbeziehungen, monopolistische Konkurrenz u. ä. ersetzt. Dadurch werden Produktdifferenzierung und kostengünstigere technische Einheiten, organisatorische, räumliche u. ä. Verbundbildungen als theoretisch integrierte Erklärungselemente für Spezialisierungen innerhalb von Branchen möglich, die internationale Arbeitsteilung über intrasektoralen Handel zwischen Ländern vergleichbaren Entwicklungsniveaus berücksichtigen.

Raumwirtschaftliche Ebene: Polarisierungstheoretische Ansätze (11): Mit der „Neuen Sicht“ und dem Technologielückenkonzept sind polarisationstheoretische Ansätze kompatibel. Aus ihnen ergibt sich eine räumliche Differenzierung (v. a. nach der Zentralität) innerhalb von funktionalen (=Nodal-)Regionen. Sie gehen von einer Verbindung interner (z. B. Größen-) und externer (z. B. Urbanisations-)Vorteile in zentralen Räumen sowie einer „selektiven Mobilität von Wachstumsdeterminanten“ (12) aus. Letztere betrifft v. a. die unvollkommene Diffusion von technischem Fortschritt (sie wird durch hohe Kommunikationskosten bewirkt), eingeschränkte Migrationsbereitschaft, geringe Flexibilität der Faktorentgelte usw.

In den Kerngebieten von funktionalen Räumen ergänzen einander danach die Möglichkeiten der Lukrierung von Vorteilen von Großbetrieben in expansiven Branchen mit Multiplikatorwirkung und Lerneffekten auf

vorgelagerte oder marktextern „verbundene“ Bereiche, die Nähe von (zueinander) komplementären hochrangigen Dienstleistungen, der große und tief gegliederte Arbeitsmarkt, die Verfügbarkeit von Infrastruktur usw. Die Vorteile der räumlichen Bündelung ziehen weiteres Kapital und Arbeitskräfte v. a. im Bereich höherer Technologie an, es kommt zu zirkulären Prozessen. Im Hinterland kommt es – quasi spiegelverkehrt – tendenziell ebenfalls zu kumulativen Prozessen durch Abwanderung von (qualifizierten) Hochlohnarbeitskräften und durch Investitionsabstinenz in Bereichen höherer Technologie. Vorwiegend in Boomzeiten kommt es zu (aus den Kerngebieten wegen Faktorknappheit verdrängten) Investitionen in weniger produktiven standardisierten und/oder einfachen Verarbeitungsbereichen (13), die Polarisierung setzt sich fort und prägt die räumliche Arbeitsteilung innerhalb der (Industrie-)Länder.

Die *Produktzyklushypothese* (14) ergänzt die neueren Ansätze: Produkte mit einem längeren Zeitbedarf an produktionstechnischer Ausreifung werden – entsprechend der jeweiligen Koinzidenz von Nachfrage nach und von regionalem Angebot an Produktionsfaktoren – in den frühen Phasen in den Kerngebieten (erfunden und) erzeugt und wandern bei zunehmender Imitation, Wettbewerbsintensität und (daher erzwungener) Standardisierung in das „billigere“ Hinterland und/oder in Schwellenländer (15) ab.

Die räumliche Arbeitsteilung nicht nur nach möglicher Technologie, sondern auch nach Phasen der unterschiedlichen Konkurrenz und Nachfrage wirft ein zusätzliches Licht auf die Stellung der Regionen auch in bezug auf den internationalen Güteraustausch entsprechend der unterschiedlichen Zentralität: Kerngebiete sind bei PZ-Gütern durch Spezialisierung auf produktmäßige Neuerungen in Bereichen mit hohem Innovationspotential, hoher in- und ausländischer Nachfragedynamik und geringer Preiselastizität (Qualitätskomponenten werden höher bewertet als Preishöhe) geprägt. (Die individuellen Produkte unterliegen – sie sind ja „neu“ – [noch] keiner *direkten* Importkonkurrenz, sehr wohl jedoch die statistischen Aggregate, innerhalb derer sie nachfrageseitig – dynamische in- und ausländische Nachfrage – und angebotsseitig – hoher Humankapitaleinsatz – rangieren.)

Gegen das Hinterland erfolgt die Spezialisierung eher prozeßtechnisch, die internationale Konkurrenz in bezug auf das *individuelle* Produkt nimmt auf allen Märkten zu, die relative Nachfragedynamik und wegen der steigenden Imitationsneigung die Einkommenselastizität ab, Wettbewerbsvorteile werden bei steigender Preiselastizität tendenziell durch kostengünstigere Erzeugung mit Preisvorteilen erzielt.

3.2 Arbeitshypothesen

Wenn idealtypische Voraussetzungen vorliegen, ist entsprechend dieser Synthese von außenhandels- und regionalökonomischen Überlegungen folgendes zu erwarten (16):

Arbeitshypothese 1: Zunächst ist es plausibel, daß die Produktion in den Agglomerationen sich an dem nahen und großen (Eigen-)Markt orientiert, da sie hier (zumindest) komparative Vorteile im Hinblick auf Transport-, Wege- und Kommunikationskosten bei der Marktbearbeitung hat. Durch diese Barriere schottet sie sich einerseits gegen die Auslandskonkurrenz ab, wird aber andererseits auch an Exporten gehindert.

Das gilt vor allem für Produkte der Nahversorgung, nicht hingegen dort, wo die räumliche Marktorientierung vor den Erfordernissen einer Spezialisierung zurücktritt.

Arbeitshypothese 2: So muß angenommen werden, daß sich die Unternehmen in den diesbezüglich gut ausgestatteten Agglomerationen v. a. der entwickelten Industrieländer, insbesondere in den Branchen mit größeren Innovationsgelegenheiten tendenziell mit neuen Produkten in den frühen (Innovations- und/oder ersten Imitations-)Phasen oder aber mit „maßgeschneiderten“ technischen Spezialanfertigungen (17) aufgrund von technologischen Verfügbarkeitsmonopolen arbeitsteilig in die Weltwirtschaft integrieren. Dies erfolgt, indem sie die hohen Einkommens- und niedrigen Preiselastizitäten (d. h. die günstigen Wachstumsbedingungen) auch auf den Auslandsmärkten unter der Voraussetzung der Ähnlichkeit der Präferenzstrukturen nutzen, nachdem sie zuerst auf dem heimischen Markt Produktions- und Absatzerfahrung gesammelt haben.

Arbeitshypothese 3: Dagegen spezialisieren sich die Unternehmer der peripheren Regionen im Außenhandel eher auf bereits weitgehend standardisierte technologische Produkte in den späten Imitations- und/oder Reifephasen mit hohem spezifischem Kapitaleinsatz und unter Wahrnehmung von Größen- und Synergievorteilen und/oder auf einfache Verarbeitungsprodukte auf der Basis von niedrigen Löhnen und Bodenpreisen. Das erfolgt unter bereits schärferen (Preis-)Wettbewerbsbedingungen bei gesunkenen Einkommens- und gestiegenen Preiselastizitäten, wobei die Produkte in dieser Phase zusehends auch unter den Importdruck von Niedriglohnländern geraten.

Arbeitshypothese 4: Dort, wo es sich um keine Produktzyklusgüter handelt (bzw. wo die Frühphasen kurz und kaum exportrelevant sind), besteht die Tendenz zu einer räumlichen Funktionsteilung: in den Kernstädten werden die höheren Dienstleistungen (F u. E, Marketing usw.) erbracht, die Erzeugung (und der Export) erfolgt hingegen bereits sehr früh an peripheren Standorten. Diese Tendenz besteht verstärkt bei Mehrstandortunternehmen mit Hauptsitzen in den Kernstädten (18).

Arbeitshypothese 5: Bei den großräumigen Unterschieden der Nodalregionen (in unserem Fall Bundesländer) wird keine Spezialisierung bzw. kein spezifisches Muster im Hinblick auf intersektorale und intra-sektorale Arbeitsteilung zwischen den Räumen mehr angenommen, da in

jeder Region sowohl zentrale als auch periphere Lagen vorhanden sind. Was die Partizipation am Außenhandel anbetrifft, wird – analog zum Potentialansatz (19) – davon ausgegangen, daß die Nähe zu dynamischen Auslandsmärkten einen Vorteil für die Exporte darstellt, der Inlandsabsatz aber unter stärkeren Druck der konkurrierenden Importe gerät. Das würde grosso modo bedeuten, daß West- und Zentralösterreich gegenüber Ost- und Südösterreich im Hinblick auf die Exporte wegen der Nähe zur dynamischen mitteleuropäischen Region und der niedrigeren spezifischen Transportkosten bevorzugt sind. In bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit auf den Inlandsmärkten dürfte es hingegen umgekehrt sein: hier müßten die ost- und südösterreichischen Bundesländer gegenüber den konkurrierenden Importen transportkostenbedingte Vorteile haben, da die nachfragestarken Agglomerationen eher im Osten liegen. Am deutlichsten müßten die Auswirkungen der unterschiedlichen Distanz in jenen Sektoren sein, in denen den Transportkosten das größte Gewicht zukommt (20).

Es sei bereits hier darauf verwiesen, daß eine großräumige Analyse, die sich nur auf Distanzunterschiede stützt, sehr komplexe weitere, zum Teil historisch bedingte Faktoren vernachlässigt und daher zu kurz greifen muß (21).

3.3 Folgerungen für die regionale und sektorenmäßige Abgrenzung

Da das für die internationale Wettbewerbsfähigkeit wesentliche Humankapitalangebot in seiner Mobilität eingeschränkt ist und schwerpunktmäßig in den Kernräumen zum Einsatz kommt, empfehlen sich zur Überprüfung der Arbeitshypothesen 1 bis 4 folgende räumliche und sektorale Abgrenzungen:

- Die Differenzierung der Räume nach ihrer Lage innerhalb von Nodalregionen (Kern- und periphere Lagen), die sich mit dem oben dargestellten theoretischen Rüstzeug am ehesten analysieren lassen;
- eine Differenzierung der Sachgüterproduktion für diese Zwecke nach ihrem Skill-Input.

Zur Analyse des empirischen Materials werden daher in Kapitel 4 folgende *hochaggregierte Regionen* (22) abgegrenzt:

1. Großstädte (Wien, Landeshauptstädte ohne Eisenstadt und Bregenz)
2. Mittelstädte und Umlandregionen
3. Periphere Lagen.

Um die einzelnen Lagetypen in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Außenhandelspezialisierung entsprechend den theoretischen Annahmen analysieren zu können, wird weiters in den folgenden Kapiteln eine relativ abstrakte Sektorenbildung der Sachgüterproduktion gewählt, bei der der Skill-Input das Unterscheidungskriterium (23) darstellt (24):

Sektor 1: Produkte mit überdurchschnittlichem Humankapitaleinsatz (zu fast 75 Prozent aus dem komplexeren Metallverarbeitungs- und – zu 16 Prozent – aus dem Chemiebereich), auf gesamtösterreichischer Ebene charakterisiert durch geringe Arbeitsintensität, hohes Lohnniveau, unterdurchschnittlichen Sachkapitaleinsatz, knapp unterdurchschnittliche Exportquote und durch sehr hohen Importdruck (Importquote);

Sektor 2: Produkte mit Skill-Input etwa im Durchschnitt der Sachgüterproduktion (zu 40 Prozent aus dem Nahrungs- und Genußmittelbereich, der Rest aus Montan- und Chemiebereich), auf gesamtösterreichischer Ebene charakterisiert durch niedrigen Außenhandelsbeitrag, bei niedrigerer Arbeitsintensität, etwa durchschnittlichem Lohnniveau und überdurchschnittlichem materiellem Kapitaleinsatz;

Sektor 3: Arbeitsintensive Produkte mit unterdurchschnittlichem Humankapital-Einsatz, auf gesamtösterreichischer Ebene charakterisiert durch stark überdurchschnittliche Export-, aber nur leicht überdurchschnittliche Importquote, niedriges Lohnniveau und niedrigen spezifischen Einsatz von Sachkapital (25 Prozent der Produktion stammen aus dem Textil-, 25 Prozent aus dem Papier- und Holz-, 20 Prozent aus dem Metallverarbeitungs- und 20 Prozent aus dem Steine-und-Erden- und Montanbereich).

Die Abgrenzung der Räume nach ihrer Zentralität innerhalb von Nodalregionen eignet sich jedoch nur zur Überprüfung der ersten vier Arbeitshypothesen. Für Arbeitshypothese 5 bzw. die *großräumige Analyse* der außenhandelsmäßigen Spezialisierung und Arbeitsteilung, für die (entsprechend dem neoklassischen Ansatz) Distanz und Transportkosten gegenüber den relativ dynamischen mitteleuropäischen Märkten als raumprägende Faktoren maßgebend sind, stellen die österreichischen Bundesländer geeignetere Raumeinheiten dar (25).

4. Die Marktorientierung der Sachgüterproduktion der österreichischen Regionen nach ihrer Zentralität

4.1 Faktorkombination

Tabelle 1 zeigt folgendes:

- Die Erzeugung in den einzelnen Raumtypen entspricht der regionalen Verfügbarkeit des Humankapitals: im österreichischen Durchschnitt skillintensiv erzeugte Produkte werden in den Großstädten am meisten und in den peripheren Räumen (26) am wenigsten erzeugt. Umgekehrt ist es mit den skillextensiven Produkten.

Tabelle 1

**Einsatz der Produktionsfaktoren 1986 in
der Sachgüterproduktion nach Lagetypen**
(Abweichung vom Österreichdurchschnitt in %)

	Groß- städte	Zentrale Gebiete	Periphere Gebiete	Österreich
(Skillintensiver) Sektor 1				
Anteil an NPW (%)	46,9	-20,3	-35,4	0 (= 36,7%)
Kapitaleinsatz (1) (4)	-12,6	12,8	18,1	0 (= 11,7) (5)
Lohnniveau (2) (4)	7,9	- 5,1	-14,7	0 (= 340) (5)
Skill-Input (3) (4)	9,7	- 4,6	-20,7	0 (= 68,0%)
(Skillextensiver) Sektor 3				
Anteil an NPW (%)	-44,7	15,9	40,9	0 (= 34,0%)
Kapitaleinsatz (1) (4)	- 5,6	1,4	1,9	0 (= 9,1) (5)
Lohnniveau (2) (4)	5,7	1,9	- 6,2	0 (= 274) (5)
Skill-Input (3) (4)	21,1	- 0,6	-11,5	0 (= 35,7%)
Sachgüterproduktionen zusammen				
Kapitaleinsatz (1) (4)	-12,1	3,8	11,9	0 (= 11,6) (5)
Lohnniveau (2) (4)	7,4	- 1,4	- 8,6	0 (= 309) (5)
Skill-Input (3) (4)	11,4	- 2,1	-14,5	0 (= 49,9%)

(1) Abschreibungen je Beschäftigten

(2) Personalkosten je Beschäftigten

(3) Anteil d. Facharbeiter und Angestellten an den Beschäftigten

(4) Strukturbereinigt (120 Produktgruppen)

(5) In S 1000,-.

Quelle: Österr. Stat. Zentralamt, eigene Berechnungen.

Nach konventionellen Branchenabgrenzungen sind in den Großstädten die komplexere Metallverarbeitung, der Nahrungsmittel- und der Papier-(Verarbeitungs-)bereich (inkl. Druckereien, Tonträger u. ä.), in den zentralen Gebieten chemische Verarbeitung, Montanprodukte, Steine und Erdenverarbeitung sowie Textil und in den peripheren Gebieten die Bereiche Textil, Holz, Steine und Erden sowie die einfache Metallverarbeitung überproportional vertreten (27).

- Darüber hinaus entspricht – auch innerhalb jedes Sektors – die regionspezifische Faktorkombination der Verfügbarkeit der Faktoren. In den Großstädten wird mit dem höchsten spezifischen Einsatz an – hier, wie das Lohnniveau zeigt, teurerem – Humankapital produziert, an der Peripherie ist der relative Einsatz am geringsten, die Lohnkosten je Beschäftigten sind am niedrigsten.

- Weiters wird gegen die Peripherie hin mit höherem spezifischem Kapitaleinsatz, und, wie man folgern darf, auch Flächenbedarf gefertigt, d. h. es wird qualifiziertes durch unqualifiziertes Personal, Sachkapital und Grund und Boden substituiert (28).

Die regionale Struktur und die zum Einsatz kommenden Faktorkombinationen entsprechen somit den theoretischen Voraussetzungen. Welches Bild ergibt sich nun bei der Analyse des regionalen Außenhandels und der Konkurrenzsituation unter statischen und dynamischen Bedingungen?

4.2 Ausfuhrorientierung

Tabelle 2 zeigt, daß die Produktionsstruktur in den Großstädten relativ stark am inländischen Bedarf orientiert ist, in den sonstigen zentralen Gebiete am stärksten an den ausländischen Märkten und in den peripheren Gebiete entsprechend dem österreichischen Durchschnitt. Dieses Ergebnis wäre für den Durchschnitt der Sachgüterproduktion an sich nicht weiters bemerkenswert und entspricht Arbeitshypothese 1, da von den Großstädten aus eine zentrale Versorgung dichter und großer Absatzmärkte mit Vorteil erfolgen kann.

Tabelle 2

**Außenhandels- und Konkurrenzkenzziffern (1) der österreichischen
Sachgüterproduktion nach Lagetypen (nominell)**
(Abweichung v. Österreichwert in %)

	Groß- stadt	Zentrale Gebiete	Periphere Gebiete	Österreich
(Skillintensiver) Sektor 1				
Hypothetische Aus- fuhrquote 1986	-15,0	21,0	7,8	0 (=38,7%)
Exporte, Veränderungs- rate, 76/86 in % p. a.	- 1,0	1,2	0,4	0 (=10,1% p. a.)
Konkurrenzdruck durch Importe 1986	-16,3	30,-	- 7,2	0 (=52,8%)
Heimischer Absatz 76/86 in % p. a.	- 0,1	+ 0	0,7	0 (=5,9% p. a.)
(Skillextensiver) Sektor 3				
Hypothetische Aus- fuhrquote 1986	13,9	- 4,4	- 4,2	0 (=56,7%)
Exporte, Veränderungs- rate 76/86 in % p. a.	- 1,7	0,5	0,7	0 (=8,0% p. a.)
Konkurrenzdruck durch Importe 1986	25,9	- 6,3	- 6,7	0 (= 49,1%)
Heimischer Absatz 76/86 in % p. a.	- 6,6	1,6	2,5	0 (=2,0% p. a.)
Sachgüterproduktionen zusammen				
Hypothetische Aus- fuhrquote 1986	-10,4	8,7	- 0	0 (=40,2%)
Exporte, Veränderungs- rate 76/86 in % p. a.	- 1,-	0,4	0,6	0 (=8,5% p. a.)
Konkurrenzdruck durch Importe 1986	- 7,2	12,0	-10,2	0 (=43,3%)
Heimischer Absatz 76/86 in % p. a.	- 1,2	0,4	1,5	0 (=4,4% p. a.)

(1) Zu den Definitionen siehe Kap. (2)

Quelle: Österr. Stat. Zentralamt, eigene Berechnungen.

Außerdem wäre es – entsprechend Arbeitshypothesen 3 und 4 – möglich, daß insbesondere in den stark standardisierten und einfachen Verarbeitungssektoren in den Großstädten schwerpunktmäßig Headquarter-Funktionen wahrgenommen (FuE, Design usw.) und gegen die Peripherie hin die Produktion selbst unter geeigneteren, d. h. überwiegend kostengünstigeren Voraussetzungen erfolgt, wobei vom letztgenannten Standort exportiert wird.

Erstaunlich ist jedoch, daß gerade im skillintensiven Sektor, für den Großstädte gute Produktionsvoraussetzungen mitbringen, die strukturelle Ausfuhrorientierung der Großstädte deutlich schwächer ausgeprägt ist als gegen die Peripherie hin. Umgekehrt ist es bei jenen Produkten, die mit weniger spezifischem Humankapitaleinsatz erzeugt werden: hier sind die Großstädte strukturell stärker an der ausländischen Nachfrage ausgerichtet als die sonstigen Zentren und die peripheren Regionen.

Das würde darauf hinweisen, daß die komparativen Vorteile der einzelnen Raumtypen – insbesondere der Städte – für den Außenhandel nicht effizient genutzt werden. Die verschiedentlich behauptete Technologieschwäche der österreichischen Wirtschaft, die im Außenhandel deutlich durchschlägt (29) – die Exportquote korreliert auf gesamtösterreichischer Ebene negativ mit dem Humankapitaleinsatz (30) –, hätte damit (auch) ihre regionale Facette und Ursache.

Allerdings wird die regionale Ausfuhrorientierung der Sektoren – wie rememberlich – unter der unrealistischen Annahme errechnet, daß die produktspezifischen Exportquoten regional invariant sind. Immerhin könnte es nun sein, daß zwar die spezifische gesamtösterreichische Exportleistung bei mit technologischem Anspruch gefertigten Produkten im österreichischen Durchschnitt (31) nicht hoch ist, aber regional positiv mit dem Humankapital-Input korreliert. Dann wären die Exportquoten von skillintensiven Hochtechnologieprodukten innerhalb der betreffenden Warengruppen (entsprechend These 2)

- in den Städten standortspezifisch stark überdurchschnittlich (32)
- und würden gegen die Peripherie hin – wo innerhalb der gleichen Produktgruppe stärker standardisiert bzw. einfacher verarbeitet wird – abnehmen.

Das heißt, daß unsere Methode die Exportquote im skillintensiven Sektor in den Großstädten unter- und in den peripheren Lagen überschätzen würde. Umgekehrt könnte es – entsprechend den Arbeitshypothesen 3 und 4 – bei den einfacheren Verarbeitungsprodukten mit niedrigem Humankapitaleinsatz sein: in den Städten werden Hauptsitzfunktionen ausgeübt, an den peripheren Standorten mit günstigeren Kosten und Standortvoraussetzungen wird produziert (und exportiert).

In diesem Fall wären die intrasektorale Struktur in den Großstädten und ihre Spezialisierung im internationalen Wettbewerb theoriegemäß ausgerichtet und ihre Produktivkräfte würden in dem Sinne ausgenützt, daß von den Agglomerationskernen her die Integration der österreichischen Wirtschaft in die internationale Arbeitsteilung und ihr Anschluß

an die Standards des technischen Fortschritts in den Industrieländern mit Erfolg betrieben wird.

4.3 Die Ausfuhrdynamik

Zur Ergänzung soll daher die regionale Dynamik der Ausfuhren betrachtet werden, die ja unter der wesentlich realistischeren Annahme errechnet wurde, daß sich die *Abweichung* der standortspezifischen von den österreichdurchschnittlichen Exportquoten je Produktgruppe im Untersuchungszeitraum nicht ändert (vgl. hierzu ebenfalls Tabelle 2).

Zunächst ist festzustellen, daß auf gesamtösterreichischer Ebene (aber auch in jedem einzelnen Regionstyp) die Exportdynamik des skillintensiven Sektors höher ist als bei den mit weniger Humankapitaleinsatz gefertigten Produkten. Das spricht zwar nicht gegen die These vom österreichischen Außenhandelsdefizit bei technologischen Gütern, weist aber (angesichts des schwächer ausgeprägten Gefälles der Importdynamik) auf einen Aufholeffekt Österreichs hin.

Gemäß der oben entwickelten Theorie müßte in den Städten in den technologisch anspruchsvolleren Sektoren in den früheren Phasen des Produktzyklus – d. h. auf dynamischen, einkommens-, aber wenig preiselastischen in- und ausländischen Märkten – auf der Basis von Qualitäts- und nicht nur von Preisvorteilen (wie gegen die Peripherie hin) operiert werden. Dementsprechend müßten sich auch die Exporte dieses Sektors in den Städten besser entwickeln als in den Randlagen.

Wie ebenfalls aus Tabelle 2 hervorgeht, expandieren nun aber die Exporte aus den Großstädten ebenfalls nicht nur im Durchschnitt der Sachgüterproduktion deutlich langsamer als aus den sonstigen zentralen und peripheren Gebieten (die Differenzen betragen minus 1,4 und minus 1,6 Prozentpunkte p. a.), was – vgl. oben – nicht weiter auffällig wäre. Abweichend vom theoretischen Ansatz ist aber die *negative Differenz des Wachstumstempos im skillintensiven Sektor der Großstädte gegenüber den zentralen und peripheren Gebieten (-2,2 und -1,4 Prozentpunkte) besonders augenfällig*. Hier stellen also die schlechter ausgestatteten zentralen Gebiete den eigentlichen Motor der Exportdynamik dar (sie weisen auch die höchste strukturelle Ausfuhrorientierung in diesem Sektor auf). Auch im skillintensiven, nicht gerade „stadtdäquaten“ Sektor ist die Veränderungsrate der städtischen Exporte deutlich schwächer als die der peripheren und sonstigen zentralen Gebiete, was allerdings durchaus hypothesenkonform ist.

Zusammenfassend ist anzumerken, daß auch *die Dynamik der Exporte der humankapitalintensiven Produkte nicht darauf hinweist, daß die in diesem Segment besonders deutlichen Standortvorteile der Großstädte für den Export ausreichend genutzt werden*. Nicht nur die strukturelle Ausfuhrorientierung, sondern auch die effektive Ausfuhrdynamik dieses Sektors ist insbesondere in den sonstigen zentralen Gebieten, aber auch in den peripheren Regionen deutlich höher als in den Großstädten.

4.4 Importkonkurrenz

Schließlich soll noch der Druck der ausländischen Importe auf den Inlandsabsatz auch unter dem Blickwinkel der Überprüfung der Exportleistung der untersuchten Regionstypen betrachtet werden (vgl. ebenfalls Tabelle 2).

Auch hier zeigt sich im Durchschnitt der Sachgüterproduktion, daß die Produktion der Großstädte von ihrer Struktur her überdurchschnittlich gegen die ausländische Konkurrenz abgeschirmt ist, was im Lichte der Arbeitshypothese 1 genauso wenig erstaunt wie die besonders starke Ausrichtung der großstädtischen Produktion auf den inländischen Markt.

Erstaunlich ist allerdings auch hier wieder die sektorale Differenzierung:

Zunächst muß festgehalten werden, daß – auf gesamtösterreichischer Ebene – die humankapitalintensiv gefertigten Produkte der ausländischen Konkurrenz etwas stärker ausgesetzt sind als die skillerxtensiven Produkte. Das entspricht zunächst der Hypothese, daß das österreichische Handelsbilanzpassivum eine Folge des strukturellen technologischen Defizits Österreichs gegenüber den Industriestaaten ist (33).

Bemerkenswert ist jedoch, daß das Gefälle des Importdrucks in den Großstädten nicht nur umgekehrt, sondern darüber hinaus auch noch sehr steil verläuft. So ist gerade der *ressourcenintensive und einfache Verarbeitungsbereich*, der kaum Agglomerationsvorteile lukrieren kann und von der Kostenstruktur her ohne transportkostenbedingten Gebietsschutz international kaum wettbewerbsfähig ist, der ausländischen Konkurrenz deutlich stärker ausgesetzt, als dies in den zentralen und peripheren Regionen der Fall ist, die bei der Verteidigung des Inlandsmarktes immerhin auf billigere Bodenreserven und Arbeitskräfte zurückgreifen können.

Dementsprechend ist auch die Performance dieses Sektors auf dem Inlandsmarkt: im Untersuchungszeitraum schrumpft er bei den großstädtischen Betrieben um fast 5 Prozent p. a., gegen die Peripherie hin erzielen die Unternehmen bei deutlich niedrigerem Importdruck ein zunehmend besseres Wachstumsergebnis.

Hingegen schirmt sich der humankapitalintensiv produzierende Sektor 3 in den Großstädten stark gegen die Importkonkurrenz ab, wogegen die Unternehmen in den sonstigen Zentren und in den Randgebieten ihr deutlich stärker ausgesetzt sind (nicht nur im Vergleich zu den Kerngebieten, sondern auch gegenüber dem skillerxtensiven Sektor 3).

Laut Theorie müßte es umgekehrt sein: Die großstädtischen Betriebe des Sektors müßten angesichts ihrer Standortvorteile im Vergleich zu den periphereren Lagetypen die Möglichkeit der internationalen Spezialisierung und des intrasektoralen Handels besser wahrnehmen können und – rein statistisch gesehen – im Bereich starker internationaler Konkurrenz operieren. Tatsächlich orientiert sich der Technologiesektor aber gerade in den gut ausgestatteten Großstädten an wenig expansiven

inländischen Marktnischen und setzt sich erst gegen die Peripherie hin stärker der ausländischen Konkurrenz aus.

Dabei ist anzumerken, daß Sektor 1 in den Großstädten auf dem (stärker geschützten) Inlandsmarkt eine zumindest im regionalen Vergleich hohe Dynamik aufweist. Der heimische Absatz expandiert hier mit 5,8 Prozent p. a. deutlich knapper unter dem Niveau der übrigen Lagetypen (5,9 Prozent und 6,6 Prozent) als dies etwa bei der Exportdynamik im regionalen Vergleich der Fall ist (vgl. oben).

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß die Grobanalyse der regionalen Sektorenstrukturen und Faktorkombinationen aus Kapitel 4.1 täuscht. Die Untersuchung der Außenhandelsdaten läßt klar erkennen, daß v. a. in den Großstädten innerhalb der sensiblen Sektoren 1 und 3 mit den falschen Produkten auf den falschen Märkten operiert wird. Dadurch werden v. a. wesentliche Vorteile der Großstädte (34) für den Technologiebereich nur unzureichend ausgenutzt.

Tabelle 3

Cash Flow (1) je Beschäftigten 1986 nach Sektoren (2) und Lagetypen
(in S 1000,-)

	Groß- stadt	Zentrale Gebiete	Periphere Gebiete	Österreich
Sektor 1				
Skillintensive Produkte	76,2	108,9	101,4	91,0
Sektor 2				
Durchschnittl.				
Skilleinsatz	133,3	118,7	121,3	123,8
Sektor 3				
Skillextensive Produkte	58,1	115,0	102,2	98,3
Sachgüterproduktion	85,8	114,4	107,1	102,7

(1) NPW (zu Marktpreisen) abzüglich Personalkosten.

(2) Bereinigt um Tabak- und Mineralölindustrie.

Quelle: Österr. Stat. Zentralamt, eigene Berechnungen.

Wie Tabelle 3 zeigt, drücken sich die Folgen der im großen und ganzen verfehlten Marktausrichtung der großstädtischen Sachgüterproduktion auch in einem (im Vergleich zu den sonstigen Zentren und den peripheren Gebieten) wesentlich niedrigerem Ertragsniveau der beiden sensiblen Sektoren 1 und 3 aus. Lediglich der exponierte Sektor 2 kann hier den Konkurrenzschutz durch höhere spezifische Transport- und Wegkosten auch in Form höherer Erträge lukrieren.

5. Die Marktorientierung der Sachgüterproduktion nach Bundesländern

Zunächst sei wiederholt, daß für die Eingliederung der Bundesländer in die internationale Arbeitsteilung kaum theoretische Konzepte entwickelt werden konnten, sodaß hier eher deskriptiv vorgegangen wird (35). Die folgenden Ausführungen sind mit den Abbildungen 1 und 2 im Anhang dokumentiert.

Wien: Ungenügende Nutzung der Agglomerationsvorteile, schwache Exportdynamik und Ausweichen auf wenig expansive inländische Marktnischen im Technologiesektor.

In der Bundeshauptstadt sind der skillintensive Sektor mit 58 Prozent (vor allem im Bereich der komplexeren Metallverarbeitung, aber auch bei Chemie), die beiden übrigen mit je knapp über 20 Prozent vertreten (von Bedeutung im „geschützten“ Sektor ist in Wien die Erzeugung von Nahrungs- und Genußmitteln und im Sektor 3 die Papierbranche). Bereinigt nach der Produktstruktur erfolgt die Produktion arbeitsintensiv zu außerordentlich hohen Löhnen, mit minimalem spezifischem Kapitaleinsatz und mit extrem niedrigen Erträgen.

Die Produktionsstruktur ist überdurchschnittlich an der innerösterreichischen Nachfrage ausgerichtet, was an und für sich für eine Großstadt nicht unplausibel ist (vgl. oben Kapitel 4). Bemerkenswert hingegen ist, daß diese Orientierung insbesondere auch ein Effekt der humankapitalintensiver produzierenden Sektoren 1 und 2 ist, die noch dazu überdurchschnittlich gegen ausländische Importe geschützt sind.

Die Wachstumsperformance sowohl auf dem Auslands- als auch (etwas weniger, und mit Ausnahme des Sektors 1) auf dem Inlandsmarkt ist stark unterdurchschnittlich. Auf dem österreichischen Markt entwickelt sich der hier stark der Importkonkurrenz ausgesetzte skillextensive Sektor 3 um fast 8 Prozent p. a. unter dem österreichischen Durchschnitt (nomineller Rückgang über 5 Prozent p. a.!).

Niederösterreich: Verfehlte räumliche Arbeitsteilung mit Wien, schwache Entwicklung auf stark konkurrenziertem Inlandsmarkt im Technologiesektor.

In Niederösterreich ist – umgekehrt wie in Wien – der skillextensive Sektor 3 mit knapp 40 Prozent am stärksten (vor allem Holz, einfache Metallverarbeitung, Montanprodukte) und der humankapitalintensive Sektor 1 mit knapp 30 Prozent der Sachgüterproduktion (hier vor allem der Chemiebereich, nur wenig komplexe Metallverarbeitung) am schwächsten vertreten, der „geschützte“ inlandsorientierte Sektor 2 in etwa in der Mitte (von Bedeutung sind hier Nahrungs- und Genußmittel, ebenfalls Chemie- bzw. Minerölverarbeitungsprodukte). Strukturbereinigt erfolgt die Produktion arbeitsintensiv, mit relativ niedrigem Lohnniveau und etwa durchschnittlichem spezifischem Kapitaleinsatz. Vom Ertrag her ist der Erfolg überdurchschnittlich.

Differenziert nach Sektoren zeigt sich ein gegenüber der besser mit Humankapital und Dienstleistungen ausgestatteten Bundeshauptstadt umgekehrtes (und für die räumliche Arbeitsteilung mit Wien bezeichnendes) Bild: Niederösterreich produziert mit dem humankapitalintensiven Sektor deutlich exportorientiert und auch mit relativ hoher Absatzdynamik auf den Auslandsmärkten. Auf dem (in Niederösterreich stark der ausländischen Konkurrenz ausgesetzten) Binnenmarkt reüssiert Sektor 1 jedoch deutlich (um 2,5 Prozent p. a.) unterdurchschnittlich. Der Sektor 3 hingegen ist sehr deutlich, wenn auch vom Wachstumserfolg her nur leicht über dem österreichischen Sektor liegend, auf den österreichischen Absatz hin orientiert. Der „geschützte“ Sektor 2 expandiert auf beiden Märkten um knapp 1,5 Prozent p. a. rascher als auf gesamtösterreichischer Ebene.

Burgenland: Kräftige Dynamik auf Export- und Inlandsmarkt nur im geschützten Nahrungsmittelbereich.

Noch stärker als in Niederösterreich ist im Burgenland Sektor 3 (insbesondere Textilbereich) vertreten, etwa im gleichen Ausmaß der „geschützte“ Sektor 2 (hier v. a. Nahrungsmittel) und stark unter dem österreichischen Durchschnitt der humankapitalintensive Sektor 1. Produktstrukturbereinigt erfolgt die Produktion besonders arbeitsintensiv zu extrem niedrigen Lohnkosten, mit etwas überdurchschnittlichem Kapitaleinsatz und mit sehr geringem Ertrag.

Die Sachgüterproduktion ist strukturell überdurchschnittlich auf – verstärkt gegen Importkonkurrenz abgeschottete – Segmente der österreichischen Nachfrage ausgerichtet. Das ist insbesondere ein Effekt der Marktorientierung der Sektoren 1 und 2, von denen v. a. der „geschützte“ Sektor 2 auf dem Auslands- und – weniger deutlich – auf dem Inlandsmarkt viel kräftiger expandiert als der gesamtösterreichische Sektor. Der an unqualifizierten Arbeitskräften orientierte Sektor 3 ist hingegen mit geringem Wachstumserfolg auf Ausfuhrprodukte ausgerichtet und auf dem österreichischen Markt stark der ausländischen Konkurrenz ausgesetzt. Seine inländische Absatzleistung ging im Untersuchungszeitraum auch dementsprechend um knapp 5 Prozent p. a. nominal zurück (Österreichdurchschnitt: plus 2 Prozent p. a.).

Steiermark: Gespaltene Wirtschaft, dynamische Exportleistung der Landeshauptstadt im Technologiebereich, schwache Performance der zentralen Gebiete in den traditionellen Sektoren.

Die Produktionsstruktur dieses Bundeslandes ist relativ ausgeglichen und zeigt nur im „geschützten“ Sektor 2 (v. a. im Montan- bzw. Stahlbereich, der den unterproportionalen Anteil im Nahrungs- und Genußmittelbereich überkompensiert) ein Übergewicht. Im humankapitalintensiven Sektor 1 wird eine geringe „Strukturlücke“ vom Chemiebereich verursacht, die durch den überdurchschnittlichen Anteil der komplexeren Metallverarbeitung nicht ganz ausgeglichen werden kann. Der Sektor 3 ist ebenfalls leicht unterrepräsentiert (einem hohen Anteil im Papier-

und im einfachen Metallverarbeitungsbereich steht ein niedriger Anteil der Textilverarbeitung gegenüber). Produktstrukturbereinigt arbeitet die Sachgüterproduktion arbeitsintensiv, zu extrem niedrigen Lohnkosten und mit geringem spezifischem Kapitaleinsatz, bleibt aber dennoch relativ ertragsschwach.

Die steirische Sachgüterproduktion ist nach der in Oberösterreich und Vorarlberg am stärksten von allen Bundesländern an den Exportmärkten orientiert, auf denen sie wachstumsmäßig leicht schwächer als die gesamtösterreichische Produktion reüssiert. Trotz einer deutlichen Abschirmung gegen die Importkonkurrenz expandiert sie auch auf dem Inlandsmarkt um etwa $\frac{1}{2}$ Prozent p. a. unterdurchschnittlich.

Differenziert nach Sektoren ergibt sich jedoch folgendes Bild: Der humankapitalintensive Sektor ist (nach Niederösterreich und Oberösterreich) am stärksten von allen Bundesländern an Exportmärkten orientiert und weist dort auch (mit 14,5 Prozent um 4 Prozent p. a. über dem österreichischen Durchschnitt!) die höchste Wachstumsrate auf. Sektor 3 expandiert exportmäßig um über $\frac{1}{2}$ Prozent p. a. unter und auf dem – deutlich gegen Importe abgeschotteten – österreichischen Markt in etwa gleich stark über dem Bundesdurchschnitt. Der „geschützte“ Sektor 2 (Monatsprodukte) ist relativ stark an den Auslandsmärkten orientiert, expandiert dort allerdings um über 1,5 Prozent p. a. schwächer als der österreichische Sektor. Auf dem überdurchschnittlich der ausländischen Konkurrenz ausgesetzten österreichischen Markt liegt der Wachstumserfolg ebenfalls deutlich unter dem österreichischen Durchschnitt. Daraus läßt sich folgern, daß die Stärke der Steiermark die gute Performance des (vor allem in Graz angesiedelten) Technologiebereiches darstellt. Die Schwächen dürften hingegen in einem gewissen strukturellen Minderbesatz in diesen skillintensiven Branchen und im Überbesatz mit traditionellen und auf den in- und ausländischen Märkten überdies mit geringer Durchsetzungskraft operierenden Branchen liegen, die standortmäßig insbesondere in der Obersteiermark angesiedelt sind.

Kärnten: Gute Absatzleistung auf dem heimischen Markt in einfachen Technologiebereichen bei geringer Importkonkurrenz.

Die Sachgüterproduktion in Kärnten ist von ihrer Struktur her durch einen hohen Anteil des Sektors 3 (insbesondere in den Branchen Steine und Erden, (Grundstoff-)Chemie und Textil) sowie durch einen niedrigen Anteil im humankapitalintensiven Sektor 1 und im „geschützten“ Sektor 2 (wenig Nahrungs- und Genußmittel- und Montanprodukte) geprägt. Die Produktion erfolgt – auch bereinigt um die Produktstruktur – eher arbeitsintensiv, mit durchschnittlichem spezifischem Kapitaleinsatz und mit Erträgen in etwa im österreichischen Durchschnitt.

Die Marktorientierung der Kärntner Sachgüterproduktion präsentiert sich ebenfalls ähnlich wie auf gesamtösterreichischer Ebene, jedoch sind die auf die Inlandsnachfrage abstellenden Segmente strukturell relativ stark gegen Importkonkurrenz abgeschottet und zeigen auch eine überdurchschnittliche Wachstumsperformance des Absatzes in Österreich

auf. Das gilt insbesondere für den an und für sich schon „geschützten“ Sektor 2, wobei dessen Umsatzerfolge auf dem (schmalen) ausländischen Markt die des gesamtösterreichischen Sektors (7,3 Prozent p. a.) deutlicher (um 2,2 Prozent p. a.) übersteigen, als diejenigen auf dem weniger expansiven inländischen Markt (um 1,2 Prozent p. a.). Auf dem letzteren weist der humankapital**extensive** Sektor bessere Erfolge auf (5,4 Prozent p. a.) als der österreichische Sektor (2 Prozent p. a.)

Oberösterreich: Orientierung an Exportmärkten im skillintensiven Bereich bei mäßiger Absatzleistung.

In diesem Bundesland weist die Sachgüterproduktion nach Wien die humankapitalintensivste Struktur auf, wobei im Sektor 1 insbesondere dem Chemiebereich eher ein hohes Gewicht zukommt. Im ebenfalls überdurchschnittlich vertretenen „geschützten“ Sektor dominieren vergleichsweise die Montanprodukte (insbesondere im Kernraum Linz). Von der Faktorkombination und der Ertragsstärke her liegt Oberösterreich im österreichischen Durchschnitt.

Die Produktionsstruktur weist insbesondere in den Sektoren 1 und 2 eine überdurchschnittliche Exportorientierung auf, die Wachstumsperformance auf den Auslandsmärkten ist aber nur im „geschützten“ Sektor 2 und im skill**extensive** Sektor 3 überdurchschnittlich. Auf dem Inlandsmarkt operiert die oberösterreichische Sachgüterproduktion durchwegs (v. a. im Sektor 2) auf überproportional importgeschützten Segmenten und kann dort (mit Ausnahme von Sektor 1) auch vergleichsweise gut reüssieren.

Insbesondere auf den Auslandsmärkten – und hier wieder im humankapital**intensiven** Bereich – zeigen somit v. a. der äußere Ring des Zentralraumes, aber auch die Peripherie eine hohe Dynamik. Ihr Wachstumsspielraum ist jedoch durch die „Blockade“ des Kernraumes (als potentieller Wachstumspol) durch wenig stadtdäquade und äußerst robuste montanistische Strukturen eingengt.

Salzburg: Orientierung am österreichischen Markt bei geringer Importkonkurrenz.

Die Struktur der Salzburger Wirtschaft nach dem Humankapitaleinsatz ist ähnlich ausgeprägt wie in Niederösterreich. Im überdurchschnittlich vertretenen Sektor 3 werden eher im Papier- und Holzbereich Akzente gesetzt. Die leichte „Strukturlücke“ im Sektor 1 geht gleichermaßen auf die komplexere Metallverarbeitung und die Chemie zurück. Strukturbereinigt ist die – arbeitsintensive – Produktion (bei etwa im österreichischen Durchschnitt liegendem Lohnniveau) überdurchschnittlich kapitalintensiv und ertragsstark.

Die Sachgüterproduktion in Salzburg ist nach Wien am stärksten an der inländischen Nachfrage orientiert (v. a. in den humankapital**intensiven** Sektoren 1 und 2) und gleichzeitig am stärksten gegen Importkonkurrenz abgeschirmt (besonders deutlich im Sektor 2, aber auch im Sektor 3). Die inländische Absatzleistung entwickelt sich überdurchschnitt-

lich, insbesondere in den Sektoren 3 und 1. Die Wachstumsperformance der Auslandsumsätze ist hingegen unterdurchschnittlich, am deutlichsten bei Sektor 1.

Tirol: Hohes Wachstumsniveau auf allen Märkten; besonders dynamische Exportleistung bei hoher Spezialisierung im ressourcenintensiven Bereich.

Nach Vorarlberg ist die Sachgüterproduktion in Tirol am stärksten vom an materiellen Ressourcen und einfachen Arbeitskräften orientierten Sektor 3 geprägt (mit Dominanz der Verarbeitung von Steinen und Erden, Holz und Textil). Dem „geschützten“ Sektor 2 (dominiert von Nahrungs- und Genußmitteln) kommt hingegen der zweitkleinste Anteil von allen Bundesländern zu und Sektor 1 ist ebenfalls unterdurchschnittlich repräsentiert. Bereinigt um die Produktionsstruktur, erfolgt die Tiroler Produktion eher arbeitsextensiv, mit sehr hohem spezifischem Einsatz an materiellem und mit in etwa durchschnittlichem Humankapital bei knapp unterdurchschnittlichem Lohnniveau. Sie ist außerordentlich ertragsstark.

Die Exportorientierung ist lediglich im Sektor 3 gerade im österreichischen Ausmaß gegeben, die beiden übrigen Sektoren – insbesondere der „geschützte“ – sind überdurchschnittlich auf inländische Nachfragesegmente mit strukturell geringerem Importdruck ausgerichtet. Die Umsätze sowohl auf den in- als auch auf den ausländischen Märkten expandieren am stärksten von allen Bundesländern, wobei Sektor 3 als Spitzenreiter fungiert. Nur in Sektor 2 entwickelt sich die Exportleistung unter dem österreichischen Durchschnitt.

Nach regionalen Gesichtspunkten ist die technologische und Wachstumsschwäche der Sachgüterproduktion der einzig am Fremdenverkehr ausgerichteten Landeshauptstadt bemerkenswert. Nur in quantitativer Hinsicht kann deren Funktion vom dynamischen Ring des Zentralraumes übernommen werden.

Vorarlberg: Hohe Außenhandelsorientierung nur im arbeitsintensiven Sektor 3, hohe inländische Absatzdynamik des kleinen humankapitalintensiven Bereichs.

Die Struktur der Sachgüterproduktion ist vom Textilbereich geprägt, der den mit einem Strukturanteil von 58 Prozent dominanten Sektor 3 bestimmt. Weitere 10 Prozent nimmt der einfache Metallverarbeitungssektor ein. Die Sektoren 2 und vor allem 1 sind stark unterdimensioniert. Bereinigt um die Produktstruktur erfolgt die Produktion mit hohem spezifischem Einsatz sowohl an Sach- als auch an Humankapital, und zwar mit relativ hohem Lohnniveau bei niedrigster Arbeitsintensität und bei dennoch überdurchschnittlichen Erträgen.

Daß Vorarlberg strukturell stark exportorientiert ist, liegt allein am skillextensiven Sektor 3, und zwar insbesondere am hohen Gewicht des Textilbereiches. Die übrigen Sektoren stellen auf überdies stark gegen die Importkonkurrenz abgeschottete Segmente des Inlandsmarktes ab,

wobei auf letzterem insbesondere die Absatzleistung des Sektors 1 (12,1 Prozent p. a. gegenüber 5,9 Prozent im österreichischen Durchschnitt) beeindruckt. Die Expansion der Auslandsumsätze ist in allen 3 Sektoren überdurchschnittlich (in Sektor 3 in starkem Ausmaße die der einfachen Metallverarbeitung, nicht jedoch des Textilbereiches).

6. Zusammenfassung und Folgerungen

6.1 Ergebnisse

Als Ergebnis der Kapitel 4 und 5 läßt sich festhalten, daß die aus den theoretischen Überlegungen in Kapitel 3 abgeleiteten Arbeitshypothesen für Österreich nur bedingt zutreffen:

Arbeitshypothese 1, nach der die Produktion in Agglomerationen tendenziell eher an den nahen und großen Eigenmärkten orientiert ist und sich von der ausländischen Konkurrenz abschirmt, wird zwar im Durchschnitt der Sektoren bestätigt, d. h. die Export- und Importquoten der großstädtischen Produktion liegen unter dem Bundesdurchschnitt.

Jedoch gilt das nur in dieser unspezifischen Formulierung. Bei sektoraler Differenzierung zeigt sich nämlich, daß v. a. Sektor 3, dessen Betriebe mit großstädtischem Standort sich eigentlich aus Gründen geringer potentieller Spezialisierung und mangelnder innovatorischer Gelegenheiten angesichts des hohen Faktorpreisniveaus (durch Produktwahl mit hohen spezifischen Transport- und Wegekosten) dem ausländischen Wettbewerbsdruck entziehen müßten, dennoch im überdurchschnittlich konkurrenzintensiven Bereich operiert. Darüber hinaus ist im einfachen Verarbeitungsbereich der Großstädte die Exportorientierung strukturell besonders ausgeprägt, kann jedoch – unter dynamischen Aspekten – nicht umgesetzt werden.

Zu Arbeitshypothese 2: Auf der anderen Seite ist es so, daß die Funktionsfähigkeit der Agglomerationskerne in Sektor 1, der ein besonders hohes *Potential* an intrasektoraler Spezialisierung, internationaler Integration und an innovatorischen und technologischen Möglichkeiten aufweist, im Hinblick auf die Wahrnehmung dieser Möglichkeiten gestört ist: Der humankapitalintensive Bereich weist in den Großstädten strukturell eine niedrige Exportneigung auf und produziert auf dem Inlandsmarkt in Bereichen, in denen er dem internationalen Wettbewerb kaum ausgesetzt ist. Es fehlt ihm dadurch an Ertrags- und Wachstumsspielraum. Außerdem dürften damit negative Auswirkungen auf den intra- und interregionalen Technologietransfer verbunden sein.

Das gilt insbesondere für Wien und die west- und oberösterreichischen Großstädte (v. a. Innsbruck und Linz), kaum jedoch für Südösterreich (Graz!) (36).

Zur Arbeitshypothese 3: Hingegen ist die Leistung der Sachgüterproduktion in den sonstigen zentralen Gebieten und peripheren Regionen v. a. in den Bereichen der standardisierten Produktion und einfachen Verarbeitung weitgehend zufriedenstellend. Das gilt qualitativ, denn sie nützt ihre standortspezifisch zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren kostengünstig aus. Dadurch reüssiert sie auch – und hier handelt es sich um den quantitativen Aspekt – mit weniger Kostendruck als die großstädtischen Unternehmen und nützt ihren Wachstumsspielraum v. a. auf den Auslandsmärkten besser aus. Das ist angesichts des vermutlich nur schwachen Technologietransfers aus den Agglomerationskernen bemerkenswert.

Das Gesagte gilt insbesondere für West- und Oberösterreich sowie für die südösterreichische Peripherie, am wenigsten für Ostösterreich und die zentralen Lagen in Südösterreich, die von alten Industrien mit dominierenden montanistischen Strukturen geprägt sind.

Zu Arbeitshypothese 4: In Branchen mit relativ wenig innovatorischen Gelegenheiten, d. h. mit weitgehend ausgereiften Technologien, erfolgt die Weiterentwicklung routinemäßig und erfordert kaum den räumlichen Verbund mit der Produktion oder mit externen Diensten und Kontakten. Außerdem ist hier eine Tendenz zu Mehrbetriebsunternehmen beobachtbar. Hier beschränken sich die großstädtischen Betriebe der Sachgüterproduktion zunehmend auf die Wahrnehmung von Hauptsitzfunktionen. Von dieser (kostengünstigen) komplementären räumlichen Arbeitsteilung gehen durchaus positive Impulse auf die zum Teil abhängigen Betriebe in den sonstigen zentralen und peripheren Gebiete und auf deren Dynamik (auch auf den Auslandsmärkten) aus. In den Agglomerationen selbst bewirken sie aber weniger Expansion (37).

Diese Arbeitshypothese läßt sich – zwar in indirekter und sehr vager Form – als durch das empirische Material zumindest nicht widerlegt ansehen. Allerdings läßt sie sich nur schwer gegen die sich von der Aussage her mit ihr teilweise überschneidenden Hypothesen 1 und 3 abgrenzen, da hier nicht beurteilt werden kann, inwieweit der (zumindest relative) Substanzverlust v. a. von Sektor 3 in den Großstädten von einer physischen Produktionsverlagerung begleitet ist.

Zur Arbeitshypothese 5: Diese Arbeitshypothese, nach der zu erwarten ist, daß West- und Zentralösterreich wegen der geringeren Entfernung zu den dynamischen mitteleuropäischen Märkten und den daher niedrigeren Transport- und Kommunikationskosten komparative Vorteile im Export gegenüber Ost- und Südösterreich aufweisen, läßt sich nur teilweise und nur sehr bedingt bestätigen:

So scheint die relative Exportschwäche von Ostösterreich auch an der geringen Funktionsfähigkeit des Ballungskernes Wien und der damit zusammenhängenden mangelnden (Struktur-)Flexibilität der überalterten oder schwach industrialisierten Randgebiete und nicht nur an der Marktfürferne der gesamten Region zu liegen. Darauf weist auch hin, daß die

schwache Entwicklung der Inlandsabsätze v. a. des transportkostensensiblen Sektors 3 nicht von Niederösterreich, sondern v. a. von der Kernstadt Wien ausgeht.

