

Wirtschaft und Gesellschaft

Sozialwissenschaftliche
Bibliothek
Arbeiterkammer Wien

17. Jan. 2007

73 606

Inhalt

Editorial

Binnenmarkt für Dienstleistungen –
eine Vollendung?

Bruno Rossmann

Vermögensbesteuerung in Österreich –
Reform der Bewertung von Grundvermögen

O. Farny, G. Lunzer, M. Saringer, N. Wagner
Unternehmensbesteuerung:
der Steuerwettbewerb in der EU

Martin Heintel

Regional Governance:
Modetrend oder brauchbare Theorie?

Hans Seidel

Das Defizit in der
US-Leistungsbilanz

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

32. Jahrgang (2006), Heft 3

Inhalt

Editorial

Binnenmarkt für Dienstleistungen – eine Vollendung? 275

Bruno Rossmann

Vermögen und Vermögensbesteuerung in Österreich – Bestandsaufnahme
und Reform der Bewertung von Grundvermögen 283

Otto Farny, Gertraud Lunzer, Martin Saringer, Norman Wagner

Der Steuerwettbewerb in der Europäischen Union im Bereich der
Unternehmensbesteuerung seit der letzten Erweiterung 313

Martin Heintel

Regional Governance: Modetrend oder brauchbare Theorie? 345

Hans Seidel

Das Defizit in der US-Leistungsbilanz 369

Kommentar

Felix Butschek

Weltbild und Wirtschaftswachstum 387

Bücher

Hermann Scheer, Energieautonomie: Eine neue Politik für erneuerbare
Energien; Michael Common, Sigrid Stagl, Ecological Economics:

An Introduction; Niko Paech, Nachhaltiges Wirtschaften jenseits von
Innovationsorientierung und Wachstum: Eine unternehmensbezogene
Transformationstheorie (Helge Peukert) 405

Heinz-J. Bontrup, Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische
Wirtschaft (Christa Schlager) 412

Pierre L. Siklos (Hrsg.), The Economics of Deflation (Thomas Zotter) 416

Pietra Rivoli, The Travels of a T-Shirt in the Global Economy: An Economist Examines the Markets, Power, and Politics of World Trade (Christian Bellak)	419
Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller, Emmerich Tálos, Politik in Österreich. Das Handbuch (Michael Mesch)	422
Wolfgang Mueller, Die sowjetische Besatzung in Österreich 1945-1955 und ihre politische Mission; Wolfgang Mueller, Arnold Suppan, Norman M. Naimark, Gennadij Bordjugov (Hrsg.), Sowjetische Politik in Österreich 1945-1955 (Klaus Mulley)	427
Harald Zschiedrich, Ausländische Direktinvestitionen und regionale Industriecluster in Mittel- und Osteuropa (Michael Tolksdorf)	431
Helmut Frisch 1936-2006	432

Unsere AutorInnen:

Otto Farny ist Leiter der Abteilung Steuerrecht der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Martin Heintel ist ao. Universitätsprofessor am Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien.

Gertraud Lunzer ist Mitarbeiterin der Abteilung Steuerrecht der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

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

Martin Saringer ist Mitarbeiter der Abteilung Steuerrecht der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Hans Seidel ist Honorarprofessor an der Universität Wien. Er leitete von 1973 bis 1981 das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und von 1984 bis 1990 das Institut für Höhere Studien (IHS).

Norman Wagner ist Mitarbeiter der Abteilung Steuerrecht der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Editorial

Binnenmarkt für Dienstleistungen – eine Vollendung?

Die wirtschaftspolitische Diskussion in der Europäischen Union war in den vergangenen Jahren maßgeblich vom Thema Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen geprägt. Entzündeten sich 2002/2003 am Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) heftige Debatten, so stand in der unmittelbaren Vergangenheit die Frage der vollen Umsetzung des Binnenmarkts für Dienstleistungen in der EU selbst im Zentrum. Mit dem ursprünglich von Frits Bolkestein vorgelegten Entwurf für eine Richtlinie für die Vollendung des Binnenmarkts für Dienstleistungen unternahm die Europäische Kommission im Jahr 2004 einen entscheidenden Anlauf, bestehende Unterschiede in den nationalen Regulierungssystemen zu schleifen, um so den freien Dienstleistungsverkehr in der EU endlich zu verwirklichen. Die genannte Problematik gewann angesichts der 2004 erfolgten EU-Erweiterung um zehn neue Mitgliedsstaaten zusätzlich an Brisanz. Deren beträchtliches wirtschaftliches Entwicklungsgefälle zu den alten Mitgliedsstaaten verstärkte Befürchtungen, dass die Dienstleistungsfreiheit zu Lohn- und Sozialdumping führen werde. Nach zwei Jahren intensiver politischer Debatte, in welcher dem Europäischen Parlament – unterstützt durch den politischen Druck einer breiten Allianz von Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen – eine Schlüsselrolle zukam, und einem negativen Verfassungsreferendum in Frankreich, bei dem der „Bolkestein-Hammer“ als Symbol für ein rein marktliberal ausgestaltetes Europa firmierte, wurde Ende Mai 2006 die Richtlinie von den Mitgliedsstaaten politisch abgesegnet. Derzeit deutet alles darauf hin, dass auch das EU-Parlament dem von ihm wesentlich mitgestalteten Entwurf noch vor Jahresende zustimmen wird.