Auch in Südösterreich ist nicht (nur) die Randlage die Ursache für die übrigens nur geringfügig schwächere Exportdynamik (wie die ausgezeichnete Performance vor allem der Großstädte und der peripheren Gebiete zeigt). Allerdings dürften hier die Großstädte – im Gegensatz zur Ostregion – zu klein und ihre Ausstrahlung aus diesem Grund zu schwach sein, um Strukturwandel und Integration der peripherer gelegenen Gebiete ausreichend zu unterstützen.

Die produktmäßige Orientierung von Oberösterreich und eines Teiles der westlichen Bundesländer und die dort teilweise überproportionale Dynamik der Auslandsumsätze weisen zwar auf Vorteile der eurozentralen Lage hin. Andererseits muß aber auch gesehen werden, daß westlich der Enns sowohl die außenhandelsmäßige Integration als auch die Dynamik nicht wegen, sondern trotz der nicht ausreichend funktionsfähigen Großstädte (vielleicht mit Ausnahme von Salzburg) überdurchschnittlich ist. Sehr vereinfacht ausgedrückt heißt das also, daß hier die Vorteile der Marktnähe die Nachteile der Wirtschafts- und Ausstrahlungsschwäche der Großstädte kompensieren.

Als nicht hypothesengemäß muß jedoch gewertet werden, daß sich der Inlandsabsatz v. a. des (aufgrund der größeren „Eurozentralität“ weniger transportkostengeschützten) Sektors 3 deutlich besser entwickelt als der der fernerer Ost- und Südregion.

Großräumig läßt sich also der Einfluß der Entfernung von den dynamischen Industrieländern auf Importdruck und Exportperformance kaum verifizieren, da hier zu viele zusätzliche Einflußfaktoren wirksam werden.

6.2 Folgerungen

Abstellend auf jene Arbeitshypothesen 1 bis 4, die aufgrund der unterschiedlichen Lage in funktionalen Regionen postuliert wurden, ist zu folgern: Nur in den sonstigen zentralen und – mit einem gewissen Abstand – auch in den peripheren Gebieten werden im großen und ganzen Möglichkeiten im Außenhandel wahrgenommen, die die spezifischen Standortvoraussetzungen bei der Spezialisierung und Integration in die internationale Arbeitsteilung bieten. Bemerkenswert sind v. a. in zentralen Gebieten die positiven Tendenzen in dem Sektor mit höherem Innovationspotential. Insbesondere auf den ausländischen, aber auch auf den inländischen Märkten bei starkem Importdruck entwickelt sich hier der Absatz – von stärker standardisierten Produkten in offenbar späteren Phasen des Produktzyklus – günstiger als dies in den Großstädten in den früheren, von stärkerer Nachfragedynamik geprägten Phasen der Fall ist.

Optimisten mögen daraus – nicht ganz zu unrecht – einen Erfolg der Disparitäten ausgleichenden Regionalpolitik ableiten. Pessimisten wer-

den darin hingegen eher eine Schwäche der großstädtischen Wirtschaft und in vielen Fällen Handlungsbedarf für in den Agglomerationen ansetzende Technologiepolitik erblicken.

In den Großstädten (mit Ausnahme von Südösterreich) werden nämlich – quasi spiegelverkehrt – die Chancen dieses Sektors kaum wahrgenommen, die ihm das höhere Angebot an Humankapital und hochrangigen Dienstleistungen dort bietet: durch überdurchschnittliche Spezialisierung in durch dynamische internationale Nachfrage geprägten Bereichen mit hohem Innovationspotential das vergleichsweise niedrige technologische Niveau der österreichischen Volkswirtschaft an die Standards der westlichen Industrienationen heranzuführen und gleichzeitig – so kann gefolgert werden – technologischen Transfer innerhalb und nach außerhalb der Kernstädte zu bewirken.

Statt dessen operiert der Technologiesektor in den Kerngebieten in wenig expansiven und gegen die ausländische Konkurrenz weitgehend abgeschotteten, vornehmlich inländischen Marktnischen mit wenig Exportpotential, das er (unter dynamischen Aspekten) auch viel weniger ausschöpft als in den übrigen Lagetypen (38).

Nicht nur zum Nutzen der Großstädte als vielmehr zu jenem des technischen Fortschritts der gesamten Volkswirtschaft sei daher an dieser Stelle die systematische Diskussion einer Politik der regionalen Ressourcenallokation unter Gesichtspunkten der Nutzungseffizienz und nicht nur unter dem Aspekt des regionalen Disparitätenausgleichs angeregt.

Es ist nicht auszuschließen, daß – auch unter Außenhandels Gesichtspunkten – die österreichische Wirtschaft zunehmend in eine Schere gerät: einerseits wird sich c. p. der Importdruck auf den Technologiesektor in den Großstädten mit zunehmender Integration des zentraleuropäischen Wirtschaftsraumes intensivieren, und seine Exportchancen werden sich weiter verringern. Andererseits werden die einfachen Verarbeitungssektoren, die sich gegen die Peripherie hin nicht nur auf Größen- und Synergievorteile, sondern bisher auch (mit Erfolg) auf niedrigere Löhne und Grundstückskosten stützen, unter den Konkurrenzdruck der sich zunehmend in den Wirtschaftsraum integrierenden Niedriglohnländer im Süden der EG und der ehemaligen RGW-Staaten geraten.

Literatur

(Zu der insgesamt verwendeten Literatur vgl. Keil [1991]).

Breuss, Fritz, Österreichs Außenwirtschaft 1945–1982 (Wien 1983).

Bröcker, J., Räumliche Wirkungen der europäischen Integration – Ein Survey, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft 11 (1990).

Buttler, F.; Gerlach, K.; Liepmann, P., Grundlagen der Regionalökonomie (Reinbek 1977).

Kaniak, J.; Skarke, N., Die Verteilung der industriellen Standortgunst in Österreich (Wien 1977).

Keil, Dieter, Regionale Arbeitsmarktungleichgewichte bis 1985, in: Wirtschafts- und Siedlungsstruktur II, Wist Informationen 32 (1976).

- Keil, Dieter, Die Außenhandelsverflechtung der Regionen Österreichs (= ÖROK Schriftenreihe 84, Wien 1991).
- Keil, Dieter, Eine neue Anwendung einer alten Methode: Shift- und Share-Analyse des regionalen Außenhandels (= unveröffentlichtes Manuskript, Wien 1992).
- Krugmann, P., New Theories of Trade Among Industrial Countries, in: American Economic Review 73/2 (1983), Papers and Proceedings.
- Rainer, N., Auswertungen von Produktstatistiken nach einem einheitlichen Klassifikationskonzept: Ergebnisse 1976–1981, in: Statistische Nachrichten 3 (1985).
- Schulmeister, S.; Bösch, G., Das Technologische Profil der österreichischen Wirtschaft im Spiegel des Außenhandels, in: WIFO (Hrsg.), Die internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs, österreichische Strukturberichterstattung; Kernbericht 1986 (Wien 1987).
- Siebert, H., Außenwirtschaft (Stuttgart 1984, 3. Aufl.).
- Tichy, Gunther, The product-cycle revisited: some extensions and clarifications, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 111/1 (1991).
- Tödtling, Franz, Organisatorischer Status von Betrieben und Arbeitsplatzqualität in peripheren und entwicklungsschwachen Gebieten Österreichs (Wien 1983).

Anmerkungen

- (1) Rainer (1985).
- (2) Keil (1991): Auf diese Studie als quantitativ und qualitativ umfassendere Arbeit wird bereits an dieser Stelle im Hinblick auf empirische Nachweise, Literatur u. ä. verwiesen, wo hier aus Platzgründen zum Teil nur kursorisch dokumentiert werden kann.
- (3) Rainer (1985).
- (4) Der Außenhandel wurde dabei auf die (Brutto-)Produktionswerte der exportfähigen und unter ausländischer Konkurrenz stehenden Sachgüterproduktion bezogen. Entsprechend unserer Annahme setzt sich diese aus Industrie (im österreichischen Durchschnitt 88% des BPW) und Großgewerbe (12%) zusammen. Kleinstes Sektorenelement stellen die Dreisteller, kleinstes regionales Element die politischen Bezirke dar.
- (5) Es handelt sich um keine effektiven Einfuhren in die Region, sondern um die gesamt-österreichische Einfuhr jener Produkte, die in dieser Region erzeugt werden und mit der die regionale Sachgüterproduktion auf dem österreichischen Markt in Konkurrenz tritt. Als Quote vom Produktionswert ergibt diese Größe einen guten Hinweis auf den Importdruck, dem die entsprechende Produktgruppe bzw. der aufaggregierte Sektor einer Region ausgesetzt ist.
- (6) Grundsätzlich ist eine Differenzierung sowohl der regionalen Exportmöglichkeiten als auch des Importdrucks nach den Handelspartnern möglich. Aus der Unterscheidung nach dem Industrialisierungsgrad dieser Handelspartner ergeben sich die Aussagen über den technologischen Stand der konkurrierenden Produkte und die auf den Inlands- und Auslandsmärkten herrschenden Wettbewerbsverhältnisse. Darauf kann in der vorliegenden Studie aus Raumgründen jedoch nicht eingegangen werden. Vgl. dazu Keil (1991), Kap. 5.
- (7) Zu einer umfassenderen Analyse mit zusätzlichen Kennziffern und dem gesamten Formelwerk vgl. Keil (1991) sowie Keil (1992).
- (8) Vgl. dazu die Überblicke bei Breuss (1983), Buttler et al. (1977), Keil (1991).
- (9) Vgl. dazu auch Siebert (1984).
- (10) Vgl. dazu Krugmann (1983), Schulmeister, Bösch (1987).
- (11) Vgl. Buttler et al. (1977), Bröcker (1991).
- (12) Buttler et al. (1977).
- (13) Vgl. Keil (1976).
- (14) Vgl. zuletzt Tichy (1991).
- (15) In der neueren Literatur werden den Vorteilen des „regional resourcing“ vor jenen des „worldwide resourcing“ der Vorzug gegeben.

- (16) Hier handelt es sich um Ableitungen aus synthetischen theoretischen Konzepten, die bisher in der Literatur kaum diskutiert wurden. Auch empirische Evidenz aus anderen Ländern (insbes. in bezug auf die Exportneigung in den einzelnen Phasen des Produktzyklus) ist dem Autor nicht bekannt.
- (17) Tichy (1991).
- (18) Tödtling (1983).
- (19) Kaniak, Skarke (1977).
- (20) Wir verfügen in unserer Untersuchung über keine Information zum Net-Value (Wert je Gewichtseinheit). Der Frachtaufwand in Prozent des Umsatzes weist jedoch darauf hin, daß Gewichtsintensität und Transportkostenempfindlichkeit mit dem spezifischen Humankapitaleinsatz abnehmen.
- (21) Kapitel 5, in dem die Bundesländer untersucht werden, kommt aufgrund dieses Theoriedefizits auch eher die Funktion der Hypothesenfindung als die ihrer Überprüfung zu.
- (22) Zur genaueren Abgrenzung (lt. ÖROK) vgl. Keil (1991).
- (23) Als Schwellenwerte werden keine absoluten Grenzen für den Humankapitaleinsatz festgelegt, sondern (auf gesamtösterreichischer Ebene) annähernd gleiche Besetzungen der Sektoren angestrebt.
- (24) Gegenüber den ursprünglichen, in Keil (1991) abgegrenzten neun traditionellen und „anschaulichen“ Sektoren hat sie auch den Vorteil der übersichtlicheren Darstellbarkeit.
- (25) Diese Abgrenzung hat folgende Vorteile: Erstens stellt jedes der neun Bundesländer eine eigene Nodalregion mit Kern-Umlandbeziehungen dar, wobei die „Eurodistanz“ durch diejenige der respektiven Landeshauptstadt relativ gut charakterisierbar ist.
Zweitens verfügen die Bundesländer (anders als die Lagetypen) über eine „Corporate identity“ und sind an der wirtschaftspolitischen Umsetzung empirischer Ergebnisse interessierte Entscheidungsträger.
- (26) Wie die Tabelle zeigt, nehmen die sonstigen zentralen Gebiete eine Zwischenposition ein.
- (27) Keil (1991).
- (28) Da die Kennziffern für die Faktorkombinationen in Tabelle 1 strukturbereinigt (120 Produkte) sind, kann geschlossen werden, daß dieser Substitutionsprozeß mit zunehmender Standardisierung auch der *gleichen* Produkte, d. h. mit Fortschreiten des Produktzyklus, erfolgt.
- (29) Breuss (1983).
- (30) Keil (1991).
- (31) Mit 38,7 Prozent liegt die Exportquote knapp unter derjenigen der gesamten Sachgüterproduktion und um etwa 18 Prozent unter derjenigen des eher an materiellen Ressourcen orientierten skillerextensiven Sektors.
- (32) Der negative Zusammenhang zwischen Humankapitalinput- und Exportleistung bzw. der Deckung der Importe durch die Exporte, wie es für die vorliegende Studie statistisch signifikant nachgewiesen wurde, wäre dann nur ein Effekt der Produktstruktur *innerhalb* der 120 Produktgruppen, in denen nach Phasen des Produktzyklus nur nach Maßgabe der räumlich unterschiedlichen Faktorkombinationen differenziert werden kann. (Vgl. dazu Anmerkung 28).
- (33) Vgl. Breuss (1983).
- (34) Das gilt nicht für Südösterreich (Keil 1991)!
- (35) Kapitel 5 soll daher nicht nur der Überprüfung von Arbeitshypothese 5 dienen. Seine Funktion ist schwerpunktmäßig die einer Hilfestellung bei der Findung zusätzlicher Hypothesen.
- (36) Keil (1991).
- (37) Funktionell-räumliche Arbeitsteilung und Tertiärisierung der Sachgüterproduktion in den Großstädten.
- (38) Zu dem Versuch einer Begründung dieses teilweisen „Fehlverhaltens“ vgl. Keil (1991) 86ff.

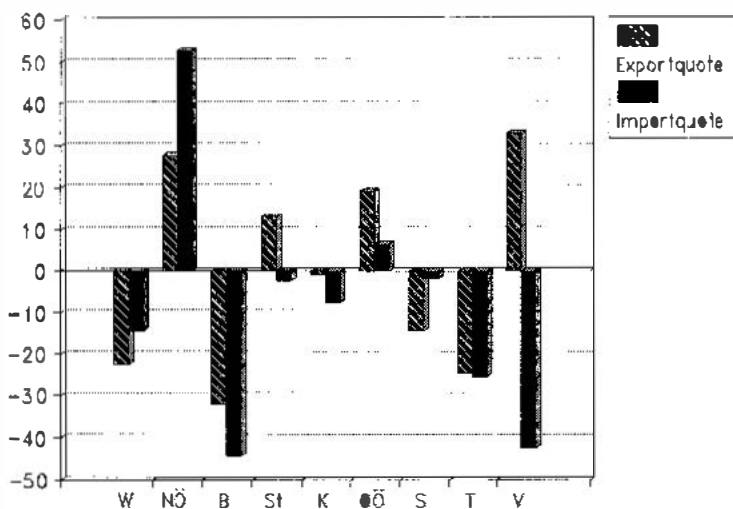
Anhang

Abbildung 1

Exportquote und Importkonkurrenz 1986 (Abweichung vom Österreichwert in Prozent)

Abbildung 1a

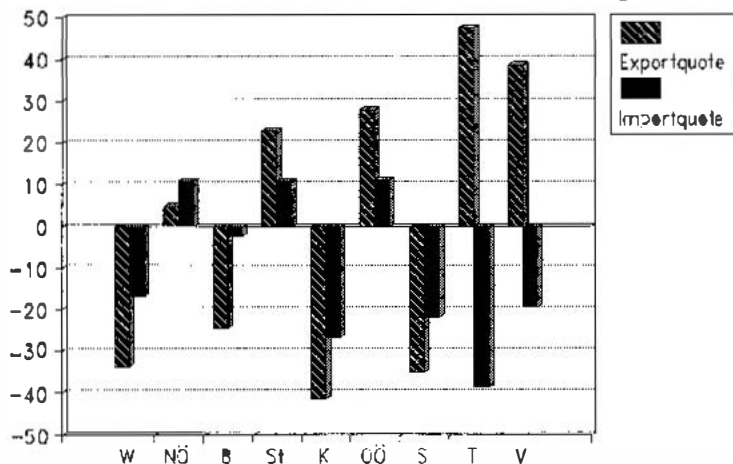
Sektor 1 (Skillintensive Produkte)



Österreichwerte: Exportquote 38,7%; Importquote 52,8%.

Abbildung 1b

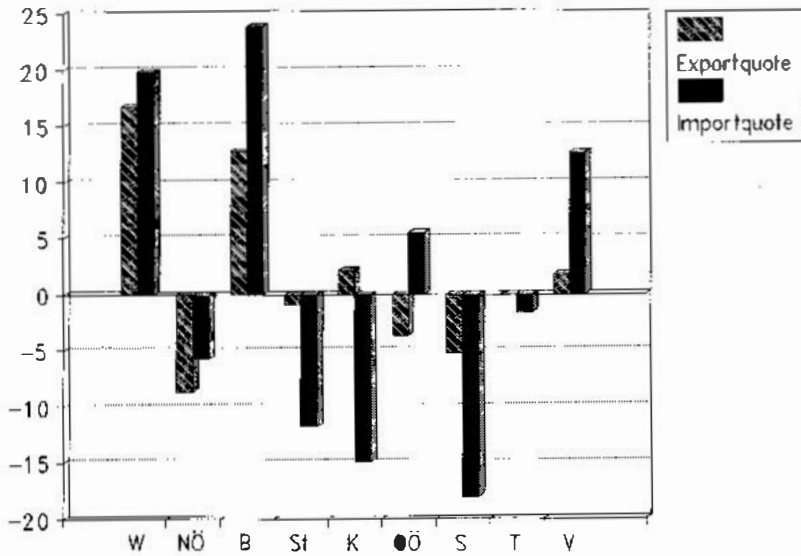
Sektor 2 (Produkte mit durchschnittlichem Skillinput)



Österreichwerte: Exportquote 24,9%; Importquote 26,7%.

Abbildung 1c

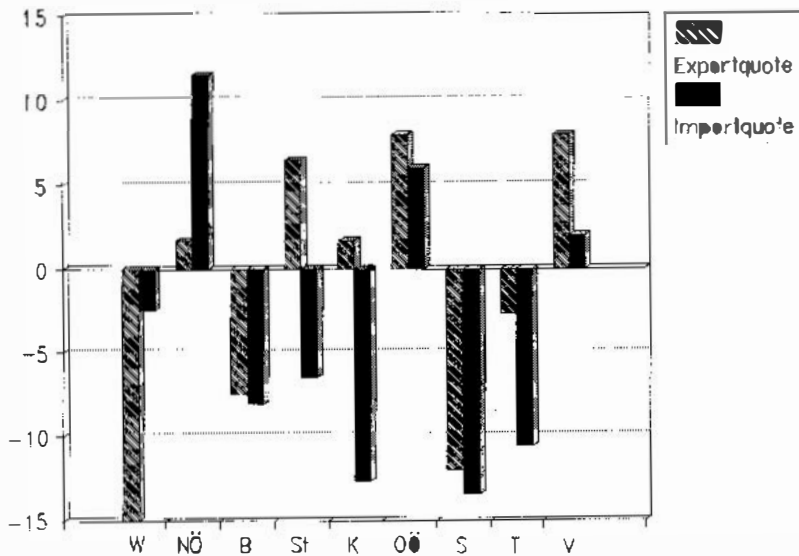
Sektor 3 (Skillextensive Produkte)



Österreichwerte: Exportquote 56,2%; Importquote 49,1%.

Abbildung 1d

Sachgüterproduktion insgesamt



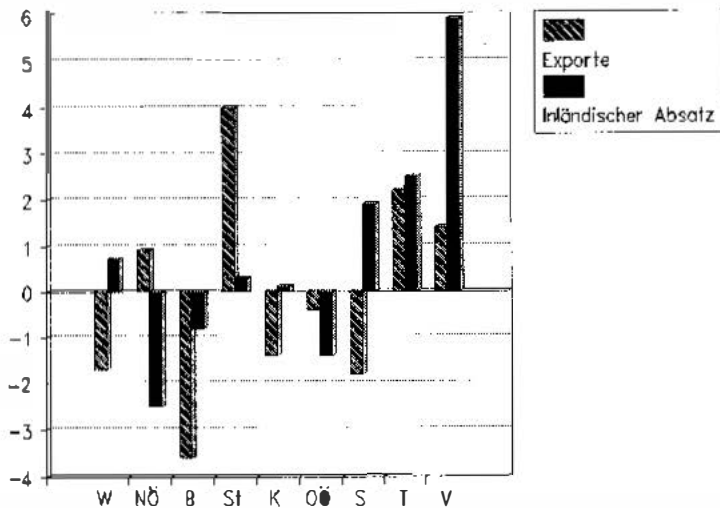
Österreichwerte: Exportquote 40,2%; Importquote 13,3%.

Abbildung 2

Absatzdynamik 1976/86 auf den in- und ausländischen Märkten
 (Abweichung vom Österreichwert in Prozent)

Abbildung 2a

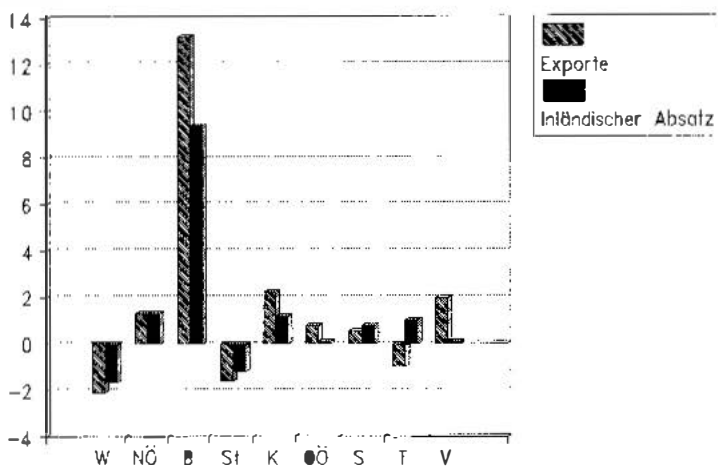
Sektor 1
(Skillintensive Produkte)



Österreichwerte: Exportwachstum 10,1% p. a.; Veränderung des Inlandsabsatzes 5,9% p. a.

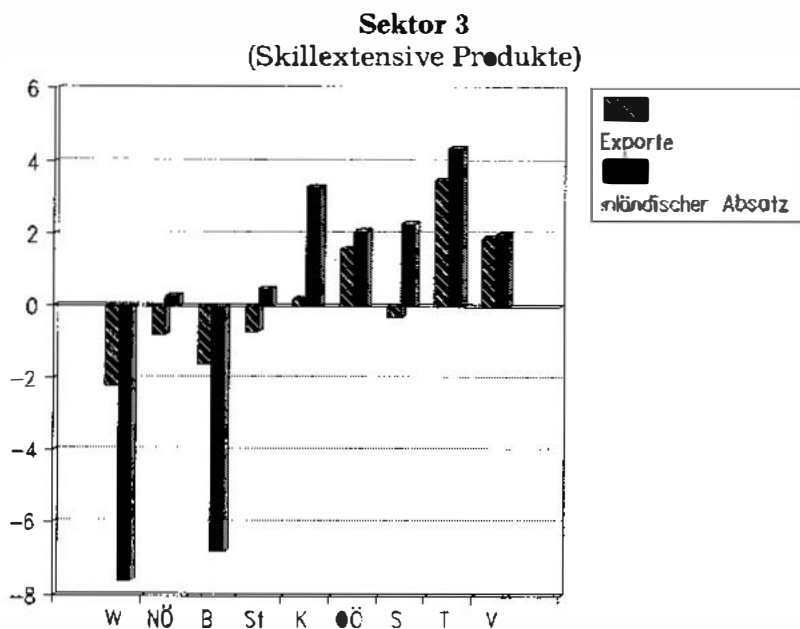
Abbildung 2b

Sektor 2
(Produkte mit durchschnittlichem Skillinput)



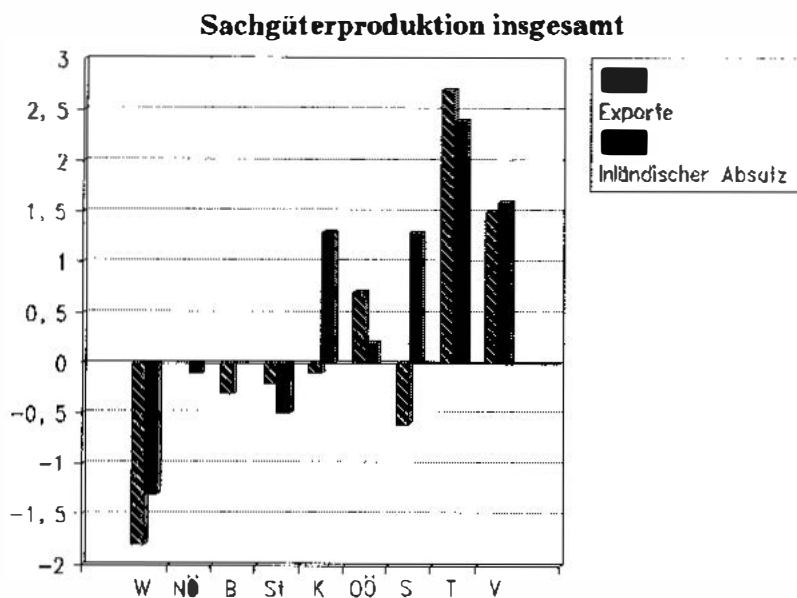
Österreichwerte: Exportwachstum 7,3; Inlandsabsatz 4,8 (jeweils in % p. a.).

Abbildung 2c



Österreichwerte: Exportwachstum 8,0; Inlandsabsatz 2,0 (jeweils in % p. a.).

Abbildung 2d



Österreichwerte: Exportwachstum 3,5; Inlandsabsatz 4,4 (jeweils in % p. a.).

Budgetpolitik in kleinen, offenen Volkswirtschaften – Ein internationaler Vergleich

Kurt Kratena

Einleitung

Der öffentliche Sektor stellt das zentrale Gebiet wirtschaftspolitischer Steuerung dar und war daher immer wieder Thema wirtschaftspolitisch motivierter wissenschaftlicher Untersuchungen.

Im Zeitablauf hat sich dabei die Schwerpunktsetzung der Fragestellungen verschoben. Stand früher die Frage nach den positiven ökonomischen Effekten der Tätigkeit des öffentlichen Sektors im Vordergrund, so ist in den 80er Jahren – ausgehend von einem Wandel im wirtschaftspolitischen Leitbild – die Frage nach den Ursachen des Wachstums des öffentlichen Sektors in den Vordergrund gerückt (1).

Die erste bedeutende, europäische Länder einbeziehende Untersuchung in dieser Richtung war die OECD-Studie von Saunders/Klau (1985). Darin wurden thematisch und methodisch die Grundlagen zur Erforschung der Frage „Warum wächst der öffentliche Sektor so rasch?“ gelegt, die auch heute noch als erster Anlauf bei der Erstellung einer derartigen Untersuchung anzusehen sind. Besonders die Methode der „Komponentenzerlegung“ bzw. der „Share- und Shift-Analyse“ kommt bei Strukturuntersuchungen des öffentlichen Sektors eine Schlüsselrolle zu. Mit diesen Methoden können beide Fragestellungen – makroökonomische Wirkungsweise des öffentlichen Sektors einerseits und Wirkung der Makroökonomie auf den öffentlichen Sektor andererseits – gewissermaßen zusammengeführt werden. Das kann erfolgen, indem man gewisse Komponenten als exogene (diskretionäre) Politikvariable definiert (z. B. Familienbeihilfensatz), während die andere Komponente (z. B. Anzahl der Kinder) aus einer gewissen sozialökonomischen Ent-

wicklung folgt. Dabei muß allerdings ausgeschlossen werden, daß beide Komponenten einander beeinflussen können, was wiederum im Widerspruch zu beobachtbaren Tendenzen und Intentionen der Haushaltspolitik selbst steht. So ist z. B. intendiert, daß sich höhere Familienleistungen positiv auf die Geburtenrate auswirken.

Diese Untersuchung versucht, ausgehend von der Erfassung der Staatstätigkeit in der Gliederung des SNA („System of National Accounts“), Entwicklungstendenzen, Bedeutung und Struktur des öffentlichen Sektors für Österreich und vergleichbare Industrieländer darzustellen. Dabei werden in einem ersten Teil die folgenden zentralen Themenstellungen erörtert:

- Budgetpolitische Maßnahmen der 80er Jahre zur Defizitreduktion (mit Ausblick auf die „budgetpolitischen Notwendigkeiten“ für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion, EWU);
- Öffentlicher Konsum und Investition und ihre Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage.

In einem zweiten Teil, der folgen soll, werden die öffentliche Leistungserstellung und ihre Kosten untersucht. Ein weiterer Teil soll sich mit den Steuer- und Transfersystemen unter folgenden beiden Gesichtspunkten befassen:

- Umverteilung durch öffentliche Haushalte (Steuer- und Transfersystem)
- Anreizeffekte und gesellschaftliche (z. B. demographische) Einflußfaktoren im Transfersystem

Eine der Zielsetzungen der vorliegenden Untersuchung liegt in der Darstellung von Stärken und Schwächen und von Handlungsanleitungen für Österreich, die aus anderen, vergleichbaren Industrieländern abgeleitet werden können. Als Vergleichsländer werden folgende Volkswirtschaften herangezogen: Belgien, BRD, Finnland, Niederlande und Schweden.

1. Die Erfassung des öffentlichen Sektors in der VGR (SNA-Konzept)

Die Einordnung des öffentlichen Sektors in das System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) stellt keine einfache Aufgabe dar. Es müssen gewissermaßen Konventionen geschaffen und Annahmen getroffen werden, um die vielfältigen Aktivitäten der öffentlichen Gebietskörperschaften und sonstigen Institutionen in die durch Produktions-, Einkommens- und Finanzierungskonten festgelegte Struktur der VGR einordnen zu können (2).

Bekanntlich unterscheidet die VGR die drei Berechnungsarten Entstehungs-, Verwendungs- und Verteilungsrechnung, die folgendermaßen systematisiert werden können:

Entstehung	Verwendung	Verteilung
Intermediärverbrauch	privater Konsum	Löhne, Gehälter
+	+	+
Wertschöpfung (BIP-Beitrag)	öffentlicher Konsum	Abschreibungen
=	+	+
Bruttoproduktionswert (BPW)	Investitionen	Betriebsüberschuß
	+	+
	Exporte	ind. Steuern
	-	-
	Importe	Subventionen
	=	=
	BIP	BIP

Die Verteilungs- und Entstehungsrechnung können zusammengeführt werden, sodaß der öffentliche Sektor als ein Produktionsbereich der Wirtschaft erfaßt werden kann:

	öff. Sektor	übrige Sektoren	insgesamt
		1 n	
Löhne, Gehälter	Wp	W ₁ W _n	W
Abschreibungen	Dp	D ₁ D _n	D
Betriebsüberschuß	Bp	B ₁ B _n	B
ind. Steuern	T _p ^{ind}	T ₁ ^{ind} T _n ^{ind}	T ^{ind}
Subvention	Sp	S ₁ S _n	S
BIP-Beitrag	Yp	Y ₁ Y _n	Y

Auf der Verwendungsseite stellt der öffentliche Konsum eine der Ausgabenkategorien dar, die öffentlichen Investitionen sind ein Teil der gesamten Bruttoanlageinvestitionen. Die Beziehungen zwischen Entstehungs- bzw. Verteilungsseite des öffentlichen Sektors und der Verwendungsseite werden im System von Produktions- und Einkommenskonto sichtbar.

Der Produktionsaufwand des öffentlichen Sektors wird größtenteils für selbstverbrauchte Leistungen (= öffentlicher Konsum) verwendet, ein geringer Teil wird auch in Form von marktmäßigen Gütern verkauft.

Die gesamte Aktivität des öffentlichen Sektors umfaßt jedoch nicht nur den öffentlichen Konsum, sondern auch andere Ausgabenkategorien, wie Transfers, Subventionen und andere Ausgaben, die bei den Privaten einkommenswirksam werden. Dem stehen auf der Einnahmenseite Steuern und sonstige Einnahmen gegenüber, die bei den Privaten kostenwirksam werden und somit auch in der Entstehungs- und Verteilungsrechnung verbucht werden.

Im Finanzierungskonto werden die Ausgabenkategorien Brutto-Anlageinvestitionen und sonstiger Erwerb von Vermögenswerten verbucht. Als Saldo zwischen den Ausgaben und Einnahmen von Einkommens- und Finanzierungskonto erhält man die Defizitgröße („net lending“).

Diese Darstellung des öffentlichen Sektors in der VGR bildet den Rahmen für die weitere Analyse über die Bedeutung öffentlicher Gebietskörperschaften für die einzelnen Volkswirtschaften.

Darin können verschiedenste „Staatsquoten“ berechnet werden, die definitorisch möglichst eng gefaßt werden sollten. Es sollte als Aggregat, auf das eine bestimmte Ausgabe oder Einnahme bezogen wird, nicht immer das BIP, sondern das in dieser Systematik und in ökonomischer Aussagekraft passende Aggregat herangezogen werden.

Übersicht: Das VGR-Kontensystem des öffentlichen Sektors

Produktionskonto

Lohn- u. Gehaltssumme (W)	
Abschreibungen (D)	Verkäufe von Waren
Betriebsüberschuß (B)	(markt- u. nicht-marktbestimmt)
ind. Nettosteuer (T ^{ind})	öffentlicher Konsum (Cpb)
Intermediärverbrauch (M)	
Bruttoproduktionswert (BPW)	BPW

Einkommenskonto

öffentlicher Konsum (Cpb)	Betriebsüberschuß (B)
Transfer (Tr)	Besitzeinkünfte (Einnahmen)
Besitzeinkünfte (Ausgaben)	indirekte Steuern (T ^{ind})
Subventionen (S)	direkte Steuern (T ^{dir})
öffentliches Sparen („net saving“)	sonstige Einnahmen

Finanzierungskonto

Lagerveränderung	öffentliches Sparen („net saving“)
Brutto-Anlageinvestitionen	
Erwerb von Grundstücken	Abschreibungen
Kapitaltransfernetto	
Netto-Kreditgewährung („net lending“)	Kapitaltransfers, netto

Quelle: Stübler, W., Kennzahlen aus dem Bereich der Statistik des öffentlichen Sektors, in: Gantner (1991).

2. Öffentliche Verschuldung und Defizite

Auf einer hochaggregierten Ebene kann man die Tätigkeit des öffentlichen Sektors aufteilen in Ausgaben für öffentlichen Konsum und öffentliche Investitionen, für Transfers und für Zinszahlungen, denen die gesamten Einnahmen gegenüberstehen. Nimmt man der Einfachheit halber an, daß die Einnahmen nur aus Steuern bestehen, und setzt man den Steuersatz gleich t , dann kann man die dynamische Budgetbeschränkung des öffentlichen Sektors schreiben als:

$$1) \, dD_t/dt - i \cdot D_t = G_t + Tr_t - tY_t$$

wobei dD_t/dt die Veränderung des Schuldenstandes im Zeitablauf – also das Nettodefizit – darstellt, i den Zinssatz (die Durchschnittsverzinsung) auf den Schuldenstand D , G die Summe aus öffentlichem Konsum und öffentlicher Investition, Tr die Transferzahlungen und Y einfachheitshalber das BIP. Das Suffix t bezeichnet den Zeitindex.

Diese Budgetbeschränkung ist die Grundlage sämtlicher finanzarithmetischer Modelle, die meist der Frage nach den mittelfristigen Konsequenzen eines gewissen Defizits nachgehen (3). Alle diese Modelle gehen auf einen Ansatz von Domar aus den vierziger Jahren zurück und sind als Simulationsmodelle konstruiert, d. h. sie sollen zeigen, ob gewisse Verschuldungskennzahlen (z. B. die Quote der Verschuldung am BIP) mittel- bis langfristig konvergieren oder „explodieren“. Wie die Arbeit von Blanchard, Gramlich (1990) zeigt, werden derartige Indikatoren der „Sustainability“ einer gewissen Budgetpolitik in der OECD noch immer diskutiert.

Dabei ist der Indikator für „Sustainability“ in Zusammenhang mit anderen Indikatoren für die Beurteilung der Budgetpolitik zu sehen (4):

1) *Indikator der diskretionären Politikkomponente*: Welche (bzw. wieviel) der Änderungen im Defizit bzw. in einzelnen Budgetkomponenten gehen auf eine Änderung der Gesamtwirtschaft zurück und welche (bzw. wieviel) auf diskretionäre Maßnahmen?

2) *Indikator für „Sustainability“*: Kann der gegenwärtige Kurs der Budgetpolitik eingehalten werden, ohne daß der Schuldenstand explodiert (oder implodiert)?

3) *Indikator der gesamtwirtschaftlichen Wirkung*: Wie hoch ist bei Ausschaltung von Verzerrungen durch die Budgetpolitik selbst und bei gegebenen Einkommen, gegebenem Zinssatz und gegebenem Wechselkurs der Effekt des Budgets auf die aggregierte Nachfrage?

4) *Indikator der „Verzerrungseffekte“*: Wie hoch sind verzerrende Effekte auf Investition, Ersparnis, Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage aufgrund von Anreizsystemen im Steuer-/Transfersystem?

Die ersten beiden Indikatoren hängen eng mit der Verschuldungsproblematik und der Frage nach der adäquaten Budgetpolitik und „richtigen“ Höhe des Defizits zusammen, die anderen beiden werden im zweiten, diesem Artikel folgenden Teil über die Bedeutung der öffentlichen Nachfrage und über die staatlichen Umverteilungssysteme behandelt.

Der geeignete Rahmen für die ersten beiden Fragestellungen ist eine möglichst hoch aggregierte Darstellung des öffentlichen Sektors, wie sie in Gleichung 1) zum Ausdruck kommt. Problematisch ist, daß hier aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf den gesamten öffentlichen Sektor zurückgegriffen wird, während die Frage der Verschuldung und Defizit-reduktion generell im Zusammenhang mit dem Zentralstaat diskutiert wird. Für einige Länder (z. B. Österreich) wird das Ergebnis dadurch positiv (geringere Schuldenlast) verzerrt, für andere (z. B. BRD) negativ. In Gleichung 1) bezeichnet der Terminus $G_t + Tr_t - tY_t$ das „*primäre Defizit*“, d. h. das Defizit ohne Zinszahlungen, also den budgetpolitischen Handlungsspielraum oder das wirksame Defizit (5). Die zentrale (und mathematisch triviale) erste Erkenntnis aus allen finanzarithmetischen Simulationsmodellen des Domar-Typs ist die Unbedenklichkeit eines gewissen Defizits für die Verschuldungsentwicklung, wenn die nominelle (reale) Wachstumsrate der Einkommensgröße, aus der die Zinszahlungen geleistet werden (BIP, Volkseinkommen, bei Auslandsverschuldung: Exporte), über dem nominellen (realen) Zinssatz liegt.

Geht man davon aus, daß diese Bedingung nicht erfüllt ist, sondern daß ein positives Zins-Wachstums-Differential mittelfristig zu den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Budgetpolitik zählt, dann ergibt sich die Notwendigkeit eines „*primären Überschusses*“ im Budget, um die Schuldenquote (Schulden als Anteil am BIP oder Volkseinkommen) konstant zu halten (6). Blanchard/Chouraqi/Hagemann/Sartor (1990) entwickeln eine Reihe von Indikatoren für kurz- und mittelfristige „*Sustainability*“ und wenden diese auch empirisch für eine Reihe von Industrieländern an.

Hier wird eine ähnliche formale Darstellung wie bei Blanchard/Chouraqi/Hagemann/Sartor (1990) gewählt, die jedoch näher bei der ursprünglichen Version von Domar liegt und aus einer adaptierten Form des Domar-Modelles durch Walther (1981) hervorgegangen ist (7).

Das BIP wächst kontinuierlich mit der Wachstumsrate r , sodaß gilt:

$$2) Y_t = Y_0 e^{rt}$$

Die Nettodefizitquote, $(dD_t/dt)/Y_t$, ist gegeben durch:

$$3) (dD_t/dt)/Y_t = \alpha = G_t/Y_t + tr - t + i (D_t/Y_t)$$

wobei tr den Transfersatz (Transfers als Anteil am BIP, häufig auch „*Einkommensersatzquote*“ genannt [z. B. im Arbeitslosenversicherungssystem, Pensionsversicherungssystem, etc.]) bezeichnet.

Offensichtlich ist der Schuldenstand im Zeitpunkt t gleich der Summe aller akkumulierten Defizite und dem Schuldenstand am Anfang, D_0 :

$$4) D_t = D_0 + \int_0^t \alpha Y_0 e^{rt} dt$$

Das ergibt weiters folgenden Ausdruck für die Schuldenquote:

$$5) D_t/Y_t = D_0/(Y_0 e^{rt}) + \frac{\alpha}{r} (1 - e^{-rt})$$

Bekanntlich erhält man für $t \rightarrow \infty$ den Grenzwert α/r für die Schuldenquote.

In diesem einfachen Modell ist jedoch nicht sichtbar, wie ein konstantes α bei steigendem Zinsaufwand zustande kommt. Dazu muß man in 3) einsetzen und erhält:

$$6) G_t/(Y_0 e^{-rt}) + tr - t = \alpha (1 - \frac{i}{r} [1 - e^{-rt}]) - d_0 e^{-rt}$$

Links steht in Gleichung 6) das „primäre Defizit“, d_0 bezeichnet den Schuldenstand im Ausgangszeitpunkt, $t = 0$.

Für $t \rightarrow \infty$ gilt, daß das primäre Defizit gleich sein muß $\alpha (1 - i/r)$, setzt man für α jenen Wert ein, der bei $t \rightarrow \infty$ erreicht wird, nämlich (D_t/Y_r) , dann gilt:

$$7) (G_t/Y_0) e^{-rt} + tr - t = (D_t/Y_0) e^{-rt} r (1 - i/r)$$

$$t \rightarrow \infty$$

Einen ähnlichen Ausdruck erhalten Blanchard/Chouraqui/Hagemann/Sartor (1990) als Ausgangspunkt für die Ableitung ihrer „Sustainability“-Indikatoren. Für sie bedeutet „Sustainability“, daß die ursprüngliche Schuldenquote, d_0 , erreicht wird, d. h. daß gilt:

$$(D_t/Y_0) e^{-rt} = d_0.$$

Offensichtlich sind Überschüsse im primären Budget notwendig, die von der Höhe des Zins-Wachstums-Differentials (i/r) abhängen. Es läßt sich im weiteren ein theoretischer Steuersatz („sustainable tax rate“: t^*) berechnen, der notwendig wäre, um die dynamische Budgetrestriktion 7) bei gegebenen Ausgaben für öffentlichen Konsum und Investitionen (G) und gegebenem Transfersatz (tr) zu erfüllen. Die Differenz zwischen diesem Steuersatz und dem gegenwärtigen kann dann als der eigentliche Fiskalindikator herangezogen werden. Dabei kann ein beliebiger Zeit-horizont gewählt werden, Blanchard/Chouraqui/Hagemann/Sartor (1990) arbeiten mit Horizonten von einem (kurzfristig), fünf und 40 Jahren. Man erhält somit Lücken („gaps“) zwischen dem (mittelfristig) notwendigen („sustainable“) Steuersatz und dem tatsächlichen in kurzer (ein Jahr) und mittlerer (fünf Jahre) Frist.

Tabelle 1 zeigt für die Vergleichsländer dieser Untersuchung einerseits sehr deutlich den Regimewechsel in den Budgetpolitiken und die relative Position Österreichs.

Ein kurzfristiger „gap“ von 0,31 in Belgien im Jahr 1989 bedeutet z. B., daß bei gegebenen Ausgaben der Steuersatz um 0,31 Prozent des BIP erhöht werden müßte, um langfristig einen permanenten Anstieg der Schuldenquote zu verhindern.

Tabelle 1:

Fiskalindikatoren für „Sustainability“: Lücke zwischen dem notwendigen und dem aktuellen Steuersatz (in % des BIP/BSP)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Belgien							
kurzfristig	6,91	3,66	1,65	1,21	0,36	0,54	0,31
mittelfristig	4,37	1,48	-0,49	-0,83	-2,17	-1,79	-1,45
BRD							
kurzfristig	0,64	-0,04	-0,90	-0,81	-0,20	-0,18	-1,98
mittelfristig	-0,26	-0,72	-1,57	-1,50	-1,60	-1,50	-2,81
Finnland							
kurzfristig	1,05	-1,08	-0,95	-1,49	0,48	-1,68	-2,46
mittelfristig	1,77	0,10	-1,44	-2,80	-1,44	-2,10	-1,49
Niederlande							
kurzfristig	3,06	2,63	0,86	2,19	2,91	1,36	1,26
mittelfristig	0,96	1,64	0,39	1,04	-0,28	-0,66	0,64
Schweden							
kurzfristig	3,33	0,81	1,08	-0,66	-5,21	-3,35	-3,37
mittelfristig	0,48	-0,22	-0,33	-2,33	-3,57	-2,58	-2,52
Österreich							
kurzfristig	2,43	0,48	0,18	1,49	1,94	1,00	1,08
mittelfristig	2,63	1,08	-0,42	-0,82	-1,44	-1,58	-0,67

Quelle: Blanchard/Chouraqui/Hagemann/Sartor (1990), Tab. 2, 18.

Die Budgetpolitik in Österreich startet 1983 mit einem vergleichsweise niedrigen (kurzfristigen) „gap“ von 2,43 Prozent des BIP, kann diesen jedoch bis 1989 lediglich auf 1,08 Prozent des BIP reduzieren und nicht – wie andere Länder – das Vorzeichen umdrehen.

Die Position Österreichs ist am ehesten mit jener der Niederlande zu vergleichen. Sehr ausgeprägte Regimewechsel in der Budgetpolitik haben Schweden und Belgien vollzogen, etwas weniger ausgeprägt war der Wandel in der BRD und in Finnland. Zieht man den mittelfristigen „gap“ 1989 als Indikator für die Budgetpolitik heran, dann ergibt sich, daß für alle Vergleichsländer außer den Niederlanden de facto „sustainability“ der Fiskalpolitik erfüllt ist.

Die Verwendung des mittelfristigen „gap“ für die Periode vor 1989 ist jedoch problematisch. Dieser wurde nicht aufgrund der (für die nächsten fünf Jahre) erwarteten Ausgabenentwicklung berechnet, sondern auf-

grund der tatsächlich eingetretenen („ex post“), soweit sie bekannt war. Wirklich aussagekräftig ist der mittelfristige „gap“ in Zusammenhang mit dem kurzfristigen daher lediglich für 1989.

Gleichzeitig mit der Absenkung der „gaps“ ist jedoch im gleichen Zeitraum ab 1983 ein Anstieg in der Schuldenquote der Vergleichsländer zu beobachten. Das ist kein Widerspruch zu den Ergebnissen von Tabelle 1, sondern bedeutet nur, daß der Steuersatz eben in den einzelnen Jahren nicht in dem Ausmaß erhöht wurde, wie es dem kurzfristigen „gap“ entsprochen hätte, bzw. stärker gesenkt wurde als die negativen „gaps“ zugelassen hätten. Einige der Vergleichsländer haben im selben Zeitraum Steuerreformen mit deutlicher Absenkung der Steuersätze vorgenommen. Die kurzfristigen negativen „gaps“ schlagen im entsprechenden Zeitraum nur in einigen Fällen auf seine sinkende Schuldenquote durch, nämlich in Belgien und der BRD 1989, in Finnland 1986, 1988 und 1989, in Schweden 1986, 1987, 1988 und 1989 und schließlich in Österreich 1989.

Tabelle 2

Schuldenquote: Bruttoverschuldung der öffentlichen Haushalte in % des BIP

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Belgien	112,9	118,1	122,7	127,1	132,0	133,8	131,2	130,2	131,5
BRD	41,0	41,7	42,5	42,6	44,0	44,5	43,4	41,2	43,9
Finnland	18,7	19,0	19,0	18,8	20,0	18,6	16,4	15,0	18,6
Niederlande	61,9	66,1	69,6	71,3	75,2	77,5	77,8	79,3	79,8
Schweden	65,7	67,2	67,7	67,3	59,3	53,7	48,1	44,6	44,8
Österreich	46,0	47,9	49,6	54,0	57,3	57,8	57,2	55,3	54,4

Quelle: OECD, Economic Outlook, Dec. 1991.

Es sei nochmals darauf hingewiesen, daß die Entwicklung der Fiskalindikatoren aus Tabelle 1 u. a. von der Entwicklung des Zinssatzes abhängt und die Aussagekraft dieses Fiskalindikators im Zusammenhang mit der angestrebten Schuldenquote zu sehen ist. Es stellt sich daher die Frage, ob Stabilisierung der Schuldenquote als ausreichend anzusehen ist, oder ob es weitergehende fiskalpolitische Zielsetzungen gibt.

Im Zusammenhang mit der Errichtung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion werden häufig Obergrenzen für die Schuldenquote und auch für die Nettodefizitquote diskutiert. Dabei wird einerseits die Interdependenz zwischen beiden Größen im Sinne der Gleichungen 5) und 6) ausgeblendet, andererseits aber auch die Frage nach der mittelfristigen Erreichbarkeit der in Diskussion stehenden Obergrenze von 60 Prozent für die Schuldenquote nicht näher erörtert. Die ökonomische Debatte über die Sinnhaftigkeit derartiger Obergrenzen dürfte auch

noch nicht abgeschlossen sein, das zentrale Argument, daß eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion noch stärker verflochtener Staaten die Budgetdisziplin quasi „automatisch“ erhöht, ist nicht einfach von der Hand zu weisen (8).

Das Absenken der Schuldenquote erfordert, wie aus den Tabellen 1 und 2 hervorgeht, enorme Überschüsse im primären Budget. Das soll nochmals verdeutlicht werden durch die Darstellung der primären Budgetsaldenquoten in Tabelle 3.

Tabelle 3**Primärer Budgetsaldo in % des BIP**

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (1)
Belgien	-2,9	-0,3	1,0	1,3	2,5	2,9	3,4	4,4	4,1
BRD	-0,3	0,4	1,1	1,0	0,5	0,2	2,4	-0,6	-1,6
Finnland	-1,0	1,1	1,0	1,5	-0,7	2,1	3,5	2,0	-2,5
Niederlande	-1,7	-1,4	0,4	-0,9	-1,3	0,0	0,0	-0,3	1,5
Schweden	-3,2	-0,5	-0,8	0,9	5,9	4,3	6,2	4,9	1,3
Österreich	-1,7	0,2	0,4	-0,8	-1,2	0,2	0,4	1,2	1,3

(1) Prognose

Quelle: OECD, Economic Outlook, Dec. 1991.

Vergleicht man die Daten aus Tabelle 2 und 3 für Belgien und die Niederlande, die ihre Schuldenquote absenken müßten, um eine eventuell in Kraft tretende Obergrenze von 60 Prozent zu erfüllen, zeigt sich, daß dies auch mittelfristig als undurchführbar angesehen werden kann.

Ein kurzes Simulationsexperiment für die Niederlande unter Verwendung der Gleichungen 5) und 6) soll dies zeigen. Legt man fest, daß die Schuldenquote in fünf Jahren auf 60 Prozent gesenkt werden soll ($D_t/Y_t = 0,6$), dann erhält man bei einer für die Niederlande realistischen nominalen BIP-Wachstumsrate von 5,25 Prozent (Prognose OECD: 1992: 5 Prozent, 1993: 5,6 Prozent) einen Höchstwert für die Nettodefizitquote α von -0,32 Prozent, d. h. einen permanenten Budgetüberschuß. Das ergibt wiederum bei einer Durchschnittsverzinsung der Staatsschuld von 8,67 Prozent (1989) und einer Schuldenquote im Ausgangszeitpunkt, d_0 , von 79,8 Prozent in Gleichung 6) eingesetzt einen notwendigen Überschuß im primären Budget von 5,54 Prozent des BIP in jedem Jahr.

Das bedeutet eine überaus restriktive Budgetpolitik, wie sie im Vergleichszeitraum lediglich Schweden aufweist, wobei im Rahmen dieser Studie nicht klar wurde, wodurch Schweden diese enorme Absenkung von Defizit und Verschuldung erreichte.

Für Belgien stellen sich die Bedingungen noch viel dramatischer dar, und das unter dem Gesichtspunkt bereits hoher Überschüsse im primären Budget. Es ist unmittelbar einsichtig, daß derartig radikale fis-

kalpolitische Eingriffe mit der ökonomischen und politischen Systemstabilität eines Landes unvereinbar sind.

Der andere von Blanchard/Gramlich (1990) erörterte Fiskalindikator zur Beurteilung der Budgetpolitik ist jener der strukturellen Budgetkomponente, ermittelt durch Bereinigung des Budgets um konjunkturbedingte (zyklische) Größen („Cyclically adjusted budget“, CAB). Diese Bereinigung wird von der OECD regelmäßig durchgeführt und als Indikator der Fiskalpolitik („fiscal stance“) verwendet.

Für Österreich hat der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen eine Studie herausgegeben, die die österreichische Budgetpolitik der Periode 1986–1990 nach dem Kriterium eines derartigen Indikators der diskretionären Eingriffe bzw. des strukturellen Budgetsaldos zu beurteilen versucht (9). Darin findet sich auch eine Auseinandersetzung mit der OECD-Methodik und eine Beschreibung derselben.

Das Wesen der Methode besteht darin, eine Komponente des Budgets – Ausgaben (G), Transfers (Tr) oder Steuern (T) – von der Kapazitätsauslastung („Outputlücke“) Y_t/Y_t^* abhängig zu machen mit Y_t^* als „potential output“. Man erhält dann Potentialgrößen G^* , tr^* und t^* für die Komponenten des primären Budgetsaldos und kann somit beurteilen, welcher Teil dieses Saldos auf zyklische Schwankungen in der wirtschaftlichen Aktivität zurückgeht und welcher als „strukturell“ anzusehen ist. Dabei wird von allen Autoren auf die Problematik der Interpretation dieser „strukturellen“ Komponente hingewiesen (10). In Kombination mit dem Indikator für „sustainability“ erhält man somit ein Bild, ob die Fiskalpolitik „auf Kurs“ ist, d. h. ob mittelfristig der notwendige Überschuß im primären Budget erzielt werden kann, obwohl in einer gewissen Periode der Budgetsaldo aufgrund von Unterauslastung ungünstiger oder aufgrund von Voll- oder Überauslastung günstiger ist als im Durchschnitt des Zyklus (z. B. fünf Jahre).

$$8) G^*/Y_t + tr^* - t^* = CAB$$

Die Veränderung im aktuellen Budgetsaldo in einem Jahr (gesamter Saldo oder primäres Budget) kann dann aufgeteilt werden in zyklische Veränderungen und strukturelle Veränderungen. Darin besteht der von der OECD verwendete Indikator für die Beurteilung der diskretionären Politikkomponente der Fiskalpolitik („fiscal stance“). Ein fiskalpolitisches Regime mit starker Ausrichtung auf automatische Stabilisatoren wird daher größere Abweichungen zwischen aktuellem und zyklisch bereinigtem Budgetsaldo aufweisen. In jedem Fall sieht man – abgesehen vom Niveau des Budgetsaldos –, ob Veränderungen auf Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität zurückgehen oder auf Änderungen im „strukturellen Budget“. Problematisch erscheint lediglich der nächste Schritt, diese strukturelle Komponente global mit diskretionärer Veränderung aufgrund von fiskalpolitischen Maßnahmen gleichzusetzen. Innerhalb des strukturellen Budgets können wiederum Komponenten gefunden werden, die tatsächlich diskretionäre Politikvariable darstellen –

z. B. die Einkommensersatzquote im staatlichen Pensionssystem –, und die erst zusammen mit anderen exogen festgelegten Größen (z. B. Altersstruktur der Bevölkerung aufgrund demographischer Entwicklung) die Höhe einer Budgetkomponente bei Vollausslastung (z. B. die Ausgaben und Einnahmen der Pensionsversicherung) bestimmen.

Aus einer OECD-Untersuchung (11) lassen sich für eine mittelfristige Beurteilung der Budgetpolitik der Vergleichsländer dieser Untersuchung folgende Ergebnisse ableiten: In der Periode 1979–1984 zeigt die Fiskalpolitik aller Vergleichsländer teilweise beträchtliche Erhöhungen des konjunkturellen Defizits bei gleichzeitiger Absenkung des strukturellen Budgetsaldos (primäres Budget). Am ausgeprägtesten ist diese Entwicklung in den Niederlanden mit über –6 Prozentpunkten Veränderung in der zyklischen und +6 Prozentpunkten (kumuliert von 1979 bis 1984) in der von der OECD als diskretionär bezeichneten Komponente der Defizitquote. Österreich liegt mit –2,3 Prozentpunkten Veränderung in der zyklischen und +3,1 Prozentpunkten in der diskretionären Komponente in beiden Werten unter den anderen Vergleichsländern. Finnland ist das einzige Vergleichsland, in dem eine Erhöhung der diskretionären Defizitquote mit einer Absenkung der zyklischen Defizitquote einhergeht. Die BRD, in der 1982/83 mit einer Konsolidierung des Bundesbudgets begonnen wurde (12) liegt mit ca. +5 Veränderung in der diskretionären und ca. –3,4 in der zyklischen Defizitquote nicht wesentlich besser als Österreich. Das erklärt sich daraus, daß in der OECD-Untersuchung alle öffentlichen Haushalte betrachtet werden und es im Rahmen einer Konsolidierung des Bundesbudgets nicht selten zu einer Lastverschiebung zu anderen Gebietskörperschaften mit geringerer Finanzanspannung kommt.

Für die Periode 1984–1990 zeigt sich folgendes Bild in den Vergleichsländern:

	Absenkung der diskretionären und zyklischen Defizit- quote (α), wobei		Erhöhung der diskretionären und Ab- senkung der zyklischen Defizitquote (α), wobei	
	$\Delta\alpha$ (diskr.) > $\Delta\alpha$ (zykl.)	$\Delta\alpha$ (diskr.) < $\Delta\alpha$ (zykl.)	$-\Delta\alpha$ (diskr.) > $\Delta\alpha$ (zykl.)	$-\Delta\alpha$ (diskr.) < $\Delta\alpha$ (zykl.)
Belgien		X		
BRD			X	
Finnland				X
Niederlande				X
Schweden	X			
Österreich		X		

Von allen Vergleichsländern schafft demnach laut OECD lediglich

Schweden eine in erster Linie auf diskretionäre Maßnahmen zu begründende Absenkung des Defizits, in Österreich und Belgien hat die Konjunktur stärker zur Absenkung beigetragen. Die geringsten Anstrengungen zur Absenkung des Defizits wurden nach dieser Untersuchung in der BRD und den Niederlanden unternommen, wobei in den Niederlanden die Zunahme in der strukturellen (diskretionären) Defizitquote von ca. 3 Prozentpunkten überkompensiert wird von einer zyklischen Verbesserung im Ausmaß von ca. 4 Prozentpunkten.

Eine detaillierte Beschreibung der „wirtschaftspolitischen Chronik“ der 80er Jahre in den Niederlanden, die diese Entwicklung trotz restriktiv konzipierter Budgetpolitik nicht verhindern konnte, findet sich bei Mesch (1991).

Für die Periode 1991–1993 erwartet die OECD folgende Entwicklung in den Vergleichsländern:

Tabelle 4

**Fiskalindikatoren 1991–1993: Änderung im gesamtstaatlichen
Budgetsaldo in Prozent des BIP/BSF**

		Veränderung im		
		aktuellen Budgetsaldo	zyklisch be- reinigten Saldo	zyklisch bereinigten primären Budgetsaldo
Belgien	1991	−0,3	+0,2	+0,1
	1992	+0,1	+0,3	+0,2
	1993	+0,4	+0,2	0
BRD	1991	−1,1	−1,1	−1,0
	1992	+0,2	0	0
	1993	+0,6	+0,6	+0,6
Finnland	1991	−5,0	−0,8	−0,4
	1992	−3,3	−1,6	−0,9
	1993	+1,1	+0,4	+0,7
Niederl.	1991	+1,8	+1,6	+1,7
	1992	+0,1	+0,3	+0,3
	1993	+0,4	+0,3	+0,2
Schweden	1991	−3,8	−1,5	−1,4
	1992	−0,9	+0,3	+0,2
	1993	−0,4	−0,3	−0,6
Österr.	1991	−0,1	−0,2	0
	1992	0	0	+0,2
	1993	+0,2	+0,1	+0,3

Quelle: OECD, Economic Outlook, Dec. 1991.

Es zeigt sich, daß vor allem Schweden und Finnland mit starkem konjunkturbedingtem Defizitanstieg rechnen werden müssen. Betrachtet

man das zyklisch bereinigte primäre Defizit als den relevanten Fiskalindikator, so zeigt sich, daß Österreich ähnlich wie Belgien leichte Verbesserungen aufgrund diskretionärer Maßnahmen erwarten kann. Noch ausgeprägter wird die budgetäre Entlastung für die Niederlande erwartet.

Da in den zitierten OECD-Studien immer das Budget des Gesamtstaates betrachtet wird und sich die budgetpolitischen Probleme und Anstrengungen aber hauptsächlich auf den Zentralstaat beziehen, seien diese Untersuchungen noch mit der österreichischen Studie (13) kontrastiert. Diese kommt für die Budgetpolitik des Bundes 1986–1990 zum Ergebnis, daß von den 2,0 Prozent des BIP, um die sich das Defizit kumulativ verringert hat, 1,2 Prozent bis 1,4 Prozent des BIP auf konjunkturelle Faktoren (Verringerung der „Outputlücke“) zurückzuführen sind.

Es gibt somit vor allem in Belgien, Österreich und den Niederlanden gegenwärtig Anstrengungen zur Verringerung des strukturellen Budgetdefizits, um jene Überschüsse im primären Budgetsaldo zu erreichen, die für eine Stabilisierung der Schuldenquote notwendig sind.

3. Öffentliche Ausgaben und aggregierte Nachfrage

Geht man von der Lösung der dynamischen Budgetbeschränkung des Staates aus, wie sie in Gleichung 7) dargestellt ist,

$$7) \quad G_t/Y_t + tr - t = D_t/Y_t \cdot r \cdot (1 - \frac{1}{i})$$

dann erhält man Auskunft auf die Frage, wie hoch bzw. niedrig Ausgaben für öffentlichen Konsum und Investitionen (G), Transfers (tr) und Steuern (t) in Prozent des BIP sein müssen, um eine gegebene Schuldenquote (D_t/Y_t) bei gegebenem Zinssatz (i) nicht zu überschreiten. Das bedeutet, daß das BIP und dessen Wachstumsrate (r) und die Zinssätze vorgegeben sind.

Es kann aber auch davon ausgegangen werden, daß G , tr und t selbst auf das BIP (Y) und auf r einwirken. Einerseits, weil diese Komponenten direkt in die Endnachfrage eingehen oder über den Konsum nachfragewirksam werden, andererseits zusätzlich über Multiplikatoreffekte. Dieser Zweig der ökonomischen Forschung zur Quantifizierung von „fiscal multipliers“ hatte vor allem in den siebziger Jahren seinen Höhepunkt (14). Auf die gleiche Periode geht auch eine Kontroverse zwischen Keynesianismus, Monetarismus und der „Neuen klassischen Makroökonomie“ (Lucas) zurück. Die Probleme der in den siebziger Jahren und der ersten Hälfte der achtziger Jahre angewandten Politikrezepte zur Bekämpfung der „Stagflation“ lieferten für diese Kontroverse zusätzliches Material. Blanchard, Gramlich (1990), die einen Indikator für die Effekte der Fiskalpolitik auf die aggregierte Nachfrage entwickeln möchten, kommen zu sehr unterschiedlichen Resultaten.

Es läßt sich feststellen, daß sich die Frage nach den Effekten der Fiskalpolitik auf die aggregierte Nachfrage zweiteilen läßt, wie es der CAB-Indikator (Gleichung 8) vorsieht, nämlich in die Frage nach den „automatischen Stabilisatoren“ und jene der Nachfragewirkung des strukturellen Defizits. Das Konzept „automatischer Stabilisator“ ist in gewissem Sinn die Weiterentwicklung der konjunkturellen Bereinigung des Budgets. Einerseits sind Änderungen in Budgetkomponenten die Konsequenz von Schwankungen in der aggregierten Nachfrage, andererseits wirken diese ausgelösten Budgeteffekte (höhere Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung, geringere Steuereinnahmen, etc.) selbst wieder über das Einkommen auf den privaten Konsum, wobei wiederum die Wahl einer geeigneten Konsumfunktion für die Analyse möglichst aller Effekte entscheidend ist.

Aus der zahlreichen Literatur zum Thema der „fiscal multipliers“ lassen sich für diese Studie folgende Schlußfolgerungen ziehen:

- Es müssen immer die Gesamteffekte eines Teiles des Budgets betrachtet werden. Im einfachsten Fall des „Haavelmo-Theorems“ (15) mit indirekten Steuern und völlig exogenen Staatsausgaben weist ein ausgeglichenes Budget einen Multiplikator von 1 auf: Es ist jedoch vorstellbar, daß ein System geringere Effekte bewirkt, da die Einnahmenseite stärker kontraktiv wirkt als die Ausgabenseite expansiv, besonders wenn das strukturelle Budget untersucht wird.
- In einer offenen Volkswirtschaft fließt ein Teil der zusätzlichen Nachfrage über Importe ab, es können sich Probleme für Leistungsbilanz, Inflation und Zinssätze ergeben, die im wesentlichen von der begleitenden Geld- und Währungspolitik und damit wieder von anderen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen abhängen.

Ein weiterer wesentlicher Punkt, auf den Keynes selbst immer wieder hingewiesen hat, ist die Struktur der öffentlichen Nachfrage. Der Effekt einer Ausgabenerhöhung hängt wesentlich von der „supply response“ ab, und diese wiederum von den von der Nachfrageerhöhung betroffenen Sektoren. Je nachdem können sich fiskalische Impulse stark in zusätzlichen Nachfrageerhöhungen oder hauptsächlich in Preiserhöhungen auswirken. Eine derartige Beurteilung der Effekte der öffentlichen Nachfrage wird in der Untersuchung von Richter, Schwarzl (1983) im Rahmen einer Input-Output-Analyse vorgenommen. Derartige Untersuchungen könnten – bei Vorliegen der entsprechenden Datenbasis – für Verschiebungen der Effekte von öffentlichen Ausgaben aufschlußreich sein, da auch die Problematik der sektoralen Importneigung in die Analyse einbezogen wird.

Eine neuere empirische Untersuchung der OECD (16) kommt mit einer Neufassung des INTERLINK-Modells zu dem Ergebnis, daß die Multiplikatoreffekte im Durchschnitt für die großen OECD-Länder (USA, Japan, BRD, Frankreich, Großbritannien, Italien und Kanada) nach 3 Jahren bei 1,3 liegen. Das bedeutet, daß bei einer Staatsausgabenerhöhung (Sachaufwand) von 1 Prozent das BIP nach 3 Jahren um 1,3 Prozent höher liegt als ohne diese Erhöhung („base line“). Eine Neufassung ins-

besondere des Angebotsblockes des INTERLINK-Modelles hat dazu geführt, daß der Multiplikator gegenüber einer früheren Studie aus 1983 von 1,5 auf 1,3 gesunken ist. Entscheidend ist die begleitende Geld- und Währungspolitik, d. h. ob es gelingt, durch steigendes Geldangebot die Zinssätze konstant zu halten und ob die Wechselkurse fix oder flexibel sind.

In offenen Volkswirtschaften mit zunehmender internationaler Verflechtung gibt es offenbar einen „trade off“ zwischen außenwirtschaftlich orientierter Wirtschaftspolitik und der Fiskalpolitik, wobei die praktizierte Wirtschaftspolitik immer einen Mix aus beiden Komponenten darstellt. Vom Gesichtspunkt der Außenwirtschaft übt bei gegebenen Wechselkursen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einen starken Einfluß auf die immer größer werdenden Aggregate des Außensektors (Importe und Exporte) und damit auf die Dynamik der aggregierten Nachfrage aus. Die Entwicklung bei den Faktorpreisen (Löhne und Zinssätze) im „base-line“-Szenario (ohne fiskalpolitischen „Schock“) wirkt günstiger auf die Kapitalrentabilität und damit auf die private Investitionstätigkeit. Demgegenüber stehen Strategien eines Einsatzes der Fiskalpolitik, die vor allem auf den privaten Konsum und die Beschäftigung wirken. Dabei müssen allerdings „Crowding Out“-Effekte, höhere Reallöhne und eine geringere Kapitalrentabilität mit entsprechenden negativen Effekten auf die private Investitionstätigkeit in Kauf genommen werden. Weiters erfolgt ein Abfluß des positiven Nachfrageimpulses durch eine (preislich verursachte) Verschlechterung der Außenhandelsbilanz (17).

Im folgenden soll anhand der Daten für die Vergleichsländer die Verschiebung in der Struktur der aggregierten Nachfrage gezeigt werden. Dabei geht es um das Aufzeigen der sich im Zeitablauf ändernden Bedeutung der Außenhandelsaggregate im Gegensatz zur öffentlichen Nachfrage.

Ausgangspunkt ist die Verwendungsseite der VGR mit der Grundgleichung,

$$9) Y = C + I + G + (X - M)$$

die das BIP, Y, bestehend aus privatem Konsum, C, privaten und öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen (BAI), I, öffentlichem Konsum, G, und den Nettoexporten (X - M) definiert.

Die Endnachfrage ist gegeben mit:

$$10) E = C + I(pr) + I(pb) + G + X$$

Es lassen sich nun Quoten der einzelnen Aggregate wie X/E und G/E oder $I(pb)/(I(pr) + I(pb))$ berechnen, die deren Bedeutung für die aggregierte Nachfrage anzeigen.

Definiert man gleichzeitig das verfügbare Einkommen, YD, als BIP minus Steuern (T) plus Transfers (Tr), dann gilt:

$$11) Y - T + Tr = C + S$$

mit S als Ersparnis.

Die Gleichungen 10) und 9) können zusammengeführt werden, um jene Gleichung abzuleiten, die als Ausgangspunkt für die Analyse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungssalden angesehen werden kann:

$$12) (I - S) + (G + Tr - T) + (X - M) = 0$$

Wie Nowotny (1987) betont, handelt es sich dabei um eine Identität, die jedoch ebenfalls häufig verwendet wird, um Verschiebungen in der aggregierten Nachfrage darzustellen, vor allem im Konjunkturverlauf. Der hier gewählte Ansatz der Quoten an der Endnachfrage ist in gewissem Sinn die realwirtschaftliche Seite der Analyse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungssalden.

Mittelfristig zeigt sich für alle Länder außer Finnland das gleiche Bild, nämlich ein kontinuierlicher Anstieg der Exportnachfrage in Relation zur gesamten Endnachfrage. Am stärksten ausgeprägt ist diese Tendenz bei den drei exponierten Volkswirtschaften Belgien, Niederlande und Österreich mit einem Anstieg der Exporte an der Endnachfrage zwischen den Eckjahren 1977 und 1989 um 8,72 (Belgien), 5,13 (Niederlande) und 4,77 (Österreich) Prozentpunkte. Es werden hier nur die Daten zu laufenden Preisen dargestellt, die Ergebnisse in realer Rechnung sind jedoch sehr ähnlich. Der Anstieg in den beiden weniger exponierten Volkswirtschaften BRD und Schweden verläuft etwas flacher, wobei Schweden vor allem in den Jahren 1983 und 1984 hohe Zuwächse verzeichnete, die nicht gehalten werden konnten. In Finnland stagniert der Anteil der Exporte abgesehen von einem vorübergehenden Anstieg bis 1981 oder geht sogar zurück.

Beim öffentlichen Konsum als Bestandteil der Endnachfrage zeigen bei einem Vergleich der Eckjahre 1977 und 1989 Belgien mit 2,43 Prozentpunkten, Schweden mit 2,42 Prozentpunkten und die Niederlande mit 1,96 Prozentpunkten den stärksten Rückgang. In der BRD beträgt der Rückgang immerhin noch einen Prozentpunkt, in Finnland steigt der Anteil des öffentlichen Konsums an der Endnachfrage sogar an, in Österreich stagniert er auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Offensichtlich – wie aus der wirtschaftspolitischen Chronik einiger Länder bekannt ist – bedarf es besonderer diskretionärer Maßnahmen, um das Wachstum des öffentlichen Konsums einzubremsen.

Tabelle 5**Der öffentliche Sektor als Teil der Endnachfrage****Belgien**

	Öff. Konsum in % von E nominell	Öff. BAI in % der BAI nominell	Öff. Nachfrage in % von E nominell	Exporte in % von E nominell
1977	10,75	17,22	13,14	35,51
1978	11,29	16,19	13,56	34,66
1979	10,97	17,38	13,22	36,46
1980	10,75	17,25	12,95	38,01
1981	10,93	19,76	13,02	40,15
1982	10,42	18,89	12,31	41,57
1983	10,12	18,55	11,87	43,20
1984	9,61	16,10	11,06	44,60
1985	9,79	14,30	11,07	44,10
1986	10,09	12,80	11,29	42,43
1987	9,77	11,33	10,87	41,71
1988	9,02	10,34	10,09	43,00
1989	8,32	7,82	9,19	44,23

BRD

	Öff. Konsum in % von E nominell	Öff. BAI in % der BAI nominell	Öff. Nachfrage in % von E nominell	Exporte in % von E nominell
1977	15,91	16,10	18,56	20,77
1978	16,05	16,01	18,75	20,39
1979	15,74	15,76	18,50	20,22
1980	15,84	15,81	18,66	20,84
1981	16,11	14,86	18,63	22,56
1982	16,00	13,85	18,22	23,50
1983	15,81	12,15	17,78	22,75
1984	15,53	11,77	17,38	23,95
1985	15,51	11,81	17,32	25,17
1986	15,87	12,42	17,82	24,09
1987	16,03	12,31	17,97	23,28
1988	15,74	11,75	17,61	23,67
1989	14,87	11,46	16,74	24,82

E = Endnachfrage, BAI = Brutto-Anlageninvestitionen.

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen.

Tabelle 6**Der öffentliche Sektor als Teil der Endnachfrage****Finnland**

	Öff. Konsum in % von E nominell	Öff. BAI in % der BAI nominell	Öff. Nachfrage in % von E nominell	Exporte in % von E nominell
1977	14,59	13,64	17,53	22,47
1978	14,57	14,66	17,40	23,81
1979	13,78	14,36	16,38	24,23
1980	13,54	13,59	16,14	24,64
1981	14,19	13,80	16,85	25,15
1982	14,60	14,16	17,36	23,73
1983	14,98	14,26	17,79	23,24
1984	15,14	13,89	17,73	23,88
1985	15,87	13,93	18,46	22,84
1986	16,54	14,19	19,19	21,37
1987	16,62	14,73	19,43	20,44
1988	16,09	13,01	18,71	19,72
1989	15,79	11,08	18,22	18,78

Niederlande

	Öff. Konsum in % von E nominell	Öff. BAI in % der BAI nominell	Öff. Nachfrage in % von E nominell	Exporte in % von E nominell
1977	11,89	16,03	14,20	32,50
1978	12,23	15,23	14,47	30,99
1979	12,10	14,74	14,17	32,81
1980	11,69	15,50	13,82	34,31
1981	11,51	16,42	13,55	37,54
1982	11,51	15,81	13,39	37,58
1983	11,36	14,67	13,10	37,49
1984	10,57	15,06	12,35	39,58
1985	10,20	13,63	11,84	40,01
1986	10,68	12,27	12,33	36,24
1987	10,97	11,76	12,56	35,22
1988	10,52	10,93	12,08	36,42
1989	9,93	10,62	11,44	37,63

E = Endnachfrage, BAI = Brutto-Anlageinvestitionen.

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen.

Tabelle 7**Der öffentliche Sektor als Teil der Endnachfrage****Schweden**

	Öff. Konsum in % von E nominell	Öff. BAI in % der BAI nominell	Öff. Nachfrage in % von E nominell	Exporte in % von E nominell
1977	21,51	—	21,51	21,11
1978	22,17	—	22,17	22,07
1979	21,75	—	21,75	23,02
1980	22,13	21,02	25,27	22,52
1981	22,56	21,74	25,64	23,08
1982	22,05	20,57	24,88	24,32
1983	21,47	19,97	24,20	26,72
1984	20,95	18,60	23,50	27,47
1985	20,67	16,71	23,04	26,50
1986	20,97	15,91	23,19	25,36
1987	20,24	14,48	22,34	24,93
1988	19,76	14,32	21,92	24,78
1989	19,71	14,97	22,12	24,44

Österreich

	Öff. Konsum in % von E nominell	Öff. BAI in % der BAI nominell	Öff. Nachfrage in % von E nominell	Exporte in % von E nominell
1977	12,91	17,27	16,03	23,91
1978	13,73	18,00	16,87	25,01
1979	13,28	17,35	16,19	26,21
1980	12,95	16,27	15,67	26,53
1981	13,24	16,36	15,95	27,43
1982	13,86	16,33	16,35	27,89
1983	13,88	16,76	16,15	27,50
1984	13,41	16,36	15,51	28,08
1985	13,45	15,77	15,47	28,97
1986	14,05	16,08	16,21	27,16
1987	14,07	14,79	16,13	26,44
1988	13,42	13,57	15,29	27,48
1989	12,94	13,50	15,27	28,68

E = Endnachfrage, BAI = Brutto-Anlageinvestitionen.

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen.

Ein Gesamtbild über den Rückgang der Bedeutung der öffentlichen Nachfrage zeigt sich bei Betrachtung der Quote öffentliche Bruttoanlageinvestitionen (BAI) in Prozent der gesamten BAI und bei der Betrachtung der gesamten öffentlichen Nachfrage. In allen Ländern übertrifft der Rückgang des Anteils der gesamten öffentlichen Nachfrage an der Endnachfrage jenen des Anteils des öffentlichen Konsums, was den Rückzug des öffentlichen Sektors aus dem „demand management“ belegt. Es widerspiegelt jedoch auch – wie in OECD-Untersuchungen betont wird – die politische Realität, daß bei Investitionen – also Ermessensausgaben – leichter konsolidiert werden kann als beim öffentlichen Konsum, bei dem es sich um personalintensive „klassische“ Staatsaufgaben oder Folgekosten früherer Investitionen handelt.

Starke Rückgänge der öffentlichen Investitionsquote weist Belgien auf, in der BRD, den Niederlanden, Schweden und Österreich ist der Rückgang weniger ausgeprägt, aber kontinuierlich und signifikant. Lediglich in Finnland verharrt die öffentliche Investitionsquote bis 1988 auf demselben Niveau.

Neben dieser mittelfristigen Betrachtung von Verschiebungen zwischen den Aggregaten der Endnachfrage stellt sich auch die Frage der Entwicklung der Aggregate im Konjunkturzyklus.

Betrachtet man z. B. die Periode des letzten Aufschwunges 1988–1991, dann kann man die relative Bedeutung des öffentlichen Konsums und der Exporte für die Wirtschaftsentwicklung erkennen. In allen Vergleichsländern ist der Beitrag des öffentlichen Konsums in der Periode 1988–1991 zum realen BIP-Wachstum annähernd Null. Für Belgien, die Niederlande und Österreich trägt die Exportnachfrage wesentlich zur Expansion 1988–1991 bei.

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

In den achtziger Jahren wurde in allen Vergleichsländern Budgetsanktionierung mit der Zielsetzung durchgeführt, die Schuldenquote zu stabilisieren. Um die Schuldenquote auf irgendeinem Niveau zu stabilisieren, ist bei einem Zinssatz über der BIP-Wachstumsrate ein Überschuß im primären Budget (ohne Zinszahlungen) notwendig.

Politisch stellt sich die Frage, auf welchem Niveau die Schuldenquote stabilisiert werden soll. Im Zusammenhang mit der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWU) werden mitunter Obergrenzen als Kriterium für eine Aufnahme diskutiert. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß eine Obergrenze von z. B. 60 Prozent des BIP für die Verschuldung des Staates („general goverment“) Länder mit auch nur geringfügig darüberliegenden Schuldenquoten (z. B. Niederlande) bei gegebener Verzinsung und gegebenen Wachstumsperspektiven de facto ausschließt.

Österreich erfüllt die EWU-Kriterien und liegt auch in der mittelfristigen Orientierung der Budgetpolitik auf einem tragbaren („sustainable“) Kurs.

Nach dem „fiscal stance“ – Indikator der OECD, dem zyklisch bereinigten Budgetsaldo, ergibt sich für Österreich für die Periode 1984–1990 eine diskretionäre und zyklische (konjunkturelle) Verbesserung des Budgets, wobei die konjunkturelle Komponente überwiegt. Das deckt sich mit den Untersuchungen des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen zu diesem Thema. Damit rangiert Österreich mit Belgien und Schweden unter jenen Vergleichsländern, denen in der besagten Periode eine diskretionäre Verringerung der Defizitquote gelungen ist.

Im Rahmen der Budgetsanierung sind vor allem die öffentlichen Investitionen stark zurückgegangen: Das entspricht einerseits der verschiedentlich erhobenen Forderung nach dem „Rückzug des Staates aus der Wirtschaft“ und zeigt andererseits, daß bei Ermessensausgaben leichter eingespart werden kann. In neueren OECD-Untersuchungen (18) wird mit dem Rückgang der öffentlichen Investitionen ein Verfall der Infrastruktur beklagt, der Folgen für die Produktivität der Gesamtwirtschaft haben kann. Aus ökonomischer Sicht empfiehlt es sich, öffentliche Investitionen auf jene Bereiche zu konzentrieren, in denen der gesamtwirtschaftliche „return on investment“ am höchsten ist. Weiters stellt sich auch dabei die Frage, ob die Kosten der Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln oder aus Benutzergebühren (z. B. Autobahnmaut) zu tragen wären.

Anmerkungen

- (1) Die Betonung des „demand management“ durch den öffentlichen Sektor wurde einerseits durch eine Verlagerung zu „supply side“-Konzepten und andererseits durch die Besorgnis über die Finanzierbarkeit hoher Defizite verdrängt. Die ökonomische Forschung beschäftigt sich daher zunehmend mit Erklärungen für den rasanten Anstieg der Defizite zu Beginn der achtziger Jahre.
- (2) Vgl. dazu und zu der folgenden Darstellung Kapitel 4 aus: Nowotny, E., Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft (Berlin, Heidelberg 1987).
- (3) Vgl. dazu: Walther (1981); Kratena (1989); Kratena, Marterbauer, Unger (1988); Blanchard, Gramlich (1990); Blanchard, Chouraqui, Hagemann, Sartor (1990).
- (4) Vgl. Blanchard, Gramlich (1990) 14.
- (5) Zur Fundierung des Begriffs „budgetpolitischer Handlungsspielraum“ siehe Kratena, Marterbauer, Unger (1988).
- (6) Blanchard, Chouraqui, Hagemann, Sartor (1990) argumentieren bezüglich des Zins-Wachstums-Differentials, daß – abgesehen von den siebziger Jahren – der Zinssatz über der Wachstumsrate gelegen sein und dies auch mittelfristig so sein „müsse, um dynamische Effizienz“ zu gewährleisten.
- (7) Vgl. dazu den Anhang in: Kratena, Marterbauer, Unger (1988).
- (8) Siehe Leibfritz, Herrmann (1990) und Leibfritz (1991).
- (9) Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1991).
- (10) Ebd.
- (11) Oxley, Martin (1991).
- (12) Vgl. dazu: Kratena (1987), Walterskirchen (1987).
- (13) Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1991).
- (14) Vgl. dazu Farny, Kratena, Roßmann (1988), wo sich ein Literaturüberblick findet.
- (15) Vgl. dazu: Nowotny (1987) 381.
- (16) Richardson (1988).

(17) Vgl. dazu: Richardson (1988) 74 f.

(18) Oxley, Martin (1991).

Literatur

- Badelt, Christian, Marktanreize im öffentlichen Sektor, Strategien zur Effizienzsteigerung mit Beispielen aus den USA (Wien 1987).
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hrsg.), Strukturelle Budgetsalden des Bundes 1986–1990 (Wien 1991).
- Blanchard, Olivier; Gramlich, Edward M., Indicators of Fiscal Policy: A Re-Examination (Consultants' report) (= OECD, CPE/WP 1 (90)2, Working Party No. 1 of the Economic Policy Committee, Paris, January 1990).
- Blanchard, Olivier; Chouraqui, Jean-Claude; Hagemann, Robert; Sartor, Nicola, The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, in: OECD Economic Studies 15 (Autumn 1990) 7–36.
- Domar, E. P., The „Burden of the Debt“ and National Income, in: American Economic Review 34 (1944) 798ff., wieder abgedruckt (dt. Übersetzung) in: Nowotny, E., Öffentliche Verschuldung, (Stuttgart, New York 1979) 95–107.
- Farny, Otto; Kratena, Kurt; Roßmann, Bruno, Beschäftigungswirkungen ausgewählter Staatsausgaben, in: Wirtschaft und Gesellschaft 14/1 (1988) 65–94.
- Kratena, Kurt, Die Budgetkonsolidierung in der BRD, in: Wirtschaft und Gesellschaft 13/1 (1987) 19–53.
- Kratena, Kurt, Das Schuldenproblem der Entwicklungsländer (= Europäische wirtschaftswissenschaftliche Schriften, Band 1, Wien 1989).
- Kratena, Kurt; Marterbauer, Markus; Unger, Brigitte, Zukunftsperspektiven einer aktiven Budgetpolitik (= Werkstattblätter der Zukunfts- und Kulturwerkstätte, Wien 1989).
- Leibfritz, Willi, EG-Währungsunion: Welche Grenzen für die Staatsverschuldung sind sinnvoll?, in: Ifo-Schnelldienst 24 (1991).
- Leibfritz, Willi; Herrmann, Anneliese, Unterschiedliche Budgetdisziplin – Gefahr für die Europäische Währungsunion?, in: Ifo-Schnelldienst 33 (1990).
- Marterbauer, Markus, Budgetpolitik im „Modell Schweden“ – Der schwedische Konsolidierungserfolg und die Handlungsalternativen für Österreich (= Europäische Hochschulschriften, Reihe V: Volks- und Betriebswirtschaft, Frankfurt/Main 1989).
- Mesch, Michael, Wirtschaftspolitik und Sozialpartnerschaft in den Niederlanden 1976–91 (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 45, Wien 1991).
- Nowotny, Ewald (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung (Stuttgart, New York 1979).
- Nowotny, Ewald, Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft (Berlin 1987).
- Oxley, Howard; Martin, John P., Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 1980's and Prospects for the 1990's, in: OECD Economic Studies 17 (Autumn 1991) 138–180.
- Richardson, Pete, The Structure and Simulation Properties of OECD's Interlink Model, in: OECD Economic Studies 10 (Spring 1988) 57–122.
- Richter, Josef; Schwarzl, Reinhold, Gesamtwirtschaftliche Effekte der öffentlichen Nachfrage, hrsg. v. Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung (Wien 1983).
- Saunders, Peter; Klau, Friedrich, The Role of the Public Sector – Causes and Consequences of the Growth of Government, in: OECD Economic Studies 4 (Spring 1985).
- Stübler, Walter, Kennzahlen aus dem Bereich der Statistik des öffentlichen Sektors, in: Gantner, Manfred (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens (Wien 1991) 135–163.
- Walterskirchen, Ewald, Budgetsanierung in Westeuropa, in: WIFO-Monatsberichte 60/7 (1987) 454–463.

Technik und Technologiepolitik in der Schweiz

Beat Hotz-Hart

1. Beurteilung der Technologieposition der Schweiz

1.1 Zur Technologieorientierung der Schweizer Industrie

Hohe weltwirtschaftliche Verflechtung: Der Wohlstand der Schweiz beruht wesentlich auf der Fähigkeit ihrer Industrie, sich durch Strukturanpassungen konsequent in die Weltwirtschaft (nicht nur in die EG nach 1992) zu integrieren. Es gilt, Produkte und Leistungen erfolgreich auf den Weltmärkten abzusetzen.

Vom Preis- und Kostenwettbewerb zum Wettbewerb der Ideen, Innovationen und der Qualität: Innovationen sind der Motor der Wirtschaftsentwicklung. Internationalisierung ist für die Schweiz untrennbar und notwendigerweise mit Innovationswettbewerb verbunden. Kosteneffizienz darf nicht vernachlässigt werden, kann aber nicht entscheidendes Wettbewerbsargument für Aktivitäten vom Standort Schweiz aus sein. Mit einer Internationalisierung ohne Neuerungen haben Schweizer Unternehmen kaum Chancen auf Erfolg am Weltmarkt; und Neuerungen im Bereiche der Industrie ohne internationales Verwertungspotential bleiben ohne große Breiten- und Tiefenwirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung.

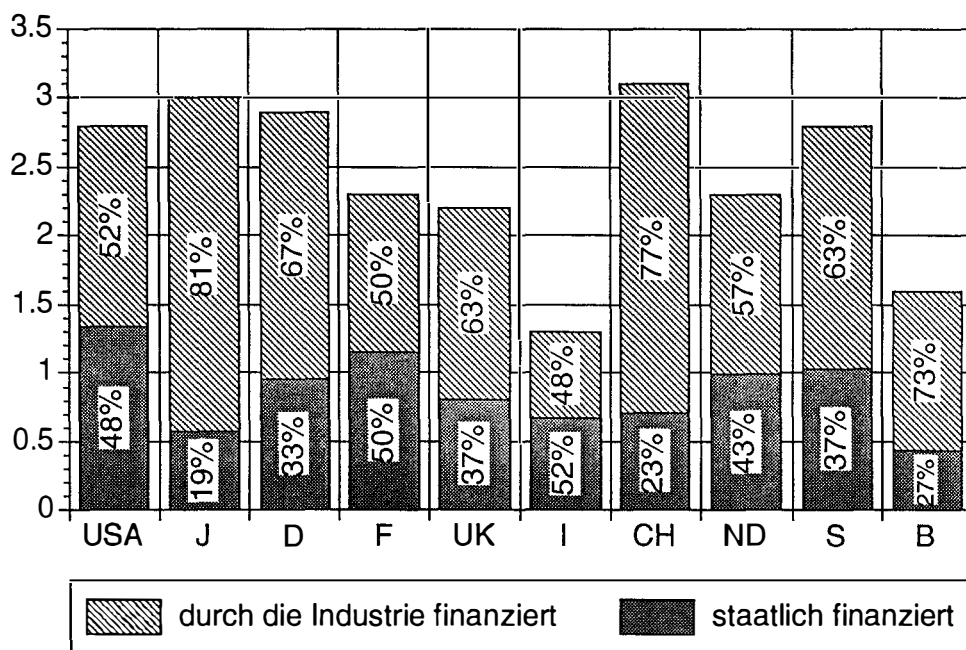
Eine der Stärken der schweizerischen Volkswirtschaft ist die große Diversifikation und Heterogenität ihrer Aktivitäten sowie ihre Vielfalt und gute Mischung von weitgehend selbständigen kleinen und mittleren Unternehmen. Dies bedeutet wohl einerseits eine gewisse Zersplitterung,

andererseits – was stärker ins Gewicht fällt – die Chance der vielfältigen Ergänzungen und Komplementaritäten der verschiedenen Aktivitäten. Dies bedeutet auch, daß pauschale Aussagen über Technik und Schweizer Industrie kaum haltvoll sein können.

Grenzen aufgrund knapper Ressourcen: Im Bereiche von Forschung und Entwicklung (FuE) ist die Schweiz relativ ein Riese, absolut jedoch ein Zwerg. Wohl investiert die Schweiz gemessen in Prozenten des BIP im internationalen Vergleich fast am meisten in FuE. Gemessen an den maßgebenden absoluten Werten sind ihre Möglichkeiten jedoch beschränkt. Die gesamten FuE-Aufwendungen der schweizerischen Volkswirtschaft (1989: 6,7 Milliarden sFr. in der Schweiz und 5,3 Milliarden sFr. im Ausland) sind etwa vergleichbar mit den jährlichen FuE-Ausgaben von multinationalen Gesellschaften wie IBM (5,2 Milliarden Dollar) oder General Motors (5,25 Milliarden Dollar), jedenfalls nur unwesentlich größer als diejenigen von Siemens (1).

Abbildung 1

F&E-Ausgaben in Prozent des BIP, 1989 (Staat/Industrie)



Quelle: OECD

Es liegt im Normalfall außerhalb der Möglichkeiten der Schweiz, eine eigenständige technologische Entwicklungsdynamik zu induzieren. Sie ist (von wenigen Ausnahmen abgesehen) nicht in Querschnitts- oder Schlüsseltechnologien führend und wird es auch nicht sein können. In wichtigen Technologiebereichen ist die Schweiz in erster Linie Anwender. Mikroelektronik, Informatik, Produktionstechnik, Software-Engineering sind dafür typische Beispiele. Ausnahmen, wo Schweizer Unternehmen über Spitzenforschung Wettbewerb betreiben, wie in der chemischen und Pharma-Industrie, bestätigen die Regel.

Die große Mehrheit der Schweizer Unternehmen forscht nicht: Eigentliche Forschung wird in der Schweiz nur von ganz wenigen Unternehmen betrieben. Die Statistik zeigt: Je größer die Unternehmen, je höher der Anteil der eigentlichen Forschung an ihrem FuE-Budget. Dem Großteil der Schweizer Industrie ist die Teilnahme an der Spitzenforschung mangels eigener Kapazitäten verwehrt. Ihre Leistung besteht in der Anwendung und Umsetzung von Technologien, die in ihren Grundlagen an anderen Orten erforscht worden sind. Wenn schon, betreiben sie Entwicklung, aber keine Forschung. Auch der Innovationstest der Konjunkturforschungsstelle (KOF) ETHZ zeigt, daß der größte Teil der Innovationsstätigkeit in der Schweiz auf Weiterentwicklung fällt (2). Wichtig ist für die Unternehmen ein kontinuierlicher Strom eher kleiner, stark auf Entwicklung und Konstruktion gestützter Neuerungen zur Verbesserung der Produktqualität und Senkung der Produktionskosten. Das auf diese Weise akkumulierte Know-how ist für andere Unternehmen nur schwer imitierbar.

Trotzdem oder gerade deshalb ist der Anschluß dieser Unternehmen an die High-Tech-Szene wichtig; jedoch nur in einzelnen, ausgewählten Bereichen und in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Anwendung. Daraus ergibt sich eine zentrale Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit der Industrie: Sie muß die laufende Beobachtung der technologischen Forschung und Entwicklung sicherstellen und in der Lage sein, rasch Lehren und Konsequenzen daraus zu ziehen.

Nach verschiedenen Indikatoren verfügt die Schweizer Industrie vor allem auf traditionellen Märkten über eine starke Stellung. Diese sind jedoch international stagnierend, teilweise sogar schrumpfend. Beispiele dafür sind Textil- und Werkzeugmaschinen, Textilien und organische Chemie. In zukunftssträchtigen Technologiefeldern mit hoher Dynamik auf den Weltmärkten ist sie unterdurchschnittlich vertreten, wie z. B.: neue Materialien (Keramik), Optik, Optoelektronik, Sensorik. Gemessen an der internationalen Dynamik besitzt die Schweiz ein alterndes Technologieportfolio.

Gemessen am Indikator der Patentaktivitäten besitzen die Schweizer FuE-Aktivitäten ein großes Beharrungsvermögen: Traditionelle Technologiefelder werden beibehalten, neue nur zögernd in Angriff genommen. Dies mag Ausdruck einer industriellen Haltung der Konzentration auf die eigenen Stärken und deren Vertiefung sein (3).

1.2 Effekte der Veränderungen im Umfeld auf die Technologieposition der Schweiz

Dynamisierung und Internationalisierung der Märkte: Traditionelle Nischen-Märkte schweizerischer Unternehmen werden geöffnet und vermehrt dem Wettbewerb ausgesetzt. Die Internationalisierung und Dynamisierung nimmt zu. Dies wegen einer ...

- Liberalisierung und Deregulierung der Märkte, wie z. B. die Entwicklungen in Europa zeigen, weiter aufgrund
- technologischer Entwicklungen, wie z. B. Entwicklung und Verbreitung der flexiblen Fertigungstechnologien. Diese erlauben es auch Großunternehmen, mit Teileinheiten Strategien zu verfolgen, die bis anhin kleinen Unternehmen vorbehalten waren. Dadurch gehen traditionelle Vorteile typisch schweizerischer Unternehmen verloren.

Zunahme der Faktormobilität, der internationalen Verflechtung und der Standortkonkurrenz auch um den Technik-Standort Schweiz: Kapital und technisches Wissen und Können zeichnen sich durch eine steigende internationale Mobilität aus. Resultate der technologischen Forschung und Entwicklung, Know-how wird weltweit dort beschafft, wo es am günstigsten zu haben ist: „global resourcing“. Standortunterschiede werden durch raschere Verlagerungen ausgenutzt. Die Bedeutung und Dynamik internationaler Forschungszentren hat zugenommen. Nur die Mitarbeit vor Ort kann den Anschluß an neue Entwicklungen sichern. Die Auslagerung von Teilen von FuE bei führenden schweizerischen Unternehmen ist daher in den meisten Fällen Element einer vorausschauenden Marktstrategie. Sie sollte früher oder später über die Stärkung der Position des Unternehmens als Ganzes auch im Mutterland beschäftigungs- und einkommenswirksam werden, sofern Kommunikation und Offenheit zwischen den Einheiten sowie Lernfähigkeit vorhanden sind (4). Der hohe Grad der Internationalisierung der Forschung ist der Preis für zukünftige Wettbewerbsfähigkeit.

Aus der gestiegenen Mobilität der verschiedensten wirtschaftlichen Aktivitäten ergibt sich eine Verschärfung der internationalen, ja globalen Konkurrenz der (Technik-)Standorte. Sie führt weg vom Denken in Kategorien von Nationen und hin zum globalen (Technik-)Standortwettbewerb. Der Druck auf den Standort Schweiz, wonach immer mehr nur noch Aktivitäten mit dauerhaft hoher Wertschöpfung gefragt sind, nimmt deutlich zu.

Wachsende Bedeutung breitenwirksamer Schlüsseltechnologien (5): Zukunftsträchtige Schlüsseltechnologien gewinnen an Bedeutung. Damit sind solche Technologien gemeint, deren Beherrschung den Schlüssel zum wirtschaftlichen Erfolg und zur sozialen Veränderung bieten: Querschnittstechnologien, technische Kenntnisse, Verfahren und Geräte, die in verschiedenen Produktionsbereichen angewandt werden, und wo man besonders große branchen- und firmenexterne Effekte erwarten kann. Sie haben enorme Breitenwirkung und (volkswirtschaftliche) Ausstrahlungskraft. Typische Schlüsseltechnologien sind Mikroelektronik

(Halbleiter), neue Materialien, Laser, Informationstechnik oder Software.

Schlüsseltechnologien bilden deshalb für eine hochentwickelte Industrie wie diejenige der Schweiz eine unerläßliche allgemeine Grundlage, auch wenn sie selber nicht Produzent sein kann. Sie müssen beherrscht werden, will man als Anwender im entsprechenden Feld mit Innovationen erfolgreich sein. Dabei gehören zum Wissen über diese Technologien auch Verfahrenswissen und die Beherrschung/Fähigkeit zu sozialen Prozessen. Dies zeigt z. B. die Realisierung einer CIM-Philosophie, die Mensch, Technik und Organisation integral betrachtet und umzusetzen versucht (6).

Wachsende Bedeutung des Technologiewettlaufes: Der Wettbewerb zwischen verschiedenen Technik-Standorten verschärft sich weiter durch die deutliche Zunahme des staatlichen Engagements in meist denselben Technologiefeldern in zahlreichen Ländern. Dies hat zu einem eigentlichen Technologiewettlauf der Nationen geführt. Der Wettkampf an der Spitze der Schlüsseltechnologien z. B. in der Mikroelektronik ist immer mehr zu einem Kampf der Riesen, der Triade USA, Japan und Europa geworden.

Konkurrenten – Zangeneffekt für die Schweiz: Die „Newly Industrialised Countries“ (NICs), die bisher Low-Tech-Produkte angeboten haben, dringen vermehrt in den Bereich mittlerer Technologien vor. Gleichzeitig verlagern sich die Marktanteile auf dem High-Tech-Sektor zugunsten der großen Industrieländer (USA, Japan). Die industriestrategische Position der Medium- und/oder Combi-Tech kleiner Länder wie der Schweiz gerät damit von zwei Seiten unter Druck, also in eine Art Sandwich-Position (7). Wie kann sich ein kleines Land darin behaupten?

2. Entwicklungsperspektiven und Chancen des Standortes Schweiz

2.1 *Potential des Technik-Standortes Schweiz*

Worin bestehen Stärken und Chancen des Technik-Standortes Schweiz?

Beachtung des „unverwechselbaren“ und „unnachahmlichen“ Charakters der „Clusters“ (8): Die Schweiz kann nicht jede Art von Technik-Standort sein. Der wachsenden Konkurrenz als Standort und als Volkswirtschaft kann nur begegnet werden, wenn bestimmte und typische Einzigartigkeiten des Standortes identifiziert, aufrechterhalten und ausgebaut werden. Es müssen angestammte, auf langer Tradition beruhende und/oder sonstwie nicht kopierbare Standortfaktoren mit günstigen Bedingungen für die Hervorbringung und Umsetzung moderner Techniken kombiniert werden.

Wettbewerb über nicht-mobile Faktoren: Industriestrategie und Tech-

nologiepolitik muß sich bei der Pflege dieses „Clusters“ an Standortfaktoren orientieren, die international nicht ausgesprochen mobil sind. Nur solche Faktoren können dazu beitragen, eine Einzigartigkeit und damit einen Wettbewerbsvorteil zu behaupten.

Technik und Wissen sind praktisch universell. Auch hohe und höchste Managementqualifikationen sind international äußerst mobil. Demgegenüber sind Arbeitskräfte des mittleren Qualifikationsniveaus weniger mobil: Fachkräfte ohne Hochschulabschluß, Techniker mit hohem Sachverstand, Handwerker und die damit verbundene industriell-gewerbliche Kultur mit ihren Elementen, wie Arbeitsdisziplin und -moral, Berufsethos, Qualität, akkumulierte Erfahrungen usw., sind räumlich träge. Die damit verbundenen, sog. „skill based“ Aktivitäten sind für den Standort Schweiz besonders attraktiv.

In dieser Qualität liegt das Potential des Standortes Schweiz: Das für den wirtschaftlichen Erfolg entscheidende Know-how besteht eher in anwendungsspezifischen Kenntnissen der Arbeitnehmerschaft und im Erfahrungswissen der Unternehmensleitungen denn in wissenschaftlicher Exzellenz. Dieses Wissen wurde über längere Zeit hinweg aufgebaut und entspricht einer typisch schweizerischen industriellen Kultur. Die Volkswirtschaft ist dadurch relativ resistent gegen Imitationskonkurrenz. Allerdings kann sich damit auch eine Reduktion der Flexibilität im strukturellen Anpassungsprozeß und eine ablehnende Haltung gegenüber Neuem, weil „not invented here“, verbinden. Es gilt, sich auf solche Stärken zu besinnen, darauf aufzubauen und sie weiter auszubauen.

2.2 Industriestrategie Schweiz: „Erfolgreicher Anwender“ mit hoher technologischer Kompetenz – eine realistische und pragmatische Vision

Will sich der Industriestandort Schweiz in dieser Konstellation und in diesem Umfeld behaupten, so muß realistisch anerkannt werden, daß von diesem Standort aus keine eigenständige technologische Entwicklungsdynamik induziert werden kann. Die Schweiz kann nicht in FuE in strategischen oder Schlüssel-Technologien wie z. B. Mikroelektronik oder Informations- und Computertechnik führend sein und selber produzieren. Ein Kreativitäts- und Leistungs-Park Schweiz im Sinne des Silicon Valley ist eher eine Illusion. Die Leistungen der ansässigen Nobel-Preisgewinner schaffen Ansehen und vielfältige Kontakte. Sie haben eine motivierende Vorbildfunktion. Es ist jedoch sehr selten, daß dadurch in der Volkswirtschaft der Schweiz zusätzliche Arbeitsplätze und Einkommen geschaffen werden.

Bezogen auf solche Technologiefelder kann die Schweiz höchstens in Nischen mit an der Spitze operieren, in einigen wohl ausgewählten Spezialgebieten, wo auch eine entsprechende industrielle Verwertungsbasis vorhanden ist. Ohne starke eigene Produktionsbasis läßt sich eine leistungsfähige Forschung und Entwicklung auf Dauer nicht aufrechter-

halten. Politik und Wirtschaft haben deshalb einen Entscheid zu treffen, in welcher Nische sie mit an der Spitze dabei sein, wo sie sich primär auf die Anwendung konzentrieren und wo sie nicht mehr präsent sein kann und will.

Primat der Anwendung: Damit muß für die Schweizer Industrie die Fähigkeit, Technik optimal zu nutzen und anzuwenden, wesentlich wichtiger sein als die Fähigkeit, sie überlegen zu erforschen und zu produzieren. Eine besondere Chance liegt für sie darin, neue Techniken zusammen mit potentiellen Kunden in zahllose maßgeschneiderte Lösungen hoher Qualität umzusetzen. Dies nicht zuletzt durch Integration mit herkömmlichen und bewährten Lösungen. Ziel sollten Systemlösungen sein, die in einem besonderen Maße die Kombination und Integration von perfekt beherrschter traditioneller und von neu entwickelter Technologie erfordern und damit eine Besonderheit realisieren.

Die Schweiz ist also kein Land, das nur oder vor allem auf neueste und teuerste Spitzentechnologie setzen kann, sondern in erster Linie auf Engineering Leistungen über die kreative Kombination von High-, Middle- und Low-Tech, also Technologien verschiedener Entwicklungsstufen und Reifegrade. Angestrebt werden muß der richtige oder optimale Technologie-Mix für eine zeitgerechte und leistungsfähige Lösung eines Industrieproblems, und dazu gehören auch Dienste. Natürlich verlangt auch dies in einigen ausgewählten Bereichen Spitzenleistungen in der Forschung; in erster Linie mit dem Zweck, fremde und richtig verstandene Lösungen im Sinne der Poly-Technik geschickt zu kombinieren.