Mittlerweile führt die EU-Kommission bereits eine Konsultation zur Zukunft des Binnenmarkts durch. Dabei soll eruiert werden, welche weiteren Maßnahmen zur Durchsetzung eines einheitlichen Binnenmarkts insbesondere für Dienstleistungen notwendig sind.

Für manche BeobachterInnen überraschend und in dieser Qualität neu war die Vehemenz der politischen Auseinandersetzung. Der liberale Mainstream in der EU war sichtlich irritiert, dass die theoretische Grundüberzeugung, wonach der Abbau von Marktzugangshemmnissen zu mehr Handel und damit Wettbewerb führe, was sich wiederum

über Preissenkungen und Innovation in mehr Wachstum und Beschäftigung niederschläge, so massiv angezweifelt werden konnte. Die Einwände von Gewerkschaften und anderen, wonach der zu erwartende Deregulierungswettbewerb erstens nicht die erhofften Wachstumseffekte zeitigen würde und zweitens zu einem Absinken von Arbeitsstandards und Löhnen, Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz führen würde, wurden als irrationale Ängste abgetan.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht sind die relevanten Fragen daher folgende: Erstens, stimmt die liberale Hypothese, dass die Öffnung der Dienstleistungsmärkte zu mehr Wachstum und Beschäftigung führt? Zweitens, führt die zu erwartende Intensivierung des Wettbewerbs zu einem Absinken von Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards? Und drittens, welche Grundsätze einer sozial- und umweltverträglichen Fortentwicklung des Binnenmarkts für Dienstleistungen lassen sich definieren?

Liberalisierung = mehr Wachstum und Beschäftigung?

Die Europäische Kommission hat im Zuge der Diskussion um die Dienstleistungsrichtlinie eine Reihe von Studien zur Abschätzung der wirtschaftlichen Effekte beauftragt. Die bekanntesten wurden vom niederländischen Centraal Planbureau und der dänischen Forschungsgesellschaft Copenhagen Economics erstellt. Eine Studie jüngerer Datums legte das Europainstitut der WU Wien im Auftrag des BMWA vor. Die Studien kommen zum Ergebnis, dass der zu erwartende – einmalige – Wachstumseffekt einer Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie unter einem Prozent liegen wird. Für das zusätzliche Beschäftigungswachstum wird ein mittlerer Wert von 600.000 Stellen für die EU-25 angegeben. Gewiss, 600.000 Arbeitslose weniger wäre wünschenswert, so sich die Prognose erfüllt. Aber nur zur Erinnerung: Die offene Arbeitslosigkeit in der EU-25 liegt bei rund 17,5 Mio. Personen. Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie würde die Zahl der Arbeitslosen im besten Fall also um rund 3,5% auf 16,9 Mio. verringern. Angesichts dieser Zahlen fällt es schwer, die von der Europäischen Kommission aber auch der österreichischen Regierung vorgebrachte Argumentation, wonach von der Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit in Europa ein entscheidender Impuls für Wachstum und Beschäftigung ausgehen würde, ernst zu nehmen.

Das trotz Binnenmarkt und Währungsunion schwache Wirtschaftswachstum der EU in den letzten zehn Jahren gehört zu den mittlerweile auch von *Mainstream*-ÖkonomInnen anerkannten wirtschaftlichen Rätseln der jüngeren Wirtschaftsgeschichte. Allen optimistischen Prognosen zum Trotz lässt sich ein direkter Effekt des Binnenmarkts

auf Wachstum und Beschäftigung nicht nachweisen. Woran liegt das? Es sei die These gewagt, dass dies maßgeblich mit der einseitigen theoretischen Konzeptualisierung des Binnenmarkts zu tun hat. Auf den entscheidenden Punkt hatte schon der Cecchini-Bericht im Jahr 1988 hingewiesen: „Macroeconomic policy has to be set on a coherent, growth-oriented strategy. The White Paper [Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarkts 1985, Anm. d. Verf.] represents a policy aimed at making the supply potential of the Community economy more flexible and competitive. The counterpart in terms of the demand side needs to be clearly agreed among policy-makers and credibly communicated to business and public opinion.“