Die so umschriebene Industriestrategie ist diejenige des „raschen und erfolgreichen Anwenders“ („first user“) (9): Er sucht die rasche Imitation der Pioniere und dringt in neue oder junge Märkte in einer frühen Phase ein, zumindest aber noch in der Wachstumsphase des Produktlebenszyklus. Er nimmt entscheidende Produktvariationen vor, veredelt Bestehendes und begründet damit auf dem Markt eine Einzigartigkeit, mit der er Geld verdient. In der laufenden Diskussion in der Schweizer Industrie scheint ein Konsens zu bestehen, daß diese Strategie für viele, und auch für unsere industriellen Flaggship, eine echte Chance darstellt, die man wahrnehmen will.

2.3 Erfolgsfaktoren: hohe technologische Kompetenz

Daraus leitet sich ein Schlüssel zum industriellen Erfolg der Schweiz in einer Welt des sich beschleunigenden Technologiewettlaufes ab: Die technologische Kompetenz. Zentral für Behauptung und Ausbau traditioneller Stärken wichtiger Teile der Industrie ist die Fähigkeit, sicher und schnell, ausgehend von Vorstellungen über anzubietende Produkte und Leistungen verschiedene Technologien aufzunehmen, kritisch zu beurteilen und auszuwählen, weiterzuentwickeln und zu modifizieren, um sie dann entschlossen anzuwenden und umzusetzen. Die Wirtschaft muß informiert sein, (be-)urteilen und handeln respektive umsetzen kön-

nen, und zwar in einer zügigen Art und Weise, durch Bewährung im Zeitdruck.

Wie die Innovationsforschung zeigt, hängt das Innovationsverhalten von Unternehmen wesentlich von ihren Möglichkeiten und Fähigkeiten ab, Wissen aus externen Quellen zu beziehen. Dazu gehören u. a. Kunden, Lieferanten (etwa von Investitionsgütern), Schulen/Forschungsinstitute. Weiter hat die empirische Forschung gezeigt, daß Transfer zwischen und innerhalb von Unternehmen viel wichtiger ist als der Transfer zwischen Schulen resp. ihren Forschungsinstituten und Unternehmen. Beziehungen und Kontakte gehören zu den wichtigsten Ressourcen, die Unternehmen besitzen (10). Die Unternehmen müssen in der Lage sein, solche Kontakte herzustellen und zu nutzen. Die Politik sollte dies zumindest erleichtern.

Primäre Erfolgsfaktoren für die Zukunft sind damit für einen Großteil der schweizerischen Industrie, für den Industrie-, ja Wirtschaftsstandort Schweiz:

Hohe Such- und Verarbeitungskompetenz für anderswo (weltweit) verfügbares Wissen; die Fähigkeit, von Pionieren zu lernen und das Gelernte für die eigenen Zwecke rasch weiterentwickeln und nutzen zu können. Dies verlangt eine rasche Auffassungs- und Kombinationsgabe, gute Entwicklungs- und Ingenieurfähigkeiten, allgemein die Fähigkeit, Sachverstand rasch mobilisieren, organisieren und einsetzen zu können. Gefragt ist die Bereitstellung von Systemleistungen, die Verbesserung der Kombination von Industrieleistungen und Diensten (11).

Verlangt wird die Fähigkeit zum raschen Umsetzen von Entwicklungsarbeiten in Marktaktivitäten; dazu gehört die Fähigkeit zu einem guten Marketing, verbunden mit einer kreativen Zusammenarbeit mit den Kunden und einer optimalen Ausrichtung der Produktion auf Kundenbedürfnisse. Dies setzt eine gute Symbiose von FuE, Umsetzung und Marketing in verschiedenen Technologiebereichen voraus.

Offenheit, keine Gartenzäune kultivieren: Bei der vorhandenen Unternehmensgrößenstruktur wird speziell die Fähigkeit zur Kooperation, die Teamfähigkeit innerhalb der Wirtschaft sowie zwischen Forschungsträgern und Wirtschaft, im nationalen wie auch im internationalen Rahmen verlangt. Es geht um die Bildung von vitalen „Clustern“ wirtschaftlicher Aktivitäten und Funktionen. „Stärkung durch Kooperation“ ist auch die forschungs- und technologiepolitische Philosophie in Europa: „Networking“ bekommt strategische Bedeutung.

Risikobereitschaft, „entrepreneurship“: Es geht um Fähigkeiten zum Wandel, zum Übernehmen von kalkulierten Risiken, zur Evolution. Zentrale Wettbewerbsfaktoren sind heute neben Humanressourcen die sozial-organisatorischen Produktionsweisen und die Innovationskraft der Institutionen eines Landes. Wettbewerbsfähigkeit kommt ganz wesentlich in prozessualen Eigenschaften und Fähigkeiten zum Ausdruck, und prozessual ist auch die verlangte „technologische Kompetenz“ zu verstehen. Der Erfolgreiche ist nicht derjenige, der am meisten Geld oder die besten Talente oder andere Ressourcenbestände im Überfluß hat, son-

dern derjenige, der am besten damit umgeht, das Beste daraus macht. Für die Schweiz steht dabei der geschickte Einsatz unseres Humankapitals im Zentrum.

2.4 Stellenwert der technologischen Forschung und Entwicklung als Erfolgsfaktor

Ausgehend von diesen Überlegungen ist der Stellenwert von Forschung und Entwicklung als Erfolgsfaktor für den Industrie- und Dienstleistungsstandort Schweiz wie folgt zu beurteilen: Es geht nicht um eine Maximierung, sondern vielmehr um eine Optimierung der FuE-Anstrengungen.

Die Schweiz ist kein Land, das sich ausgesprochen auf Spitzentechnologien konzentrieren sollte. Die Schweiz ist z. B. kein Standort für die Entwicklung der nächsten Chip-Generation. Die Devise kann nicht heißen, „möglichst viel Geld für absolute Spitzenforschung ausgeben“. Im Vordergrund sollten nicht Fragen der Bereitstellung von Geld sein. Länder wie die USA oder Japan haben viel mehr materielle Ressourcen und Top-Wissenschaftler. Sie können sich auf Spitzentechnologien konzentrieren. Hingegen ist in den USA z. B. die Berufsausbildung schlecht.

Industrielle Spitzenforschung ist Sache der großen multinationalen Gesellschaften und damit im Falle der Schweiz Sache nur einiger weniger Großkonzerne. Diese können solche FuE-Arbeiten auch anderswo auf der Welt durchführen, und sie tun dies auch effektiv.

Für den Großteil der Schweizer Industrie und Dienstleister ist nicht Spitzenforschung wichtig, sondern eine hohe Effizienz bei der Adaption und Anpassung von Forschungsergebnissen im Hinblick auf deren Umsetzung und Nutzung in am Markt erfolgreichen Produkten.

Die Bedeutung der technologischen Forschung und Entwicklung für den Technik-Standort Schweiz liegt in der Breitenwirkung des damit verbundenen industriell verwendbaren Wissens. Im Hinblick auf Schlüssel- oder Querschnittstechnologien und auf die Stärkung der technologischen Anwendungskompetenz sind für die Schweiz die komplementären Funktionen von Forschung und Entwicklung besonders wichtig:

- FuE als ein Prozeß des Lernens, als Aus- und Weiterbildung und als Qualifizierung (des wissenschaftlichen Nachwuchses);
- FuE, um mit zur internationalen, wissenschaftlichen Gemeinschaft zu gehören, im Bilde zu sein über neuere Entwicklungen und Trends in Technik und Wissenschaft. Das Schwergewicht liegt im Wissens- und Erfahrungsaustausch, im Gespräch zwischen der Welt der Forschung und Entwicklung und der Welt der Anwendung und Umsetzung, und nicht bei der Erzielung einsamer Spitzenleistungen der Forschung. Es geht um Kommunikation und Interpretation.
- FuE zur Wahrnehmung von technologischen Gegebenheiten: Empirische Untersuchungen zeigen, daß ein wichtiger Bestimmungsgrund

für die Übernahme neuer Technologien die Anwesenheit eigener FuE-Aktivitäten am Standort des jeweiligen Betriebes ist. Wer selber FuE betreibt, übernimmt eher neue Technologien, ist also innovativer.

Gemeinschaftsprojekte: Deshalb ist eine Kooperation – auch grenzüberschreitend – unter den Unternehmen und mit den Hoch- und Ingenieurschulen lebenswichtig. Über internationale Kontakte und Kooperationen schafft FuE Zugang zum internationalen Know-how (12). Ein kleines Land ist auf offene, weltweite Kommunikation angewiesen. Es geht um den Aufbau dauerhafter und stabiler internationaler Netzwerk-Beziehungen auf der Basis gegenseitigen Vertrauens.

Natürlich muß ein Land als Partner auch selber etwas anbieten können, wo es eine internationale Spitzenposition einnimmt: Es hat in ausgewählten Bereichen auch Spitzenforschung zu betreiben. Bei der Wahl dieser Forschungsfelder ist besonders auf die richtige Positionierung in einer längerfristigen Perspektive und damit auf den jeweiligen Beitrag und die Wirkung dieser FuE-Anstrengungen für das erbrachte Leistungsangebot zu achten. Ausschlaggebend dafür ist die kommerzielle Anwendung, d. h. der Markt und damit die komparativen Vorteile der Wirtschaft.

3. Konsequenzen für eine technologieorientierte Wirtschaftspolitik des Bundes

Aufgrund dieser Überlegungen sollte sich eine technologieorientierte Wirtschaftspolitik im Falle der Schweiz nach folgender Grundidee resp. Leitlinie ausrichten (13). Im Zentrum steht die Diffusion, die rasche Verbreitung von Know-how, die Anwendung und Umsetzung in breiten Kreisen und in verschiedenen Formen am Standort Schweiz.

Sicherstellung und Stärkung der technologischen Kompetenz: Das staatliche Interesse an der Förderung des Wohlstandes der Nation verlangt die Schaffung von optimalen Voraussetzungen für die Konkurrenzfähigkeit der im Land ansässigen Betriebe, d. h. u. a. Schaffung attraktiver Standortbedingungen für wertschöpfungsintensive Funktionen. Wie gezeigt, hängt dies immer mehr von der am Standort vorhandenen technologischen Kompetenz ab. Daraus resultiert die Aufgabe des Staates, diese Kompetenz zu erhalten und zu fördern.

Eine technologieorientierte Wirtschaftspolitik ist deshalb breit zu verstehen: Dazu gehören nicht nur die Förderung der anwendungsorientierten Forschung; dazu gehören auch Aspekte der Wettbewerbs-, Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Fiskal-, Beschaffungs- und Außenhandelspolitik.

Ein Großteil der vorne angesprochenen Elemente liegt im ureigenen Verantwortungsbereich unternehmerischer Initiative. Die Unternehmen sind und müssen Motor des Innovationsprozesses sein. Staatliche Anstrengungen sollten sich in der Schweiz vor allem auf die Umsetzung und Verbreitung von Wissen konzentrieren.

Aus den bisher dargelegten volkswirtschaftlichen Überlegungen ergeben sich folgende Schwerpunkte für eine technologieorientierte Wirtschaftspolitik: Diffusion wird gefördert über ...

3.1 Wettbewerblich orientierte Rahmenordnung

Die privatwirtschaftliche und wettbewerbliche Grundordnung erbringt bezüglich FuE und der Diffusion ihrer Ergebnisse gute Resultate. Sie vermittelt Anreize, welche Forschung und Entwicklung stärker anregen als staatliche Förderungsmaßnahmen. Als vorrangig wird deshalb die Schaffung und Bewahrung eines innovationsfreundlichen Rahmens angesehen.

Die Politik soll die Mobilität und Flexibilität über offene und anfechtbare Märkte auf allen Ebenen und in allen Bereichen fördern. Damit richtet sie sich z. B. gegen Kartelle, gegen Schutz durch ausgefallene Normen und Standards, gegen Markt- und Eintrittsbarrieren durch berufsständische Vorschriften, gegen goldene Fesseln der Freizügigkeit von Personal wie Pensionskassen. Verlangt wird ein liberaler Arbeitsmarkt insbesondere durch Liberalisierung von Ausländerregelungen, ein Abbau von Importschutz, Vereinfachung staatlicher Regelungen bei Umwelt, Bau und Raumplanung; neu hinzu kommt die Herstellung der EG-Konformität der Rahmenbedingungen.

3.2 Subsidiarität der staatlichen Technologieförderung; kein Wettlauf der Staatskassen

Staatliche Technologieförderung hat nach dem Subsidiaritätsprinzip zu erfolgen. Der Bund wird dann tätig, wenn die Eigenbestrebungen der Wirtschaft und die Maßnahmen der Kantone einen gravierenden Rückstand der technologischen Wettbewerbsfähigkeit nicht vermeiden können.

Im Zuge des Innovationswettbewerbs ist weltweit eine Tendenz zu einem Wettlauf der Staatskassen in der Technologieförderung festzustellen. Die Schweiz kann und will sich an einem solchen Subventionswettlauf nicht beteiligen. Sie ist vielmehr interessiert an einem freien, durch Subventionen nicht verzerrten Innovationswettbewerb.

3.3 Stärkung des Humankapitals

Die Schweiz muß auch in Zukunft in der Lage sein, Teilgebiete von Schlüsseltechnologien erfolgreich zu bearbeiten, weiterzuentwickeln und umzusetzen. Spezifische Stärken in ihrem Kompetenzprofil sollen bestehen bleiben und ausgebaut werden. Dies hängt wesentlich von den Anstrengungen in Aus- und Weiterbildung ab. Darauf ist ein Schwergewicht zu legen.

Technologiepolitische Anstrengungen sollten sich auf das Qualifikationspotential, auf Eigenheiten unseres Humankapitals, speziell auf ein gut qualifiziertes technisches Personal, auf die mittleren Qualifikationen und beruflichen Traditionen konzentrieren. Dies bedeutet eine besondere Beachtung von Berufsausbildung, Technikerausbildung usw. Damit muß sich eine liberale, auf Mobilität und Freizügigkeit ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik verbinden, insbesondere eine Förderung der Mobilität des qualifizierten wissenschaftlichen Personals.

Eine Trumpfkarte der Schweiz liegt im Bildungssystem, insbesondere in der guten beruflichen und/oder technischen Ausbildung der Arbeitnehmerschaft (vor allem des mittleren Kaders und der Fachkräfte). Diese Stärke sollte noch besser genutzt werden. Sie sollte durch eine zielgerichtete Weiterentwicklung wie z. B. durch den Ausbau der Ingenieurschulen/HTL zu Fachhochschulen (Strukturreform, Verbesserung ihrer apparativen Ausstattung usw.) und/oder ihrer Verbindung mit höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschulen gefestigt werden. Es sollte vermehrt Wettbewerb in das Bildungssystem eingebaut werden, z. B. durch vermehrte Finanzierung über leistungsabhängige Projektekredite und weniger über Institutskredite.

Die anwendungsnahe industrielle Entwicklungstätigkeit sollte über Verbundprojekte zwischen Forschungsträgern und der Wirtschaft aktiv unterstützt werden, z. B. über die Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (KWF) „bottom up“ auf Initiative der am Markt orientierten Direktinteressierten, wo die Industrie Eigenverantwortung übernimmt und Risiken mitträgt.

3.4 Aktive Integration in das internationale Netzwerk von Know-how- und Technologie-Transfer

Anzustreben ist Offenheit nach allen Azimuten, Universalität bei der internationalen Kooperation in Forschung und Entwicklung; freier, von staatlicher Seite ungehinderter Transfer von Know-how und Personen.

Der Trend zur Globalisierung und zum „global resourcing“ gilt besonders auch für Technologien und Know-how. Deshalb gilt das Prinzip der Universalität auch für die technologieorientierte Wirtschaftspolitik eines kleinen Landes wie der Schweiz. Der internationale Umbruch sollte auch in Technologiefragen ausgewogen nach allen Azimuten berücksichtigt werden, d. h. gegenüber EG/EWR wie auch GATT, in der Uruguay-Runde wie gegenüber den Veränderungen in Osteuropa, d. h. volle Teilnahme an internationalen Programmen, nicht nur am EG-Rahmenprogramm, sondern auch an entsprechenden Programmen von Japan oder den USA (vgl. z. B. Intelligent Manufacturing Systems [IMS] oder Human Frontier).

Es sind günstige Voraussetzungen für die grenzüberschreitende technologische Zusammenarbeit zu schaffen, z. B. Offenheit, Kontakte, Zugang und Austausch mit den umliegenden Technologieregionen wie Rhône-Alpes, Baden-Württemberg, Piemont-Lombardei.

Der freie Zutritt zu den internationalen Märkten für technologieintensive Güter und/oder Komponenten soll sichergestellt werden. Die Politik hat sich im Hinblick auf dieses Ziel für den Abbau nicht-tarifarischer Handelshemmnisse, insbesondere für die Vereinheitlichung und Angleichung internationaler Normen und Standards nach dem Prinzip der weitestmöglichen gegenseitigen Anerkennung einzusetzen. Sie sollte sich gegen Maßnahmen wenden, welche den freien grenzüberschreitenden Fluß von technischem Wissen sowie von kritischen Komponenten beeinträchtigen.

Ausnahmen resp. Abweichungen von diesen Grundsätzen sind nur aus schwerwiegenden staatspolitischen Gründen gerechtfertigt, so etwa bei einer Gefährdung der „ordre public“ (z. B. aus gesundheits-, sicherheits-, sozial- oder umweltpolitischen Gründen).

3.5 Förderung sozialer Netzwerke zum Thema Technik

Technische Entwicklung ist ein kreativer Prozeß der Vermittlung von technischen Informationen zwischen Wissenschaftlern, Technikern und Unternehmern. Deshalb gehört zum erfolgreichen Innovationswettbewerb die Schaffung von günstigen Voraussetzungen für funktionstüchtige Netzwerke regionaler, nationaler und internationaler Art und ihre Pflege.

Kooperation zwischen Firmen im vor-wettbewerblichen Bereich führt zur rascheren Diffusion von Neuerungen unter den teilnehmenden Firmen. Wie Mowery, Rosenberg argumentieren, trägt Kooperation im vor-wettbewerblichen Bereich zur Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den betreffenden Firmen auf Endproduktmärkten bei (14).

Die jüngere Diskussion hat gezeigt, daß rein monetäre Förderung an Bedeutung verloren hat. Größere Bedeutung erhalten hat die Förderung über Realleistungen und Beratungsdienste aller Art. Dazu gehört auch die Förderung von Kontakten und Austauschbeziehungen im wissenschaftlich-industriellen Komplex: „networking“. Es geht z. B. darum, Leute und Ideen zusammenzubringen, Austausch von Erfahrungen und Meinungen und dazugehörige Feedback-Prozesse zu unterstützen, ein entsprechendes Klima zu schaffen, als Katalysator und Moderator zu wirken, Knoten von Interaktionen bereitstellen. Die Förderung solcher Interaktionen ist denn auch ein wichtiges Element in den laufenden Aktionsprogrammen computerintegrierte Fertigung (CIM) und Mikroelektronik des Bundesamtes für Konjunkturfragen (15).

Dazu gehören:

- Beachtung der Kooperation zwischen Unternehmen der verschiedensten Größenklassen und der vielfältigsten Austauschbeziehungen zwischen Zulieferern und Abnehmern mit einem und um einen harten Kern von initiativen und dynamischen Unternehmen.
- Beachtung des richtigen Mix von Unternehmen im Hinblick auf Komplementaritäten in der Innovationsarbeitsteilung.

- Richtiger Mix von Aktivitäten, insbesondere Kombination mit verschiedensten Dienstleistungen wie Finanzierung, rechtliche Beratung.
- Offenes Austauschverhältnis zwischen Trägern der Forschung und Entwicklung und der Wirtschaft.
- Pflege sozio-kultureller Eigenschaften, wie Klima, Atmosphäre, Kommunikation, Geist der Offenheit und Risikobereitschaft.
- Zu den günstigen Voraussetzungen für ein Netzwerk gehören im weitesten Sinne auch die Erhaltung und Pflege der Lebensqualität, von Umwelt und Erholungs- und Freizeitwert; die Nutzung der günstigen geographischen Lage, der Zentralität in Europa, der raschen Erreichbarkeit.

4. Ausblick

Dieses Programm einer technologieorientierten Wirtschaftspolitik ist vielleicht nicht spektakulär und auch nicht völlig neu, jedoch wohl begründet und zweckmäßig für ein kleines Land. Die internationalen Diskussionen und Erfahrungen bestätigen denn auch diese konzeptionellen Vorstellungen. Insbesondere zeigt die technologiepolitische Diskussion in den kleinen hochindustrialisierten Ländern Europas, wie Holland, Norwegen, Schweden, Dänemark und der Schweiz, zur Zeit eine verblüffend deutliche Übereinstimmung. In all diesen Ländern werden folgende Grundsätze anerkannt (16):

- Kein „grand design“ für eine nationale Industrie- oder Technologiepolitik, sondern Vorgehen in kleineren pragmatischen Schritten („piece-meal“), projektweise. Überall wird das „bottom up“-Prinzip und damit die Orientierung am Markt betont.
- Zwang zur Schwerpunktbildung in einigen ausgewählten FuE-Gebieten.
- Betonung der Flexibilität und Anpassungsfähigkeit: Die Politik muß in der Lage sein, auch etwas aufgeben zu können. Dafür sollen Projekte unter Beizug von „Abbruch“-Kriterien einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden. Damit verbindet sich die große Bedeutung der Fähigkeit zu sozialen und organisatorischen Innovationen.
- Orientierung an der Diffusion, der Verbreitung und Umsetzung von Technologien: Der wirtschaftliche Wandel soll erleichtert, aber nicht in seiner Richtung beeinflusst werden. „Do not redirect companies, let market and companies decide!“
- Betonung der Infrastruktur im weitesten Sinne und ihre Verbindung mit der Industrie.
- Besondere Beachtung verlangt die technologiepolitische Konsensbildung; dies sowohl über die Planungs- und Entscheidungsmechanismen wie auch über die Wahl konkreter Projekte und Programme.

Diese Übereinstimmung im Politikansatz begründet sich aus den Besonderheiten von kleinen und mittleren Industrieländern. Dazu gehören:

absolut eher bescheidene FuE-Ressourcen; eine nur durch Spezialisierung erreichbare kritische Masse; der Zwang, auf den Weltmärkten zu operieren und damit einer starken Konkurrenz ausgesetzt zu sein.

Für kleine und mittlere Industrieländer besteht zu diesem Politikan-satz kaum eine Alternative. Aufgrund der intensiven Standortkonkurrenz zwischen diesen Ländern rückt als Bestimmungsgrund für die relative Wohlstandsentwicklung die Frage ins Zentrum, wie und insbesondere wo (in welchem Land, an welchem Standort) dieser Ansatz am besten umgesetzt wird. Dabei besteht allerdings bei der jeweils konkreten Ausgestaltung immer noch ein Spielraum. Alles in allem gewinnen Fragen der Politikimplementierung an Bedeutung.

Anmerkungen

- (1) Vgl. dazu Schweizerischer Handels- und Industrieverein (1991) sowie Bundesamt für Statistik (1992). Angaben zu einzelnen Firmen für 1989 finden sich in OECD, TEP (1992) 99; so u. a. auch das FuE-Budget von Regierungsstellen in den USA, wie Verteidigungsministerium 38,1 Milliarden Dollar, Energieministerium 6,1 Milliarden Dollar, NASA 5,9 Milliarden Dollar, Landwirtschaftsministerium 1,1 Milliarden Dollar, usw.
- (2) Frick (1991) 15f.
- (3) Hotz-Hart, Küchler (1992).
- (4) Caluori, Schips (1991) 129ff.
- (5) Für eine Definition und Diskussion einzelner Schlüsseltechnologien, vgl. Revermann, Sonntag (1987).
- (6) Ulich, Kuark, Schilling, Schüpach, Strohm (1992) 16ff.
- (7) Vgl. den „Technology Squeeze“ bei Walsh (1988) 48f. oder bei van Tulder (1991) 283f.
- (8) Für die Entwicklung des Konzeptes der „Cluster“, vgl. Porter (1990) 71ff. und 148f.
- (9) Zur Strategie des „first user“ oder „fast second strategy“, vgl. Mowery, Rosenberg (1989) Kapitel 8, Hotz-Hart (1989) 33.
- (10) Mowery, Rosenberg (1989) 290f., OECD-TEP (1992) 73ff.
- (11) OECD-TEP (1992) 53ff. spricht in einer diffusionstheoretischen Betrachtung von der Kapazität von Firmen zur Absorption von technologischen Neuerungen.
- (12) In ihrer Analyse der Nachkriegsentwicklung in den USA stellen Mowery und Rosenberg (1989) 236ff. fest, daß sich US-Firmen immer weniger alleine auf In-house-Innovationen verlassen. Sie beobachten eine dramatische Entwicklung in Richtung Kooperation in FuE sowohl mit anderen Firmen wie mit Hochschulinstituten. Die Autoren sehen darin eine Antwort auf den wachsenden Kostendruck bei FuE und den Bedarf nach Dezentralisierung der In-House-FuE-Aktivitäten, um diese näher zu den Marktbedürfnissen zu bringen.
- (13) Die durch das OECD-Examen zur Wissenschafts- und Technologiepolitik der Schweiz (1989) ausgelöste Diskussion fand u. a. ihren Niederschlag in Freiburghaus, Balthasar, Zimmermann, Knöpfel (1991) sowie Borner, Porter, Weder, Enright (1991).
- (14) Mowery, Rosenberg (1989) 224. Ausführlich zur Funktionsweise und wirtschaftspolitischen Bedeutung von Netzwerken, OECD-TEP (1992) 73ff.: Zur Wissenschafts- und Technologiepolitik: Schaffung und Unterhalt von Netzwerken unter besonderer Beachtung ihrer Breite und Qualität; Aufbau stabiler und effizienter Beziehungen zwischen Forschung, Unterricht, Industrie und weiteren Akteuren.

Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Förderung von Kapazitäten der Absorption technischer Neuerungen bei den verschiedensten Unternehmen und für die verschiedensten Technologien (Aufbau von „Antennen“).

- (15) Das laufende Aktionsprogramm „Computer Integrated Manufacturing“ (CIM) will den Einstieg der Schweizer Industrie in moderne, zukunftsfähige Produktionsstrukturen erleichtern und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken. Dies wird durch die aktive Verbreitung prozeßtechnologischer Innovationen angestrebt. Die CIM-Innovationen sollen speziell an die Bedürfnisse von kleinen und mittleren Unternehmen angepaßt werden. Dabei werden die Aspekte Mensch, Technik und Organisation als integrale Einheit gesehen und weiterentwickelt. Das Programm will die allgemeinen Rahmenbedingungen dafür verbessern, betont Aus- und Weiterbildung und stützt sich auf Kooperation zwischen Schulen aller Stufen, Unternehmen und Forschungsinstituten. Es werden keine Subventionen an die Wirtschaft vergeben.
Zur Zeit läuft ein Programm „Mikroelektronik Schweiz“ an. Leitidee ist dabei die Schweizer Industrie zu unterstützen, durch Anwendung der Mikroelektronik und der Mikrosystemtechnik in wettbewerbsfähigen Nischen international eine Spitzenposition einzunehmen, also Weltmeister in der Anwendung zu sein. Im Zentrum des Programms steht ähnlich wie im CIM-Programm die Aus- und Weiterbildung auf Stufe Ingenieurschulen/HTL durch Mikroelektronik-Kompetenzzentren.
- (16) Diese Einschätzung beruht im wesentlichen auf persönlichen Kontakten mit offiziellen Vertretern aus diesen Ländern. In der Literatur vgl. z. B. Walsh (1988) 53, der folgende Übereinstimmung in den Politikansätzen bei kleineren und mittleren Industrieländern feststellt: „Finding niches in the market; encouraging multinational enterprises (MNEs) based in the small country; inward investment by foreign MNEs; cooperation with other countries; specialisation.“ Diese Dimensionen schließen einander nicht aus und können kombiniert werden. Als Vergleich dazu werden die industrie- und technologiepolitischen Ansätze der großen Industrieländer USA, Japan, Deutschland, Großbritannien diskutiert in Hotz-Hart (1983); zur Diskussion in Österreich, vgl. Braun, Polt (1988).

Bibliographie

- Borner, Silvio; Porter, Michael; Weder, Rolf; Enright, Michael, Internationale Wettbewerbsvorteile: Ein strategisches Konzept für die Schweiz, Frankfurt a. M. (Zürich 1991).
- Braun, Ernest; Polt, Wolfgang, High Technology and Competitiveness: An Austrian Perspective, in: Freeman, Christopher; Lundvall, Bengt-Ake (Hrsg.), Small Countries Facing the Technological Revolution (London, New York 1988) 205–225.
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.), Forschung und Entwicklung in der Schweiz 1989, Amtliche Statistik der Schweiz, Nr. 345 (Bern 1992).
- Caluori, Marco; Schips, Bernd, Internationalisierung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten schweizerischer Unternehmen (Chur, Zürich 1991).
- Freiburghaus, Dieter; Balthasar, Andreas; Zimmermann, Willy; Knöpfel, Carlo, Technik-Standort Schweiz (Bern 1991).
- Frick, Andreas, Innovationstätigkeit der schweizerischen Industrie 1988–90, in: Konjunktur – Monatsbericht 11/1991 der Konjunkturforschungsstelle der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (KOF/ETH) (1991) 11–24.
- Hotz-Hart, Beat, Regierbarkeit im wirtschaftlichen Strukturwandel, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft (Bern 1983) 293–314.
- Hotz-Hart, Beat, Schweizer Industrie findet Strategie von morgen, in: io Management Zeitschrift 58/12 (1989) 31–34.
- Hotz-Hart, Beat, Die Schweiz im industriellen Strukturwandel, in: Schweizer Monatshefte 72/1 (1992) 35–43.
- Hotz-Hart, Beat; Küchler, Carsten, Technologische Position der Schweizer Industrie im Lichte der internationalen Patentstatistik, Bundesamt für Konjunkturfragen (Bern

- 1992) (im Erscheinen).
- Mowery, David C.; Rosenberg, Nathan, *Technology and the Pursuit of Economic Growth* (Cambridge, New York 1989).
- OECD, *Reviews of National Science and Technology Policy – Switzerland* (Paris 1989).
- OECD, *Le programme technologie/économie (TEP)* (Hrsg.), *La Technologie et l'économie* (Paris 1992).
- Porter, Michael, *The Competitive Advantage of Nations* (London 1990).
- Revermann, Heinrich; Sonntag, Philipp, *Schlüsseltechnologien – Turbulenter Wandel der Industrie durch innovative Dynamik* (Berlin, Offenbach 1987).
- Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein (Herausgeber), *Forschung und Entwicklung in der schweizerischen Privatwirtschaft 1989* (Zürich 1991).
- Van Tulder, Rob, *Small Industrialized Countries and the Global Innovation Race: The Role of the State in the Netherlands, Belgium and Switzerland*, in: Hilpert, Ulrich (Hrsg.), *State Policies and Techno-industrial Innovation* (London, New York 1991) 281–304.
- Ulich, Eberhard; Kuark, Julia; Schilling, Axel; Schüpach, Heinz; Strohm, Oliver, *Grips: eine Bestandesaufnahme über CIM in der Schweiz*, in: Bundesamt für Konjunkturforschung (Hrsg.), *Positionen und Perspektiven – Das CIM-Aktionsprogramm des Bundes in der Aufbauphase* (Bern 1992) 16–21.
- Walsh, Vivien, *Technology and the Competitiveness of Small Countries: A Review*, in: Freeman, Christopher; Lundvall, Bengt-Ake (Hrsg.), *Small Countries Facing the Technological Revolution* (London, New York 1988) 37–66.

Die Ökonomische Analyse des Rechts auf dem Prüfstand*)

Wolfgang Weigel

1. Gegenstand dieses Beitrags

1.1 Problemstellung

Dieser Beitrag befaßt sich mit dem Stand und den Möglichkeiten der Anwendung der „Ökonomischen Analyse des Rechts“ in Österreich. Eine kurze, wenngleich kritische Analyse der – nicht nur in Österreich – recht bescheidenen Rezeption dieses Forschungsansatzes bildet den ersten Teil der Arbeit. Der zweite Teil ist der Demonstration seiner Anwendungsmöglichkeiten anhand aktueller rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Fragestellungen gewidmet. Die gewählten Beispiele aus dem Umweltrecht und dem Wettbewerbsrecht werden dabei mit den drei charakteristischen Analyseinstrumenten der Ökonomischen Analyse des Rechts (ab hier kurz: ÖAR) verknüpft, nämlich dem Konzept der „Eigentumsrechte“, der „Transaktionskosten-Analyse“ und der Theorie der „kollektiven Willensbildung“, um so die anwendungsbezogenen Vor- und Nachteile der ÖAR herausarbeiten zu können.

1.2 Kennzeichen des Forschungsprogramms

Es ist vielleicht angebracht, schon an dieser Stelle die eben angesprochenen hauptsächlichen Ingredienzien des Ansatzes kurz zusammenzufassen. Die ÖAR ist aus der Denkschule des Neo-Institutionalismus hervorgegangen.

Dieser wiederum ist dadurch gekennzeichnet, daß er die in Form von Regeln aller Art gegebenen Rahmenbedingungen für das wirtschaftliche Handeln von Menschen in den Mittelpunkt der Betrachtung rückt, wobei der maßgebliche Unterschied zur traditionellen Richtung des Institutionalismus (1) darin besteht, daß die Analysemethoden der neoklassischen Volkswirtschaftstheorie zur Anwendung gelangen. Als Axiom eines solchen Forschungsprogramms kann die Auffassung angesehen werden, daß Regeln aller Art ebenso wie Güter Gegenstand menschlicher Wahlhandlungen sind. Getreu dem neoklassischen Paradigma sind die Entscheidungen einzelner „Wirtschaftssubjekte“ die gewählte Betrachtungsebene. Den Wirtschaftssubjekten wird unterstellt, daß sie rationale Wahlhandlungen unter bestimmten Randbedingungen setzen. Diese Wahlhandlungen beziehen sich aber nicht auf Güter, wie in der herkömmlichen Betrachtungsweise, sondern auf die an diesen Gütern bestehenden Dispositionsmöglichkeiten, die als „Eigentumsrechte“ bezeichnet werden. (Diese Übersetzung des englischen Begriffes „property rights“ ist allerdings nicht sehr glücklich zu nennen, weil sie gerade dem Juristen eine nicht ganz zutreffende Assoziation mit dem rechtlichen Begriff des Eigentums suggeriert; es wäre tatsächlich besser, von „Verfügungsrechten“ oder noch allgemeiner von „Handlungsrechten“ zu sprechen. In weiterer Folge wird allerdings der gebräuchliche Begriff der „Eigentumsrechte“ beibehalten.)

Solche Eigentumsrechte sind ein Teil jener Handlungsmöglichkeiten, die einem Menschen aufgrund seiner Fähigkeiten, Kenntnisse und Begabungen jeweils offenstehen. Die Einschränkung dieser Möglichkeiten ergibt sich aus dem Erfordernis, daß eine Gruppe oder die Gesellschaft insgesamt nur solche Handlungsmöglichkeiten respektiert, die für Dritte jeweils nicht mit unabgegoltenen Folgen (das heißt „externen Effekten“) verbunden sind. Es ist kennzeichnend für die so normierten Eigentumsrechte, daß sie auch ein Element der Verpflichtung enthalten und bei Nichtbefolgung unter Sanktion stehen.

Die Festlegung, Veränderung und allfällige Übertragung von Eigentumsrechten erfolgen aber annahmegemäß nicht immer reibungslos. Und damit kommt ein weiteres konstitutives Element des Forschungsprogramms ins Spiel: die „Transaktionskosten“ (wobei hier wiederum zutrifft, was schon für den Terminus der Eigentumsrechte angemerkt worden ist, daß dieser Begriff nämlich nicht sehr treffend gewählt ist: Transaktionskosten bezeichnen ja alle Arten von Friktionen, die bei der Gestaltung, Veränderung und Durchsetzung von Eigentumsrechten auftreten können, sodaß der Begriff „Handlungskosten“ vielleicht günstiger wäre). Es sind annahmegemäß regelmäßig die Transaktionskosten, die einer vorteilhaften Veränderung von Verfügungsrechten im Wege stehen. Sie verhindern somit einerseits Maßnahmen zur „Internalisierung externer Effekte“ und sind andererseits der eigentliche Ansatzpunkt für die „Investition“ in die Gestaltung von Regeln aller Art.

So werden beispielsweise vielfach Normverträge erstellt, um langwierigen Verhandlungen im Einzelfall aus dem Wege gehen zu können und

Schutzbedingungen erlassen, um Erfinder vor unabgegoltener Verwertung ihrer geistigen Leistungen zu schützen und dergleichen mehr.

Sowohl die Festlegung von Eigentumsrechten als auch die Ausgestaltung der Transaktionskosten erfordern ein gewisses Maß an Willensübereinstimmung zwischen den präsumtiven Normadressaten. Diese Willensübereinstimmung kann sich zwar stillschweigend einstellen, wenn bestimmte Gepflogenheiten von den Beteiligten als vorteilhaft erkannt und entsprechend geübt werden (2), aber sie wird in weiten Bereichen durch ausdrückliche kollektive Entscheidungen herbeigeführt. Folglich verbindet sich der Ansatz der ÖAR häufig mit jenem von „public choice“, der nebenbei bemerkt ebenfalls ein Teilgebiet des Neo-Institutionalismus ist, dient er doch der Ergründung der Regeln, nach denen sich die kollektive Willensbildung vollzieht (3).

1.3 Unterschiedliche Schulen

Die eben umrissenen konstitutiven Elemente – methodologischer Individualismus als Betrachtungsebene, Rationalverhalten, Disposition über Eigentumsrechte anstelle von Gütern, Transaktionskosten sowie das Erfordernis der kollektiven Willensbildung – sind allerdings entgegen einer in Europa noch weitverbreiteten Ansicht nicht in ein homogenes Forschungsprogramm eingeflossen. Es haben sich vielmehr unterschiedliche „Schulen“ herausgebildet. Grob gesprochen lassen sich vier solche Schulen unterscheiden:

Zunächst jene, die mit Richard Posner und William Landes und der Universität von Chicago assoziiert wird, und sich durch eine besondere Effizienzorientiertheit der Betrachtung auszeichnet. Es gibt darüber hinaus eine „Ostküsten-Schule“ mit den Zentren Yale und Harvard und Guido Calabresi als ihrem bekanntesten Vertreter, die den Anwendungsbereich der Analyse vom Recht auf Institutionen in Politik und Verwaltung erweitert und gelegentlich bereits Verteilungsprobleme einbezogen hat, die in der effizienzorientierten Sicht zwangsläufig zu kurz kommen (4). Die Los-Angeles-Schule schließlich, die von Armen Alchian und Harold Demsetz initiiert worden ist, war nicht nur bei der Entwicklung der Theorie der Eigentumsrechte federführend, sondern sie hat sich vor allem um die Entwicklung der komparativen institutionellen Sicht verdient gemacht, die durchaus als Kritik an den herkömmlichen Optimierungsansätzen der Wohlfahrtsökonomik angesprochen werden kann.

Diese zugegebenermaßen grobe Klassifizierung muß noch um wenigstens eine Variante ergänzt werden, nämlich jenen Ansatz, der sich zwar der angeführten Analyseinstrumente bedient, sich aber nichtsdestoweniger stärker an der traditionellen Sicht des Institutionalismus orientiert und als „evolutorische“ Denkrichtung bezeichnet werden könnte (5).

2. Zur Rezeption der Ökonomischen Analyse des Rechts in Österreich

Derzeit wenden nur wenige österreichische Gelehrte die ÖAR an. Das gilt gleichermaßen für Juristen und Ökonomen. Unter letzteren hat aber immerhin der Ansatz der Theorie der Eigentumsrechte schon eine gewisse Verbreitung erlangt; ÖAR hingegen harrt auch von ihrer Seite noch der Entdeckung. Arbeiten neueren Erscheinungsdatums lassen jedoch eine eindeutige Annäherung an die Methodik der ÖAR erkennen (6). Was die Rechtswissenschaft betrifft, so ist die weitgehende Abstinenz deshalb verwunderlich, weil es eine große Anzahl von Publikationen aus der Feder von Rechtsgelehrten unter anderem zum Umweltrecht und zum Wettbewerbsrecht gibt, für die sich die ÖAR angesichts der dort allgegenwärtigen ökonomischen Bezüge geradezu aufdrängt. So, wie sich die Situation bei einer stichprobenartigen Durchsicht neuerer Literatur darstellt, verweisen Juristen nur in Nebenbemerkungen oder in Fußnoten auf die Existenz dieses Ansatzes. Der Kontrast zu den USA kann kaum schärfer sein, denn dort gibt es eine ganze Reihe von Law Schools, an denen ÖAR im Forschungs- und Lehrbetrieb sogar die dominierende Stellung erobert hat (7).

Was nun das Ausmaß der Rezeption der ÖAR betrifft, so ist es angebracht, zwischen zwei Fällen zu unterscheiden, nämlich dem, wo die Befassung mit dem Ansatz zu einer kritischen Einschätzung führt, und dem, wo Fachleute mit der ÖAR zwar bislang kaum in Berührung gekommen sind, aber aufgrund entsprechender Hinweise ihr Interesse bekunden. Eine Zuordnung dieser beiden Fälle zu Tätigkeitsbereichen deutet darauf hin, daß die kritische Einstellung im akademischen Bereich häufiger anzutreffen ist als unter „Praktikern“. Beispielsweise scheinen jüngere Rechtsanwälte durch ihre beruflichen Erfahrungen geprägt. Beamte der öffentlichen Verwaltung wiederum haben aus ihrer Berufspraxis heraus Denkweisen entwickelt, die der ÖAR recht nahe kommen (8).

An den Anfang der kritischen Aufarbeitung des Standes von ÖAR in Österreich kann eine Aussage von Friedrich Kübler geradezu als Motto gestellt werden: Es werde zunehmend schwierig, Rechtspolitik von Wirtschaftspolitik zu unterscheiden (9). Die Aussage trifft die Situation (nicht nur) in Österreich sehr gut, sind doch z. B. Fragen der (De-)Regulierung und Privatisierung allenthalben ebenso an der Tagesordnung wie Reformansätze im Bereich der institutionellen Ausgestaltung der sozialen Sicherheit, wobei der Verfassungsgerichtshof mit seinen jüngsten Entscheidungen sicher einen Anstoß gegeben hat (und die durch finanzielle Nöte motiviert Reformdiskussionen damit verstärkt). Aber die Attitüden der Rechtswissenschaftler der Ökonomie gegenüber im allgemeinen und damit zwangsläufig der ÖAR gegenüber im besonderen bleiben trotz alledem gespalten. Wie sonst wäre die von Mayer-Maly – allerdings im Zusammenhang mit der Behandlung von Fragen der Korruptionsbekämpfung – geäußerte Meinung zu interpretieren, wonach die Rolle der Ökonomie und der Grenznutzenschule besondere Beachtung verdie-

nen (10)? Aber es fügt sich in das allgemeine Bild, daß derselbe Autor nur wenige Jahre später bemerkt, daß für den österreichischen Beobachter das alles (gemeint ist wieder die ÖAR) nicht besonders neu sei, sodaß sich die Kritik in Grenzen halten könne; es sei ja offenkundig, daß die traditionelle Verbindung zwischen rechtlichen und ökonomischen Studien in Österreich zu allen Zeiten den Blick für die ökonomische Bedeutung des Rechts und die potentiellen Vorzüge des ökonomischen Denkens bezüglich rechtlicher Fragen geschärft habe (11). Aber warum dann die Abstinenz und die gelegentlich unüberhörbare Meinung, es handle sich bei ÖAR um einen weiteren Fall des ökonomischen Imperialismus?

Es gibt m. E. drei Gründe:

(i) Die Denkschule des „positiven Rechts“ nimmt an den führenden rechtswissenschaftlichen Fakultäten des Landes eine dominierende Stellung ein.

(ii) Es besteht ein Vorbehalt oder zumindest Skepsis gegenüber den Wurzeln der ÖAR.

(iii) Es gibt aber auch Mißverständnisse oder schlicht Unkenntnis bezüglich des Ansatzes.

Der Rechtspositivismus hat seit jeher Kritiker gefunden. Hier sei nur an die kürzlich wiederentdeckten Arbeiten K. G. Wurzels oder die Schriften von Karl Renner erinnert (12). Da aber die Absolventen der juristischen Studien ungeachtet der früher vorgenommenen Differenzierung in der Rezeption wichtige und einflußreiche Positionen in Wirtschaft und Verwaltung innehaben, bleibt der Rechtspositivismus weitgehend unangetastet (was nicht heißen soll, daß er nicht auch seine Vorteile hat, über die sich der Autor als Nicht-Jurist natürlich kein Urteil anmaßt). So kommt es aber, daß so einflußreiche Juristen wie Franz Bydlinky zu dem Schluß gelangen, ÖAR erlaube die Erklärung beabsichtigter oder vollzogener Veränderungen des Rechts und weiter nichts (13). Und er wird noch deutlicher, wenn er meint, es könne nicht gesagt werden, daß diese Art der Analyse die höchste Form der rationalen Durchdringung normativer Fragestellungen sei (14). Diese ablehnende Haltung wird durch quasi ideologische Vorbehalte noch verstärkt. So schreibt Mayer-Maly: „Da ökonomisches Theoretisieren objektive und nicht-zurückweisbare Erklärungen rechtlicher Phänomene für sich beansprucht, weist es einen starken Hang zum Totalitarismus auf“ (15).

Es hat sich aber offenbar noch nicht herumgesprochen, daß die ÖAR die bereits genannten unterschiedlichen Denkschulen hervorgebracht hat, die keineswegs allesamt so ausschließlich effizienzorientiert sind, wie dies die Arbeiten des in Österreich fast ausschließlich zitierten Richard Posner glauben machen könnten. Da die Schule von Los Angeles, wie erinnerlich, einen komparativ-institutionellen Ansatz propagiert, sah sich Demsetz bekanntlich sogar dazu veranlaßt, den herkömmlichen effizienzorientierten Ansatz als „Nirwana-Ansatz“ zu etikettieren! Aber auch der behauptete Umstand, daß die ÖAR nur tangible Kosten kenne und juristische Fragen eben sehr oft intangible Kosten betreffen, ist

längst nicht mehr zutreffend, wie einige Arbeiten in der Literaturauswahl zu diesem Beitrag belegen. Und so erscheint Mayer-Malys Urteil, die ÖAR beziehe einen erzlberalen und geradezu reaktionären Standpunkt, nicht mehr länger haltbar (16).

Vielleicht sind diese Positionen auch unter dem Aspekt des in der österreichischen Wirtschaftspolitik doch tief verwurzelten Keynesianismus und der Form der Konfliktaustragung durch „Sozialpartnerschaft“ zu sehen. Es scheint, als ob die eben illustrierte Sicht der Dinge weit weniger ausgeprägt wäre, hätte nur beispielsweise das Werk von Ronald Coase in diesem Zusammenhang einen breiteren Bekanntheitsgrad erlangt; denn er propagiert ja in seinem berühmten Aufsatz „The Problem of Social Costs“ in den Schlußsätzen – wie Demsetz – eine komparativ institutionelle Sicht gesellschaftlicher Verhaltensregeln. Irgendwie wird man den Verdacht nicht los (der auch auf viele, durchaus brillante, Ökonomen zutrifft), daß hierzulande die ökonomische Denkweise, die Amartya Sen treffend in einem seiner jüngsten Werke den „engineering approach“ genannt und dem Ethik-bezogenen Denkansatz gegenübergestellt hat, noch ziemlich weit verbreitet ist (17).

Aber man kann die Prognose wagen, daß Veränderungen bevorstehen: Denn die erwähnte Deregulierungsdebatte und die Umweltproblematik schreien geradezu nach interdisziplinären Denkmustern, und die Anfänge einer Unterweisung der Studierenden in ÖAR an mehreren österreichischen Universitäten werden mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung Früchte tragen. Der Problemdruck, dem sich die Praktiker, seien sie Rechtsanwälte oder Verwaltungsbeamte, in ihrer täglichen Arbeit ausgesetzt sehen, kann zu dieser Entwicklung einen positiven Beitrag leisten.

Diese Einschätzung der Lage läßt sich in zwei Feststellungen zusammenfassen:

- Juristen billigen der ÖAR nur eine bescheidene Problemlösungskapazität typischer rechtswissenschaftlicher und rechtspolitischer Fragestellungen zu und erachten demzufolge „Missionierungsversuche“ seitens der Vertreter der ÖAR als einem eher überflüssigen Ausdruck eines methodologischen Imperialismus.
- Ökonomen wiederum reagieren abwehrend oder vereinnahmend, je nachdem, ob sie in einer traditionalistischen Auffassung verhaftet sind und daher keinen Grund sehen, die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens mit Mitteln der Ökonomie zu problematisieren oder aber, ob sie in dieser Problematisierung im Gefolge einer anwendungsorientierten Wirtschaftstheorie keine Besonderheit gegenüber ihrer eigenen Denkschule sehen.

Beide Lager können wohl nur für eine verstärkte Rezeption von ÖAR gewonnen werden, wenn sie von deren Vorteilhaftigkeit bei der Anwendung auf bestimmte Problemfelder überzeugt werden. Vorteilhaftigkeit heißt in diesem Zusammenhang, daß es Fragestellungen, Einsichten und Problemlösungen gibt, die mit konventionellen Analysemethoden nicht ohne weiteres erschlossen werden können. Manches deutet bereits darauf hin, daß die Zeit für eine breitere Rezeption der ÖAR gekommen ist.

3. Ein kurzer Streifzug durch Anwendungsgebiete der Ökonomischen Analyse des Rechts

Wie schon im ersten Abschnitt dieses Beitrags festgehalten worden ist, ist die ÖAR durch das Bestehen mehrerer Denkrichtungen gekennzeichnet, die sich im wesentlichen durch den Grad ihrer Effizienzbezogenheit unterscheiden. Eine Demonstration der Anwendungsmöglichkeiten der ÖAR erfordert demgemäß die Vorentscheidung darüber, welcher der Denkrichtungen gefolgt werden soll, sofern keine eklektizistische Vorgangsweise bevorzugt wird, weil diese regelmäßig das Risiko einer mangelnden logischen Konsistenz in sich trägt. Gerade deshalb, weil der effizienzbezogenen Sicht der ÖAR vielfach mit Vorbehalten begegnet wird, darüber hinaus aber auch deshalb, weil sie am ehesten ohne weit-schweifige Vorarbeiten eingesetzt werden kann, soll sie den Rahmen für die folgenden Darlegungen bilden. Die Heranziehung des Effizienzkriteriums ist aber vor allem bei der Erarbeitung von Empfehlungen zur Ausgestaltung und Umsetzung von Rechtsnormen nicht unproblematisch. Die normativen Aussagen (nicht nur) der ÖAR zielen vielfach darauf ab, Empfehlungen darüber auszusprechen, wie dem Willen des Gesetzgebers in ökonomisch sinnvoller Weise entsprochen werden kann. Aber mit dieser Aufgabenstellung wird nicht automatisch der Frage nachgegangen, ob der Wille des Gesetzgebers den Kriterien ökonomischer „Machbarkeit“ zu entsprechen vermag. Im Grunde gerät normative Analyse bei Einbeziehung der Frage der Erreichbarkeit politischer Vorgaben in einen Prozeß des Regresses insofern, als sie dann angehalten ist, auch die traditionell exogen vorgegebenen Zielsetzungen zu hinterfragen. Diese Problematik wird weiter unten im Zusammenhang mit der Behandlung von Preisregelungen noch an einem Beispiel verdeutlicht werden.

Die Demonstration von Anwendungsmöglichkeiten der ÖAR birgt noch eine weitere Tücke, die auf einen grundsätzlichen Unterschied in den Arbeitsweisen von Juristen und Ökonomen zurückzuführen ist. Es handelt sich um die Operationalisierung jener allgemeinen Kriterien, die für die Beurteilung rechtlicher Regelungen aus ökonomischer Sicht aufgestellt werden. Denn während der Jurist den „Fall“ in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt, stellt der Ökonom Kriterien auf, die einem statistischen Durchschnitt entsprechen, was wiederum dem am Fall orientierten Juristen nicht operational erscheint. Ob diese abweisende Haltung in jedem Fall begründet ist, soll anhand des ersten Beispiels erörtert werden, womit zugleich der einleitend angekündigte Reigen von Anwendungsfällen der ÖAR eröffnet wird.

Das Beispiel hat die Frage zum Gegenstand, wie im Fall des Auftretens „Externer Effekte“ die kostengünstigste Variante der Internalisierung beschaffen ist. Es geht mit anderen Worten darum, daß im Fall des Auftretens externer Effekte jene Seite für Vorkehrungen zur Beseitigung oder Hintanhaltung herangezogen werden soll, die dies mit dem geringsten Aufwand an Ressourcen vermag. Zum Zweck der Illustration dieses

Problems sei der Fall angenommen, daß die Lärmemissionen eines Gewerbebetriebes bei einem Anrainer Gesundheitsschäden verursacht haben. Mit der Übernahme der Kosten der Heilbehandlung durch den Gewerbebetrieb ist es aber in diesem Fall nicht getan, weil ja der Anrainer, selbst wenn er zunächst geheilt an seinen Wohnort zurückkehrt, den Belastungen neuerlich ausgesetzt ist, und es stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten der dauerhaften Abhilfe bestehen:

Da sei zunächst einmal die Möglichkeit des Einbaues einer Lärmschutzvorrichtung durch den Betrieb, der das Produkt um – angenommen – 30 je Stück verteuern würde; der Einbau von lärm-dämpfenden Fenstern am Wohnsitz des Anrainers hingegen würde diesen 10.000 kosten, was umgelegt auf den Output des Betriebes eine Verteuierung um 10 je Stück zur Folge hätte. Schließlich kommt auch noch die Absiedelung des Anrainers zu Kosten von 50.000 in Frage, was umgelegt auf den Output des Betriebes also zu Mehrkosten von 50 je Stück führen würde.

Die minimalen Kosten entstehen hier offenbar durch den Einbau lärm-dichter Fenster. Aber die Emission wird dadurch nicht automatisch aus der Welt geschafft. Um das zu erreichen, muß die Kostentragung möglicherweise neu ausgehandelt werden. Anders gesagt, geht es um die Zuweisung der Eigentumsrechte. Die Vorgabe des Effizienzkriteriums allein löst das Problem bekanntlich deshalb nicht, weil ja im Fall der Kostentragung durch den Anrainer das Produkt zu einem Preis auf den Markt käme, bei dem Überproduktion infolge volkswirtschaftlich unrichtiger Preisbildung die Folge wäre.

Aber, und das ist der eigentliche Zweck dieser einfachen Demonstration, eine Festlegung der Verfügungsrechte ohne Beiziehung des ökonomischen Effizienzkriteriums ist ebenfalls nur „eine halbe Sache“. Das wiederum läßt sich an Hand einer Reihe von Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes (18) zeigen, die einem gemeinsamen Grundmuster folgen.

Die betreffenden Entscheidungen beziehen sich auf den wiederholt auftretenden Fall, daß Gemeinden Flächenwidmungspläne derart abändern, daß Wohnbauflächen in die unmittelbare Nachbarschaft alteingesessener Gewerbebetriebe rücken. Diese Gewerbebetriebe arbeiten aufgrund rechtsgültiger Genehmigungsbescheide. Ihre Emissionen sind im vorgefundenen Ausmaß durch Verfügungsrechte gedeckt. Tatsächlich erscheint es auf den ersten Blick plausibel, wenn nun der Verfassungsgerichtshof Flächenwidmungspläne aufhebt, die Beeinträchtigungen präsumtiver Anrainer geradezu provozieren. Aber in keinem der betreffenden Fälle wird die Frage erörtert, ob mit der Aufhebung des Flächenwidmungsplanes Opportunitätskosten für den Erbauer oder die präsumtiven Mieter der Wohnungen verbunden wären. Das könnte dann der Fall sein, wenn (bei entsprechendem Bedarf) alternative Grundstücke nur zu höheren Kosten verfügbar wären, was wiederum darauf hinausläuft, daß die zusätzlichen Kosten über die Wohnanlage und nicht über die Produkte des Gewerbebetriebs abgerechnet werden. Es ist jedenfalls so, daß die Frage offen bleibt, ob die mit dem Gerichtshofurteil zemen-

tierte Verteilung der Verfügungsrechte jeweils dem ökonomischen Prinzip genügt.

Aber damit nicht genug: Entscheidungen der eben behandelten Art sind offenkundig auch daraufhin angelegt, Umverteilungseffekten aus dem Weg zu gehen. Wenn das einmal zugestandene Emissionsniveau beibehalten werden kann, dann verändern sich die angebotsseitigen Marktbedingungen nicht, und die Quasi-Renten der betreffenden Gewerbebetriebe bleiben unverändert. Umschichtungen finden kurzfristig nur in den Portefeuilles der Errichter und Mieter der Wohnungen statt (wenigstens sofern längerfristig wirkende Inzidenzprobleme vernachlässigt werden, die einer weitverbreiteten Auffassung zufolge pekuniäre Reaktionen zum Gegenstand hätten und daher in die allokative Analyse der Wohlfahrtsgewinne und -verluste nicht Eingang finden).

Ganz anders ist die Situation dann, wenn das Effizienzprinzip vom „Least-cost-avoider“ zur Anwendung gelangt. Das hätte im Beispielsfall den Einbau von Lärmschutzfenstern zur Folge. Wenn aber nun zusätzlich die Verfügungsrechte so abgeändert werden, daß der Gewerbebetrieb verpflichtet wäre, die Kosten für die Maßnahme zu tragen und diese Kosten bei gegebener Nachfrage für das Produkt auf die Herstellungskosten umgelegt werden, so wird die Quasi-Rente des Betriebs geschmälert und gleichzeitig die Budgetrestriktion des nunmehr kompensierten Anrainers gelockert. Es kommt also zu einer Einkommensumverteilung.

Dieser Geltung zu verschaffen, liegt natürlich nicht unmittelbar in der Kompetenz des Verfassungsgerichtshofes und diesbezügliche Enthaltensamkeit in den Erwägungen, die zu den zitierten Entscheidungen führen, ist daher zweifelsfrei kein rechtlicher Mangel der Arbeit des Gerichtshofes, und doch ist der Punkt wichtig, weil er die Wechselwirkungen der Anwendung des ökonomischen Prinzips und der Festlegung von Verfügungsrechten deutlich macht.

Nun soll aber noch die Bedeutung der jeweiligen Struktur der Transaktionskosten für die Implementierbarkeit der gewünschten Zuweisung der Verfügungsrechte ins Licht gerückt werden.

In Parenthese sei gesagt, daß Transaktionskosten hier nicht auf die Anbahnung, Abwicklung und Durchsetzung von (entgeltlichen) Rechtsgeschäften beschränkt sind. Der Begriff läßt sich vielmehr ohne weiteres auf Verwaltungsakte ausdehnen.

Die vorliegenden Entscheidungen lassen freilich keine Problematisierung der Transaktionskosten erkennen. Und obgleich das rechtlich auch ganz unerheblich erscheinen mag, kommt hier das weiter oben erwähnte Problem des Rekurses auf die Ziele einer Rechtsnorm ins Spiel. Offenbar ist es im Zusammenhang mit den Flächenwidmungsplänen das Ziel, allfällige Immissionen (oder: externe Effekte) dadurch zu vermeiden, daß die Flächenwidmung mit erheblichen Restriktionen der Verfügungsrechte belegt wird. Nun ist es aber so, daß nach dem Coase-Theorem externe Effekte dann und nur dann allokativ wirksam werden, wenn prohibitiv hohe Transaktionskosten die (teilweise) Internalisierung verhindern (19).

Die räumliche Trennung von Widmungszwecken soll ja, rein ökonomisch gesehen, a priori das Auftreten externer Effekte und consequenterweise das Auftreten von Transaktionskosten verhindern. Die institutionelle Ausgestaltung der Normen ist mithin auf Konfliktvermeidung hin angelegt, wenigstens im Fall jener typischen nachbarschaftlichen Effekte, die im gegenständlichen Fall eine Rolle spielen und beispielsweise in § 74, Abs. 2, 3 der Gewerbeordnung im Zuge des Betriebsanlagengenehmigungsverfahrens taxativ aufgezählt sind. Wie dem auch sei, die kritische Überprüfung dieser „Philosophie“ aus ökonomischer Sicht steht noch aus! Wenn die bisherigen Erwägungen aber zutreffen, dann bringen sie für den institutionell orientierten Allokationstheoretiker noch einen interessanten Aspekt ins Spiel. Angenommen, ein Anrainer erwirbt (wie auch immer) das Nutzungsrecht eines Grundstückes im unmittelbarer Nachbarschaft zu einer genehmigten Betriebsanlage für Wohnzwecke. Das Recht zur Hervorbringung lokal beschränkter Emissionen liegt dann beim Betreiber der Anlage, und es ist am hinzugekommenen Anrainer, dem Betreiber ein Offert zu unterbreiten, wie die nunmehr effektiv gewordenen, vorher nur potentiell vorhandenen, externen Effekte internalisiert werden könnten.

Mit anderen Worten: die „laissez faire“-Variante des Szenarios, in dem das Coase-Theorem abgehandelt wird, ist durchaus auch hierzulande bei Allokationsentscheidungen anzutreffen und nicht einfach auf den historischen Fall der umfassenden Betriebsrechte von US-amerikanischen Eisenbahnen der Frühzeit beschränkt.

Nun, die bisherigen Ausführungen sollten gezeigt haben, daß die typischen Fragestellungen der ÖAR geeignet sind, wenigstens bestimmte Bereiche von ökonomisch sehr wichtigen institutionellen Rahmenbedingungen zu problematisieren und möglicherweise auch einer Verbesserung in allokativer und distributiver Sicht zuzuführen. Gerade im Bereich der Umweltpolitik findet sich ein besonders reiches Betätigungsfeld, wie hier ja nur andeutungsweise ausgeführt werden konnte. Politische Prioritäten unter dem Problemdruck der objektiven Gegebenheiten haben gerade in jüngster Zeit zu einer großen Anzahl von Gesetzen und Verordnungen geführt, deren kritische ökonomische Prüfung eine wichtige Aufgabe wäre (20).

Da eben der Höhe der auftretenden Transaktionskosten besondere Bedeutung für das Wirksamwerden externer Effekte beigemessen worden ist, erscheint gerade an dieser Stelle ein kurzer Hinweis auf die Gestaltungsziele von Transaktionskosten angebracht. Unter Ökonomen ist nämlich die irrtümliche Auffassung verbreitet, daß das Auftreten von Transaktionskosten jedenfalls zum Anlaß genommen werden muß, um über Maßnahmen zu deren Senkung bzw. in bester ökonomischer Manner, deren Minimierung zu rasonieren. Daß dies nicht in jedem Fall sinnvoll ist, läßt sich unter Rückgriff auf eine bereits zitierte Rechtsquelle kurz erörtern, nämlich der Gewerbeordnung. Dort heißt es im § 356, Absatz 2 lapidar: Ist die Gefahr der Verletzung eines Kunst-, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses im Sinne des § 40 AVG 1980 gege-

ben, so ist (im Zuge des Genehmigungsverfahrens, W. W.) den Nachbarn die Teilnahme an der Besichtigung der Anlage nur mit Zustimmung des Genehmigungswerbers gestattet, doch ist ihr allfälliges Recht auf Par-teiengehör zu wahren.

Diese Norm ist ganz offenkundig darauf zugeschnitten, Wissensgut des Betreibers einer Anlage zu schützen. Die Möglichkeit zum Ausschluß der Nachbarn von einer Begehung der zu genehmigenden Anlage billigt dem Betreiber in der Terminologie der ÖAR zu, für Nachbarn die Transaktionskosten der Begehung prohibitiv hoch zu machen. Da können Ökonomen einmal vom Gesetzgeber lernen, denn im gegenständlichen Fall ist die Norm nicht dazu angetan, Transaktionskosten zu senken, sondern es wird dem Verfügungsberechtigten ganz im Gegenteil anheim-gestellt, sie hochzuhalten. Das verleitet geradezu zur Hypothese, daß in-stitutionelle Vorkehrungen darauf abzielen, die Struktur der Transakti-onskosten zu optimieren, nicht aber notwendigerweise zu minimieren. Zweifellos birgt die gegenständliche Rechtsnorm aber auch ihre Proble-me: Die Nachricht, der Betreiber wünsche, gestützt auf § 356, Absatz 2 Gewerbeordnung, keine Nachbarn auf seinem Areal, enthält nämlich u. U. wertvolle Information gerade für jene, die den Willen des Betrei-bers zu deuten vermögen. Das aber heißt in der vertrauten Terminologie: Geltendmachen der betreffenden Bestimmung hat auch einen transakti-onskostenenkenden Effekt. Es muß betont werden, daß das nicht als ei-ne Kurzsichtigkeit des Gesetzgebers angesprochen werden kann, weil er es ja dem Betreiber anheimstellt, die Entscheidung zu treffen. Aber es liegt doch ein Hinweis dafür vor, daß wirtschaftlich relevante Interak-tionen in einem Gefüge von Friktionen im weitesten Sinn ablaufen, des-sen Folgewirkungen und Beeinflussungsmöglichkeiten sehr differenziert gesehen werden müssen. Das Konzept der Transaktionskosten bietet dafür eine geeignete Handhabe. Es findet allerdings auch noch nicht sehr breite Anerkennung. Das liegt sicher daran, daß es sich dabei um ein heuristisches Konzept handelt, sieht man von jenen wenigen Versu-chen ab, Transaktionskosten in theoretische Gleichgewichtsmodelle des Marktes zu integrieren (21). Auch die kargen Beispiele der empirischen Schätzung tragen gewiß nicht zum Abbau von Vorbehalten bei. Es ist einfach eine Tatsache, daß sich „time and trouble costs“ (wie sie Dales einmal genannt hat) nicht ohne weiteres von den Ressourcenkosten, die in den Gütern gebunden sind, deren Verfügungsrechte getauscht werden, trennen lassen.

Transaktionskosten verdienen nichtsdestoweniger größtmögliche Be-achtung. Ihre strukturelle Beeinflussung kann mitentscheidend für die erfolgreiche Implementierung von Rechtsnormen und die damit jeweils angepeilten Wirkungen sein. Diese Behauptung soll am Beispiel des lan-ge umstrittenen Paragraphen 3a Nahversorgungsgesetz, d. h. des Verbots des Verkaufs unter dem Einstandspreis, illustriert werden: Der erklärte Zweck der mittlerweile vom Verfassungsgerichtshof aufgehobenen Be-stimmung war es, kleine und mittlere Nahversorgungsbetriebe gegenü-ber der Konkurrenz großer Handelsketten zu schützen. Daß man dabei

die Verhandlungsmacht der Betreiber von Handelsketten mit einem hohen Warenumsatz und damit die gestalterischen Möglichkeiten bezüglich des Niedrighaltens der Einstandspreise übersehen hat, ist nur einer der Makel dieser Bestimmung, denn auch Skaleneffekte der betrieblichen Kostengestaltung finden in der Diskussion um die betreffende Bestimmung keine Beachtung. Aber davon abgesehen ist es bemerkenswert, daß die Transaktionskosten der Letztverbraucher überhaupt nicht in die Erwägungen einbezogen werden. Dieser Mangel der betreffenden Bestimmungen muß umso mehr verwundern, als in § 4 Absatz 2 des betreffenden Gesetzes ausdrücklich vom „zumutbaren Zeit- und Kostenaufwand“ für die Nahversorgung gesprochen wird: das heißt aber, daß der Gesetzgeber sich einer der Wurzeln des Übels bewußt ist, aber offenbar in Ermangelung einer genaueren ökonomischen Ergründung derselben Konsequenzen zieht, deren Effektivität gering zu veranschlagen ist. Er hat auch in diesem Fall vermutlich nicht geprüft, ob nicht auch in bezug auf Transaktionskosten das Prinzip des „least cost avoider“ in einer angemessenen Form zur Anwendung gelangen kann. Ohne hier ins Detail gehen zu können, legt aber eine Inspektion der betreffenden Rechtsnorm nahe, daß der Gesetzgeber der Auffassung ist, man könne durch gewisse Wettbewerbsbeschränkungen ein Existenzsicherungsprogramm für Nahversorgungsbetriebe mit betriebsgrößen- und lagebedingten Wettbewerbsnachteilen realisieren und mit demselben Instrumentarium auch die Nahversorgung der Bevölkerung indirekt sicherstellen. Eine Analyse der Wurzeln der Transaktionskostenstruktur bei den Nachfragern hätte da vielleicht ein ganz anderes Instrumentarium nahegelegt: beispielsweise gewisse Liberalisierungen in den Verkaufsmethoden, wie sie vom Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten im Zuge einer gründlichen Novellierung der Gewerbeordnung in die Diskussion eingebracht worden sind. Mit den nunmehr aufgegriffenen Fragen der Regulierung im Bereich des Wettbewerbsrechts wird ein Gelände betreten, auf dem sich die ÖAR ebenfalls bewähren kann – oder besser – könnte, denn obwohl gerade auf diesem Gebiet eine große Anzahl von ökonomisch höchst relevanten Veröffentlichungen von Juristen vorliegt, ist die ökonomische Sicht darin nur rudimentär vertreten. Umgekehrt ist festzustellen, daß eine ganze Reihe einschlägiger Arbeiten von Ökonomen nicht bis zu konstruktiven Gestaltungsvorschlägen von Rechtsvorschriften gelangt, wie dies juristische Arbeiten tun (22).

Was nun den angemerkten Mangel rechtswissenschaftlicher Arbeiten an ökonomischem Gehalt betrifft, so ist dieser nicht nur auf die Dominanz des positiv rechtlichen Denkens unter österreichischen Juristen zurückzuführen, sondern auch darauf, daß vielfach weit eher auf betriebswirtschaftliche, vor allem absatzwirtschaftliche Gegebenheiten Bezug genommen wird. Viele Argumentationsketten, beispielsweise im Urteil des Verfassungsgerichtshofes, betreffend den Verkauf unter Einstandspreis, und der Aufsatz von Fitz und Roth (vgl. Anmerkung 22) zu derselben Thematik lassen dies erkennen. Tatsächlich sind die Übergänge zwischen der ökonomischen Theorie des Marktes und der betriebli-

chen Absatzlehre durchaus fließend, und so wird die hier diagnostizierte Position der Juristen aus methodologischer Sicht durchaus verständlich. Wie nämlich schon früher ausgeführt, steht der Fall im Mittelpunkt juristischer Arbeit. Und im Zuge der Überprüfung der Rechtmäßigkeit oder Unrechtmäßigkeit des Tuns wird nicht auf gesamtwirtschaftlich relevante Kriterien Bezug genommen, sondern darauf, ob und inwieweit etwa Preisbildungsmaßnahmen betriebswirtschaftlich gerechtfertigt erscheinen oder nicht. Besonders deutlich wird das – abgesehen von der Diskussion rund um das schon mehrfach zitierte Nahversorgungsgesetz – auch in einem unter dem Titel „Rabattgesetz contra Wettbewerb“ 1989 veröffentlichten Gutachten von Aicher und Lessiak (23), etwa in dem Abschnitt über „Regelungsinhalt des Rabattgesetzes“ (S. 7 ff.). Natürlich werden auch Fragen des Verbraucherschutzes und damit implizit Kriterien der Wohlfahrt angesprochen, aber man wird vergeblich nach dem Maßstab des für die ökonomische Denkweise so typischen Ideals des funktionierenden Wettbewerbsmarktes suchen; von einer komparativen Betrachtung ganz zu schweigen. Das aber heißt beispielsweise, daß die ganze Frage der Preisbildung praktisch nie aus der Perspektive der volkswirtschaftlich korrekten, weil Effizienz gewährleistenden, Zurechnung von Kosten und Nutzen erfolgt. Eine kürzlich erschienene Arbeit zur Frage des „volkswirtschaftlich gerechtfertigten Preises“ aus rechtlicher Sicht von Gutknecht (24) macht allerdings deutlich, daß Juristen sich nicht an die analytischen Orientierungshilfen halten, die von Ökonomen für die Beurteilung von preis- und wettbewerbspolitischen Fragen angeboten werden, sondern den in den Gesetzen erfaßten politischen Leitvorstellungen nachgehen. So verweist Gutknecht ausdrücklich auf die Intentionen der Versorgungssicherheit durch das Preisgesetz. Im einzelnen werden dabei die folgenden inhaltlichen Kriterien für eine Preisregelung genannt:

- die Kosten der Erzeugung bzw. der Erbringung der Leistung;
- die Interessenlage der Konsumenten; sowie
- die mit der Preisregelung verfolgten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen.

Diese Aufzählung ließe den Schluß zu, daß zumindest impliziert auf die typische Sichtweise des Ökonomen Rücksicht genommen wird, der mit einem „volkswirtschaftlich gerechtfertigten Preis“ wohl ganz bestimmte Kriterien verbindet. Er wird vor allem festhalten, daß der betreffende Preis ein „richtiger“ volkswirtschaftlicher Knappheitsindikator sein, das heißt, die volkswirtschaftlichen Kosten für jene (Bündel von) Nutzungsrechte(n) wiedergeben soll, die zum Tausch anstehen.

Die komplexe Aufgabe einer preisregulierenden Behörde werde aber, so die Autorin, nur in ganz speziellen Fällen darin münden können, einen dem Marktpreis entsprechenden Preis bestimmen zu können. In weiterer Folge werden Erkenntnisse von Höchstgerichten herangezogen, in denen u. a. Preisregelungen, die auf Dauer Verluste zur Folge haben, als „möglicherweise“ volkswirtschaftlich untragbar qualifiziert werden, und danach festgestellt, daß die Preisbildung unter Einbeziehung eines

„kalkulatorischen Gewinns“ möglich sein sollte. Das deutet neben anderen Ausführungen des Aufsatzes darauf hin, daß hier in erster Linie Verteilungsprobleme und nicht alloкатive Fragen angesprochen sind. Aus den zitierten Quellen läßt sich nicht erkennen, daß ein Höchstgericht beispielsweise auch einmal zur Einsicht gelangen könnte, daß der Druck zur strukturellen Anpassung regulierte Betriebe zum Konkurs zwingen kann. Vielleicht ist das in Anbetracht des Kriteriums der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen, wie insbesondere der Hintanhaltung eines unerwünschten Preisauftriebs, ein zu pointierter Standpunkt. Aber die Restriktionen, wie sie der Gesetzgeber durch die Feder der Autorin sieht, scheinen nicht gerade geeignet, um „contestable markets“ (25) zu gewährleisten. Ganz im Gegenteil, die Betriebe müssen zwar Regulierung erdulden, dürfen aber zugleich damit rechnen, daß der Schutz ihrer Interessensphäre eine wichtige Randbedingung des behördlichen Vorgehens bildet. Für die ÖAR mit ihrer individualistischen, aber nichtsdestoweniger volkswirtschaftlichen Sicht der Dinge ergibt sich aber aus dieser Hypothese sofort die Frage, welche strategischen Möglichkeiten eine solche Auslegung des Preisbegriffes den Betrieben an die Hand gibt, welche Konsequenzen dies für die Ressourcenallokation haben könnte und wie Anreize beschaffen sein müßten, die eine Ausnutzung der betreffenden strategischen Spielräume verhindern können.

Allerdings wird sowohl in der Arbeit von Aicher und Lessiak als auch in der von Gutknecht ein Aspekt angesprochen, der gerade wegen der neoklassischen Ausrichtung der ÖAR in methodischer Hinsicht nicht geringgeschätzt werden darf. Es handelt sich dabei um jenen wichtigen, schon früher genannten Gesichtspunkt einer Anwendung der ÖAR, wonach ein Rekurs auf die jeder Rechtsnorm zugrundeliegenden politischen Ziele notwendig ist, um das Instrumentarium der Analyse sinnvoll einsetzen zu können. Nun, der Verweis auf die inhaltlichen Unterschiede im Begriff des „volkswirtschaftlich gerechtfertigten Preises“ in den zitierten Arbeiten und in der Zunft der Ökonomen enthielten einen solchen Rekurs noch nicht. Wird er jedoch ausgeführt, dann muß die Entstehung des betreffenden Gesetzes in seinen historischen Kontext gestellt werden. Das trifft in besonderem Maß auch auf das Rabattgesetz zu. Und dabei stellt sich nun, wie schon vorhin erwähnt, heraus, daß speziell das Preisgesetz vor allem mit Zielrichtung auf die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung zu angemessenen Preisen erlassen worden ist. Das ist, für sich gesehen, keine tiefe Einsicht. Die ergibt sich vielmehr erst im methodischen Zusammenhang: Ein Kennzeichen der ÖAR, das sich aus der Einbettung in die neoklassische Theorie ergibt, ist es, daß viele Phänomene, die eigentlich einen historischen Bezug haben, mit sogenannten „als ob“-Hypothesen quasi ohne zeitlichen Bezug erklärt werden. (Dies wird besonders anschaulich in der ökonomischen „Theorie des Verfassungsvertrages“: auch einmütig anerkannte Regeln werden kaum je von einer Vollversammlung aller „Normadressaten“ verabschiedet.) Im gegenständlichen Fall erwies sich die Anwendung dieses zeitlosen Prinzips aber als trügerisch. Es drängt sich vielmehr auf, den Spu-

ren der „alten“ institutionalistischen Schule zu folgen und nach den Wurzeln oder Quellen zu forschen, ehe es an die Analyse geht. Eine eklektische Vorgangsweise hat eben manchmal auch ihr Gutes!

Die bisherigen Ausführungen haben vorrangig und beispielhaft den Effizienzaspekt und die Transaktionskostenbezogenheit der ÖAR in den Vordergrund gestellt. Im letzten Teil dieser Arbeit soll noch die enge Verknüpfung der ÖAR mit der ökonomischen Theorie der kollektiven Willensbildung herausgearbeitet werden (die beiden anderen Aspekte spielen dabei durchaus noch eine Rolle). Als Exerzierfeld für die nachfolgenden Überlegungen soll das Rabattgesetz dienen, und zwar deshalb, weil hier mit der Arbeit von Aicher und Lessiak eine sorgfältige Studie zweier Juristen vorliegt, in die – wenngleich nicht im strengen analytischen Sinn – wirtschaftliche Aspekte eingeflossen sind.

In dieser Analyse gelangen die Autoren zu dem Schluß, daß das Rabattgesetz selbst seine Zwecksetzung nicht zu erfüllen vermag und durch geeignetere Normen wie vor allem das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb weitgehend ersetzt werden könnte (die Bestimmungen wurden mittlerweile tatsächlich aufgehoben). Es ist doch eine interessante Frage, warum der Gesetzgeber einen solchen Appell so lange nicht aufgegriffen hat. Die Beantwortung dieser Frage ist gleichbedeutend mit der Identifikation einer Klasse von Hürden, der sich wissenschaftliche Politikberatung regelmäßig gegenübersteht.

Die ökonomische Theorie der kollektiven Willensbildung erlaubt bezüglich der Fragestellung mehrere Hypothesen. Zunächst könnte es so sein, daß eine Abänderung oder Aufhebung des betreffenden Gesetzes seitens der Regierung(spartei) keinerlei zusätzlichen Ertrag in Form von Stimmengewinnen erwarten läßt. Es könnte aber auch so sein, daß bislang die Aufhebung von einer Minderheitsfraktion betrieben worden ist, die aber noch kein geeignetes Objekt für einen Stimmentausch (Zustimmung zu einem Vorhaben einer anderen Fraktion um den Preis der Zustimmung dieser Fraktion zu einem eigenen Antrag, „logrolling“) gefunden hat. In gewissem Sinn kehrt hier die erste Hypothese aus einem anderen Blickwinkel wieder.

Es könnte aber schließlich auch so sein, daß der erwartete Stimmverlust einen allfälligen Stimmengewinn nach Ansicht der Regierung(spartei) aufwiegen würde. Dann aber verkörpert das Rabattgesetz doch „vested interests“ (warum sollte es nämlich sonst Gegenstimmen geben?), denen im Wege der ÖAR nachzuspüren ebenfalls lohnend erscheint.

Zugegeben, es gibt noch eine vierte Möglichkeit, die nicht zu unterschätzen ist, nämlich die, daß die Maßnahme bei gegebenen Restriktionen der Zeit und personeller Ausstattung des Parlaments schlicht und einfach in einer Warteschlange steht.

Es ist sinnvoll, diesen Hypothesen jene Zwecke des Gesetzes gegenüberzustellen, die von Aicher und Lessiak überprüft worden sind. Es sind dies vorrangig die folgenden drei:

- Verhinderung sozusagen „unlauterer“ Wettbewerbsvorteile durch Preisdifferenzierung;

- gesetzliche Maßnahmen gegen die Ausnutzung einer unterschiedlichen Verhandlungsmacht seitens der Konsumenten, die zur Verschärfung der Ungleichheit der Konsumenten bei der Bedürfnisbefriedigung führt, sowie
- der Zusammenhang zwischen vertikalen Preisbindungen durch die De-facto-Anerkennung der von Zulieferern angegebenen „empfohlenen“ Listenpreise und der Gestaltungsfreiheit der Einzelhändler.

Das „unlautere“ Element des Wettbewerbs wird aber nachhaltig dadurch bestimmt, welche Transaktionskosten die Nachfrager beim Erwerb von „Gütern des täglichen Bedarfs“ auf sich zu nehmen bereit sind. Sind sie dies nicht oder nur in bescheidenen Maß, weil nämlich die erwarteten marginalen Vorteile aus einer erhöhten Suchanstrengung die erwarteten Kosten der erhöhten Suchanstrengung nicht aufzuwiegen vermögen, dann bewirkt letztlich die so manifeste Transaktionskostenstruktur eine Situation der „monopolistischen Konkurrenz“, bei der eine ungebührliche Rabattgewährung ökonomisch widersinnig ist, weil sie ja eine Aufgabe von Produzentenrenten bedeutet. Wäre dem aber so, dann spräche vieles für die Beibehaltung des Gesetzes nicht im Interesse des fairen Wettbewerbs unter den Handelsbetrieben, sondern aus dem Blickwinkel des Konsumentenschutzes. Vertieft man sich vor dem Hintergrund dieser Überlegung aber in die Judikatur, wird man schnell feststellen, daß die Auslegung dessen, was unter „Güter des täglichen Bedarfs“ fällt, sehr weit ist, sodaß durchaus auch Produkte darunter fallen, bei denen sich relativ hohe Transaktionskosten seitens der Nachfrager „noch rechnen“ können. Kurz, die Regelung betrifft preiselastische und preisinelastische Güter gleichermaßen, was einen weiteren „trade off“ bei der Beurteilung erfordert.

Unter der Annahme, daß Abgeordneten diese Problematik bewußt ist (was vielleicht eine Überschätzung von deren rationalen Entscheidungsgrundlagen ist, aber nun mal einer ökonomischen Vorgangsweise entspricht), ließe sich aus den eben diagnostizierten Gegebenheiten tatsächlich folgern, daß keine eindeutigen Vorteile der Aufhebung des Gesetzes erkennbar sind. Im gleichen Zug sind dann aber auch die „vested interests“ nicht so klar, daß sich die Regierung(spartei) zu einer Initiative entschließt.

Nur insofern, als die Überlegung das konsumentenschützerische Element in den Vordergrund rückt, schließt sie auch den zweiten Punkt in der oben wiedergegebenen „Prüfliste“ ein, und die Schlußfolgerungen bezüglich der politischen Konsequenzen behalten auch in diesem Punkt zwangsläufig ihre Gültigkeit.

Was nun den dritten der von Aicher und Lessiak herausgearbeiteten Zwecke betrifft, so gehen davon zwei Wirkungen aus, die Beachtung verdienen. Die eine ist die Bindung des Einzelhandels an die vom Großhandel bzw. Erzeugerfirmen empfohlenen Verbraucherpreise mangels größerer Gestaltungsfreiheit des Einzelhandels bei der Preisbildung. Damit verbunden ist aber dann auch eine dem Gedanken des Wettbewerbs zuwiderlaufende Rigidität der Preise „nach unten“. Diese – hier in

ökonomischer Terminologie gerafft wiedergegebene und unmittelbar einsichtige – Diagnose der zitierten Autoren läßt aber den Schluß zu, daß es beträchtliche Interessengegensätze zwischen den sozialpartnerschaftlich eingebundenen Verbänden geben müsse. In Teilbereichen von Handel und Gewerbe kann die Regelung ja so gesehen werden, daß sie größere Preisausschläge unterbindet und dergestalt Risiken von Lieferverträgen verringert. Aber Anwälte der Konsumenten, zu denen sich namentlich die Arbeiterkammern längst gemacht haben, könnten darin eine unliebsame Art erblicken, den Haushalten Konsumentenrenten vorzuenthalten. Da der dergestalt vorgegebene Interessenkonflikt nur durch ein einstimmiges Votum der Sozialpartner beseitigt werden könnte, müssen wohl erst Sachfragen gefunden werden, deren politische Lösungsvorschläge kompensatorisch eingesetzt werden können. Das ist zwar noch keine befriedigende Antwort für die Erklärung eines Ist-Zustandes, aber es ist immerhin eine verfolgenswerte Spur. Es geht in diesem Zusammenhang ja auch nicht darum, ein heikles rechts- und wirtschaftspolitisches Problem bis in seine letzten Wurzeln zu durchforsten, sondern nur darum, zu demonstrieren, wo die ÖAR, die traditionell enge Verbindung mit der ökonomischen Theorie der kollektiven Willensbildung halten muß, hinzufügen vermag, in Bereiche nämlich, die auch bei sorgfältiger Anwendung rein rechtswissenschaftlicher Methoden ausgeblendet hätten bleiben müssen.

Ein Plädoyer für ÖAR wird dergestalt auch ein Plädoyer für mehr interdisziplinäres Arbeiten. Und das ist nun beileibe kein Kunstkniff des Wissenschaftsmanagements für eine bestimmte Forschungsmethode, sondern ein Sachargument aus der Werkstatt der Wissenschaft, die ständig bestrebt sein muß, sich zur Beantwortung ihrer Fragen neue Werkzeuge nutzbar zu machen.

Anmerkungen und Literatur

- *) Überarbeitete Fassung eines Vortrages im Rahmen des Wirtschaftswissenschaftlichen Kolloquiums an der Universität Innsbruck am 18. Dezember 1991. Ich bin den Teilnehmern des Kolloquiums und Anneliese Legat, Graz, für wertvolle Anregungen und Verbesserungsvorschläge dankbar.
- (1) Commons, J. R., *Institutional Economics*, 2 Bände (Madison 1981).
- (2) Ein formales Modell für einen solchen Prozeß entwickelt Schotter, A., *The Economic Theory of Social Institutions* (Cambridge, Mass. 1981).
- (3) Einen guten Gesamtüberblick vermittelt Eggertson, T., *Economic Behavior and Institutions* (Cambridge u. a. 1990). Eine Einführung in die ÖAR bietet: Mitchell-Polinsky, A., *An Introduction to Law and Economics* (Boston - Toronto 1989, 2. Aufl.). Eine Vertiefung bietet: Cooter, R.; Ulen, Th., *Law and Economics* (New York 1988).
- (4) Als Titel einschlägiger Forschungsarbeiten seien hier beispielhaft genannt: Ferejohn J.; Shipman, Ch., *Congressional Influence on Bureaucracy* (= Program in Law and Organization Working Paper # 115, Yale Law School, June 1990) oder Moe, T. M., *Political Institutions: The Neglected Side of the Story* (= Program in Law and Organization Working Paper # 119, Yale Law School, February 1991). Ferner Kaplow, L., *Horizontal Equity: Still Searching for a Principle* (= Program in Law and Economics Discussion Paper Series No. 85, Harvard Law School, May 1990).

- (5) Vergleiche Samuels, W. J.; Schmid, A. A. (Hrsg.), *Law and Economics, an Institutional Perspective* (Boston – Den Haag – London 1981).
- (6) So zum Beispiel Clemenz, G.; Inderst, G., *Ökonomische Analyse der Ladenöffnungszeiten* (Wien 1990).
- (7) Die Dominanz der ÖAR geht soweit, daß sich Studierende an der Yale Law School mir gegenüber sogar über einen Mangel in der Unterweisung in der herkömmlichen juristischen Denkweise beklagt haben.
- (8) Ich kann mich dabei auf Interviews im Rahmen eines Projekts zu umweltökonomischen Aspekten der Gewerbeordnung sowie Arbeitsgespräche im Rahmen des Wasserwirtschaftsverbandes stützen, der ja eine Fachgruppe „Wirtschaft und Recht“ unterhält.
- (9) Kübler, Friedrich, Was leistet die Konzeption der Property Rights für aktuelle rechtspolitische Probleme? in: Neumann, Manfred (Hrsg.), *Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte* (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. 140, Berlin 1984) 105–122, hier 107.
- (10) Mayer-Maly, Theo, Grundsätzliche Überlegungen zur Wirksamkeit des Rechts bei der Bekämpfung von Korruption, in: Christian Brünner (Hrsg.), *Korruption und Kontrolle* (Wien 1981) 491–507, hier 497.
- (11) Mayer-Maly, Theo, *Die Bedeutung der Theorie der Eigentumsrechte für das kontinentaleuropäische Vertragsrecht* (= unveröffentlichtes Manuskript, Salzburg 1986) 4.
- (12) Wurzel, K. G., *Die soziale Dynamik des Rechts* (Wien 1924, Reprint 1991); Renner, Karl, *Die soziale Funktion rechtlicher Institutionen* (Wien 1904).
- (13) Bydlinky, Franz, *Fundamentale Rechtsgrundsätze* (Wien – New York 1990) 285.
- (14) Ebd. 289.
- (15) Mayer-Maly (1986) 10.
- (16) Ebd. 11.
- (17) Sen, Amartya, *On Ethics and Economics* (Oxford 1990) 2ff.
- (18) Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes V 27/85 vom 28. 11. 1985, V 16, 17/89–7 vom 2. 12. 1989, G 56/89–16 vom 15. 6. 1990.
- (19) Was ganz nebenbei bemerkt zeigt, daß Emissionen zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für das Auftreten externer Effekte zu sein brauchen.
- (20) So erscheint der Hinweis angebracht, daß etwa das Abfallwirtschaftsgesetz (BGBl. 325/1990) sowohl hinsichtlich der Anreize zu allokativ effizienten Entscheidungen als auch hinsichtlich der Transaktionskosten der Rechtsdurchsetzung dringend überprüfungswürdig erscheint, und daß dies auch auf eine Anzahl von Verordnungsentwürfen zutrifft, die im Gefolge dieses Gesetzes zur Begutachtung ausgesandt wurden. Es ist wohl nicht übertrieben zu sagen, daß hier ein Forschungsprogramm brachliegt.
- (21) Vgl. Ulph, A. M.; Ulph, D. T., *Transaction Cost in General Equilibrium Theory – A Survey*, in: *Economica* 42 (1975) 355–372; eine empirische Schätzung von Transaktionskosten versuchen Crew, M. A.; Kleindorfer, D. R., *Governance Cost of Rate-Of-Return Regulation*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 141 (1985) 104–123.
- (22) Für den erstgenannten Fall z. B. Fitz, H.; Roth, G., *Verkauf unter dem Einstandspreis, Zur Auslegung und Kritik des § 3a Nahversorgungsgesetz*, in: *Österreichisches Recht der Wirtschaft* 7/7b (1989) 241–256.
- (23) Aicher, J.; Lessiak, R., *Rabattgesetz contra Wettbewerb* (= Schriften des Carl-Menger-Instituts, Wien 1989).
- (24) Gutknecht, B., *Der volkswirtschaftlich gerechtfertigte Preis im Spiegel der Rechtsprechung*, in: *Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 18/3 (1991) 46–50.
- (25) Von Märkten also, die sowohl den ungehinderten Marktzutritt als auch den Marktaustritt gewährleisten.

ÖSTERREICH UND DER EWR

Die Bedeutung des europäischen Wirtschaftsraumes für den Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital

MARGARETHE QUEHENBERGER

1. Einleitung

Bedeutung und Auswirkungen des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) auf den Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit in Österreich lassen sich nur im Zusammenhang mit den Veränderungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen im allgemeinen und jenen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) im besonderen analysieren.

Österreich hat hinsichtlich seiner wirtschaftlichen Beziehungen zur EG grundsätzlich drei Optionen, nämlich die des Status quo (1) unter Berücksichtigung der Vollendung des EG-Binnenmarktes, die der Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes und die eines österreichischen EG-Beitritts. Die folgende Darstellung konzentriert sich auf die ökonomischen Auswirkungen des EWR, wobei

punktuell auf die beiden anderen Szenarien eingegangen wird.

1.1 Grundsätzliches

Mit 1. Jänner 1993 wird die EG den Binnenmarkt weitgehend vollendet haben: Der ungehinderte Verkehr von Gütern (Waren und Dienstleistungen) und Produktionsfaktoren (Personen und Kapital) - die Verwirklichung der vier Freiheiten, so wie sie bereits im EWG-Vertrag von 1957 vorgesehen ist - wird Realität werden.

Diese verstärkte Integration innerhalb der EG ergibt sich aus der Abschaffung nichttarifärer Handelshemmnisse (NTH), die den bereits erfolgten Abbau von Zöllen und quantitativen Beschränkungen ergänzen soll: NTH bestehen u. a. in unterschiedlichen Steuervorschriften und dadurch bedingten Grenzkontrollen (2), in divergierenden technischen Standards, in einem öffentlichen Beschaffungswesen, das zwischen nationalen Anbietern diskriminiert, u. v. m.

2. Wachstumseffekte

Die EG erwartet sich vom Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse Wohlfahrtsgewinne (d. h. ein Wachstum des BIP) (3), die aus statischen und dynamischen Effizienzsteigerungen resultieren.

Der Abbau von NTH erhöht die statische Effizienz sowohl direkt als auch indirekt (Marktintegrationseffekte). Im einzelnen werden folgende Effekte wirksam:

i) Direkte Kosteneinsparungen erge-

ben sich durch die Abschaffung von Grenzkontrollen u. a. Transaktionskosten.

ii) Der Abbau von NTH wird aufgrund einer weiteren Ausnutzung von komparativen (länderspezifischen) Produktionsvorteilen zu einer Intensivierung des inter-industriellen Handels führen (4).

iii) Die Vergrößerung des Marktes erlaubt eine verstärkte Produktdifferenzierung und firmenspezifische Spezialisierung, die bei sinkenden Durchschnittskosten die Ausnutzung von Skaleneffekten (5) und eine Steigerung des intra-industriellen Handels ermöglicht.

iv) Die intensivere Nutzung steigender Skalenerträge führt unmittelbar zu erhöhter Konzentration und monopolistischer Konkurrenz. Die Verwirklichung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, der freie Verkehr von Personen und Kapital sowie ein strenges Wettbewerbsrecht inklusive des Verbots von staatlichen Subventionen werden auch in bislang geschützten Sektoren erhöhten Wettbewerb gewährleisten, der sich in einer Verringerung der Monopolmacht von Unternehmen (6) bzw. einer Reduktion von Markteintritts- und -austrittsbarrieren und dadurch begründeten Ineffizienzen zeigt.

Die größten Wohlfahrtsgewinne erwartet sich die EG von der Liberalisierung der Finanzdienstleistungen sowie den Wirkungen erhöhter Marktintegration (d. h. der o. a. Nutzung von Skalen- und Wettbewerbseffekten).

Abgesehen von diesem einmaligen Wachstumsschub erwartet sich die EG von der Vollendung des Binnenmarkts eine Steigerung der dynamischen Effizienz, d. h. eine auf Dauer erhöhte Wachstumsrate, die aus der Akkumulation von Produktionserfahrung und einer Beschleunigung des technischen Fortschritts resultiert. Letztere ergibt sich aus der Vergrößerung des Marktes und aus Spillover-Effekten. Tatsächlich erhofft man sich von diesen dyna-

mischen Effizienzsteigerungen einen langfristig wesentlich bedeutenderen Anstieg der Wettbewerbsfähigkeit als von den o. a. statischen Effekten (7).

Das Binnenmarktprogramm soll einen Angebotsschock auslösen, der gleichzeitig zu einem Wachstumsschub und zur Dämpfung der Teuerung führt – ein Szenario, das dem traditionell unterstellten Trade off zwischen Wachstum und Inflation („Philipps-Kurve“) entgegensteht: Die Produktivitätsgewinne werden eins zu eins in niedrigere Preise übersetzt, also an die Konsumenten weitergegeben (8).

Dieses Szenario zeigt, welche herausragende Bedeutung einer strengen Wettbewerbspolitik zukommt: Nur wenn es der EG gelingt, dem bestehenden Kartell- und Wettbewerbsrecht einerseits materiell Geltung zu verschaffen und es andererseits durch eine liberale Außenhandelspolitik abzustützen (9), werden all die erhofften Wohlfahrtsgewinne eintreten.

Mit dieser knappen Darstellung des Binnenmarktprogramms der EG ist der Rahmen für eine qualitative Bewertung (10) eines EWR-Beitritts abgesteckt.

2.1 Gewinne aus der Teilnahme an einem größeren europäischen Markt

Ein EWR-Beitritt ließe Österreich an den o. a., für die EG erwarteten Wohlfahrtseffekten teilhaben, allerdings nur in abgeschwächter Form. Der EWR ist eine Lösung zwischen Alleingang und EG-Beitritt. Dementsprechend sind die ökonomischen Auswirkungen quantitativ zwischen den beiden Szenarien anzusiedeln.

Da die EFTA-Staaten mit der EG im EWR keine Zollunion gründen, also die unterschiedliche Gestaltung des Zolldarfs gegenüber Drittstaaten aufrecht bleibt, gelten die vier Freiheiten nur begrenzt. Dies hat zur Folge, daß – Kontrollen für Waren an den Grenzen weiter bestehen,

- die Ursprungsregelung im Handel zwischen EG und EFTA aufrecht bleibt,
- die indirekten Steuern nicht harmonisiert werden müssen und
- der Wettbewerbsdruck gegenüber dem EG-Beitritts-Szenario abgeschwächt wird.

Der EWR wird eine Freihandelszone mit Binnenmarktelementen sein. Das dort verankerte Prinzip der Entscheidungsautonomie macht eine Teilnahme an der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG unmöglich (11), obwohl gewisse Verbesserungen auch für den Agrarhandel vorgesehen sind (siehe weiter unten).

Die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens sowie des Finanzdienstleistungshandels kommt wie im Beitrittsfall zum Tragen. Wie die EG erwartet sich auch Österreich von letzterer die stärksten Wachstumsimpulse.

2.2 Liberalisierung via Brüssel

Die Überwindung segmentierter Märkte, die sich in einer Verringerung von Preisunterschieden innerhalb der Zwölferegemeinschaft (besonders innerhalb der sechs Kernländer) zeigt, ist der EG wesentlich besser gelungen als der EFTA (12).

Es gibt Gründe, anzunehmen, daß der EWR durch die Übernahme des EG-Wettbewerbsrechts (Fusionskontrolle, Kartellrecht, Regelung staatlicher Subventionen und öffentlicher Monopole) und den Abbau von NTH (inklusive österreichischer Spezifika wie der heimischen Gewerbeordnung) Österreich einen Liberalisierungsschub bringt. Zusätzlich kann Österreich von der Verwirklichung der vier Freiheiten innerhalb des EWR, von denen bis jetzt nur der freie Warenverkehr (mehr oder weniger) und seit 4. November 1991 der freie Kapitalverkehr realisiert sind, profitieren: So führt etwa möglicherweise erst die Freigabe des grenzüberschreitenden

Handels mit Dienstleistungen zu jenen kompetitiven Marktverhältnissen, die die vielfach durchaus starke Präsenz ausländischer Unternehmen allein noch nicht herzustellen vermocht hat (z. B. Versicherungswesen).

„Wettbewerbspolitik bedeutet in Österreich traditionellerweise Schutz vor Wettbewerb statt Schutz des Wettbewerbs“, um es mit den Worten des Stellvertretenden Generalsekretärs der Bundeswirtschaftskammer, Johannes Farnleitner, zu sagen (13). Die Existenz solcherart geschützter Sektoren beeinträchtigt nicht nur die Kaufkraft österreichischer Konsumenten, sondern auch die Wettbewerbsfähigkeit heimischer Unternehmen im exponierten Sektor, die ihre Inputs zu überhöhten Preisen beziehen müssen (14).

Die Übernahme internationaler Wettbewerbsregeln könnte den politischen Preis, der für das Zurückdrängen diverser Interessensgruppen zu zahlen ist, verringern.

Ursachen für das erhöhte Preisniveau in Österreich:

i) Österreichs Hartwährungspolitik und die heimische Ausprägung der Sozialpartnerschaft haben im exponierten Sektor Lohn- und Preisdisziplin sichergestellt – aus diversen Gründen jedoch nicht im geschützten Sektor (15). Kein anderes EFTA-Land zeigt so große Unterschiede in der Entwicklung der Lohnstückkosten zwischen den zwei Sektoren.

ii) Als Folge der heimischen Agrarpolitik liegen die Preise für bestimmte landwirtschaftliche Produkte nicht nur über dem Preisniveau am Weltmarkt, sondern auch über jenem des EG-Binnenmarktes (16).

iii) Wohn- und Sparausgaben wurden mehr oder weniger generell subventioniert, was zu relativ hohen Zinsen und (Wohn-)Baukosten geführt und letztlich nur zur Subventionierung von Finanzinstituten sowie der heimischen Bauindustrie beigetragen hat (17).

iv) Im Bereich der Freien Berufe konnten Preise sowie der Marktein-

tritt von Konkurrenten erfolgreich reguliert werden.

v) Die Gewerbeordnung mit ihren restriktiven Marktzugangsbestimmungen und die Handhabung des Kartellrechts haben ebenfalls zu einem erhöhten Preisniveau beigetragen.

Eine Teilnahme Österreichs am EWR würde in den betroffenen Sektoren – abgesehen vom Landwirtschaftssektor – einen bedeutenden Druck in Richtung kompetitiver Preise bewirken. Sie kann eine wichtige Signalwirkung auf die heimischen Marktteilnehmer haben.

Entscheidend ist die Tatsache, daß Österreich diesen Teil des Wohlstandseffekts nicht autonom realisieren kann, da die dafür notwendigen internen Liberalisierungsschritte für die politischen Entscheidungsträger mit prohibitiv hohen Kosten verbunden wären.

Eine Liberalisierung via Brüssel, die im Falle eines EG-Beitritts noch viel deutlicher ausfallen würde, könnte Abhilfe schaffen.

2.3 Kosten einer Nicht-Teilnahme an der europäischen Integration

Ein österreichischer Alleingang bei wachsender europäischer Integration würde nicht einfach eine Fortschreibung des Status quo bedeuten: Wenn von der Beseitigung der NTH innerhalb der EG nur ihre Mitgliedsstaaten profitieren können, entstehen für Drittstaaten wie Österreich Wettbewerbsnachteile. In diesem Sinne bewirkt eine EWR-Teilnahme die Vermeidung von Kosten, die die Diskriminierung infolge des Ausschlusses aus dem Binnenmarkt mit sich brächte.

2.3.1 Verschlechterung der Marktzugangsbedingungen

Die Entwicklung während der letzten Jahre hat deutlich gezeigt, daß die

EG im Bereich des Warenverkehrs immer mehr zur Konzeption einer strategischen Handelspolitik neigt, die parallel zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes im Innern zu einer zunehmenden Abschottung nach außen führt. Der Aufbau einer „Festung Europa“ läßt sich durch verschiedene Indikatoren belegen, wie etwa durch die vermehrte Anwendung von nicht-tarifären Handelshemmnissen gegenüber Drittstaaten (z. B. Freiwillige Exportbeschränkungen, Anti-Dumping-Maßnahmen) (18), die nicht zufällig einen deutlichen Anstieg von Direktinvestitionen ausländischer Firmen bewirkt hat (19).

2.3.2 Imageverlust des Industriestandortes Österreich

Hand in Hand mit der soeben beschriebenen Entwicklung geht ein möglicher Imageverlust des Industriestandortes Österreich, der das Engagement ausländischer Investoren bremsen könnte. In der Gegenwart von steigenden Skalenerträgen ist es nur effizient, in jener Region zu produzieren, die den größten Markt offeriert. Der Abbau von Handelsbarrieren innerhalb der EG und die dadurch bewirkte Markterweiterung verringert die Attraktivität des Industriestandortes Österreich, da alle Kosten, die direkt oder indirekt durch den Grenzübertritt entstehen, die Gesamtkosten der Produktion erhöhen (20).

2.3.3 Substitution von EFTA-Gütern durch EG-Güter

Die verstärkte Integration innerhalb der EG hat neben dem o. a. handels-schaffenden Effekt auch einen handelsumlenkenden, d. h. die EG-Importe aus Drittländern werden vermehrt durch Einfuhren aus den EG-Partnerländern ersetzt werden. Aus den Cecchini-Berechnungen leitet das

EFTA-Sekretariat ab (21), daß die EG-Importe aus Drittländern nach Vollen- dung des Binnenmarktes um rund 10 Prozent sinken werden. Österreich, das 1990 nicht weniger als 64,5 Prozent seiner Gesamtausfuhren in die EG exportiert hat, wird davon – wie die übrigen EFTA-Länder – überpro- portional betroffen sein.

Um den Nachfrageausfall wettzu- machen, stehen Österreich zwei Stra- tegien zur Verfügung, die jeweils mit gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrts- einbußen verbunden sind: Die heimi- sche Wirtschaft kann entweder ihre Produkte billiger anbieten und damit eine Verschlechterung der Terms of Trade in Kauf nehmen, oder durch Di- rektinvestitionen in der EG versuchen, Marktanteile zu halten. Diese Option würde mittelfristig wahrscheinlich zu einer Vernachlässigung der heimi- schen Investitionstätigkeit und in der Folge zu einem Beschäftigungsrück- gang führen (22).

2.3.4 Verlust an innovativer Dynamik

Zu den bedeutendsten (wenn auch schwer zu quantifizierenden) Kosten einer Nichtteilnahme an der europäi- schen Integration zählt der fortgesetz- te Ausschluß von den Forschungs- und Technologieprogrammen der Europäi- schen Gemeinschaft (23). Da während der letzten Jahre immer wieder unvor- hergesehene Ereignisse die konjunkt- urale Entwicklung begünstigt haben (v. a. Ostöffnung), hat die grundstoff- und halbfabrikatslastige Industriestruktur Österreichs, oberflächlich betrachtet, keine besonderen Wachstumsproble- me gezeigt. Mittelfristig könnte al- lerdings u. a. der Mangel an infra- strukturellen Einrichtungen, die einen guten Nährboden für innovative Lei- stungen von heimischen Klein- und Mittelbetrieben abgeben, dazu führen, daß Österreich im technologischen Wettlauf zurückbleibt.

2.3.5 Verringerte Wettbewerbsfähig- keit und strategische Effekte

Der Abbau von Handelshemmnissen im europäischen Binnenmarkt gefähr- det die Konkurrenzfähigkeit öster- reichischer Unternehmen und kann ihren Anteil am EG-Markt reduzieren (24). In Branchen, in denen steigende Skalenerträge von Bedeutung sind, wird das zu einem beständigen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit führen.

3. Der EWR und die vier Freiheiten

Zur Realisierung der vier Freiheiten im EWR haben sich die EFTA-Staaten bereit erklärt, alle relevanten Bestim- mungen des EWG-Vertrages und we- sentliche Teile des EGKS-Vertrages sowie die auf diese aufbauenden Richtlinien und Verordnungen, den sogenannten *Acquis communautaire* – soweit dies nicht ausdrücklich ausge- schlossen wurde – in ihr nationales Recht zu übernehmen.

3.1 Warenverkehr

Aufgrund des bereits seit 1972 schrittweise verwirklichten Freihandels zwischen Österreich und der EG im in- dustriell-gewerblichen Bereich und aufgrund der Tatsache, daß der EWR nur eine verbesserte Freihandelszone sein wird (keine gemeinsame Außen- handels- und Zollpolitik der EG- und EFTA-Staaten), nehmen sich die Verän- derungen im Warenverkehr bescheiden aus. Mit der Beibehaltung der Ur- sprungsregeln bleiben für österreichi- sche Unternehmen, die in die EG expor- tieren, Diskriminierungen aufrecht; sie sind vor allem für die heimische Tex- tilindustrie von Bedeutung (25).

Fortschritte gegenüber dem derzei- tigen Freihandelsstand sind nach In- krafttreten des EWR-Vertrags auf- grund der sogenannten Evolutions- klausel zu erhoffen.

Der Fortbestand der Ursprungsregeln und die Tatsache, daß im EWR die indirekten Steuern nicht harmonisiert werden, machten Grenzkontrollen notwendig. Die Regelungen im Zusammenhang mit dem Alpen transit bewirken, daß der EWR für Österreich keine Erleichterungen bei den Grenzformalitäten mit sich bringt (26).

3.1.1 Abbau technischer Handelshemmnisse

Die bedeutendsten Auswirkungen auf den Warenverkehr sind vom Abbau technischer Handelshemmnisse (d. s. Normen und technische Vorschriften sowie Tests und Prüfungszertifikate) zu erwarten. In jenen Bereichen, wo es in der EG keine harmonisierten Standards gibt, kommt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zur Anwendung. Dieses Prinzip geht auf eine berühmt gewordene Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs im Fall „Cassis de Dijon“ (27) zurück und bedeutet, daß ein Produkt, das gemäß den Vorschriften eines Mitgliedstaates hergestellt worden ist, auch in anderen Mitgliedstaaten gehandelt werden darf. Ausnahmen werden nur gewährt, wenn die Gefährdung öffentlicher Interessen, wie die Sicherheit oder die Gesundheit der Bevölkerung, nachgewiesen werden kann (28). Das „Cassis de Dijon“-Prinzip schließt zwar strengere nationale Standards für inländische Waren nicht aus, führt aber möglicherweise zu einem verstärkten Importdruck aus anderen EWR-Ländern, die nicht die Einhaltung solch strenger Normen verlangen. In mancher Hinsicht konnte Österreich jedoch seine Verhandlungsposition durchsetzen, und zwar insoweit, als für die Dauer einer Übergangsfrist von 3 Jahren in einigen wesentlichen Bereichen (Katalysator, gefährliche Substanzen) auch für Importprodukte aus dem EWR seine höheren Standards zur Anwendung

kommen. Es ist zu erwarten, daß in der EG nach Ablauf dieser Übergangsfrist höhere Standards gelten werden.

Des weiteren sieht der EWR-Vertrag die Übernahme der EG-Regelungen zu den geistigen und gewerblichen Eigentumsrechten (Marken, Muster, Patente) sowie der Produkthaftung vor. Was das österreichische Produkthaftungsgesetz betrifft, besteht ein Anpassungsbedarf insofern, als bei Exporten in die EG (aufgrund des Drittlandstatus Österreichs) noch immer der EG-Importeur statt des Produzenten haftet.

Hinsichtlich der Lebensmittel würden im EWR die rechtlichen Bestimmungen der EG Geltung haben: Mindeststandards wie detaillierte Kennzeichnungsvorschriften (die strenger sind als die derzeit in Österreich gültigen), das Verbot gesundheitsschädigender Zusatzstoffe oder die Vorschriften über Füllmengen wären von allen Mitgliedstaaten gleichermaßen zu berücksichtigen.

Das „Cassis de Dijon“-Prinzip kommt auch hier zur Anwendung: Die Mitgliedstaaten können zwar abweichende Normen festlegen, dürfen aber die Einfuhr von Lebensmitteln, die in einem Partnerstaat nach dessen Vorschriften produziert und rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind, nicht verbieten – außer es gelänge ihnen, Gesundheitsgefährdung nachzuweisen (29).

3.1.2 Ausweitung des Freihandels auf bestimmte Agrarprodukte

Nachdem die EFTA-Staaten insgesamt mehr wirtschaftliche Vorteile aus dem EWR ziehen werden als v. a. die weniger entwickelten EG-Staaten, die stark agrarhandelsabhängig sind, hat die EG im Laufe der EWR-Verhandlungen für über 70 landwirtschaftliche Produkte den freien Zugang zu den EFTA-Märkten gefordert (Stichwort: Kohäsionsliste). Die diesbezüglichen

Konzessionen seitens der EFTA fallen für die österreichischen Landwirte jedoch kaum ins Gewicht. Andererseits setzte Österreich in bilateralen Verhandlungen eine auf Gegenseitigkeit beruhende Erhöhung der Exportkontingente bei Produktgruppen durch, die im österreichischen Erzeugerinteresse liegen (wie z. B. Wein, Käse, Fruchtsäfte und Fleischwaren (30), und konnte damit seine Marktzutrittschancen erheblich erhöhen (31).

In diesem Zusammenhang ist auch die Einrichtung eines Kohäsionsfonds zu sehen, der für die wirtschaftlich schwachen Regionen der EG zinsgestützte Darlehen im Wert von 1,5 Milliarden ECU und verlorene Zuschüsse im Wert von 500 Millionen ECU bereitstellen soll. Österreich wird dazu über einen Zeitraum von fünf Jahren 333 Millionen Schilling per Annum beitragen. Die Höhe der Dotierung des Fonds ist als Preis dafür anzusehen, daß die EFTA den Wünschen der EG nach präferentiellem Zugang zu den Agrarmärkten und den Fischgründen der EFTA nicht voll nachkommen wollte.

3.1.3 Öffentliche Monopole

Das Salzmonopol würde abgeschafft werden, da es kein agrarisches Monopol ist. Das Branntweinmonopol wäre nach 3 Jahren aufzulösen und die Zölle auf die relevanten Produkte abzuschaffen. Das Tabakmonopol hingegen würde nur indirekt einem gewissen Anpassungsdruck ausgesetzt sein und fiel erst im Falle eines EG-Beitritts (32).

3.1.4 Wettbewerbs- und Beihilfenrecht

Mit dem Anpassungserfordernis im Bereich der staatlichen Monopole ist die wichtigste Querschnittsmaterie des EWR-Vertrags angesprochen, die Übernahme des EG-Wettbewerbs- und Beihilfenrechts. Sie wird zur Fol-

ge haben, daß die Fusionskontrolle strenger geregelt wird, daß bisher ausgenommene Bereiche einbezogen werden, und daß dieser gesamte Rechtskomplex wirksamer durchgesetzt werden kann. Mit der Schaffung des EWR wird es öffentlichen Monopolen verboten sein, nach nationalen Kriterien zu diskriminieren, wird wettbewerbsbehindernden Vereinbarungen ebenso wie dem Mißbrauch marktbeherrschender Positionen ein Riegel vorge-schoben werden, und sollen die Geschäfte staatlicher Unternehmen im Hinblick auf Nicht-Diskriminierung und Subventionsverbot kontrolliert werden (33). Entscheidend ist nicht nur, daß das EG-Wettbewerbsrecht umfassender ist als das österreichische, sondern v. a. auch die Tatsache, daß es supranational durchsetzbar ist und dem einzelnen Parteienstellung einräumt.

Mit dem EWR wird es auch zu einer Neuregelung staatlicher Beihilfen (34) kommen, was für Österreich vor allem eine Anpassung der Förderungskriterien notwendig machen wird.

3.1.5 Öffentliches Beschaffungswesen

Im EWR ist die gegenseitige Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens vorgesehen (35), d. h., eine Diskriminierung von Anbietern aus anderen Mitgliedstaaten ist prinzipiell unzulässig. Komplementäre Rechtsmaterien sind jene über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Anerkennung von Diplomen, Befähigungsnachweisen, technischen Standards, etc.

Die zu übernehmenden EG-Bestimmungen tragen drei Grundprinzipien Rechnung. Die technische Spezifikation des Auftragsgegenstandes darf nicht diskriminierend sein; die Ausschreibung und der Zuschlag eines Auftrages müssen EG-weit veröffentlicht werden; die Zuschlagskriterien und der Entscheidungsprozeß müssen transparent und objektiv sein.

In Österreich rechnet die öffentliche Hand in diesem Zusammenhang mit Einsparungen im Ausmaß von 2 Milliarden Schilling (kurzfristig) bzw. 4 Milliarden Schilling (langfristig).

3.2 Dienstleistungs- und Kapitalverkehr

Der freie Kapitalverkehr ist in Österreich seit 4. November 1991 verwirklicht. Damit entfallen nach mehreren Liberalisierungsschritten nun auch die Bewilligungspflicht für die Kontenführung im Ausland und die Depotpflicht für grenzüberschreitende Wertpapiertransaktionen. Bedeutende Auswirkungen auf den Finanzsektor sind allerdings erst im Zusammenhang mit einer – durch eine EWR-Teilnahme notwendig werdenden – Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs zu erwarten. Sie würde gewährleisten, daß Dienstleistungen aus dem gesamten EWR in jedem Mitgliedstaat unter den gleichen rechtlichen Bedingungen angeboten werden können.

3.2.1 Finanzdienstleistungen

Die Dienstleistungsfreiheit würde für Österreich v. a. im Bereich der Finanzdienstleistungen einen starken Anpassungsbedarf und ökonomische Auswirkungen von erheblicher Tragweite bedeuten. Die Regelungen hinsichtlich Eigenkapitalvorschriften, Rechnungslegung, Bankenaufsicht, Kapitalanlage und Geldwäsche wären zu übernehmen. Das Börsegesetz ist bereits EG-konform; Kreditwesengesetz, Kapitalmarktgesetz und Versicherungsaufsichtsgesetz wären aber novellierungspflichtig. (Neuregelungen sind für den Dienstleistungssektor jedenfalls – unabhängig von der Schaffung eines EWR – aufgrund der Verhandlungen im Rahmen des GATT zu erwarten.)

Im Bankensektor würde die An-

wendung der zwei grundlegenden Gemeinschaftsprinzipien – Harmonisierung von Mindestanforderungen und Aufsicht durch das Herkunftsland – die umfassende Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit bestimmen.

Im Bereich der Versicherungen hat die EG diese Prinzipien (noch) nicht eingeführt und auch die volle Dienstleistungsfreiheit ist hier noch nicht verwirklicht (z. B. Lebensversicherungen). In beiden Bereichen käme das Wettbewerbsrecht der EG zur Anwendung, und die Regelung der Aufsicht über den Finanzmarkt (Banken, Versicherungen und Wertpapierhandel) würde sich auf die Kontrolle der Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen reduzieren.

Die Senkung der Transaktionskosten und die Erhöhung des Wettbewerbsdrucks würden die Leistungen von Banken und Versicherungen verbilligen und in der Folge auch Produktivitätssteigerungen in all jenen Wirtschaftsbereichen mit sich bringen, in die sie als Inputs eingehen.

Die Attraktivität des heimischen Kapitalmarkts würde sich durch eine liberale Gestaltung der Zulassungsbedingungen sowie durch die im EWR erforderliche verbesserte Anlegerinformation erhöhen.

All diese Entwicklungen brächten – aufgrund niedrigerer Zinskosten – nicht nur gesamtwirtschaftliche Wachstumsimpulse und eine Entlastung der öffentlichen Haushalte mit sich, sondern würden auch die Bedingungen der österreichischen Geld- und Währungspolitik insofern verändern, als den Zinsen größere Bedeutung zukäme. Letzteres würde u. a. eine verstärkte Zusammenarbeit der einzelnen Mitgliedstaaten im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik erforderlich machen. Eine Einsicht, die zur Aufnahme einiger, allerdings nicht sehr weitgehender Bestimmungen in den EWR-Vertrag geführt hat. So sind zum Beispiel Kon-

sultationen zwischen den EFTA-Staaten und der EG über die jeweilige wirtschaftliche Entwicklung und die Auswirkungen der wirtschaftlichen Integration im Rahmen des EWR vorgesehen.

3.2.2 Direktinvestitionen und Grundverkehr

Im Zuge einer EWR-Teilnahme müßte Österreich den Erwerb von Grund und Boden im Laufe einer dreijährigen Übergangsfrist liberalisieren (36). Damit würden Direktinvestitionen im Zusammenhang mit der Gründung und Erweiterung von Zweigniederlassungen oder Unternehmen und Unternehmensübernahme sowie Immobilieninvestitionen von Privatpersonen ohne Einschränkungen möglich. In diesem Kontext ist auch die Übersicht der EG-Regelungen hinsichtlich Niederlassungsfreiheit und Freizügigkeit von Personen von Bedeutung (siehe unten).

Die in einzelnen Bundesländern derzeit gültige Bestimmung, wonach der Erwerb von Grundstücken durch Ausländer an eine Bewilligung geknüpft ist, die nur dann zu erteilen ist, wenn keine wichtigen öffentlichen (d. s. kulturelle, volkswirtschaftliche, soziale und politische) Interessen entgegenstehen, wäre für EWR-Bewerber im Sinne einer Nicht-Diskriminierung abzuschaffen.

EWR-Bürger sollen im Rahmen ihrer Berufsausübung Grundstücke erwerben und nutzen dürfen (z. B. zur Errichtung eines Gewerbebetriebes).

EWR-Arbeitnehmer, die in einem anderen Mitgliedstaat beschäftigt sind, würden hinsichtlich der Miete bzw. der Erlangung des Eigentums an einer Wohnung die gleichen Rechte und Vergünstigungen (z. B. Wohnbauförderungsmaßnahmen, Mietzinsbeihilfen, Annuitätszuschüsse) wie inländische Arbeitnehmer genießen.

Für selbständig Erwerbstätige, die von ihrem Niederlassungsrecht Gebrauch machen, würden die den Wohnungserwerb betreffenden Bestimmungen in analoger Weise gelten. Darüber hinaus ist die Freizügigkeit von Pensionisten, Studenten und Nichterwerbstätigen unter der Voraussetzung vorgesehen, daß sie für ihren Lebensunterhalt selbst aufkommen können (37).

Die relevante Kapitalverkehrsrichtlinie, die im EWR zur Anwendung käme, läßt allerdings den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Möglichkeit offen, durch entsprechende Rechtsvorschriften (z. B. im Rahmen der Raumordnungs- und Flächenwidmungspolitik) den Erwerb von Zweitwohnsitzen in nicht-diskriminierender Weise zu beschränken (38). Sollten in diesem Zusammenhang dennoch schwerwiegende Probleme auftreten, räumt der EWR-Vertrag die Möglichkeit ein, eine Schutzklausel anzurufen.

3.2.3 Transitverkehr und andere Dienstleistungen

Die im EWR-Vertrag vorgesehene Dienstleistungsfreiheit würde auch in vielen anderen Bereichen, wie z. B. Energieversorgung und Telekommunikation, einschneidende Veränderungen mit sich bringen – nicht zuletzt im gesamten Verkehrsbereich.

Österreich und die Schweiz konnten allerdings am Beginn der EWR-Verhandlungen durchsetzen, die Regelung des Alpentransits auszuklammern und Gespräche auf bilateraler Basis zu führen. Das solcherart zustande gekommene Transitabkommen hat eine Laufzeit von zwölf Jahren und sieht für Österreich eine Reduzierung des Schadstoffausstoßes um 60 Prozent und eine Plafondierung der Anzahl der LKW-Durchfahrten vor. Darüber hinaus wird Österreich bis 1995 10 Milliarden Schilling für zusätzliche Schienenkapazitäten aufwenden.

3.3 Personenverkehr

Der EWR-Vertrag schreibt die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie der Selbständigen und ihrer Familien im Europäischen Wirtschaftsraum auf der Basis der Gleichbehandlung mit den jeweiligen Staatsangehörigen vor. Diese Regelung wird durch die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Berufsausbildungen und Befähigungsnachweisen komplementiert (39).

Zum einen würde das für Österreich die Abschaffung der Beschäftigungsbewilligung für EWR-Arbeitnehmer bedeuten. Zum anderen müßten für EWR-Bürger, was den Zugang zu den selbständigen Berufen betrifft, alle bestehenden Inländervorbehalte (z. B. im Zusammenhang mit der Erteilung von Konzessionen im Rahmen der Gewerbeordnung) abgeschafft werden.

Im Bereich der Hochschulausbildung konnte Österreich, betreffend die Zahlung von Studiengebühren, keine Entlastungen durchsetzen.

Die Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt sollten sich im großen und ganzen in Grenzen halten, nachdem Österreich im EWR aller Voraussicht nach nicht Ziel von Migrationsbewegungen, sondern vielmehr Herkunftsland sein würde. Tendenziell wäre mit einem Anstieg der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte zu rechnen – einer Entwicklung, der man im Lichte der zunehmenden Internationalisierung allerdings auch positive Aspekte abgewinnen könnte.

3.3.1 Soziale Standards

Die EG verfügt im Bereich Sozialpolitik über wenig Kompetenzen und in der Folge kaum über verbindliche Regelungen (40). Deshalb würde hier auch der EWR keine einschneidenden Veränderungen bringen, und das Schwergewicht in der Gestaltung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten würde weiterhin in

Österreich liegen. Der im Dezember 1991 in Maastricht geschlossene Vertrag über die Europäische Union zeigt jedoch, daß die EG die Sozialpolitik – sehr langsam, aber doch kontinuierlich – zu „vergemeinschaften“ (41) sucht.

Ein positiver Impuls wäre im Fall einer EWR-Teilnahme von der Bestimmung über die Gleichbehandlung von Mann und Frau zu erwarten (42).

3.4 Flankierende und horizontale Politiken

Der EWR-Vertrag sieht nicht nur die o. a. Übernahme des EG-Wettbewerbsrechts sowie die Kooperation auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik vor, sondern regelt auch andere horizontale Politikbereiche wie Gesellschaftsrecht, statistische Zusammenarbeit, Forschung und Entwicklung, Klein- und Mittelbetriebe, Tourismus sowie Sozial-, Umwelt- und Konsumentenschutzpolitik neu.

In der Folge werden zwei Bereiche, die in der öffentlichen Diskussion besondere Aufmerksamkeit genießen, kurz dargestellt:

3.4.1 Umweltpolitik

Seit der 1986 erfolgten Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte bzw. ihrer Eingliederung in den EWG-Vertrag ist die Umweltpolitik erstens ein eigenständiger Politikbereich der Zwölfergemeinschaft und zweitens ein integraler Bestandteil aller anderen Gemeinschaftspolitiken (42). Die Kommission hat bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen im Umweltbereich von einem hohen Schutzniveau auszugehen (44).

● Hinsichtlich analogbezogener Normen, die Immissions- und Emissionsgrenzwerte regeln, würde die Teilnahme am EWR für Österreich v. a. die Anpassung an die strengere EG-Rege-

lung erforderlich machen, wonach der Betrieb von Anlagen nur dann bewilligt wird, wenn die jeweils beste verfügbare Umwelttechnologie zur Anwendung kommt. In diesem Bereich sind strengere nationale Vorschriften ausdrücklich zulässig.

● Im Falle produktbezogener Normen, die die Zulässigkeit des Inverkehrbringens einer Ware von ihrer Beschaffenheit sowie Verpackung abhängig machen, ist der Handlungsspielraum für den Erlaß strengerer Umweltbestimmungen sehr eng, weil dies zu einer Behinderung des freien Warenverkehrs führen kann. Grundsätzlich darf die Einfuhr von Gütern, die den harmonisierten Produktnormen der Gemeinschaft Genüge leisten, nicht behindert werden.

Der EWG-Vertrag räumt dennoch zwei Möglichkeiten zur Durchsetzung strengerer Umweltnormen ein:

- Sollte keine EG-weite Harmonisierung von Normen vorliegen, können in bestimmten Situationen Ausnahmebestimmungen (45) geltend gemacht werden, um eine Beschränkung des freien Warenverkehrs zu erwirken (46).
- In bestimmten Fällen (und unter Einhaltung der Verfahrensvorschriften) können die Mitgliedstaaten auch strengere Regelungen vorschreiben (47), wenn die Gemeinschaft bereits Maßnahmen zur Harmonisierung getroffen hat.

Jedenfalls läßt die EWR-Teilnahme Österreich nationale Gestaltungsmöglichkeiten offen, etwa die Einführung eines steuerlichen Anreizsystems oder die Gewährung von Subventionen und staatlichen Beihilfen zum Zwecke des Umweltschutzes.

Generell bleibt anzumerken, daß Umweltprobleme, die mit grenzüberschreitenden externen Effekten verbunden sind, nur im Rahmen supranationaler Interventionen einer effizienten Lösung zugeführt werden können.

3.4.2 Forschung und Entwicklung

Im Fall einer EWR-Teilnahme könnte Österreich an 13 spezifischen Programmen des 3. Rahmenprogramms der EG für Forschung und Entwicklung partizipieren. Zu den Forschungsgebieten, in denen derartige Programme vorgesehen sind, zählen Informations- und Kommunikationstechnologie, Biotechnologie, Umwelt, Energie u. a. Österreich müßte einen finanziellen Beitrag von jährlich bis zu 600 Millionen Schilling (insges. rd. 1,5–2 Milliarden Schilling) leisten.

Anmerkungen

- (1) Auf Basis der Freihandelsabkommen.
- (2) Die Harmonisierung der indirekten Steuern sowie der Übergang zum sogenannten Ursprungslandprinzip, der eine Abschaffung der zwischenstaatlichen Grenzkontrollen ermöglicht, soll erst 1997 implementiert werden.
- (3) Siehe Emerson (1988).
- (4) Positiver handelsschaffender Effekt.
- (5) Empirisch ist es relativ schwer festzustellen, wie groß das Potential an nicht ausgeschöpften Produktivitätssteigerungen aufgrund steigender Skalenerträge ist:
Während Scherer (1980) davon ausgeht, daß zumindest in den großen EG-Mitgliedstaaten in fast allen Branchen der „Minimum Efficient Scale (MES)“ erreicht werden kann, postuliert Pratten (1988), daß der MES in vielen Branchen über einem Anteil von 10 Prozent des EG-Marktes liegt. Allerdings räumt auch er ein, daß der Verlust, den eine nach Effizienzkriterien zu geringe Produktion mit sich bringt, im großen und ganzen relativ bescheiden ist.
- (6) D. h. eine Reduktion des Preissetzungsvermögens von Unternehmen, das zu national segmentierten Märkten führt. (In diesem Sinne wird der Integrationsgrad verschiedener Volkswirtschaften üblicherweise daran gemessen, inwieweit zwischenstaatliche Preisdifferenziale bestehen.)

Theoretisch wird vielfach davon ausgegangen, daß die Monopolmacht von Unternehmen automatisch reduziert wird, wenn der Trade-off zwischen erhöhter Effizienz (aufgrund von steigenden Skalenerträgen) und verringertem Wettbewerb (aufgrund der gestiegenen Preissetzungsmöglichkeit von Unternehmen) vom nationalen Niveau auf ein EG-weites gehoben wird und damit etwa ein vormaliger Monopolist sich plötzlich der Konkurrenz mit (wenn auch nur wenigen) anderen Großunternehmen ausgesetzt sieht.

- (7) Baldwin (1989).
- (8) Die durch die Produktivitätsgewinne eingesparten Ressourcen (Kapital und Arbeit) werden in andere Wirtschaftsbereiche investiert und resultieren nicht etwa in höheren Gewinnmargen oder steigender Arbeitslosigkeit.
- (9) Jacquemin, Sapir (1991).
- (10) Für eine quantitative Evaluierung siehe Breuss, Schebeck (1991).
- (11) Auch Teile der Nahrungs- und Genußmittelindustrie blieben damit vom EWR zunächst unberührt.
- (12) Breuss (1990) zit. nach Kramer (1990).
- (13) Zit. nach Kramer (1990).
- (14) Natürlich könnten heimische Unternehmen diesen Wettbewerbsnachteil wiederum z. T. durch den Import von Vorprodukten aus dem EG-Binnenmarkt, der von einem vergleichsweise niedrigen Preisniveau gekennzeichnet sein wird, kompensieren.
- (15) Vgl. Kramer (1990).
- (16) Schneider (1989).
- (17) Mooslechner (1990).
- (18) Siehe Winters (1992) für eine Zusammenstellung der empirischen Belege und Jacquemin, Sapir (1991), die darauf hinweisen, daß derartige Maßnahmen zu Kartellisierung und Preisabsprachen führen. Das ist natürlich eine sehr problematische Entwicklung, da eine protektionistische EG langfristig wieder „sklerosegefährdet“ wäre; Jacquemin, Sapir (1990) zeigen ebenso wie Neven, Röller (1990), daß der Wettbewerbsdruck in den Mitgliedstaaten v. a. aufgrund der Importpenetration von außen, also durch Drittländer, entsteht und erst in zweiter Linie durch die Einfuhren aus den EG-Partnerstaaten.
- (19) Diese zunehmende Abschottung nach außen ist v. a. deshalb heikel, weil eine protektionistische EG zwar einerseits ein Pro-Integrations-Argument darstellt (Sicherstellung des Zutrittes heimischer Unternehmer zum Binnenmarkt), andererseits aber eine „Festung Europa“ langfristig äußerst negative Struktureffekte zeitigen könnte, und ein EG-Beitritt dementsprechend zu bewerten wäre. Gegen das letztgenannte Argument ist allerdings wiederum die Tatsache ins Treffen zu führen, daß die zunehmende Globalisierung unternehmerischer Strategien eine nur national (d. h. in Österreich) durchsetzbare Wettbewerbspolitik in jedem Fall zur Ineffizienz verurteilt.
- (20) Eine Abwertung könnte theoretisch Abhilfe schaffen, ist aber im Kontext der österreichischen Hartwährungspolitik auszuschließen.
- (21) Zit. nach Wifo (1989).
- (22) Wie die Entwicklung in Schweden Ende der achtziger Jahre gezeigt hat, kann eine stark asymmetrische Entwicklung der Investitionen zugunsten des Auslands mittelfristig auch Produktivitätsverluste mit sich bringen (vgl. Gartner, 1991).
- (23) Bis jetzt konnte Österreich nur sehr eingeschränkt am Zweiten Rahmenprogramm für F & E (1987–1991) der EG teilnehmen. Eine gleichberechtigte Partizipation an den Technologieprogrammen der Gemeinschaft würde erst ein EG-Beitritt gewährleisten, obwohl der EWR diesbezüglich bereits eine entscheidende Verbesserung mit sich brächte (siehe unten).
- (24) Krugmann (1988).
- (25) Die österreichische Textilindustrie wird ebenso wie einige andere Branchen nach wie vor unter einem spezifischen Standortnachteil leiden: Wenn etwa Konfektionäre aus einem EG-Land österreichische Gewebe einkaufen und diese Materialien in einem Billiglohnland bearbeiten bzw. veredeln lassen, ist ihnen die zollfreie Wiedereinfuhr ins EG-Gebiet verwehrt.
- (26) Schweisgut (1991).
- (27) Rs 120/78, Slg 1979, 649 ff. (Rewe-Zentral AG gegen Bundesmonopolverwaltung für Branntwein).
- (28) Geltendmachung der Ausnahmebestimmung des Art. 36 EWG-Vertrag (EWGV); in einem umfangreichen

- Fallrecht – unter bestimmten, sehr restriktiven Voraussetzungen – hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) darüber hinausgehend Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs zugelassen (z. B. in den Bereichen Umwelt- und Konsumentenschutz).
- (29) Geltendmachung der Ausnahmebestimmung des Art. 36 EWGV.
- (30) Als ein besonders heikler Punkt wurde von österreichischer Seite die Einbeziehung der Stärkederivate gehandelt, eine Produktgruppe, für die letztlich eine vierjährige Übergangsfrist zugestanden wurde.
- (31) Schweisgut (1991).
- (32) Die Aussagen beziehen sich in all diesen Fällen auf die Abschaffung des Außenhandelsmonopols. Das Produktionsmonopol ist davon unberührt und kann im Prinzip weiterbestehen.
- (33) Vgl. Art. 37, 85, 86 und 90 EWGV.
- (34) Vgl. Art. 92–94 EWGV.
- (35) Sofern das betroffene Auftragsvolumen eine best. Betragsgrenze überschreitet.
- (36) Übernahme der Richtlinie vom 24. Juni 1988 zur Durchführung des Art. 67 EWGV (Kapitalverkehrsrichtlinie).
- (37) Der Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke ist in Österreich schon jetzt nicht-diskriminierend geregelt und würde deshalb keine Anpassungen erfordern. Es besteht eine generelle Bewilligungspflicht, die an eine entsprechende Nutzung durch den Erwerber gebunden ist.
- (38) Eine entsprechende Regelung in Dänemark, die Ortsansässige bzw. Personen mit langjährigem Wohnsitz in Dänemark gegenüber Ortsfremden bzw. Urlaubern hinsichtlich des Erwerbs von Zweitwohnsitzen begünstigt, wurde im Dezember 1991 in einem dem Vertrag für eine Europäische Union beigefügten „Protokoll über bestimmte Vorschriften betreffend den Erwerb von Immobilien in Dänemark“ als EG-konform bestätigt.
- (39) Z. B. wären EWR-Arbeitnehmer, die einen bestimmten Beruf seit sechs Jahren ausüben, österreichischen Arbeitnehmern, die ihre Lehre mit einer Meisterprüfung abgeschlossen haben, gleichzustellen. Ebenso müßte Österreich seinen Arbeitsmarkt gegenüber Absolventen von – in der EG sehr verbreiteten – Fachhochschulen öffnen.
- (40) Die sozialen Belange der EG sind i. w. durch eine rechtlich unverbindliche „Sozialcharta“ und ein ebensolches „Sozialpolitisches Aktionsprogramm“ geregelt gewesen. Die Fortschritte in diesem Bereich haben sich v. a. deshalb schleppend gestaltet, weil entsprechende Beschlüsse nur mit Einstimmigkeit gefaßt werden konnten.
- (41) Die Zwölfergemeinschaft hat sich in Maastricht auf folgende (juristisch umstrittene) Kompromißlösung geeinigt: 11 Mitgliedstaaten (exkl. Großbritannien) wollen auf der Basis des dem Vertrag über die Europäische Union beigefügten „Protokolls über die Sozialpolitik“, das inhaltlich auf der „Sozialcharta“ basiert, in sozialen Belangen zusammenarbeiten. Dieses Protokoll ermächtigt die 11 Mitgliedstaaten zwar nicht, EG-Gesetze zu verabschieden, wohl aber (mit qualifizierter Mehrheit) Abkommen zu beschließen, die dann in nationales Recht transformiert werden. Das Sozialkapitel des EWGV wurde nur so wie es ist (inkl. des Einstimmigkeitserfordernis) in den neuen Vertrag übernommen. Die Konstruktion ist als ein „opting-out“ der elf Mitgliedstaaten zu verstehen.
- (42) Bedeutende Auswirkungen könnten von einem einheitlichen Europäischen Unternehmensstatut ausgehen, das allerdings in der Gemeinschaft noch sehr kontroversiell diskutiert wird.
- (43) Art. 130 r–t, EWGV.
- (44) Art. 100a (3) EWGV.
- (45) Art. 36 EWGV und Fallrecht des EuGH (siehe oben).
- (46) In diesem Zusammenhang ist das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur dänischen Pfandflaschenregelung (Rs 302/86, Slg 1988, 4609 ff. [Kommission gegen Dänemark] von Interesse: In Dänemark dürfen Erfrischungsgetränke und Bier nur in Mehrwegflaschen in den Handel gebracht werden, was gleichzeitig ein Importverbot von Einwegflaschen und Aludosen bedeutet. Der EuGH hat diese dem Umweltschutz dienende Maßnahme als zulässig erachtet.
- (47) Art. 100a (4) EWGV.

Literatur

- Baldwin, R., The Growth Effects of 1992, in: *Economic Policy* 9 (1989) 247–283.
- Breuss, Fritz; Schebeck, Fritz, Die Vollen-
dung des EG-Binnenmarktes. Gesamt-
wirtschaftliche Auswirkungen auf Öster-
reich (= WIFO-Gutachten, Wien 1989).
- Breuss, Fritz; Schebeck, Fritz, Österreich
im EWR. Gesamtwirtschaftliche Auswir-
kungen, in: *WIFO-Monatsberichte* 64/5
(1991) 285–289.
- Emerson, M., et al., The Economics of 1992
(= *European Economy* 35, 1988).
- Gartner, C., EG-Binnenmarktentwicklung
und Anpassungserfordernisse der öster-
reichischen Sachgüterproduktion (= un-
veröffentlichtes Arbeitspapier des
Volkswirtschaftlichen Büros der OeNB,
Wien 1991).
- Jaquemin, A.; Sapir, A., Competition and
Imports in the European Market (= CEPR
Discussion Paper 474, London 1990).
- Jaquemin, A.; Sapir, A., Europe Post-1992:
Internal and External Liberalization, in:
American Economic Review 81/2 (1991)
Papers and Proceedings 166–170.
- Kramer, Helmut, Imperfections in Europe-
an Economic Integration. Observations
from an Austrian Viewpoint, in: EFTA
(Hrsg.), *EFTA Countries in a Changing
Europe* (Genf 1990) 25–39.
- Krugmann, P., EFTA and 1992 (= EFTA-
Occasional Papers 23, Genf 1988).
- Mooslechner, Peter, Internationale Zinsent-
wicklung, in: Czerny, M. (Hrsg.), *Zur Neu-
gestaltung der Wohnungspolitik in Öster-
reich* (= WIFO-Gutachten, Wien 1990).
- Neven, D. J.; Röller, L.-H., European Inte-
gration and Trade Flows (= CEPR Dis-
cussion Paper 367, London 1990).
- Pratten, C., A Survey of Economics of Sca-
le, in: EC Commission (Hrsg.), *Research
on the „Costs of Non-Europe“, Basic
Findings*, Bd. 2 (Brüssel 1988).
- Scherer, F. M., „Industrial Market Structu-
re and Economic Performance“ (Chicago
1980).
- Schneider, Matthias, Österreichs Land-
und Forstwirtschaft und der EG-Binnen-
markt (= WIFO-Gutachten, Wien 1989).
- Schweisgut, H. D., Bedeutung und Auswir-
kungen des EWR, in: *Österreichische Zoll-
und Steuernachrichten* 35/7 (1991) 1–7.
- Winters, Alan, The European Community:
A Case of Successful Integration? (= Pa-
per No11, presented at the World Bank
and CEPR-Conference on “New Dimen-
sions in Regional Integration”, April 2–3,
1992, Washington, D. C.).

WAS TUT DER MENSCH?

Rezension von: Hans-Bernd Schäfer, Klaus Wehrt (Hrsg.), *Die Ökonomisierung der Sozialwissenschaften. Sechs Wortmeldungen*. Campus Verlag, Frankfurt/New York 1989. 182 Seiten.

Versucht der Mensch im Rahmen seiner Möglichkeiten das Beste aus seiner Situation zu machen, seinen Nutzen zu maximieren? Oder bestimmen ihn moralische Einflüsse und gesellschaftliche Strömungen eine Rolle zu spielen, und drohen ihm Strafen, wenn er aus der Rolle fällt?

Soll man also auf den *homo oeconomicus* oder den *homo sociologicus* setzen, wenn man menschliches Verhalten erklären, ja prognostizieren will?

Die voliegenden überarbeiteten Fassungen von Vorträgen an der Universität Hamburg im Wintersemester 1988/89 gehen der Frage nach, ob es zweckmäßig, notwendig oder abzulehnen ist, auf das von den Mainstream-Ökonomen verwendete Menschenbild auch in anderen Sozialwissenschaften zurückzugreifen. Ökonomen erfahren bei dieser Gelegenheit, was andere Sozialwissenschaftler von ihrer wissenschaftlichen Methode halten und sind aufgerufen, ihre Modellannahmen deutlich zu machen und ihr Erkenntnisziel darzulegen. So kommt ein Professor für Volkswirtschaftslehre zu dem Ergebnis (Engelhardt, S. 38), daß viele (die meisten?) Ökonomen keinen Anspruch erheben, „das tatsächliche oder zu erwartende Verhalten von Menschen in den jeweiligen Handlungszusammenhängen umfassend zu erklären bzw. richtig vorherzusagen“. Ihr Erkenntnisinteresse liegt „eher im soziotechnologisch-normativen Bereich“. Denn aus entscheidungslogischen Transformationen (Tautologi-

sierungen) axiomatisch eingeführter Begriffskategorien könne man keine empirisch gehaltvollen Verhaltenstheorien gewinnen. Dazu kann man nur anmerken, daß das ja ein Grund für viele Ökonomen ist, den *homo oeconomicus* als Fossil zu betrachten und nach Erkenntnis anderswo zu suchen.

Offenbar betrachten nun Soziologen oder Psychologen Arbeiten über die Ökonomie von Kinderzahl, Scheidung, die einkommensabhängige Gestaltung der Freizeit (Fußball versus Golf) oder das Religionsbekenntnis (Spende versus Teilnahme am religiösen Leben) als „Expansionstendenzen ökonomischer Entscheidungslogik in Gebiete außerhalb des tradierten Erkenntnisobjektes der „Wirtschaft“ (Engelhardt, S. 45). Und es wird diskutiert, ob das hilfreich sei, weil „axiomatische Geschlossenheit und zugleich hochgradige Differenziertheit ökonomischer Analyseansätze“ (Engelhardt, S. 20) es der Ökonomie erlauben, mit den Naturwissenschaften zu konkurrieren.

Feger zeigt in seinem Beitrag „Die Bedeutung des *homo oeconomicus* für die Psychologie“, daß Psychologen für Entscheidungssituationen auf die Idee gekommen sind, einen ausschließlich von wirtschaftlichen Zweckmäßigkeitserwägungen geleiteten Menschen überhaupt ernstzunehmen. Rationalität und Nutzen wurden Kriterien der formalen Entscheidungstheorie, die in empirisch prüfbare Hypothesen umsetzbar war. Allerdings: „Es gibt keine Grundannahme, die nicht in wenigstens einem Experiment falsifiziert wird.“ (Feger, S. 57)

So entscheiden sich Menschen nicht für das Beste, sondern für etwas, was sie zufriedenstellt. Es wird in bestimmten Situationen auf eine vollständige Analyse verzichtet, weil sie zu anstrengend oder zu zeitraubend ist. Obwohl also die formale Entscheidungstheorie kein allgemeingültiges Modell menschlichen Verhaltens dar-

stellt, wurde sie vor allem in den USA zur Grundlage professionalisierter Entscheidungsberatung. Was die Transmissionsprozesse vom Individualverhalten zum Kollektivverhalten betrifft, so führt Feger an, daß hier Normen (Fairneß), Werte (gerechte Aufteilung) und Erwartungen (über die Wahrscheinlichkeit künftiger Interaktionen) eine Rolle spielen.

Frey kommt in seiner Analyse der Anwendung ökonomischer Denkweise für die Mikroökonomie zu dem Ergebnis, daß sie hier nur wenig zur Lösung von Gegenwartsproblemen beiträgt. Und auch die Makroökonomie könne durch ein realistischeres Menschenbild und die Berücksichtigung von Institutionen nur gewinnen.

Er sieht drei Schwächen des ökonomischen Verhaltensmodells in Zusammenhang mit dem Trittbrettfahren bei öffentlichen Gütern, den verzerrten Wahrnehmungen und der Schwierigkeit, Menschen zu beeinflussen.

Opp arbeitet in seinem Beitrag die Gemeinsamkeiten von Ökonomie und Soziologie heraus und kommt zu der Schlußfolgerung „... der ökonomische Imperialismus kann in der Soziologie sicherlich zu einem Erkenntnisfortschritt führen. Die Imperialisten sollten aber nicht übersehen, daß sie von ihren Opfern auch etwas lernen können.“ (S. 125) Nun könnte man aus seinen Darlegungen aber auch einen ganz anderen Schluß ziehen. Er zitiert nämlich den „Erzkollektivist“ Engels als Beleg dafür, daß das ökonomische Modell zur Erklärung allgemeiner gesell-

schaftlicher Tatbestände geeignet sei. Engels sagt in diesem Zitat: „Die Zwecke der Handlungen sind gewollt, aber die Resultate, die wirklich aus den Handlungen folgen, sind nicht gewollt oder, soweit sie dem gewollten Zweck zunächst doch zu entsprechen scheinen, haben sie schließlich ganz andere als die gewollten Folgen.“ Folgt daraus nicht, daß, wenn Individuen ihren Nutzen maximieren, in Summe etwas herauskommt, was keiner gewollt hat, und gemeinsame Ziele sicher nicht erreichbar sind, wenn jeder tut, was ihm nützlich erscheint?

Das Schlußwort sprechen Juristen. Ein Abwägen von Kosten und Nutzen könne es z. B. zu einer Optimierungsaufgabe werden lassen, inwieweit Kosten für die Unfallverhütung im Vergleich mit den finanziellen Schäden durch Unfälle gerechtfertigt sind. Ein Einfließen solcher Überlegungen konkurriert allerdings mit anderen Zielen, die mit der Zubilligung von Ersatzansprüchen verfolgt werden: der Wiederherstellung des gestörten Rechtsfriedens, der moralischen Genugtuung für den Geschädigten und der Stärkung des Vertrauens in den Schutz durch die Rechtsordnung (Kötz, S. 161).

In Summe erlauben die in diesem Band präsentierten Forschungsziele einzelner sozialwissenschaftlicher Disziplinen einen Blick in mehrere Wissenschaftsbereiche und fördern von einem außerhalb des eigenen Fachbereichs gelegenen Standpunkt die Reflexion über das eigene Tun.

Irene Geldner

FINANZWISSENSCHAFTSLEHR- BÜCHER IM VERGLEICH

Rezension von: Joseph E. Stiglitz, Bruno Schönfelder, Finanzwissenschaft, Oldenbourg-Verlag, München/Wien 1989, 772 Seiten, und: Dieter Brümmerhoff, Finanzwissenschaft, 5. erweiterte und überarbeitete Auflage, Oldenbourg-Verlag, München/Wien 1990, 548 Seiten.

I.

Die Entwicklung des öffentlichen Sektors der späten achtziger und der neunziger Jahre ist – dies wird kaum jemand noch bestreiten – durch eine markante Rollenwandlung bestimmt. Einerseits wird er in vielen Bereichen durch Privatisierung an Gewicht verlieren. In anderen wird sich die Organisationsform des öffentlichen Sektors ändern. Manche Funktionen von Nationalstaaten werden – zumindest in Westeuropa – auf supranationale Zusammenschlüsse übergehen. Andererseits ist angesichts der herrschenden Problemlagen zu erwarten, daß auf den öffentlichen Sektor insgesamt wichtige Aufgaben im Umwelt- und Verkehrsbereich zukommen.

Eine weitere einschneidende Änderung betrifft die Sicht von Steuersystemen. Traditionellerweise war man gewohnt, diese vor allem unter fiskalischen und redistributiven Sichtweisen, sowie eventuell unter dem Aspekt der makroökonomischen Stabilisierung zu sehen. Diskussionen wie jene um „Öko-Steuern“, um „Maschinensteuern“ und um Progressionsabbau zeugen von der Einsicht, daß Steuersysteme einen umfassenden Eingriff in das Preissystem einer Volkswirtschaft darstellen und unter diesem Aspekt zu analysieren sind.

Dieser Neudefinition des öffentlichen Sektors sind in den siebziger Jahren theoretische Innovationen vorangegangen, welche die Finanzwissenschaft von einer stark institutionell geprägten Sonderdisziplin endgültig zu einer allgemeinen Theorie nicht-marktlicher Allokationsmechanismen machte – und damit zu einem integrierenden Teil der modernen theoretischen Ökonomie überhaupt. Man denke nur an Bereiche wie die Optimal-Steuertheorie oder „anreizkompatible“ Mechanismen der effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter.

Es sei dahingestellt, inwieweit die eingangs erwähnte Verlagerung des Schwerpunkts in der politischen Diskussion mit diesen theoretischen Innovationen in Verbindung steht oder gar direkt auf diese zurückgeht. Im Bereich der Steuerreform ist ein solcher Zusammenhang allerdings evident. Indessen sollte man sich vor dem Trugschluß hüten, diese neuen Theorien lieferten Lösungen, die man nur „in die Praxis umsetzen“ müßte. Ihre Bedeutung besteht vielmehr meist darin, daß sie den begrifflichen Rahmen und präzise Argumente für einen qualifizierteren Diskussionsprozeß im politischen Bereich liefern.

Dies können sie aber nur leisten, wenn eine hinreichende Anzahl von in der Politikberatung, im Journalismus und in den Interessenvertretungen tätigen Menschen die wesentlichen Argumente verstehen. Der sich daraus ergebenden Notwendigkeit, die zuerst nur in abstrakten und komplizierten Modellen formulierten Zusammenhänge für ein nicht-spezialisiertes Fachpublikum zugänglich zu machen, trägt nunmehr eine in den achtziger Jahren erschienene neue Generation von Lehrbüchern Rechnung.

II.

Dem ersten der hier besprochenen gelingt dies auf eine bemerkenswerte

Weise. Es handelt sich um das von Bruno Schönfelder in die deutsche Sprache und auf deutsche Verhältnisse übertragene Buch „Economics of the Public Sector“, 2nd. Ed., 1988 von Joseph Stiglitz. Das Buch besticht durch eine Reihe von Vorzügen. Stiglitz schöpft die Möglichkeiten bis zur Grenze aus, sehr komplexe Zusammenhänge und Argumentationen durch Graphiken ohne mathematischen Aufwand zugänglich zu machen. Auch die Einfachheit hat ihren Preis, aber bei Stiglitz kann man sicher sein, daß bis zuletzt darum gerungen wurde, diesen möglichst niedrig zu halten. Dieser benutzerfreundliche didaktische Ansatz ist so konsequent durchgehalten, daß man auf den ganzen 700 Seiten vergeblich nach einer mathematischen Ableitung sucht. Stiglitz bleibt aber nicht nur in seinen Graphiken, sondern – was oft noch schwieriger ist – in seinen verbalen Erörterungen äußerst exakt. Es wird schwerfallen, ihm irgendwo fehlerhafte Logik der Argumentation nachzuweisen.

Der rigorose Verzicht auf formale Darstellungen sollte allerdings über eines nicht hinwegtäuschen: Das Verständnis der im Buch präsentierten Argumentationen impliziert eine nicht ganz oberflächliche Kenntnis von entscheidungslogischen und marktheoretischen Grundlagen. Stiglitz' geschickte Präsentation eröffnet zwar durchaus auch dem wenig Vorgebildeten die Möglichkeit, sich Zusammenhänge „intuitiv“ plausibel zu machen. Man sollte sich dabei aber im klaren sein, daß hinter sehr simpel aussehenden und ziemlich einfach erklärten Graphiken vielfach im Grunde komplizierte Voraussetzungen und Argumentationsmuster stehen. An einigen Stellen wird sich mancher Leser sogar fragen, ob die didaktisch begründete Vereinfachung nicht zu weit getrieben wurde, etwa bei der Darstellung des Harberger-Modells der Steuer-Inzidenz in einem rudimentären „allgemeinen Gleichgewicht“. Es ist zu be-

fürchten, daß die Abbildung zum „Harberger-Modell“ auf S. 541 doch insofern zu stark vereinfacht, als das Wesentliche – nämlich die hinter der Kapitalangebotskurve im „körper-schaftlichen Sektor“ steckenden Zusammenhänge – den meisten Lesern höchstens fragmentarisch und als vage Ideen bewußt werden. Denn die – relativ kurze – verbale Motivierung des Verlaufs dieser Kurven (sektorale Kapitalintensitäten und Substitutionselastizitäten) dürfte an dieser Stelle für einen wirklichen Einstieg in die Interdependenzen des Modells nicht hinreichen.

Solches ist allerdings eher ein Einzelfall. An den meisten Stellen wird indessen die Bewunderung für die erfolgreich geübte Kunst der präzise bleibenden Vereinfachung alle Zweifel in den Hintergrund drängen. Die Gefahr einer zu naiven Sicht theoretischer Modelle wird überdies durch eine weitere bestechende Fähigkeit Stiglitz' gemildert. Mit wenigen sicheren Strichen vermag er theoretische Modelle – wie beim eben erwähnten Harberger Modell – zu relativieren und in eine Gesamtperspektive zu stellen. Er findet den Mittelweg zwischen unkritischer Paukerei – welche unter Umständen zu einer Ideologisierung von Modellen und Argumenten führt – und besserwisserischer Nörgelei, welche dem Leser den Blick auf das trotz aller Problematik meist vorhandene Erklärungspotential verstellt und ihm den Anreiz zu einer wirklichen intellektuellen Auseinandersetzung nimmt.

III.

Eigentliche Schwächen weist das Buch nicht auf. Durch in den in der neuen amerikanischen und der deutschen Auflage erfolgten Einbezug der Stabilisierungspolitik wird insgesamt ein abgerundetes Bild einer modernen Finanzwissenschaft präsentiert.

Es wäre Beckmesserei, einem sol-

chen Buch das Fehlen vertrauter Bereiche aus der älteren deutschen Finanzwissenschaft anzukreiden. Gewiß eröffnet auch das Wagnersche Gesetz – welchem in der Tat nur sehr rudimentär Erwähnung getan wird – den Blick auf manche Zusammenhänge. Indes: Wer danach sucht, wird sich kaum über einen Mangel an ohne großen Aufwand zugänglicher Literatur beklagen können.

Schwerer wiegt da schon, daß einigen wenigen, in der modernen Diskussion präsenten Themen zuwenig Aufmerksamkeit zuteil wird und das Argumentationsniveau nicht die ansonsten vorhandene treffsichere Differenzierung erreicht. Ein Beispiel ist etwa das Coase-Theorem. Gerne akzeptiert man, daß dieses „Theorem“ für Theoretiker vom Schlage eines Stiglitz eine längst abgetane Geschichte ist. Dies ändert aber nichts daran, daß es eine fortgesetzte Quelle von Mißverständnissen ist, welche alles andere als „harmlos“ sind – man denke an die in manchen juristischen Zeitschriften um sich greifende Diskussion um das Verursacherprinzip, welches man unter Hinweis auf Coases Beitrag glauben zu müssen. Eine qualifizierte Einordnung dieses Theorems in die Theorie der externen Effekte und der öffentlichen Güter wäre daher gerade in einem solchen Einführungsbuch hochwillkommen.

IV.

Bruno Schönfelders Übertragung ins Deutsche ist leidlich gut gelungen. Sie vermeidet im großen und ganzen sperrige Eindeutschungen, aber auch unnötige Übernahmen englischer Termini und Floskeln.

Schönfelder hat einige Kapitel, zum Beispiel jene über die einzelnen Steuern, für deutsche (aber nicht für österreichische oder schweizerische) Verhältnisse adaptiert. Die im Original in diese Kapitel verpackte Theorie ist un-

verändert übernommen. Die an sich gute Idee, Theorie und konkrete steuerpolitische Ausgestaltung weitgehend verbunden zu präsentieren, mag in gewissem Sinn als Nachteil empfunden werden. Wenn man sich die Theorie aneignen will, bekommt man ein konkretes Steuersystem mit dargestellt – allerdings nicht das österreichische. Im Zuge der EG-Integration ist vielleicht aber die Kenntnis wichtiger ausländischer Steuersysteme auch für den Nicht-Spezialisten nicht unbedingt nur unnützer Ballast.

Irritiert ist man indes durch Unachtsamkeiten, die Schönfelder bei sporadischen eigenen Bemerkungen, z. B. zur Darstellung von Informationsmängeln als Marktversagens-Typus, unterlaufen. Es kann vorteilhaft sein, daß der Staat Produktinformationen bereitstellt (oder ihre Bereitstellung durch Konsumentenschutzorganisationen fördert). Solche Informationen sind vielfach ein öffentliches Gut, das der Markt in zu geringem Umfang bereitstellen würde. Schönfelder nennt – in Ergänzung zum Original – als Beispiel das Lebensmittelgesetz, welches „den Verbraucher vor Täuschung und Gesundheitsschäden“ (S. 105) schützt. Diese Formulierung ist deshalb problematisch, weil die Grenze zu einer Art von Marktversagen verwischt wird, welche ebenfalls mit Informationsunvollkommenheiten zu tun hat. Es sind dies die unvollkommenen Märkte aufgrund „Adverse Selection“ und „Moral Hazard“, welche dadurch entstehen, daß ein Kontraktpartner besser informiert ist als der andere und ein Interesse daran hat, diesen Informationsvorsprung zu seinem Vorteil auszunutzen – also jenen „täuscht“. „Täuschung“ ist somit ein Begriff, der mit asymmetrischer Information und den daraus sich ergebenden Kontraktproblemen zusammenhängt, aber nicht mit dem Umstand, daß Information ein öffentliches Gut darstellt. Gewiß treten beide Phänomene empirisch oft zusammen auf.

Trotzdem ist die Logik der Argumentation verschieden – und eben diese verschiedenen Argumentationslinien gilt es möglichst klar herauszuarbeiten.

V.

Einen anderen Ansatz als Stiglitz/Schönfelder verfolgt das seit einigen Jahren auf dem Markt befindliche und 1990 in einer „überarbeiteten und erweiterten“ 5. Auflage erschienene Lehrbuch Dieter Brümmerhoffs.

Obschon die angepeilte Leser-Zielgruppe und der angepeilte Kenntnisstand in vielen Bereichen durchaus vergleichbar sind, macht Brümmerhoff relativ viel Gebrauch von analytischen Darstellungen. Dies hat ohne Zweifel nicht nur Nachteile.

Analytische Ableitungen können die Transparenz von Argumentationen auch dann erhöhen, wenn diese im Prinzip verbal darstellbar sind. Somit füllt die Konzeption des Buches zweifellos eine Lücke zwischen fortgeschrittenen Textbüchern aus dem angelsächsischen Raum, die den Anspruch haben, zum „state of the art“ hinzuführen, und andererseits Texten, die auf analytische Aufarbeitung des Stoffs weitgehend verzichten.

Der Autor hat dem Buch nunmehr eine substantielle Überarbeitung angeeignet lassen, welche ihm insgesamt durchaus zu seinem Vorteil gereicht. So werden etwa die Probleme asymmetrischer Information, der Anreizkompatibilität und des Risikos als Ursachen des Zusammenbruchs von Märkten neu thematisiert (Moral Hazard und Adverse Selection). Die entsprechenden Erörterungen führen zwar nicht sehr in die Tiefe, aber es handelt sich um eine brauchbare Präsentation wesentlicher Ideen.

Insgesamt positiv hervorzuheben sind der in vielen Passagen schnörkellose Stil der verbalen Erklärungen, der

kluge Gesamtaufbau und die transparente Struktur.

VI.

So gesehen würde es lohnen, wenn Verfasser und Verlag bei einer allfälligen Neuauflage noch einmal die Investition einer abermaligen gründlichen Durchsicht auf sich nehmen würden. Denn das Ausmerzen einiger Schwächen würde zu einem wirklich guten Lehrbuch führen. Einige Beispiele für solche Schwächen seien im Detail dargestellt:

1. Die Samuelson-Bedingung der Allokationseffizienz bei öffentlichen Gütern wird zwar schön – in parallelen graphischen und analytischen Darstellungen – abgeleitet und erläutert. Zu fragen wäre höchstens, ob für den beabsichtigten analytischen Zweck wirklich eine derart indexreiche Notation nötig ist.

Eine gewisse Verwirrung tritt aber auf, sobald das Konzept des Lindahl-Gleichgewichts eingeführt wird, und sie begleitet den Leser so lange, bis die Abhandlung der damit in Zusammenhang stehenden Probleme im Kapitel über „Theoretische Grundlagen des staatlichen Entscheidungsprozesses“ beendet wird. Die Ursache der Verwirrung liegt darin, daß der Unterschied zwischen dem kontrakttheoretischen Kern der Lindahlschen Idee und dem abstrakten Allokationstheoretischen Raisonement Samuelsons nicht hinreichend klar herausgearbeitet wird. Bekanntlich ist bei Samuelson und bei Lindahl die Pareto-Effizienz entscheidendes Wohlfahrtskriterium. Während aber die Samuelson-Bedingung eine Menge verteilungsabhängiger Pareto-effizienter Allokationen liefert, die – wie Brümmerhoff richtig feststellt – mittels einer sozialen Wohlfahrtsfunktion geordnet werden müßten, wird bei Lindahl die Frage gestellt, welche Kombination von individuellen Steuerpreisen und Men-

gen des öffentlichen Gutes Pareto-optimal – und daher einstimmig zu realisieren – wäre, wenn von einer bestimmten Verteilung ausgegangen wird. Lindahl-Preise sind somit zwar dafür notwendig, daß bei einer gegebenen Verteilung und gegebenen partialanalytischen Nachfragekurven alle Bürger im Sinne einer Pareto-Verbesserung mit der Versorgung mit dem öffentlichen Gut zufrieden sind (vgl. dazu die Erörterung auf S. 106). Sie sind aber (entgegen dem, was die Darstellung auf S. 82 unten und 105 suggeriert) zur Bestimmung der Bedingungen Pareto-effizienter „Mengenlösungen“, die nur Technik, Nutzenfunktionen und Ressourcenausstattung zur Voraussetzung haben, nicht nötig. Eine solche könnte institutionell durch den berühmten benevolenten und allwissenden Planer implementiert werden. Sie könnte aber auch, wenn die individuellen Präferenzen symmetrisch und eingipflig sind, durch Mehrheitsabstimmung bei gleichen Finanzierungsanteilen für das öffentliche Gut zustande kommen. Daß in beiden Fällen viele Individuen mit der Politik hinsichtlich des öffentlichen Gutes nicht zufrieden sein werden, ist klar.

2. Nicht allein unter den finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern ist Brümmerhoff mit seiner inhaltlichen Charakterisierung des Zusammenhangs von öffentlichen Gütern mit externen Effekten. Wie viele andere hebt er den „fließenden“ Übergang zwischen beiden Phänomenen und deren formale Ähnlichkeit hervor. Inhaltlich unterscheiden sich externe Effekte demnach vor allem dadurch, daß sie „unerwünschte Nebeneffekte“ (S. 80) von anderen Aktivitäten darstellen.

In dieser Form ist diese Feststellung problematisch. Für die Öffentlichkeit von Gütern ist deren Nicht-Rivalität essentiell. Bei dem durch das Konzept der Externalitäten thematisierten Fall nicht-marktvermittelter technologischer Interdependenzen kann es sich

durchaus um die Nutzung rivaler Ressourcen handeln. Die Nicht-Rivalität von Gütern impliziert Externalitäten, aber nicht umgekehrt. Ein Öffentliches-Gut-Problem tritt vielfach beim Versuch auf, diese technischen Interdependenzen durch entsprechende Institutionen effizienzsteigernd sozial zu regulieren. Aber es ist genauso denkbar, daß die Schaffung geeigneter Eigentumsrechte hinreicht, um die rivalen Ressourcennutzung durch ein Preissystem effizient zu regulieren.

3. Nach den Erfahrungen im Lehrbetrieb ist die analytische Ableitung der Effizienzbedingungen bei Vorliegen von Externalitäten und ihre verbale Erläuterung für ein einführendes Lehrbuch zu komprimiert. Das gilt im besonderen auch für die Darstellung von Korrekturmöglichkeiten für die durch externe Effekte verursachten Effizienzverluste. Beispielsweise erfordert eine effiziente Allokation im Falle einer negativen Produktionsexternalität neben der Reduzierung der Menge des betreffenden Gutes auch die Wahl der effizienten Schadstoffvermeidungstechnologie. Das Vorliegen dieser simultanen Entscheidungssituation ist aus den Erläuterungen zur Abbildung 4–7 auf S. 66f. jedoch nur bei entsprechendem Vorwissen ersichtlich und verständlich.

Vor allem aber leidet die Darstellung durch den mehrmaligen, unvermittelten Wechsel zwischen total- und partialanalytischer Argumentation.

4. Einer näheren Erläuterung bedürfte auch die im Kapitel über die Steuerverteilungstheorien enthaltene zwiespältige Haltung zum Nutzen als Bemessungsgrundlage für die Leistungsfähigkeit.

Einerseits wird ausführlich die von Dieter Schneider (der mit Schneider (1985)?, einer im Literaturverzeichnis nicht auffindbaren Arbeit – gemeint ist vermutlich Schneider (1984) – zitiert wird) praktisch und theoretisch begründete Ablehnung des Nutzens als Bemessungsgrundlage referiert

(S. 239 und 241 f.). Im Anschluß daran folgt aber ohne weitere Begründung die bekannte Darstellung der Opfertheorien: Der Nutzen aus dem Einkommen wird dabei als Maßgröße für die Leistungsfähigkeit verwendet. Es wäre zumindest wünschenswert, die Konsequenzen aus der Schneiderschen Argumentation für die Opfertheorien transparent zu machen.

5. Verwirrend und zum Teil falsch ist die Darstellung der Einkommens- und Substitutionseffekte im Kapitel über Allokationswirkungen von Steuern.

So wird zum Beispiel beim Vergleich der Wirkung einer speziellen und allgemeinen Verbrauchssteuer auf die Güternachfrage die Reduktion der Gütermenge infolge einer allgemeinen Verbrauchssteuer als Einkommenseffekt der ersteren bezeichnet. Die Differenz zum – mit der Preiserhöhung aufgrund einer aufkommensneutralen, speziellen Verbrauchssteuer verbundenen – gesamten Mengeneffekt beim besteuerten Gut stellt sodann nach Brümmerhoff S. 263 den Substitutionseffekt dar. Beides sind Definitionen, die offensichtlich im Widerspruch zur Slutsky-Gleichung stehen.

Im Widerspruch zur üblichen Verwendung der Begriffe steht auch die in Übersicht 14–1, S. 247 und im nachfolgenden Text ausgeführte Gleichsetzung von Steuereinkholung und Einkommenseffekt sowie von Steuerausweichung und Substitutionseffekt.

6. Im Vergleich zur 1. Auflage wurde die Erläuterung von Subventionen um die Darstellung von Sachleistungen ergänzt. Es ist allgemein bekannt, daß Sachleistungen gegenüber kostenneutralen monetären Transfers höchstens gleich gut, unter Umständen aber auch Pareto-inferior sind. Allerdings sollte man aus diesem Umstand noch nicht unmittelbar ableiten, daß Sachleistungen „besonders problematisch“ seien, wie dies Brümmerhoff auf S. 265 tut. Sicher weist die mögliche mangelnde Allokationseffizienz auf eine vorhan-

dene Problematik hin. Für ein derart summarisches und politische Konklusionen suggerierendes Urteil ist dieser eine Aspekt, und mag er auch wichtig sein, nicht hinreichend.

Bei solchen allzu nahtlosen Übergängen von der Modellargumentation in die Praxis wäre – auch an einigen anderen Stellen – mehr Zurückhaltung geboten. Vielfach fehlt es an der sprachlichen Differenzierung zwischen dem logisch Möglichen und dem empirisch tatsächlich Zutreffenden – zwischen Argumenten und Ideen einerseits und Fakten andererseits.

7. Nicht sehr glücklich ist auch der zumindest implizit durch den Text nahegelegte Zusammenhang zwischen Zinselastizität des Sparens und der Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Pareto-Optimums bei Vorliegen einer die Zinseinkünfte einschließenden Einkommenssteuer. Sie bewirkt das Auseinanderfallen der Nettozinssätze der Sparer und der Bruttozinssätze der Investoren. Aus diesem Grund kommt es nach Brümmerhoff – ausgenommen bei einer zinsunelastischen Sparfunktion – zur Verfehlung des Pareto-Optimums und zu Wohlfahrtsverlusten (S. 267).

Die maßgebende Ursache für die Wohlfahrtsverluste infolge einer Besteuerung der Zinseinkünfte ist jedoch nach Feldstein (1978) die Verzerrung der relativen Preise zwischen Gegenwarts- und Zukunftskonsum und nicht der Keil zwischen Netto- und Bruttozinssätzen. Auch bei zinsunelastischer Sparfunktion erhöht die Besteuerung der Zinseinkünfte den relativen Preis des Zukunftskonsums. Dadurch kommt es zu einer relativen Umschichtung von Zukunfts- auf Gegenwartskonsum. Im Gegensatz dazu läßt eine Einkommensteuer, die die Zinseinkünfte nicht besteuert, die intertemporale Grenzrate der Substitution unverändert und ist deshalb aus Effizienzüberlegungen vorzuziehen.

8. Ein letzter ergänzungsbedürftiger Punkt, der hier im Zusammenhang mit

den Steuerkapiteln näher behandelt werden soll, bezieht sich auf die Berechnung und graphische Darstellung des „Excess Burden“, die auf den Seiten 252 und 276 angesprochen wird.

Im einführenden Überblick zu den Einkommens- und Substitutionseffekten schreibt Brümmerhoff: „Aus der geringen Gesamtwirkung einer Steueränderung kann auch noch nicht geschlossen werden, daß keine verzerrende Wirkung vorliegt: Der Einkommenseffekt kann u. U. den Substitutionseffekt ausgleichen . . .“ (S. 261). Um daraus folgern zu können, daß für die Berechnung der Wohlfahrtsverluste der Besteuerung die kompensierten Nachfragefunktionen heranzuziehen sind (1), bedarf es eines für ein einführendes Lehrbuch wohl nicht allgemein vorauszusetzenden Verständnisses und Vorwissens. In diesem Zusammenhang verweist Brümmerhoff auf S. 276 merkwürdigerweise auf den berühmten Artikel Harbergers aus dem Jahr 1962 zur Steuerinzidenz. Die relevanten Ausführungen zur Berechnung der Mehrbelastung wären jedoch allenfalls (unter anderem) in Harberger (1964) zu finden.

VII.

Eine neuerliche Überarbeitung des Buches sollte auch die Verbesserung vieler anderer kleiner Ungenauigkeiten und Ungereimtheiten beinhalten, auf die in diesem Rahmen nicht im Detail eingegangen werden kann.

Weniger stoßen sollte man sich dagegen an der etwas stiefmütterlichen Behandlung einzelner wichtiger Themen (wie etwa der normativen Kollektiventscheidungstheorie). Es ist selbstverständlich, daß in einem so breiten Fach wie der Finanzwissenschaft jeder Autor legitimerweise auch bei einem Lehrbuch gewisse Gewichtungen hinsichtlich der Ausführlichkeit vornimmt. Insgesamt ist in dieser Beziehung an der Brümmerhoffschen Aus-

wahl wenig auszusetzen, zumal er es schafft, in einem prinzipiell auf eine moderne „Public Economics“ ausgerichtete Darstellung institutionelle und historische Gesichtspunkte aus der älteren deutschen Finanzwissenschaft sinnvoll zu integrieren. Das Bemühen Brümmerhoffs ist durchaus eindrucksvoll, auf relativ knappem Raum eine wirklich repräsentative Darstellung zu bieten, welche neueste Errungenschaften aus der „high theory“ genauso berücksichtigt wie – um nur ein Beispiel zu nennen – marxistische Staatstheorien. Es ist nahezu natürlich, daß bei einer solchen Konzeption Schwächen in Detailargumentationen vorhanden sind. Indessen sollte bei der wünschenswerten neuerlichen Überarbeitung bedacht werden, daß bei Lehrbüchern „jede Unachtsamkeit der Autoren schlaflose Nächte für etliche Studenten“ (2) bedeutet.

Rudolf Dujmovits
Richard Sturn

Anmerkungen

(1) Vgl. dazu Harberger (1964).

(2) Felderer, Homburg (1989) VI.

Literatur

- Felderer, Bernhard; Homburg, Stefan, Makroökonomik und neue Makroökonomik (Berlin 1989, 4., korrigierte Aufl.).
- Feldstein, Martin, The Welfare Cost of Capital Income Taxation, in: Journal of Political Economy 86/2 (1978) 29–51.
- Harberger, Arnold C., Taxation, Resource Allocation, and Welfare, in: NBER and the Brookings Institution, The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System (Princeton 1964) 25–75. Wiederabgedruckt in: Harberger, Arnold C., Taxation and Welfare (Boston 1974) 25–62.
- Schneider, Dieter, Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuerrechtsprechung, in: Finanzarchiv 42 (1984) 407–432.

ZUR ENTHUMANISIERUNG DER WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

Rezension von: Herbert Schaaff, Kritik der eindimensionalen Wirtschaftstheorie: Zur Begründung einer ökologischen Glücksökonomie, Harri Deutsch Verlag, Thun/Frankfurt am Main 1991, 391 Seiten, DM 59,80.

Die Unfähigkeit der Lehrbuchökonomie, überzeugende Antworten auf die Probleme unserer Zeit zu geben, hat Herbert Schaaff zu einer umfassenden Bestandsaufnahme und Kritik der herrschenden Wirtschaftstheorie veranlaßt. Als Leitidee hat er seiner Arbeit einen Ausspruch von K. William Kapp vorangestellt, der einmal betont hat, daß es immer noch besser sei, „(...) ungenaue und approximative Antworten auf richtige Fragen zu liefern, als präzise Antworten auf falsche Fragen“. Demzufolge stellt Schaaff eine Reihe von Fragen in den Mittelpunkt seiner Arbeit, deren Beantwortung er auf einem breiten philosophiegeschichtlichen Fundament näherkommen will. Der Titel der Arbeit ist dabei Programm: Nationalökonomie hat nur dann einen Sinn, wenn sie sich als „Glücksökonomie“ versteht oder, wie der bisher in der Dogmengeschichte kaum zur Kenntnis genommene Heinrich L. L. Gall bereits 1828 forderte, als „Volksbeglückungslehre“ (1).

Demzufolge stellt der Autor zunächst die wichtige Frage nach den Determinanten des Wohlstandes. Die stillschweigende Gleichsetzung der herrschenden Ökonomie von Wohlstand und Wachstum (steigende Güterversorgung) bzw. die generelle Ausklammerung der Ethik aus der jüngeren Nationalökonomie weist Schaaff mit einer „Kleinen Philosophiegeschichte des Glücks“ (S. 11-45)

zurück. Der Bogen, den der Autor hier von Lao Tse bis Freud schlägt, macht deutlich, daß in vorangegangenen Kulturen die Frage nach den Determinanten menschlichen Glücks eine zentrale, wenn auch im Ergebnis nicht immer übereinstimmende Rolle spielte. Obwohl jede Epoche ihre eigenen Vorstellungen vom Glücklichen hatte, stellt die unreflektierte Gleichsetzung von Wohlstand und Glück mit Wirtschaftswachstum eine erhebliche Verkürzung dar.

Nachdem der Autor auf den Glücksüberlegungen aufbauend die Frage nach den Konstitutionsbedingungen von Bedürfnissen als „spezifisch menschliche Kategorie“ untersucht und dabei zwischen natürlichen und kulturvermittelten Bedürfnissen unterschieden hat (Keynes sprach von „absoluten“ und „relativen“ Bedürfnissen) (S. 46-76), versucht er eine Kennzeichnung wichtiger Determinanten von Wohlstand und Glück, wobei er letzteres mit W. Tatarkiewicz als „(...) volle und dauerhafte Zufriedenheit mit der Ganzheit des Lebens“ (2) definiert. Neben einer ausreichenden Güterversorgung haben dann Faktoren wie Wohnqualität, Bildung, Arbeit und Beruf, Partnerschaft, Gesundheit, aber auch das freie Verfügen über Zeit in diesem Zusammenhang eine zentrale Bedeutung. Nach einer Reihe von differenzierenden Ausführungen zum Glücksbegriff kommt der Autor zu der Feststellung, „(...) daß sich trotz steigenden Wohlstandes das *Glücksniveau insgesamt nicht erhöht* hat.“ (S. 109) Demzufolge sind auch Wirtschaftsformen denkbar, die sich nicht durch konstantes Wirtschaftswachstum auszeichnen, in denen aber trotzdem ein hohes, vielleicht sogar höheres „Glücksniveau“ herrscht. Als eine solche Gesellschaft stellt Schaaff beispielhaft die frühe Jäger- und Sammlergesellschaft dar (S. 122-140), die er durch „*Unterproduktivität, Mußpräferenz und Risikominimierung*“ charakterisiert sieht.

Weit davon entfernt, dieser frühen Gesellschaftsform Modellcharakter geben zu wollen, macht der Autor hier deutlich, daß die Abstraktion des *homo oeconomicus* nicht mit der Natur des Menschen verwechselt werden darf, ist doch der frühe, materiellen Besitz geringschätzende Jäger- und Sammlertyp eher als *homo inoeconomicus* zu charakterisieren (S. 133). Wichtig ist jedoch, daß es diese primitiven Gesellschaften vollbrachten, in Einklang mit der Natur zu leben, was eine langfristige Überlebensfähigkeit – im Gegensatz zu unserer heutigen, als „Risikogesellschaft“ apostrophierten Gesellschaftsform – ermöglichte. Insofern ließe sich von den „Primitiven“ gerade heute etwas lernen (S. 139). Unter Hinweis auf F. Bardelle, der den „(...) auf Sammeln und Jagen gegründeten Existenzmodus als eine der bislang erfolgreichsten soziokulturellen ‚Anpassungsleistungen‘ der Menschheit an die Ökologie (...)“ (3) charakterisiert, betont Schaaff, daß die Gesellschaftsstruktur, die Wirtschaftsweise und die Technikverwendung der Sammler und Jäger im Ergebnis die Grundlagen für ein langfristig zufriedenstellendes Leben hergegeben haben. Auf die Aussage, daß es auch ein glücklicheres Leben war, will sich der Autor nicht explizit festlegen, wenngleich für den Leser kein Zweifel besteht, daß er diese Auffassung vertritt.

Mit Blick auf diese frühen Formen menschlichen Zusammenlebens findet sich im weiteren Fortgang der Arbeit eine umfassende Thematisierung des Fortschrittsbegriffs. Zu kritisieren sei insbesondere die Verknüpfung von Fortschritt und Technik zum Topos „technischer Fortschritt“, weil damit einerseits suggeriert werde, daß Fortschritt rein technischer Natur und andererseits technischer Wandel automatisch Fortschritt sei. Hier weist Schaaff insbesondere auf andere Bestimmungen von Fortschritt, etwa aufgrund ökonomischer, politischer oder

kultureller Kriterien und auf das Fehlen einer sozialen Definition von Fortschritt hin. Der Hinweis auf „biologischen Fortschritt“ hätte dagegen – um Mißverständnisse zu vermeiden – erläutert werden müssen (S. 186 und S. 328). Das unhinterfragte Vorschreiten des technischen Wandels, der lange Zeit als ausschließlich positiv gewertet wurde, führte mit der Zeit dazu, daß die Natur immer mehr in Anspruch, aber gleichzeitig immer weniger wahrgenommen wurde (S. 181). Dieser technische Wandel ohne soziale Kontrolle konnte zwar die Produktionsmöglichkeiten quantitativ enorm steigern, gleichzeitig mußten sich die Menschen jedoch mehr und mehr den durch die Technik geforderten Zwängen hinsichtlich Arbeitszeit und -qualität unterwerfen, so daß sich insgesamt das Glücksniveau nicht erhöhte (S. 181). Schaaff empfiehlt dann auch, Fortschritt pragmatisch „(...) als das vorläufige oder bleibende Ergebnis sozialen Handelns, das im Ergebnis zu einer verbesserten, befriedigenderen Lösung sozialer Probleme führt“, zu definieren (S. 186), eine Formulierung, die sich bereits früh bei den von Schaaff leider nur am Rande wahrgenommenen amerikanischen Institutionen findet (4).

Nach einer differenzierenden Klarstellung unterschiedlicher Innovationstypen, wobei unter glückstheoretischen Gesichtspunkten den Prozeßinnovationen (sie ermöglichen Mehrproduktion in gleicher Zeit, Einkommenssteigerungen und Arbeitszeitverkürzung) der Vorzug gegenüber die Güterpalette erweiternden Produktinnovationen zu geben ist, diskutiert der Autor die Bedeutung der Technik im Prozeß der langfristigen Wirtschaftsentwicklung in unterschiedlichen wirtschaftstheoretischen Schulen. Neben Ausführungen zur klassischen und neo-klassischen Ökonomie findet sich eine Analyse des Technikverständnisses bei Marx, Schumpeter, Sombart, Lederer u. a. Ein Vergleich der dort zu

findenden Ausführungen zum technischen Wandel bestätigt Schaaff zufolge die These, „(...) daß manche positiven Ansätze im Laufe der Theorieentwicklung wieder verlorengegangen sind. In den neoklassischen Ansätzen verengen sich die Theoreme auf die konkreten Marktprozesse, der technische Fortschritt magert zur Randbedingung ab.“ (S. 227) Parallel vollzog sich die Ausklammerung der Ethik aus der Ökonomie, denn eine breite Diskussion des Fortschrittsphänomens hätte ethischer Maßstäbe bedurft. Da sich aber die Wirtschaftswissenschaft im 19. Jahrhundert mehr als exakte Naturwissenschaft denn als Sozial- und Kulturwissenschaft zu begreifen begann, mußten solche Fragenkataloge zwangsläufig – z. T. bis heute – ausgeblendet werden.

Besonders zur intensiven Lektüre zu empfehlen ist das sich anschließende Kapitel über das Stagnations- und vor allem das Sättigungsphänomen (S. 275–317). Hier wird die These vertreten und untermauert, daß Sättigungstendenzen in reifen Volkswirtschaften nicht nur normal, sondern auch wünschenswert sind. Sättigung wird hier nicht als Problem, sondern – wie bereits Keynes in den 1940er Jahren betont hatte – als Indiz für die Lösung des ökonomischen Problems, nämlich der Knappheit, gewertet. „Sättigung bedeutet dann mehr Zeit, mehr Freizeit und die Möglichkeit zu größerem Glück.“ (S. 283) Um dem möglichen Einwand, seine Ausführungen liefen im Ergebnis auf eine „Öko-Diktatur“ hinaus, im Vorfeld zu begegnen, betont Schaaff am Ende des Sättigungskapitels: „Es geht nicht darum, den Menschen Sättigung vorschreiben zu wollen, sondern umgekehrt sollen die existierenden sozialen und ökonomischen Zwangsmechanismen aufgedeckt werden, die bis heute dafür verantwortlich sind, daß die Menschen Sättigung kaum wahrnehmen und die sich aus dem Gefühl von Sättigung heraus möglicherweise er-

gebenden Möglichkeiten zur Steigerung des individuellen Lebensglücks und zur Gewährleistung eines ökologischen Gleichgewichts nicht erkannt werden.“ (S. 317) Die positiv zu bewertende *Sättigung* von Bedürfnissen darf also nicht durch eine permanente *Erweckung* von Bedürfnissen künstlich behindert werden.

In einem vergleichsweise recht knapp gehaltenen Schlußkapitel geht der Autor dann auf zu ziehende Folgerungen für eine „ökologische Glücksökonomie“ ein. In erster Linie bedarf eine „Ökonomie des Glücks“ einer engen Zusammenarbeit verschiedener Fachrichtungen. Die Wirtschaftswissenschaften mußten sich dazu weg von der eindimensional-materiellen Wachstumsorientierung hin zu einer multidimensionalen Orientierung an der Lebens- und Umweltqualität bewegen. Dabei kann die bisher proklamierte Ausklammerung der Ethik aus der Ökonomie nicht länger beibehalten werden. Insofern ist eine „ökologische Glücksökonomie“ immer gleichzeitig auch „ethische Ökonomie“ (S. 333) (5).

Auf diesem Weg ist der Wirtschaftsgeschichte ein größerer Platz einzuräumen, um die Chancen nicht zu vergeben, von unseren Vorfahren zu lernen. Eine Berücksichtigung ökologischer Zusammenhänge würde zu einer Neuformulierung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ziele führen, so daß am Ende nicht mehr die Wachstumstheorie im Zentrum des ökonomischen Diskurses stehen könnte, sondern die „schrittweise Entwicklung einer *Schrumpfungstheorie*“. Mit diesem Terminus *technicus* sucht Schaaff eine Theorie der wachstumsfreien, aber nicht entwicklungslosen Wirtschaft zu umschreiben, in der „(...) gewisse Branchen und Bereiche der Wirtschaft zukünftig schrumpfen, andere stagnieren und wieder andere wachsen.“ (S. 336) Im weiteren plädiert der Autor dann für weitreichende Arbeitszeitverkürzung, wobei er

mit Keynes die 15-Stunden-Woche langfristig für nicht unrealistisch hält, für Bildungsanstrengungen, damit die Menschen in die Lage versetzt werden, sich von vorhandenen Bevormundungen zu befreien, und gegen weitere Marketingausgaben, da diese wünschenswerte Sättigungstendenzen unnötigerweise weiter hinausschieben. Leider bleibt der Autor hinsichtlich der Umsetzung dieser Forderungen, die bei ihm eher Empfehlungscharakter haben – wie er auch selber zugibt – recht allgemein und vage. Daß ein kapitalistischer Unternehmer Profite mit allen Mitteln und mit den für eine „ökologische Glücksökonomie“ kontraproduktiven Folgen zu realisieren versucht, kann ihm kaum vorgeworfen werden. Nur an wenigen Stellen geht der Autor auf dieses grundlegende Systemproblem ein. Auch Probleme von zunehmender Vermachtung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Bereiche und die Durchsetzungsmöglichkeiten interventionistischer Maßnahmen des Staates bleiben unangesprochen. Der Autor verweist zwar in diesem Zusammenhang kurz auf den Institutionalismus (S. 347), erwähnt aber nicht, daß gerade Fragen von staatlicher Intervention und Planung, von Bildung und Demokratie, und vor allem das Machtproblem im Zentrum der jüngeren Diskussion dieser wirtschaftswissenschaftlichen Schule stehen, Institutionen insofern also im Sinne Schaaffs eine Neuformulierung der Wirtschaftswissenschaften betreiben (6).

Insgesamt stellt sich Schaaffs Arbeit als eine umfassende und treffende Kritik an der „eindimensionalen“, dennoch herrschenden Wirtschaftstheorie dar. Auch wenn einige Kürzungen den Argumentationsverlauf unterstützt hätten (so ist etwa das Kapitel über Details technischer Entwicklungen im Mittelalter ohne ersichtliche Relevanz für das Thema [S. 140–172], und auch die langen und häufigen Zusammen-

fassungen wirken zum Teil etwas ermüdend), bietet die vorliegende Abhandlung dem ökonomischen Laien einen gut lesbaren Einblick in die Probleme der Disziplin, dem Ökoniestudenten die Möglichkeit zu erfahren, was er während seines Studiums nicht lernt, aber eigentlich lernen müßte und dem Wirtschaftswissenschaftler Anlaß, seine Arbeit und seinen Standpunkt zu überdenken.

Norbert Reuter

Anmerkungen

- (1) Vgl. Gall, L. L., Menschenfreundliche Blätter oder praktische Beiträge zur Volksbeglückungslehre, gesammelt im Gebiete der neuesten Literatur des Auslandes und deutsch, in zwanglosen Heften. 1. Heft: Kirckhoffs Denkschrift über die Wohltätigkeits-Colonien zu Frederiks-Oort und Wertel (Trier 1828).
- (2) Tatarkiewicz, W., Über das Glück (Stuttgart 1984) 21.
- (3) Bardelle, F., Ansätze zu einer historisch-ökologischen Betrachtung der Frühgeschichte und der Antike, in: Prokla 18/72 (1988) 143.
- (4) Vgl. dazu insbesondere Lower, M. D., The Concept of Technology Within the Institutionalist Perspective, in: Journal of Economic Issues 21 (1987) 1147–1176.
- (5) Clarence E. Ayres, zu Lebzeiten einer der bedeutendsten Vertreter des Institutionalismus, hatte bereits 1944 betont: „Economics is nothing if it is not a science of value.“ Ayres, C. E., The Theory of Economic Progress (New York 1944) 208.
- (6) Vgl. Reuter, N., Kapitalistische Entwicklung und Demokratie. Zur Notwendigkeit demokratischer Wirtschaftsplanung aus dem Blickwinkel der ökonomischen Schule des „amerikanischen Institutionalismus“, in: Sozialismus 10 (1991) 41–45.

DER CRASH IN DER NATIONALÖKONOMIE

Rezension von N. Kloten, *Die Transformation von Wirtschaftsordnungen*, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 132, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1991, 46 Seiten;
J. Backhaus (Hrsg.), *Systemwandel und Reform in östlichen Wirtschaften*, Metropolis-Verlag, Marburg 1991, 366 Seiten. B. Wehner, *Das Fiasko im Osten, Auswege aus einer gescheiterten Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Metropolis-Verlag, Marburg 1991, 140 Seiten.

Will man allgemeine Bemerkungen zur Transformation der östlichen Wirtschaften und dem Beitrag von nationalökonomischer Theorie dazu machen, stehen einem fast nur mehr Trivialitäten zur Verfügung, wie etwa, daß der Umbruch unerwartet sowie plötzlich gekommen sei und die Nationalökonomien vor einem neuen Problem gestanden wären. Erschwerend kam hinzu, daß die Gegebenheiten sofortiges wirtschaftspolitisches Handeln erzwangen und somit den Theoretikern kaum Zeit blieb, um nachzudenken. Doch gehört es erfreulicherweise zu den quasiautomatischen Reaktionen der westlichen Wissenschaft, in jedem Fall auf derartige Herausforderungen zu reagieren. Demnach kann es nicht verwundern, daß eine stets steigende Zahl von Studien zu diesem Thema publiziert wird, umso mehr als die indessen verstrichene Zeit die ersten Ergebnisse der Entwicklung und damit auch eine Bewertung der bisher betriebenen Wirtschaftspolitik möglich macht.

Einen Überblick des Problems vermittelt die deutsche Fassung eines

Vortrages, den N. Kloten im Rahmen einer Veranstaltung des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche (Economics and Politics in Transition) im Herbst 1990 gehalten hatte. Dazu beginnt der Autor in klassischer deutscher Tradition mit einem Kapitel „Thema und Begriffe“, um dann jene Ansätze zu referieren, die Beiträge einer Theorie des Systemwandels darstellen könnten, ausgehend von Euckens ordnungspolitischen Vorstellungen, über die neueren institutionstheoretischen Arbeiten, die ökonomische Theorie der Politik, die Theorie der Property Rights und der Transaktionskosten bis zum Institutional-Choice-Ansatz. Schließlich faßt er Voraussetzungen und Kennzeichen des Transformationsprozesses zusammen. Hervorzuheben wären seine wiederholten Hinweise auf die jeweils spezifischen Bedingungen einzelner Länder oder Ländergruppen und auch auf die Möglichkeit eines graduellen Vorgehens.

Sehr detailliert machen sich die Autoren des von J. Backhaus herausgegebenen Sammelwerks an die Analyse des Transformationsprozesses. H. Wagner holt in seinem systemtheoretischen Überblick weiter aus als Kloten; er verweist vor allem auf die frühen Österreicher Mises und Hayek, die lange vor den deutschen Ordnungstheoretikern die mangelnde Funktionsfähigkeit des Sozialismus statuierten. Angesichts der begrenzten Aussagefähigkeit ökonomischer Ansätze umfaßt die Arbeit auch soziologische Evolutionstheorien von Marx über Durkheim, Parsons und Weber bis Luhmann, ohne freilich am Mangel einer zureichenden Theorie des Systemwandels etwas ändern zu können.

St. Panther prüft an Hand der „Neuen Wachstumstheorie“ ein mögliches Zurückbleiben der östlichen Volkswirtschaften nach der Transformation. Der Autor selbst wie auch St. Collignon finden freilich wenig Anhaltspunkte für eine derartige Ent-

wicklungsprognose. T. Eger und P. Weise entwickeln ein Transformationsmodell aus der ökonomischen Katastrophentheorie. H. Maier beschäftigt sich eingehend mit dem Scheitern der Perestroika, verstanden als „aufgeklärter Absolutismus“, sowie eines plan- und marktwirtschaftlichen Mischsystems. Diese Problematik wird auch von B. Krug unter dem Gesichtswinkel der Institutionentheorie analysiert.

Den Kern der Studie findet man im Abschnitt über das „Geldwesen“. H. Riese stellt fest, „daß der Gegenüberstellung von Kapitalismus und Sozialismus und noch mehr von Marktwirtschaft und Planwirtschaft jene Eindeutigkeit fehlt, die es erlaubt, von einer Systemüberlegenheit zu sprechen“.

Diese ergäbe sich schon daraus, daß der Überlegenheit der Marktwirtschaft in der ersten Welt eine ebensolche Insuffizienz in der dritten gegenüberstehe. Es fehle eine allgemeine Theorie für die „Funktionsbedingungen von Systemen“. Ihm scheint am ehesten die Rückbesinnung auf das traditionelle Systemkriterium Privateigentum versus gesellschaftliches Eigentum sinnvoll. Ersteres bedeutet private Aneignung des Zinses bzw. Profits, letzteres dessen gesellschaftliche. Gibt man dem Zinsanspruch eine monetäre Fundierung, dann sind Kapitalismus und Geldwirtschaft Synonyme sowie Sozialismus und Planwirtschaft. Damit verliert das Kriterium der Systemüberlegenheit im wohlfahrtsökonomischen Sinn seine Bedeutung und wird durch jenes der Funktionsfähigkeit des Systems ersetzt.

Der Sozialismus scheiterte erst dann, „als er sich den Funktionsbedingungen des Kapitalismus stellen mußte. Erst in diesem Moment hat er sich im strengen Sinne überhaupt erst einer Systemkonkurrenz gestellt. Das aber bedeutet, daß eben nicht die Verletzung der wohlfahrtsökonomisch be-

stimmten Normen der liberalen Ökonomie, sondern deren Akzeptanz den Niedergang der sozialistischen Ökonomien verursacht hat. Denn sie gerieten mit dieser Normakzeptanz in Widerspruch zu den Funktionsbedingungen der Planwirtschaft und setzten sich einer Systemkonkurrenz aus, die sie nicht bestehen konnten“ (S. 129).

Wie stets sind die Überlegungen des Autors originell. Dennoch fordern sie zu einigem Nachdenken heraus: Da ist zunächst die Einbeziehung der dritten Welt in die (Nicht-)Gegenüberstellung von Kapitalismus und Sozialismus.

Das scheint unzulässig, erstens, weil diese nicht einfach dem Kapitalismus zugerechnet werden kann. Es gab viele solcher Länder sozialistischen Zuschnitts – die letzte Säule, geborsten schon, ist Kuba –, und zweitens ist deren geringere Produktionsleistung auf die zeitliche Sequenz des Industrialisierungsprozesses zurückzuführen. Weiters aber liefert Riese eine Ex-post-Kategorisierung. Die sozialistischen Klassiker konnten und wollten sich keine Gedanken über rechthafte Wirtschaften im Sozialismus machen – auch die sozialdemokratischen Programme der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts blieben darin sehr vage – aber nach Wissen des Rezensenten gibt es nirgendwo in der sozialistischen Literatur auch nur einen Ansatz, materiellen Mangel zur Bewahrung der gesellschaftlichen Aneignung des Profits in Kauf zu nehmen. Jeglicher sinnvolle Sozialismusbegriff wird wohl den wohlfahrtsökonomischen Aspekt nicht ausschalten können.

Das meint der Autor letztlich auch selbst, wenn er schreibt: „Mangelwirtschaft und Stagnation lassen sich nur schwer mit sozialistischen Normen in Einklang bringen“ (S. 135). Und daher widmet er den Großteil seines Beitrages der Systemkonkurrenz von Geldwirtschaft und Planwirtschaft und expliziert subtil die zentrale Rolle des Geldes und Zinses bzw. Profits für die

Effizienz des Kapitalismus (Die Pointe seines Beitrages erreicht er freilich in Zusammenarbeit mit dem Setzer, wenn er meint, daß „die sozialistischen Ökonomen nicht oder nur mittelbar an den Funktionsmechanismen der Planungsökonomie zugrunde gegangen ...“ seien, denn man erhält doch den Eindruck, dem wäre so).

Den geldwirtschaftlichen Überlegungen folgend, und davon ausgehend, daß in den Planwirtschaften Geld weniger knapp ist als Güter, entwickeln H. Herr und A. Westphal ein konzises Programm für den Übergang zur Marktwirtschaft. Diese Aspekte werden von U. Busch und H. Schmied in bezug auf die ehemalige DDR abgehandelt, wobei sie sich auch mit dem geringen strukturändernden Effekt der vergleichsweise hohen Investitionsrate auseinandersetzen.

Der Beitrag von U. Pagano über Eigentumsrechte und institutionelle Stabilität steht in keinem direkten Zusammenhang mit dem Thema des Buches – und wurde auch gar nicht dafür verfaßt. K. Schüler entwickelte ein makroökonomisches Modell über die Beschäftigungsentwicklung in der ehemaligen DDR im Gefolge der Vereinigung, während M. Assenmacher und A. Förster die ostdeutsche Arbeitsmarktstruktur besonders unter dem Gesichtswinkel der regionalwirtschaftlichen und der Segmentationsproblematik untersuchen.

J. Wahl und B. Frischmuth sowie G. Maier diskutieren die Funktion des Finanzausgleiches für die Angleichung der Lebensverhältnisse in den alten und neuen Bundesländern.

Die vom Setzer und Riese zugrundegelegten sozialistischen Ökonomen kommen im Schlußabschnitt doch zu Wort. Folgend einer Diskussion von U. P. Reich und E. K. Seifert über Produktionstheorie nach dem Zusammenbruch der Planwirtschaften verwirft R. Mondelaers einfach alles. „Die chronische Krisensituation der Industriegesellschaften und die sich ver-

schärfende Krisensituation der Welt als Ganzes zeigen, daß alle Versuche gescheitert sind, auf der Grundlage der bestehenden Theorien und Methoden Analysen und Handlungsmethoden für die Mikro- und Makrosphäre zu entwerfen.“ H. G. Nutzinger führt geduldig aus, daß dem doch nicht so sei.

F. Reheis argumentiert im wesentlichen dahin, daß eine befriedigende sozialistische Wirtschaftsentwicklung infolge der außenpolitischen Gegebenheiten nicht zu erwarten gewesen seien, da sich die Sowjetunion zeit ihres Bestandes stets in der Situation einer belagerten Festung befunden habe. Auch hier läßt der Koreferent (G. Krause) dem Autor diesen summarischen Ansatz nicht durchgehen. Aber selbst, wenn man sich mit diesem begnügte, scheint die Aussage vollkommen unplausibel, da sowohl Deutschland wie Japan, trotz ihrer aggressiven Rüstungs- und Kriegspolitik in den dreißiger Jahren, respektable wirtschaftliche Leistungen vollbrachten, nicht zu reden von der ökonomischen Explosion nach dem 2. Weltkrieg, wiewohl ersteres längere Zeit sozusagen „Frontstaat“ gewesen war.

Alles in allem vermittelt der Band eine Fülle von interessanten und anregenden Beiträgen zum Transformationsthema, welche geeignet sind, die Forschung in diesem Bereich weiterzutreiben. Wiewohl das Buch auch Artikel enthält, die sich speziell mit den Problemen der ehemaligen DDR beschäftigen, ist es im Prinzip auf die allgemeine Transformationsproblematik angelegt. Die Studie von B. Wehner (Das Fiasko im Osten) beschäftigt sich ausschließlich mit den ökonomischen Folgen der deutschen Einigung und stellt angesichts der deprimierenden Wirtschaftslage in Ostdeutschland die heikle Frage, ob eine Wirtschaftspolitik denkbar gewesen wäre, die geringere Opfer in Ost und West gefordert hätte.

Wehner rekapituliert die Situation

um die Jahreswende 1989/90, als Wissenschaft, Politik und Publizistik eine rasche Überwindung der Wirtschaftsprobleme im Osten vor allem durch einen massiven Zustrom westlichen Investitionskapitals erwarteten. Als sich erwies, daß die Eingliederungsproblematik der Ostwirtschaft weit unterschätzt worden war, wurde diesem Umstand nur allmählich und sehr vorsichtig Rechnung getragen.

Ende 1991 ist das Arbeitsvolumen in Ostdeutschland um 50% gesunken. Zwar bedeutet das infolge der Einkommensübertragungen keinen Wohlstandsverlust, aber es zeigt sich, daß nur mehr rund die Hälfte des Gesamteinkommens aus der Region stammt. Die – trotz hoher staatlicher Subventionen – mangelnde Investitionsbereitschaft läßt die östliche Sachkapitalausstattung noch weiter unter den westlichen Standard zurückfallen. Es hat den Anschein, als müßten die Mittel für den Aufbau der östlichen Privatwirtschaft auch überwiegend durch den Staat aufgebracht werden – mit entsprechenden Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte. Die ursprüngliche Einkommensangleichung innerhalb von drei Jahren dürfte nach Meinung des Autors dreißig Jahre dauern. Die Inanspruchnahme der westlichen Einkommen wird einen inflatorischen Druck erzeugen, den man – wie Figura schon zeigt – durch restriktive Geldpolitik abfängt.

Natürlich sei die Bundesregierung Anfang 1990 unter dem Druck der Einwanderung gestanden. Wäre jedoch damals die Entwicklung korrekt prognostiziert worden, hätte ein anderer Weg gewählt werden können, etwa die Zahlung eines Solidaritätsbetrages an jeden ostdeutschen Bürger. Dadurch wäre nicht nur eine politische Geste gesetzt, sondern das ostdeutsche Einkommen gesteigert, vor allem aber Zeit für eine Transformation der östlichen Wirtschaft gewonnen worden, die dann in vieler Hinsicht eher der Marktwirtschaft entsprochen hätte als jetzt.

Wie die Dinge liefen, führten sie zum Zusammenbruch der ostdeutschen Industrie, welche, abgesehen von allen institutionellen Problemen, durch die neuen, hohen Lohnkosten sowohl in der BRD als auch im Osten konkurrenzunfähig geworden war. Die ostdeutschen Löhne entwickelten sich nämlich keineswegs dem Markt entsprechend, sonder näherten sich sehr rasch dem westlichen Niveau. Nun war die Vorstellung der „Lohnpeitsche“ schon im Westen problematisch, wie denn im Osten, wo alle Voraussetzungen für eine auf diese Weise erzwungene Produktivitätssteigerung fehlten.

Zwar sind die Entscheidungen schon gefallen, aber Wehner sieht noch wirtschaftspolitische Möglichkeiten. So könnte man das Unternehmerrisiko im Osten verringern, daß den Betrieben ertragsabhängige Steuern und Abgaben bis zur Höhe eventueller Bilanzverluste gestundet würden. Darüber hinaus wären nichtentnommene Gewinne nicht zu besteuern. Der Arbeitsmarkt wäre derart zu „flexibilisieren“, als Kündigungsvorschriften, einschließlich der Abfertigung, wegzufallen hätten und die Löhne an die Ertragsentwicklung der Betriebe zu binden wären. Weiters bliebe die schon erwähnte Solidarleistung erforderlich, da sie bewirken müßte, daß das ostdeutsche Lohnniveau wieder vom westlichen abgekoppelt wird. Letztlich sollte die Treuhandanstalt auch die Möglichkeit erhalten, Sanierungsfälle auszuschreiben und dazu Zuschüsse zu leisten.

Nun kann man sicherlich über alle diese Vorschläge diskutieren und auch die Dramatik der langfristigen Entwicklung dadurch etwas dämpfen, daß man – Versprechungen hin oder her – zur Kenntnis nimmt, es werde eben keine volle Ausgleichung der östlichen Landesteile geben; solche Unterschiede existieren schließlich überall und sind auch unbedenklich, wenn sie nicht – wie in Südtalien – zu permanenter Stagnation führen.

Aber alles das ändert nichts an der Tatsache, daß Wehner eine präzise Analyse des Problems geliefert hat, die ihre Faszination zwar vom Lauf der Ereignisse bezieht, aber vom Autor mit bestechender Klarheit, ja geradezu

spannend präsentiert wird. Wer über die ökonomische Vereinbarung Deutschlands reden will, muß das Buch gelesen haben.

Felix Butschek

WACHSTUM, ENTWICKLUNG ODER SELBSTZERSTÖRUNG?

Rezension von: Hans-Jürgen Harborth, *Dauerhafte Entwicklung statt globaler Selbstzerstörung: Eine Einführung in das Konzept des „Sustainable Development“*, edition sigma, Rainer Bohn Verlag, Berlin 1991, 124 Seiten, 19,80 DM, und Sigrun Preuss, *Umweltkatastrophe Mensch: Über unsere Grenzen und Möglichkeiten, ökologisch bewußt zu handeln*, Roland Asanger Verlag, Heidelberg 1991, 204 Seiten, 28,- DM.

Trotz der in den letzten Jahren wieder recht hohen Wachstumsraten – besonders in Westdeutschland – ist die kritische Diskussion um das Wirtschaftswachstum einerseits und die bis heute wenig befriedigende Entwicklung in der sogenannten Dritten Welt andererseits noch nicht verstummt. Nach einer Phase intensiven Analysierens der existierenden und kommenden Probleme gibt es seit einiger Zeit auch erste globale Ansätze zu einer Strategie der Problemlösung. In dem Buch „Dauerhafte Entwicklung statt globaler Selbstzerstörung“ von Hans-Jürgen Harborth wird das inzwischen schon facettenreiche Modell „dauerhafte Entwicklung“ vorgestellt. Angesichts der dort beschriebenen plausiblen Zusammenhänge und Forderungen stellt sich die Frage, warum eine Umsetzung dieses alternativen, weltweit ansetzenden Entwicklungspfades so schwer ist. Neben naheliegenden Antworten wie strukturkonservierenden sozio-ökonomischen und politischen Machtinteressen oder individuellen Wohlstands- und Bequemlichkeitsattitüden der Menschen in der ersten Welt, liefert Sigrun Preuss in

ihrem Buch „Umweltkatastrophe Mensch“ eine tiefgehende Analyse psychologischer Erklärungsansätze für die offensichtlichen menschlichen Erkenntnis- und Handlungsschwächen. Die beiden Bücher ergänzen sich insofern recht gut, so daß eine gemeinsame Behandlung sinnvoll erscheint.

Harborth beschreibt die prinzipiell schon seit 1798 mit dem Malthusschen Bevölkerungsgesetz beginnende Debatte um die langfristigen Entwicklungsperspektiven der Volkswirtschaften und diskutiert im historischen Kontext die verschiedenen Ansätze einer Theorie „dauerhafter Entwicklung“ (so den „Ecodevelopment-Ansatz“, den „Dag-Hammarskjöld-Bericht“ und den „Brundtland-Bericht“). Auf Einzelheiten dieser Konzepte muß hier nicht eingegangen werden, interessanter sind vielmehr die zugrundeliegenden Grundgedanken und die sich hieraus ergebenden Schlußfolgerungen. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Tatsache, daß das „... Modell einer weltweiten Industrialisierung nach dem Produktions- und Konsumtionsmuster der Industrieländer ... aus ökologischen Gründen nicht realisierbar (ist)“, und daß eine „... andere Entwicklung“, nicht nur für die Entwicklungsländer, sondern gerade auch für die Industrieländer ... dringend erforderlich und auch grundsätzlich machbar (ist)“ (S. 8). Wenn auch vielfältige Interessen von politisch-ökonomischen Machteliten und sicherlich auch die Wohlstandsbequemlichkeit der Menschen in den Industrieländern gegen eine solche revolutionäre Umorientierung sprechen, so macht die Problemkonstellation „Bevölkerungswachstum-Ressourcenerschöpfung-Umweltzerstörung“ einen grundsätzlichen Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft unumgänglich. Der heutige Lebensstandard in der westlichen Welt ist unter keinen Umständen demokratisierbar. Er ist vielmehr als oligarchischer Wohlstand (Harrod) zu begreifen. „Die Vorstel-

lung . . ., eine auf 10 oder 14 Milliarden Menschen angewachsene Weltbevölkerung könnte den energie- und materialintensiven Lebensstandard der heutigen Industrieländer nicht nur für alle erreichen und aufrechterhalten, sondern gar noch laufend weiter erhöhen, wird immer unglaubwürdiger“ (S. 10). Zwingend wird daher die inzwischen vermehrt diskutierte und eingeforderte generationenübergreifende Sicht (Jonas). Es wird immer offensichtlicher, daß künftige Generationen durch die jetzige Wirtschaftsweise um ihre Lebensqualität gebracht werden. Veränderungen sind deshalb nicht nur bezüglich der Entwicklungsstrategie in der Dritten Welt, sondern ebenso in der Lebensweise der Menschen in den Industrieländern angezeigt.

Zwischen den beiden Extrempolen eines ungebrochenen Fortschrittsoptimismus (etwa bei Hermann Kahn) und den immer wieder aktuellen Weltuntergangsszenarien können nun die Positionen der theoretischen Ansätze der „dauerhaften Entwicklung“ verortet werden. Folgende Elemente der aktuellen Diskussion sind für Harborth besonders hervorhebenswert (S. 71 f.): Neben der Beobachtung, Beschreibung, Messung und Deutung der relevanten Phänomene (der Umweltzerstörung z. B.) ist es im besonderen die Ursachenanalyse, die bis heute im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen steht. Mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sind die spätestens seit der Meadows-Studie zu den „Grenzen des Wachstums“ (1972) bekannt gewordenen bedingten Prognosen, die natürlich immer nur so gut sein können wie die ihnen zugrundeliegenden Prämissen. Spannend und weniger eindeutig wird es schließlich bei der Formulierung der Zielsetzung der zukünftigen Entwicklung und der daraus folgenden Formulierung entsprechender Handlungsstrategien. Das Ziel der dauerhaften Entwicklung ist zwar inzwischen, implizit und ex-

plizit, von einer ganzen Reihe nationaler wie internationaler Institutionen übernommen worden, allerdings sind „ . . . noch viele Präzisierungen erforderlich. Dies betrifft vor allem das Verhältnis der beiden Imperative ‚Wachstum‘ und ‚Entwicklung‘ zueinander“ (S. 82). Die häufige Verwendung eines „neuen“ Begriffes – hier der „dauerhaften Entwicklung“ – führt oft genug zu einer mehr und mehr sinnentstellenden oder oberflächlichen Füllung, ein Phänomen, wie es beispielsweise bei dem Begriff „qualitatives Wachstums“ ebenso zu beobachten ist. Trotz der vielfältigen Diskussionen muß zugestanden werden, daß es eine ausgearbeitete und abgestimmte Strategie der „dauerhaften Entwicklung“, die vor allem die zwei Seiten der gleichen Medaille „Unterentwicklung“ und „Überentwicklung“ gleichgewichtig berücksichtigt, noch nicht gibt (S. 85). Zu beachten sind in diesem Zusammenhang auch erhebliche gesellschaftlich-ökonomische Widerstände gegen ökologisch wünschenswerte Strukturveränderungen. Momentan ist nach Harborth folgender Diskussionsstand zu registrieren: „ . . . ein fast allgemeines ‚Bekenntnis‘ zum Vorsorgeprinzip; eine vorherrschende Skepsis gegenüber strukturverändernden Maßnahmen . . .; statt dessen die Erwartungen an eine ökologische Modernisierung . . .; und schließlich die Realität, die nach wie vor von kurativen, schadensbegrenzenden, kompensierenden Nachsorgeaktivitäten gekennzeichnet ist“ (S. 91).

In einem zusammenfassenden Ausblick resümiert der Verfasser abschließend die wichtigsten Gedanken: Bezogen auf die Zielsetzung „dauerhafte Entwicklung“ besteht weitgehende Einigkeit über eine Mindestbedingung, nämlich die Grundbedürfnisbefriedigung und die Erhaltung befriedigender Umweltbedingungen für alle gegenwärtigen und zukünftigen Menschen. Zwar läßt sich über den

konkreten Inhalt von Grundbedürfnissen endlos debattieren, sinnvoll erscheint angesichts millionenfacher Armut jedoch nur eine Definition, die genügende Nahrung, eine sichere Behausung, Gesundheit und eine gewisse Bildung beinhaltet (S. 95). Dieses geringe Standardniveau müßte sich – sogar mit der einen oder anderen notwendigen und sinnvollen Anhebung – auch bei steigenden Bevölkerungszahlen ohne ökologische Katastrophen realisieren lassen. Die Höhe des maximalen Wohlstands wird jedoch, weltweit gemessen an den derzeitigen Verbrauchsniveaus in der westlichen Welt, recht eng begrenzt bleiben. Dabei sind die Grenzen vorgegeben durch die Bestände und Bestandsveränderungen nicht erneuerbarer bzw. nicht ausreichend substituierbarer Ressourcen, durch die Bestände und Bestandsveränderungen erneuerbarer Ressourcen, durch Umweltbelastungen und -zerstörungen sowie die Zahl und Zunahme der Bevölkerung (S. 96).

Während erste Umsetzungsvorschläge zu einer Politik der dauerhaften, sozial- und umweltverträglichen Entwicklung beispielsweise für die Bundesrepublik bereits vorliegen (1), „... ist die Weltgesellschaft, die erst langsam zu begreifen beginnt, daß es objektive ökologische Maximalniveaus gibt, weit davon entfernt, sich um die Festlegung auch subjektiver Maximalniveaus zu kümmern“ (S. 99). Neben der offensichtlich noch dominanten Hoffnung auf den Erfolg einer Strategie des „weiter so“, die auf die schier unerschöpflichen Möglichkeiten des homo technicus und homo oeconomicus baut, und der schon progressiveren Strategie der ökologischen Modernisierung, d. h. der (von den meisten Parteien in Variation vertretenen) Weiterverfolgung der bisherigen Ziele und dabei gleichzeitig stärkeren Berücksichtigung ökologischer Aspekte, ist die erwähnte zwingende Strategie der Selbstbegrenzung – vor allem in den Überflußgesellschaften des

Westens – noch kaum diskutierbar, geschweige denn praktisch ausgeprägt (2). Das schwierigste Problem wird zweifellos der Abbau der gewohnt hohen Produktions- und Konsumstandards in den Industrieländern sein, „... ein Szenario, das spätestens dann akut wird, wenn alle Anstrengungen zur ökologischen Modernisierung sich letztlich als nicht rechtzeitig oder nicht ausreichend erwiesen hätten“ (S. 104). Dauerhafte Entwicklung ist demnach ein Entwicklungsziel für die Erste und Dritte Welt. Die garantierte Befriedigung von Grundbedürfnissen dort muß mit einem neuen Wohlstandsmodell auf reduziertem Niveau hier einhergehen.

„Wenn nicht die Industrieländer in glaubwürdiger und effektiver Weise bei sich selbst mit den beschriebenen Maßnahmen und Umstrukturierungen beginnen, werden die Entwicklungsländer sich verständlicherweise weigern, vom nun weise gewordenen Westen oder Osten irgendwelche Ratschläge über eine ‚andersartige‘ dauerhafte Entwicklung entgegenzunehmen“ (S. 108). Schon heute prognostizierte weltweite Wanderungsbewegungen werden nur bei einem hinreichend großen Abbau der Wohlstandsdifferenzen vermeidbar sein.

Sigrun Preuss belegt in ihrem Buch „Umweltkatastrophe Mensch“ eindringlich, daß rein technologische Rettungsversuche gegen die zunehmende Bedrohung der Lebensbedingungen der Menschheit durch Umweltzerstörung (rational-technische Bewältigungsstrategie) ebenso wenig hinreichend sind, wie das Nicht-wahrhaben-Wollen des bevorstehenden ökologischen Suizids durch ein „Handeln, als ob man nichts wüßte“ (irrationale Strategie des Verdrängens) (S. 39 ff.). Der ökologische Kollaps – sollte er dann tatsächlich eintreten – ist menschlichen Ursprungs, bedingt durch die sich im Laufe der Jahrhunderte entwickelte Allmachtsfiktion einer quantifizierten Herrschaft des

menschlichen Geistes über die Natur. Die Einstellungen, Werthaltungen, Verarbeitungsmöglichkeiten und Verhaltensbereitschaften der Menschen als der bisherigen Grundlage der massiven Zerstörungspolitik offenbaren innere psychologische Grenzen für das menschliche Handeln, die neben den bisher vornehmlich gesehenen ökologischen, ökonomischen und sozialen Grenzen des Wachstums diskutiert werden müssen. „Wie auch immer die exakte psychopathologische Klassifikation der Menschheit und ihrer Situation lauten mag, eines ist gewiß: Ihr Zustand ist mit Sicherheit als krank zu bezeichnen.“ (S. 34)

In mehreren Schritten durchdringt die Verfasserin die Probleme menschlicher Wahrnehmungs-, Bewertungs-, Verarbeitungs- und Handlungsfähigkeit. Zum einen stellt sich das Phänomen der Nicht-Erfahrbarkeit (S. 47 ff.) in dem Sinne, daß ökologische Zusammenhänge/Umweltschäden für den Menschen aufgrund der Komplexität, der räumlichen und zeitlichen Distanzen und der „schleichenden Art“ der kommenden Katastrophen (3) nur schlecht erfahrbar sind und durch mentale und motivationale Wahrnehmungsbarrieren verstärkt werden. Der Mangel in der Wahrnehmung zieht nahezu zwangsläufig die Nicht-Bewertbarkeit (S. 57 ff.) nach sich, Nicht-Erfahrbares läßt sich auch nicht bewerten. Untermauert wird dies zudem durch die Nicht-Verkraftbarkeit (S. 73 ff.) der Probleme, d. h. das menschliche Unvermögen, das Ausmaß der selbstverschuldeten Gefahr mit ihren gewaltigen Auswirkungen gefühlsmäßig zu verarbeiten. Das personale Unvermögen der Angstverarbeitung zeigt sich auch in verschiedenen Abwehrstrategien (Leugnung, Spaltung, Regression, Illusionierung, sprachliche Immunisierung). Das Wahrnehmen, Denken, Bewerten und sich daraus ergebende Verhalten sind einseitig linear und monokausal geprägt, im Ganzen ergibt sich so etwas

wie eine Nicht-Handlungsfähigkeit (S. 97 ff.).

Die Analyse der psychologischen Grenzen der Menschheit wirkt überzeugend und damit bezogen auf künftige Perspektiven durchaus erschreckend. Die Verfasserin konstatiert im folgenden, daß die beschriebenen, problemursächlichen Faktoren der Wahrnehmung, Bewertung, Emotion und des Verhaltens Inhaltsgegenstand der Psychologie sind und deshalb auch von dieser Disziplin Beiträge zur Modifikation unseres Verhaltens zu erwarten sind (S. 113). Dabei fällt allerdings dem Leser auf, daß die vorgeschlagenen Handlungsansätze (Beachtung der Ganzheitlichkeit, Formulierung einer ökologischen Ethik, Verbesserung der Erfahrbarkeit und Bewertungskompetenz, die emotionale Stabilisierung und das Lernen umweltfreundlichen Verhaltens) (S. 119–181) angesichts der Dimension der Probleme merkwürdig flach bleiben. An mehreren Stellen verweist die Autorin dann auch auf die eng gesetzten Grenzen der psychologisch ansetzenden Problemtherapie, denn „... selbst bei größtmöglicher Bereitschaft ist die Ausführung umweltgerechter Verhaltensformen unmöglich, wenn die Voraussetzungen dafür in den Umweltkonstellationen fehlen“ (S. 99 und auch S. 176 ff.). Soziale, politische und ökonomische Aspekte werden nur am Rande gestreift und deshalb in ihrer ebenfalls fundamentalen Bedeutung zu wenig gewürdigt.

Preuss verweist auf die allgemeine Notwendigkeit, daß die Menschen lernen müssen, „... mit der Angst zu leben, anstatt sie aus (dem) ... Bewußtsein zu eliminieren ... Nur mit einer derartigen Überwindung dieser inneren psychologischen Grenze kann die Menschheit einen Weg zum Überleben finden“ (S. 157). Zwingend ist deshalb der Aufbau eines völlig neuen behavioralen Musters. Die dazu notwendigen Handlungsanreize werden im Detail diskutiert (S. 180 f.), es muß für die

Menschen preiswerter, verhaltensökonomischer, im subjektiven Sinne angenehmer und, was die gesellschaftliche Resonanz angeht, attraktiver sein, umweltfreundlich zu handeln. „Der entscheidende Schritt für uns alle wird darin bestehen, ob wir die Balance finden zwischen Abwehr und Bewältigung“ (S. 194).

Zur Ausgangsfrage „Wachstum, Entwicklung oder Selbstzerstörung“? geben beide Bücher trotz sehr unterschiedlichen Inhalts und Herangehensweisen eine eindeutige Antwort. Weiteres Wachstum bei unveränderten Handlungsstrategien wird vielleicht kurz- und mittelfristig Wachstum der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nach sich ziehen, langfristig aber mehr oder weniger zwangsläufig zur Selbstzerstörung führen. Auf individueller Ebene muß deshalb gleichzeitig angesetzt werden, um Einstellungs-, Wertsetzungs- und Handlungsänderungen herbeizuführen, die letztlich weitere wirklich positive Entwicklung erst möglich machen. Die von Preuss vorgestellten psychologischen Ansätze zur Überwindung der inneren Grenzen des Menschen bezüglich Wahrnehmung und Bewertung von Problemen und für entsprechendes Handeln müssen dabei zweifellos am Anfang stehen. Aufbauend darauf müssen im gesellschaftlich-demokratischen Diskurs die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die notwendige sozial- und umweltverträgliche, dauerhafte Entwicklung geschaffen werden, wie sie bei Harborth umrissen werden. Die Umsetzung neuer Erkenntnisse und veränderter Werthaltungen in konkretes Handeln ist dabei der Kernpunkt. Beide Bücher sind als lesenswerte und weiterführende Lektüre zu empfehlen. Besonders die leserfreundlich geringe Seitenzahl und der glücklicherweise entsprechend günstige Preis versprechen beiden Bücher eine (hoffentlich) große Leserschaft. Bezogen auf den Inhalt stellen sie – angesichts der noch relativ jungen

Diskussion verständlich – erste wichtige Elemente einer dringend anzustrebenden theoretischen und praktischen Neuorientierung dar. Zudem belegen sie die Notwendigkeit eines interdisziplinären Analysierens komplexer Probleme und daraus zu entwickelnder umfassender neuer, problemadäquater Handlungsansätze (4). Die Kritik von sachverständiger Seite wird allerdings groß sein, gilt es doch letztlich Abschied zu nehmen von einem lieb gewordenen und scheinbar unabänderlichen Weg von Wachstum und Wohlstand in der Ersten Welt und – mit uneinlösbaren Versprechen einer gleichsam nachholenden Entwicklung gebändigter – Armut in der Dritten Welt. Die einfache Tatsache, daß alle Menschen auf einem endlichen Planeten leben und ein längerfristiges Überleben wohl nur gemeinsam und nicht gegeneinander möglich sein wird, nötigt früher oder später zum Umdenken und Umlenken. Deshalb kann diesbezüglich trotz eminenter Widerstände nicht früh genug damit begonnen werden.

Herbert Schaaff

Anmerkungen

- (1) Vgl.: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum '90, Im deutsch-deutschen Umbruch: Vorrang für sozialen und ökologischen Umbau (Köln 1990) 143–176.
- (2) Vgl.: Illich, I., Selbstbegrenzung: Eine politische Kritik der Technik (Reinbek 1980); Goudzwaard, B.; Lange, H. M. de, Weder Armut noch Überfluß: Plädoyer für eine neue Ökonomie (München 1990) 72 f.; Biedenkopf, K., Für eine ökologische Reform der Marktwirtschaft: Eine gesamtdeutsche Diskussion, in: Stratmann-Mertens, E.; Hickel, R.; Priewe, J. (Hrsg.), Wachstum: Abschied von einem Dogma. Kontroverse über eine ökologisch-soziale Wirtschaftspolitik (Frankfurt/M. 1991) 91 ff.
- (3) Vgl.: Böhret, C., Folgen: Entwurf für eine Politik gegen schleichende Katastrophen (Opladen 1990).

(4) Vgl. schon früh: Kapp, K. W., Erneuerung der Sozialwissenschaft: Versuch zur Integration und Humanisierung (Frankfurt/M. 1983); Orig. 1961); jetzt

wieder: Diefenbacher, H.; Ratsch, U., Verelendung durch Naturzerstörung: Die politischen Grenzen der Wissenschaft (Frankfurt/M. 1992).

KONSUMGENOSSENSCHAFTEN IN DER KRISE

Rezension von: Johann Brazda, *Der Rechtsformwandel bei Genossenschaften – am Beispiel der deutschen Konsumgenossenschaften*; Robert Schediwy, *Probleme des föderativen Verbundes der Konsumgenossenschaften in Frankreich*, Wiener Studien des Forschungsinstitutes für Genossenschaftswesen, Band 7, Eigenverlag des FOG, Wien 1991, 184 Seiten, öS 88,-.

Der größte Wirtschaftsprozeß der deutschen Rechtsgeschichte wurde zu Jahresbeginn in Frankfurt gegen ehemalige Manager der coop-Gruppe eröffnet. Gegenstand der Anklage sind unter anderem Bilanzfälschung, Untreue und Kreditbetrug. Die Verantwortlichen französischen Konsumgenossenschaften hingegen begingen ein in der Öffentlichkeit wenig beachtetes „stilles Begräbnis“. Sie hatten die Zentralinstitutionen sowie mehrere Regionalgenossenschaften ohne evidente persönliche Bereicherungsabsicht in den Ruin manövriert.

Der Zusammenbruch der Konsumgenossenschaften in Deutschland und Frankreich signalisiert das drohende Ende einer Idee, die in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts als Produkt des Wandels zur modernen Industriegesellschaft ihren Anfang nahm: Vor dem Hintergrund des gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Liberalismus sahen sozialreformerische Vordenker in den Konsum- und Kreditgenossenschaften eine Selbsthilfe zum Aufbrechen der Abhängigkeiten der unterprivilegierten Arbeiterbewegung. In dem Jahrhundert ihres Bestehens waren die Genos-

senschaften einem ständigen strukturellen Anpassungsdruck ausgesetzt. Einerseits zwangen die weltgeschichtlichen Ereignisse zur Neuorientierung; andererseits erforderte die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung nicht nur Reaktionsschnelligkeit, sondern vielmehr auch Antizipation zukünftiger Markttrends. Offensichtlich vermochten die meisten genossenschaftlich organisierten Unternehmen auf einen Wandel der politischen Rahmenbedingungen – etwa die Nahrungsmittelrationierung während der Weltkriege – weitaus effizienter – zu reagieren als auf ökonomische Veränderungen. Eine aktuelle Rundschau über Europa eröffnet ein weitgehend düsteres Bild: Das Überleben der Konsumgenossenschaften scheint nur in jenen Ländern gesichert, in denen die politische Willensbildung einen geschützten Markt für den Einzelhandel aufrechterhält (z. B. Italien). In anderen Ländern befinden sich Genossenschaften mehr oder minder konsolidiert in der Phase eines geordneten Rückzuges – ein Szenario, das derzeit für Österreich gilt. In führenden Industrienationen, beispielsweise in Belgien und den Niederlanden, haben die Handelsgenossenschaften überhaupt aufgehört zu existieren. Die historische Entwicklung der Konsumgenossenschaften in Deutschland und Frankreich bis zu ihrem Untergang bildet den Inhalt der beiden in diesem Band veröffentlichten Studien.

Im ersten Kapitel seiner Untersuchung der deutschen Genossenschaftsbewegung geht Brazda auf die unterschiedlichen ideologischen Positionen ein, die zum Entstehen der ersten bürgerlichen und sozialdemokratisch orientierten Selbsthilfeorganisationen geführt hatten. In diese Periode fallen auch der Gründungsboom, die Bildung von zentralen Institutionen sowie der Ausbau der Eigenproduktion. Den größten Aufschwung ihrer Geschichte verzeichneten die deutschen Konsumgenossenschaften während ihrer Ein-

bindung in die Bewirtschaftungspolitik des Ersten Weltkrieges und in den späten zwanziger Jahren (Kapitel 2). Den wesentlichen Grund für diese erfolgreiche Entwicklung sieht Brazda nicht zuletzt in den ökonomischen Vorteilen, die die Konsumgenossenschaften während dieser Inflationsjahre ihren Mitgliedern boten. Das genossenschaftliche Bewußtsein als Teil eines allgemeinen Klassenbewußtseins hingegen verlor im Zusammenhang mit der zunehmenden politischen und gesellschaftlichen Integration der Arbeiterschaft an Bedeutung. Nach der Gleichschaltung im Dritten Reich wurde 1945 eine einheitliche Konsumgenossenschaftsbewegung gegründet. Diese unterstellte sich zwar grundsätzlich den Gesetzen des Marktes und freien Wettbewerbes, konnte jedoch mit dem Strukturwandel im Einzelhandel nicht Schritt halten. Anfang der siebziger Jahre waren die veralteten Konsum-Läden nicht mehr wettbewerbsfähig. Die regionalen Genossenschaften konzentrieren sich daraufhin unter einer zentralen coop-Holding-AG. *Pari passu* wandelten sich auch fünf der sieben großen Regionalgenossenschaften zu Aktiengesellschaften um. Als strukturelle Schwächen der neuen Unternehmensgruppe betont Brazda, daß nur notleidende coop-Genossenschaften die Konzernierung mittrugen und daß der Rechtsformwandel nicht mit einer neuen Unternehmensstrategie verbunden war. So war die coop stets auf Zuschüsse ihrer Kapitaleigner, mehrheitlich der Bank für Gemeinwirtschaft sowie der Gewerkschaftsholding, angewiesen. Nachdem die beiden Hauptaktionäre aufgrund eigener Finanzschwächen ihre Anteile abgeben mußten, wurden Mitte der achtziger Jahre schwere Liquiditätsengpässe und die hohe Verschuldung des Konzerns evident. Darüber hinaus enthüllten Berichte eines deutschen Nachrichtenmagazins in den Jahren 1987 und 1988 abenteuerliche Firmen- und

Beteiligungskonstruktionen. Diese Berichte führten zum Rückzug der Gläubiger und letztlich zur Notwendigkeit der Veräußerung der einzelnen Unternehmensteile. Erfolgreich überlebt haben wenige lokale Konsumgenossenschaften. Brazda hebt als frühe Ursachen für das Scheitern der Konsumgenossenschaften den Nachkriegskonservatismus der Führung hervor, als rezente Gründe eine unkontrollierte Expansion und die Inkompetenz der Gewerkschaft als Eigentümer und Unternehmer (Kapitel 3). Auf die Machenschaften des coop-Vorstands bei Vernachlässigung des Stammgeschäftes geht der Autor nur kurz ein. Gerade diese Faktoren führten allerdings m. E. den zwar schwer angeschlagenen, aber grundsätzlich sanierungsfähigen Handelskonzern in die Katastrophe.

Zur Untersuchung der Krise der französischen Konsumgenossenschaften geht auch Schediwy im Kapitel 1 seiner Studie zu den Wurzeln der genossenschaftlichen Frühzeit zurück. Abgesehen von der überaus erfolgreichen Regionalorganisation Nancy erweisen sich die französischen Genossenschaften von Anfang an als relativ schwach. Den endgültigen Verlust ihrer Pionierrolle im Einzelhandel mußten die Regionalgenossenschaften nach 1945 im Wettbewerb gegen private Großfilialisten hinnehmen. Die häufig als kleine Familienbetriebe geführten Läden verloren bald ihr positives Image bei jüngeren und preisbewußten Konsumenten. Auch in Frankreich unterließ oder verzögerte die Führung längst fällige Investitionen in moderne Technologien und Humankapital. Methoden rentablen Managements wurden weitgehend negiert. Darüber hinaus behinderte die Dominanz der großen Regionalgenossenschaften gegenüber der relativen Schwäche der Pariser Zentralorganisationen die rechtzeitige Sanierung der notleidenden Unternehmensgruppe. Die Finanzierungs- und Verschul-

dungsprobleme kumulierten 1985 in der Selbstauflösung der Pariser Zentralen und der Einleitung von Insolvenzverfahren gegen fünf Regionalgenossenschaften. Die zentrale Erkenntnis der Schediwy'schen Analyse findet sich in Kapitel 3, in dem der Autor den Ablauf der Krise seit 1975 beleuchtet. Anhand der Protokolle des jährlichen Genossenschaftskongresses sowie zahlreicher Interviews mit früheren Führungskräften zeigt der Autor ein frappierendes soziologisches Phänomen: Bereits zehn Jahre vor dem Zusammenbruch waren sich die Betroffenen der Alarmsignale durchaus bewußt, die jeden Konkurs frühzeitig ankündigen. Doch paralyisierte die ungünstige Konstellation von Personen und Organisationen jede unternehmerische Initiative zum Abwenden des bevorstehenden Unterganges. Damit begreift Schediwy die Krise der französischen coop-Gruppe eher als sozialen Prozeß denn als rein ökonomisches Mißmanagement. Hätte der Autor der historischen Entwicklung der Konsumgenossenschaften allein eine betriebswirtschaftliche Kennzahlenanalyse aufgepfropft, wären nur die Konsequenzen, aber nicht die eigentlichen Ursachen ihres Zusammenbruches erklärt.

Zusätzlich hätte aber auch eine Untersuchung relevanter Indikatoren des Einzelhandels oder eine Käufergruppenanalyse interessante Fragestellungen eröffnet und einen Vergleich mit der österreichischen Konsumgenossenschaft ermöglicht. Als Mangel wird empfunden, daß der Darstellung der genossenschaftlichen Frühzeit zu Lasten der aktuellen Entwicklungen in beiden Studien relativ viel Raum gegeben wird. Dies, obwohl jene Periode bereits durch Standardwerke der genossenschaftlichen Literatur abgedeckt ist und von den Autoren kaum neue Quellen erschlossen wurden.

Alles in allem ist dieser Report ein spannendes Kapitel deutscher und französischer Genossenschaftsgeschichte, das die Autoren mit betroffenen machenden Originalzitate und Schlüsselaussagen der am Untergang Beteiligten würzen. Jedenfalls setzt das Buch ein deutliches Warnsignal, daß eine starke Marktposition – unabhängig von der Rechtsform des Einzelhandelsunternehmens – nicht vor dem Zusammenbruch schützt. Es bleibt zu hoffen, daß dieses Warnsignal auch in der aktuellen österreichischen Diskussion seine berechnete Beachtung findet.

Felicitas Scharmer

GESCHICHTE DER STEIRISCHEN ARBEITERKAMMER IN DER ERSTEN REPUBLIK

Rezension von: Heidemarie Uhl, Geschichte der steirischen Kammer für Arbeiter und Angestellte in der Ersten Republik, Europaverlag, Wien 1991, 340 Seiten, öS 280,-.

Der Kammerstaat – die für die österreichische Realverfassung so spezifische Form der Mitwirkung von gesetzlichen Interessenvertretungen der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der Landwirtschaft an der staatlichen Willensbildung – ist seit einiger Zeit in den Mittelpunkt politischer Auseinandersetzungen gerückt. Insbesondere die Institution der Arbeiterkammer wird aus sehr unterschiedlichen Motiven von den Oppositionsparteien, allen voran der FPÖ, aber auch von Teilen der ÖVP heftigst angegriffen. „Travniček, wozu brauchen wir das?“ Die berühmte Qualtingerfrage wird wieder einmal gestellt.

In einem solchen Augenblick scheint es mir besonders wichtig und angebracht, zu versuchen, von historischer Warte her eine Antwort auf die Frage nach Sinn und Daseinsberechtigung einer Einrichtung zu geben, die, gerade weil sie in der Geschichte Österreichs nach 1945 für viele zur Selbstverständlichkeit wurde, allzu wenig grundsätzlich überdacht wird. Heidemarie Uhl, Mitarbeiterin am Institut für Zeitgeschichte an der Universität Graz unter der Leitung von Prof. Helmut Konrad, gebührt aufrichtiger Dank für ihre Bemühung, am konkreten Beispiel der steirischen Arbeiterkammer dem Problemkreis der gesetzlichen Interessenvertretung der Arbeiter und Angestellten nachgegangen zu

sein. Es ist wahrhaftig ein weiter Weg von den ersten Forderungen nach einer Arbeiterkammer bis zum Modell der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft der Gegenwart. Umso staunenswerter, wie manche Probleme im Lauf von mehr als hundert Jahren gleichgeblieben sind.

Es begann wie so vieles in unserem Land mit dem ersten stürmischen Versuch, den Anforderungen einer heraufkommenden Industriegesellschaft gerecht zu werden, im Jahr 1848. Die Unternehmerseite konnte sich mit ihrer Forderung nach Errichtung von Handelskammern durchsetzen. Die Arbeitnehmerseite wollte für die Wahrung ihrer Interessen eine gleichartige Institution. In der Geschichte der österreichischen Arbeiterbewegung erscheint diese Forderung als ein erstes, punktuelles Lebenszeichen einer völlig entrechteten und zudem damals zahlenmäßig noch unbedeutenden Klasse. Es mußte erst zur militärischen Niederlage 1867 gegen Preußen kommen, daß sich die k. u. k. Monarchie zur Dekretierung von Grund- und Freiheitsrechten bequeme, darunter auch die Vereins- und Versammlungsfreiheit. Markstein für die Arbeiterbewegung wird die Erringung des Koalitionsrechtes 1870. Zum erstenmal wird es legal zulässig, „sich wegen gemeinsamer Einstellung der Arbeit zu verabreden, zur Durchsetzung besserer Arbeitsbedingungen mit Streiks zu drohen und Vereinbarungen zur Unterstützung der Streikenden zu treffen“. Das erste klar umrissene Konzept für eine Arbeiterkammerorganisation entstammt einem Memorandum aus dem Jahre 1872, dessen Inhalt von einer Volksversammlung der Wiener Arbeiter diskutiert und aufgrund mehrheitlicher Zustimmung an Reichsrat und Regierung übermittelt wurde. Die Forderung nach Einrichtungen, „die über sämtliche Arbeiterangelegenheiten Wünsche und Vorschläge in Beratung zu nehmen hätten, von der Regierung über die Arbeiter-

interessen berührenden Gesetzentwürfe um ihr Gutachten zu befragen wären, über die Arbeiterverhältnisse periodisch Bericht erstatten sollten und auch eine bestimmte Anzahl von Vertretern in den Reichsrat entsenden würden“, entspricht im wesentlichen der Einrichtung der Handelskammern.

In der Wirtschaftskrise nach 1873 versanden die Forderungen der Arbeitnehmer wieder in Vergessenheit. „Erst Victor Adler nimmt 1886 mit einem Beitrag über die Arbeiterkammern und die Arbeiter“ das Thema wieder auf. Es ist aber offensichtlich für die junge sozialistische Bewegung kein besonders wichtiges Anliegen. Andere Fragen wie vor allem das Wahlrecht oder auch die Nationalitätenfrage stehen im Vordergrund. Erst in der bereits vom Untergang gekennzeichneten Monarchie stellt Karl Renner in einem Artikel in der Arbeiterzeitung neuerlich die Frage zur Diskussion: „Die Unentbehrlichkeit von Arbeiterkammern in der Übergangswirtschaft“.

Es ist in erster Linie den Rahmenbedingungen des politischen und sozialen Umbruchs 1918–1920 zu verdanken, daß es Ferdinand Hanusch in einer Reihe von sozialpolitischen Pioniertaten gelingt, am 26. Februar 1920 das Gesetz über die Errichtung von Arbeiterkammern im Parlament einstimmig durchzubringen. Die Arbeiter und Angestellten sollen zu gleichberechtigten und gleichwertigen Staats- und Wirtschaftsbürgern werden. Die junge Republik Österreich soll auch ihr Staat sein. Die Arbeiterkammer

wird zum Symbol für die Integration der Arbeitnehmer in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Der Richtungskampf innerhalb der Arbeiterschaft zwischen Revolution und Evolution ist eindeutig entschieden. Mit dem Hinausdrängen der Sozialdemokratie aus der Regierung, dem Erstarken der konservativ-reaktionären Kräfte im Staat geht Hand in Hand das Bemühen der Herrschenden, die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Arbeitnehmerorganisationen wieder zurückzuschrauben.

„Aufräumen mit dem revolutionären Schutt“ heißt die Parole. Vielleicht haben auch auf Arbeitnehmerseite nicht alle von Anfang an begriffen, wie sehr der strukturelle gesellschaftliche und politische Wandel längerfristig die Stellung jedes einzelnen Arbeitnehmers verändern könnte und sollte. Massenarbeitslosigkeit, Wirtschaftskrise, Zerstörung der Demokratie im Jahr 1934 beenden den Versuch des Miteinander anstelle des Gegeneinander. Bundeswirtschaftskammerpräsident und späterer Bundeskanzler Julius Raab und ÖGB-Präsident Johann Böhm waren die beiden Männer, denen es gelungen ist, in der Zweiten Republik unter maßgeblicher Mitwirkung der Interessenverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein Modell der Sozialpartnerschaft aufzurichten, das bei allen Wenn und Aber, bei allen Fehlentwicklungen und bei aller Reformnotwendigkeit seine Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt hat.

Rupert Gmoser

LATEINAMERIKA UND NORD-AMERIKA: EINE HISTORISCHE GEGENÜBERSTELLUNG

Rezension von: Knud Krakau (Hrsg.), Lateinamerika und Nordamerika. Gesellschaft, Politik und Wirtschaft im historischen Vergleich. Campus Verlag, Frankfurt/New York 1992. 233 Seiten. DM 48,-.

Der vorliegende Band verfolgt das hoch gesteckte Ziel, eine historisch vergleichende Perspektive auf Latein- und Nordamerika zu entwickeln. Wer erwartet, daß hier die Endergebnisse eines breit angelegten, theoretisch fundierten wissenschaftlichen Projekts auf relativ knappem Raum vorgetragen werden, der wird enttäuscht. Es handelt sich „bloß“ um eine Sammlung von kurzen (zumeist zehn bis fünfzehn Seiten), einführenden Artikeln. Diese sollen historische und strukturelle Entwicklungen auf beiden Teilkontinenten erläutern und zur Erklärung der heutigen, auch im Bewußtsein der Europäer fest verankerten Zweiteilung der neuen Welt beitragen.

Der Herausgeber hält im Vorwort fest, daß die Segmentierung der wissenschaftlichen Disziplinen die Konzeption des Bandes erschwerte. Es gibt kaum auf Lateinamerika spezialisierte Sozialwissenschaftler und Historiker, die strukturelle Vergleiche mit Nordamerika verfassen. Umgekehrt trifft diese Aussage auch auf die Nordamerikanisten zu. Wer unmittelbar vergleichende Beiträge zu finden hofft, findet aus dem genannten Grund lediglich einen, nämlich zum Thema Rassenbeziehungen.

Der Ausweg, der gewählt wurde, besteht darin, zum einen wichtige The-

men parallel für Nord- und Lateinamerika von den jeweiligen Spezialisten behandeln zu lassen. Der eigentlich beabsichtigte Vergleich bleibt jeweils dem Leser überlassen. Diese Rolle wird zusätzlich dadurch erschwert, daß in mehreren Fällen unterschiedliche theoretische Ansätze zur Anwendung gelangten.

Zum anderen konnten die Themenbereiche Politik und Wirtschaft unter ihrem beziehungsgeschichtlichen Aspekt behandelt und als solche unmittelbar thematisiert werden. Das Fehlen eines resumierenden Schlußkapitels kann nach all dem bislang Festgestellten kaum noch Verwunderung hervorrufen.

Aus den insgesamt 17 Artikeln werden nicht nur die Unterschiede, sondern auch die Ähnlichkeiten deutlich, etwa in den Phasen der Entwicklung bis ins 19. Jahrhundert: Unterwerfung der Urbevölkerung, Besiedlung, Kolonialherrschaft, Konflikte der Europäer untereinander in und um die Neue Welt, Unabhängigkeitskriege, Bildung von Nationalstaaten, europäische Investitionen, Orientierung der Wirtschaft auf Exportprodukte, Bürgerkrieg, Einwanderungswellen.

Jeder Vergleich zwischen den Teilkontinenten beruht zwangsläufig auf einer Fiktion, nämlich auf jener der relativen Einheitlichkeit der verglichenen Bereiche. Insbesondere die Autoren, welche sich mit Südamerika befassen, sehen sich immer wieder dazu veranlaßt, auf die Vielfalt in ihrem Untersuchungsgegenstand hinzuweisen: auf die Unterschiede zwischen dem hispanischen und lusitanischen Südamerika, zwischen den Gebieten mit hohem europäischen (Chile, Argentinien, Uruguay, Süd-Brasilien) und jenen mit hohem indianischen und Mestizen-Bevölkerungsanteil (Andenländer, Zentralamerika, Mexiko) usw. hinzuweisen. Aber auch in Nordamerika waren und sind die interregionalen Differenzen erheblich. Insbesondere in der Zeit bis zum Bürgerkrieg wie-

sen die Südstaaten der USA viele strukturelle Merkmale auf, welche auch die Länder Lateinamerikas prägten: Großgrundbesitz, Plantagenwirtschaft, Anbaumonokultur, Sklaverei, Abhängigkeit vom Weltmarkt, politische Macht in den Händen der dünnen weißen Pflanzer-Oberschicht, Dezimierung und Marginalisierung der Urbevölkerung.

Fünfhundert Jahre nach der Wiederentdeckung des Doppelkontinents wird in Tageszeitungen und Magazinen die Frage erörtert, welche Folgen die Eroberung durch die Europäer und die folgende Kolonialherrschaft nach sich zogen. Im vorliegenden Band befaßt sich H. Pietschmann mit dem kolonialen Erbe der lateinamerikanischen Staaten.

Die gewaltsame Eroberung und die folgenden Bürgerkriege, vor allem aber die dadurch verursachte Zerstörung der überkommenen Ordnung und der ziemlich prekären Lebensgrundlagen (hohe Bevölkerungsdichte im andinen und im mexikanischen Hochland!), die aus Europa eingeschleppten Krankheiten, die Versklavung und die Zwangsarbeit führten eine demographische Katastrophe herbei. Das Massensterben unter der Urbevölkerung hielt in zeitversetzten Schüben bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts an und bewirkte einen Rückgang der indianischen Bevölkerung um 90 bis 95 Prozent. Mittel- und Südamerika wurden so zu extrem dünn besiedelten Gebieten und blieben dies bis ins 19. Jahrhundert.

Pietschmann unterscheidet weiters zwischen einem gemeinsamen, ziemlich einheitlichen iberischen Erbe und einem äußerst vielfältigen und regional stark differenzierten Erbe, das un-

mittelbar aus den kolonialen Situationen hervorging.

Zum iberischen Erbe zählen in erster Linie die hervorragende gesellschaftliche und politische Stellung der Kirche, eine zentralistische politische Tradition als Ausfluß des iberischen Absolutismus, damit zusammenhängend eine schwerfällige Bürokratie und der juristische Formalismus in der Verwaltung. Aus der Tradition der Clan- und Klientelverbände resultierten die Neigung zu informeller Einflußnahme und Machtausübung, die Einbettung der Einzelperson in dominierende soziale Beziehungen und die starke Stellung von partriarchalischen Führungspersönlichkeiten.

In bezug auf das koloniale Erbe lassen sich nur wenige Gemeinsamkeiten herausarbeiten. Die viele Generationen währenden, ungeheuren menschlichen Leiden der Urbevölkerung ließen Apathie und Melancholie zu dominanten Zügen der andinen Volkskultur werden. Die extrem dünne Besiedlung begünstigte extensive Lösungen wirtschaftlicher Probleme, etwa die Entstehung des Großgrundbesitzes, und veranlaßte zum gewaltsamen Import von Millionen versklavter Afrikaner. Eine zahlenmäßig schwache, aus Europa stammende Oberschicht beherrschte eine überaus heterogene Bevölkerung. Ein ganz Spanisch-Amerika umfassendes Gemeinbewußtsein fehlte völlig, wodurch die Konföderationsversuche nach den erfolgreichen Unabhängigkeitskriegen zum Scheitern verurteilt waren.

Aus dieser Darstellung ist zu erkennen, daß das iberische und das koloniale Erbe in vielerlei Hinsicht bis in die Gegenwart nachwirken.

Michael Mesch

LIEBER WIESENGRUND ALS AUERLEBNIS

Rezension von: Rudolf Burger, *Abstriche vom Guten und Schönen im Grünen*, Sonderzahl Verlagsges. m. b. H. 1991, Paperback, 150 Seiten, öS 198,-.

Wo die „Eingriffe“ längst nicht mehr Tabu und Einverständnis verletzen und die „Stichworte“ stumpf geworden sind, wären wohl „Abstriche“ zu machen. Hinter der vordergründigen Desillusionierung, die dem herrschenden Zeitgeist Tribut zollt, lugt dabei keck zündelnder Widerspruch hervor, trotzig bewahrte Kindlichkeit, die das Spiel mit dem Feuer der Utopie nicht lassen will. Im dritten Wortsinn schließlich haben Abstriche der Diagnose, dem quasimedizinischen Befund zu dienen, der bekanntlich als positiv empfunden wird, wenn er negativ ist.

Mit anderen Worten: „Teddy Adorno is alive and well and living in Vienna“.

Wer Rudolf Burgers neues Buch liest, kann sich eines nostalgischen Seufzers nicht entbrechen: Ja, genau das war es, was vor zwanzig Jahren so viele erreichen wollten. Genauso brillant, sprachmächtig und tiefsinnig mit Doppel- und Dreifachbedeutungen, jonglierend wollten sie schreiben. Manche kamen der Perfektion ziemlich nahe. Kurt Greussing etwa, der längst zum Iranisten mutiert ist, oder Peter Kowalski. Enorme philosophische Belesenheit, feinstes Sprachgefühl und ein leiser Anhauch von Snobismus waren die Grundvoraussetzungen, um wenigstens temporärer Bewohner des „Grandhotel Abgrund“ zu werden. Freilich: nicht jeder versteht es, sich als Abkömmling genuiner Dogmen zu gerieren – und kaum einer hat

die Konsequenz aufgebracht, wie Rudolf Burger den einmal eingeschlagenen Weg „auszubauen und zu vertiefen“. In diesem Sinn sind Burgers „Abstriche“ in der Tat ein nostalgisches Fest- und ein Lesevergnügen. Seine Sprachkunst und seine Themata haben nichts Epigonales, sie stellen sich den Herausforderungen der Gegenwart, auch wenn ihr Bezugsrahmen mit Hegel und der Frankfurter Schule fest vorgegeben ist.

„Die großen Utopien sind alle am Ende, doch nicht Kriege haben sie verhindert oder Konterrevolutionen sie zerstört, sondern der Alltag hat sie zerfressen“, resümiert Burger gleich im Einleitungssessay. Und: „Der Marxismus ist in einer Weise gescheitert, die paradox seine Grundannahme bestätigt: die von der Dominanz der Ökonomie über die Politik“. „Die Weltgeschichte ist das Weltgericht“ – das war seit Schiller das Credo aller Revolutionäre. Jetzt hat sie ihr Urteil gesprochen, man soll sich nicht beschweren. Es war, man hat es selber gesagt, sogar gesungen, das „letzte Gefecht“. Prägnanter und witziger ist kaum je ein Resümee des Revolutionsjahres 1989 gezogen worden.

Freilich: manche der Signale, die Rudolf Burger hier etwa zeitgleich mit den zur Selbstbefreiung schreitenden Völkern vernimmt, scheinen ihm kurz zuvor noch nicht allzulaut in den Ohren geklungen haben. Der Aufsatz: „Ein herrlicher Sonnenaufgang oder die Tugend und der Terror“ verharmlost mit Berufung auf Hegel das dem modernen Totalitarismus schon recht nahe jakobinische Schreckensregiment in einer Art, wie das der klassischen linken Lesart vor 1989 entspricht. (Diese hatte dabei bekanntlich auch Entlastungsfunktion für die sogenannte Oktoberrevolution zu leisten.) Während Karl Popper von Burger wohlwollend als „Lieblingsphilosoph der späten Sozialdemokratie und reiferen Jugend“ abgetan wird (S. 39), weiß der Philosoph nicht ohne Unter-

ton der Bewunderung zu vermeiden, daß der Guillotine „die Einfachheit und Universalität eines Axioms eignet: sie besteht aus den geometrischen Elementarfiguren Kreis, Rechteck und Dreieck“ (S. 53). Hier soll nun Burger gewiß nicht unterstellt werden, die von ihm selbst deklarierte „rationalistische Kälte des Terrors“ zu befürworten (etwa nach jener Metapher, wo gehobelt wird, fallen Späne, die so große Rolle bei der Legitimierung der stalinistischen Opfer beim „Aufbau des Sozialismus“ gespielt hat). Aber die Art, wie er die „qualvoll-endlose Hinrichtung des Damians von 1757, der Ludwig XV. einen Kratzer zugefügt hatte“, mit der „Serie luzider Schocks“ (sic!) des revolutionären Terrors kontrastiert, weist ihn doch als Meister des Euphemismus aus (S. 53). Freilich, der Beitrag stammt vom März 1989, ist also rückschauende Revolutionsfeier für 1789. Aber daß darin der Terror als quasi unverzichtbares, ja geradezu beneidenswertes historisches Erbe figuriert, verwundert schon ein wenig. Burger stellt zuletzt (S. 57) die Frage, was es für das Selbstbewußtsein eines Volkes wie des österreichischen oder deutschen bedeute, „wenn es niemals als freies vor seiner eigenen Freiheit erschrak, sondern immer nur vor seinen Herren?“ Man könnte hier spontan einige Völker nennen, etwa die Schweden oder Schweizer, die auch ohne solche blutige Tradition ein beachtliches Selbstbewußtsein erkämpft haben . . .

„Moral ist etwas für die kleinen Leute und sie sorgt dafür, daß sie kleine bleiben.“ „Sie spart Kosten der Repression, indem sie diese die Individuen an sich selbst verrichten läßt, gleichsam in unbezahlter Heimarbeit.“ Mit diesen brillanten Einleitungssätzen fängt ein (Rezensions-) Beitrag an, der dem guten altlinken Topos des Antiphilistertums huldigt. Opfer ist der christliche Ethiker Robert Spaemann, dessen Vorstellungswelt Burger wie die „Hausord-

nung eines Seniorenheims“ erscheint. „Hier werden wieder Bindungen gepredigt und das zerrissene Bewußtsein der Moderne durch sanftes Handauflegen geheilt.“ Schön formuliert – aber Burgers materialistisches Eintreten für ein „Glück, das endlich ist, dafür aber real und im Diesseits“, ist ganz auf die Lächerlichmachung des biedereren Christenmenschen gerichtet und reflektiert nicht im geringsten die zwischenmenschlichen Reibungsflächen der modernen Selbstentfaltungsethik.

Auch dort, wo Burger sich dem „Verschleiß gleichsam naturwüchsiger Moralressourcen“ zuwendet, der Erschöpfung traditionaler Sinn- und Verpflichtungssysteme durch den liberalkapitalistischen Wirtschaftsprozeß, wird übrigens die „Tugend des Terrors“ (Saint-Just und Robespierre) für ihn zum Faszinosum. Hier freilich ringt er sich zum klaren Satz durch: „Die Politik spielt sich im Relativen ab und führt immer dann zu Katastrophen, wenn sie Ideale verwirklicht und moralisch rein bleiben will“ (S. 89).

Was „das Grüne“ betrifft, das Burger immerhin im Titel hat, so hält er es, man verzeihe den Kalauer (1) hier eher mit dem Wiesengrund als mit der Aubesetzung. Letztere ist für ihn ein „Initiationserlebnis“, das er sich offenbar gerne erspart hat. Seine Polemik gegen Freda Meissner-Blau entbehrt nicht der billigen Gags („alternatives Denken als Alternative zum Denken“, die „aufgeregten Phrasen, welche die ökologistische Literatur ebenso unerträglich machen wie die Zustände, die sie beschreibt“, „Warnungs- und Erweckungsprosa“ etc.) Indem Burger aber den grünen Realloflügel anhand eines Buches von Joschka Fischer als „realistisches Modernisierungsprogramm für die deutsche Industrie“ denunziert, kokettiert er gerade mit den Borniertesten der Grün-Alternativen, denen ihre Wahlsiege von den vermorschten Regierungsparteien auf den Tisch gelegt werden müssen, weil sie selbst eher Wählervertreibung praktizieren.

Fischers Feststellung, der Kapitalismus hat gewonnen, „der linke Antikapitalismus ist tot“, und sein Hinweis auf die gattungsbedrohenden Gefahren führt Burger reflexhaft zur Zitierung Wilhelms II.: „Ich kenne keine Parteien mehr, ich kenne nur Deutsche“ (mit augenzwinkernder Parallele von Entente und Ozonloch).

„Fischers Programm ist nicht radikal, sondern rabiat – und gerade deshalb hat es Aussicht auf Erfolg“ (S. 85). Mit derlei kunstvollen Pirouetten versteht es Burger, den Anspruch auf eine kritische Avantgardeposition mit weltweisem Zynismus zu verbinden (Star Wars oder Save the Earth Programm, „verdienen kann man an beidem“). „Umwelt als Wachstumsbranche“: Burger konzidiert Fischer mit dieser Orientierung als praktischer Politiker absolut recht zu haben, sympathisiert aber auch mit dem Versuch der „Besten der Grünen“, die Welt noch einmal zu poetisieren – woraus das gespannte Verhältnis zwischen romantischer Basis und realistischen Funktionären sich „für die Logik dieser Partei als konstitutiv“ ergebe (S. 90). Eben diesen „Besten“ wird freilich auf der nächsten Seite (ebenfalls in einem Falter-Aufsatz aus 1989) irriert zugeschrieben, „ihre geradezu lähmende Friedfertigkeit mit eiferner Militanz“ zu vertreten – auch ist Burger „gegen ihr Pathos allergisch, das jedem auf die Nerven geht, der nicht von Rohkost lebt“ („der Kothurn verrät die Zwerge“ [S. 91]).

Das Beste, was man bei der Lage der Dinge erhoffen kann, wäre eine unter dem Druck der Grünen renovierte So-

zialdemokratie, gerade weil die keine Perspektiven bietet, wenigstens „keine fundamentalen“, seufzt uns der skeptisch gewordene linke Ministerialrat, der zum Professor geworden ist, auf Seite 96 zu. Da aber fragt man sich wieder: Warum muß er sich das linkshegelianische Federl an den Hut stecken und spricht so böse vom braven Popper?

Ersparen wir es uns, weiter in den Widersprüchen des edlen Rudi Burger herumzustochern. Thomas Pluch hat ihm eine „dandyistische Haltung“ vorgeworfen, und nachdem Burger diesen Vorwurf „gerne annimmt“ (S. 97), belassen wir es dabei. Genießen wir die funkelnden Paradoxien der „Abstriche“, machen wir still unsere eigenen Abstriche von dem, was da allzu wortbeliebt und narzißtisch formuliert wird, und stellen wir das hübsche Buch neben unsere Adornos und Horkheimers, die vor ein paar Jahren in die hintere Reihe des Bücherschranks gewandert sind, ohne uns deshalb unlieber zu werden. Der Rudi Burger, das ist eben doch noch ein allzeit Getreuer . . .

Robert Schediwy

Anmerkung

- 1 Theodor Adorno hieß eigentlich nach seinem Vater Wiesengrund. Er wählte aber für seine Publikationen den Namen der Mutter, die ihre Abkunft auf ein Genueser Dogengeschlecht zurückführte (vgl. G. P. Knapp; Th. W. Adorno [Berlin 1980], sowie Peter v. Haselbergs Aufsatz im Adorno-Sonderband von Text und Kritik [München 1977] 7 ff).

ANKÜNDIGUNG EINER WISSENSCHAFTLICHEN TAGUNG

Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren

Die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien veranstaltet am 23. und 24. November 1992 eine wirtschaftswissenschaftliche Tagung zum Thema „Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren“.

Tagungsprogramm

Montag, 23. November 1992

Vormittag: Dr. Peter Sturm, OECD, Paris: „Die Wirtschaftsentwicklung in den OECD-Staaten und der Einfluß der Wirtschaftspolitik“.
Diskutant: Univ.-Prof. Dkfm. Hans Seidel, Wien.

Pause

Univ.-Prof. Dr. Helmut Frisch, TU-Wien: „Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik – Konsequenzen und Ergebnisse.“
Diskutant: Univ.-Prof. Dr. Gunther Tichy, Universität Graz
Diskussion.

Nachmittag: Die Erfahrungen kleiner europäischer Länder.
Holland: Dr. G. Zalm, Centraal Plan Bureau, Den Haag
Schweden: Dr. Gösta Dahlström, LO, Stockholm
Schweiz: Univ.-Prof. Dr. Silvio Borner, Universität Basel

Pause

Österreich: Univ.-Doz. Dr. Andreas Wörgötter, Institut für Höhere Studien, Wien.
Diskussion

Dienstag, 24. November 1992

Vormittag: Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Franz, Universität Konstanz:
„Vollbeschäftigung als Ziel und Arbeitsmarktpolitik unter
geänderten Bedingungen“.
Diskutant: Univ.-Doz. Dr. Peter Rosner, Universität Wien.
Diskussion

Pause

Univ.-Doz. Dr. Manfred Prisching, Universität Graz: „Neue
Tendenzen im Bereich von Interessenvertretung und Sozi-
alpartnerschaft: Auswirkung auf Arbeitsmarkt-, Lohn-
und Einkommenspolitik.“
Diskutant: Univ.-Prof. Dr. Werner Meissner, Leiter des
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des
DGB, Düsseldorf.
Diskussion
Zusammenfassung der Ergebnisse.
Ende ca. 13 Uhr.

Diese Veranstaltung wird im Bildungszentrum der Kammer für Arbei-
ter und Angestellte für Wien, Theresianumgasse 16–18, 1040 Wien, abge-
halten. Anmeldekarten werden im September versandt bzw. auch der
Ausgabe 3/1992 von „Wirtschaft und Gesellschaft“ beigelegt. Die Teil-
nahme an der Veranstaltung ist kostenlos.