Demgegenüber ging die Mehrzahl der ÖkonomInnen von einem angebotsseitigen Wirkungsmechanismus aus. Demzufolge führt der Abbau von Marktzugangsschranken zu einer Zunahme der Handelsflüsse. Die Ausweitung des Handels bewirkt erstens infolge des Lukrierens von Größenvorteilen der Produktion und der internationalen Arbeitsteilung eine Beschleunigung des Produktivitätswachstums. Ohne Betrachtung der Nachfrageseite muss sich dies auch in zusätzlicher Produktion und Beschäftigung sowie verstärkten Investitionen niederschlagen. Der zweite angenommene Wirkungskanal gesteigerter Handelsströme führt über die Zunahme des Wettbewerbs. Die Beseitigung von Marktein- bzw. -austrittsbarrieren führt demnach zu mehr Wettbewerb zwischen den Unternehmen. Das schlägt sich in sinkenden Preisen und Gewinnspannen nieder. Gesunkene Preise erhöhen wiederum die Produktnachfrage und damit den Output. Zum anderen reagieren die Unternehmen auf den gestiegenen Konkurrenzdruck durch technologische Innovation, um ihre Gewinnziele wieder realisieren zu können. Dies bedingt eine vermehrte Investitionstätigkeit.

Diese Analyse übersieht aber wesentliche makroökonomische Zusammenhänge. Erstens ist nicht zwangsläufig davon auszugehen, dass VerbraucherInnen den ihnen infolge von Preissenkungen zufallenden Realeinkommenseffekt für zusätzlichen Konsum verausgaben. VerbraucherInnen sind in ihrer Mehrzahl auch ArbeitnehmerInnen. Als solchen ist ihnen der massive Beschäftigungsabbau in der verarbeitenden Industrie und den Infrastrukturdienstleistungen der 1990er Jahre nicht entgangen. Ganz zu schweigen von der Verunsicherung, welche von den wiederholten sog. „Reformen“ der sozialen Sicherungssysteme ausgegangen ist. Befürchten die ArbeitnehmerInnen daher, in Zukunft von Arbeitslosigkeit oder stagnierenden Einkommen betroffen zu sein, werden sie das infolge Preissenkungen lukrierte zusätzliche Einkommen sparen. Dieses Vorsichts-, wenn nicht sogar Angstsparen ist nicht reine Schimäre, sondern ein während der letzten Jahre durchaus beobachtbares Phänomen. Das steigende Sparaufkommen

der Haushalte müsste aber über das Bankensystem zu einem günstigen Zinssatz den Unternehmen für Investitionskredite zur Verfügung stehen, möchte man meinen. Auch hier lehrt ein Blick in die Investitionsstatistik, dass die Unternehmen trotz niedriger Realzinsen in den letzten Jahren ihre Investitionstätigkeit nicht merklich ausgeweitet haben. Unternehmen investieren eben nur dann, wenn sie erstens davon ausgehen, in Zukunft einen Markt für die mit der Investition erzeugten Produkte vorzufinden, und zweitens die aus der Investition zu erwartende Rendite jene aus alternativen Finanzveranlagungen übersteigt. Sind die allgemeinen wirtschaftlichen Zukunftserwartungen gedämpft, verringert sich auch die Risikobereitschaft der Unternehmen. Kurzfristigere Finanzveranlagungen gewinnen an Attraktivität. Wieder zeigt ein Blick in die rezente Wirtschaftsstatistik, dass ein steigender Anteil der Gewinne der produzierenden Unternehmen aus Finanzveranlagung stammt.

Die Schlussfolgerung aus rund fünfzehn Jahren Binnenmarkt lautet daher, dass die Unternehmen die Liberalisierung der Märkte offenbar dafür nutzten, durch Organisationsreformen, Rationalisierungen und den Abbau von Beschäftigung ihre Produktivität und damit Profitabilität zu erhöhen. Die so erzielten Gewinnsteigerungen wurden aber nicht – oder zumindest nicht in gesamtwirtschaftlich relevanter Größenordnung – für die Ausweitung der Investitionstätigkeit und damit für zusätzliches Wachstum und Beschäftigung verwendet, sondern veranlagt bzw. für das Auffüllen der „Kriegskassa“ verwendet. Dem Konkurrenzdruck versuchten die Unternehmen nämlich primär durch Unternehmensübernahmen und Fusionen zu begegnen. Davon zeugt die einschlägige Berichterstattung in der Wirtschaftspresse.

Eine einseitig auf Strukturreformen und Liberalisierung ausgerichtete Wirtschaftspolitik führt also keineswegs automatisch zu einer expansiven Wirtschaftsdynamik. Wie die Realität zeigt, ist eher wirtschaftliche Stagnation, steigende bzw. hohe Arbeitslosigkeit und soziale Polarisierung die Folge. Die Gegenstrategie bestünde in der Stimulierung der effektiven Nachfrage durch eine expansive Geld- und Fiskalpolitik. Dem entgegen steht aber nicht nur der Stabilitätskult der Europäischen Zentralbank und das fiskalpolitische Korsett des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Vermutlich schwerer wiegt die notorische Weigerungshaltung führender Ökonomen und Wirtschaftsberater in der Europäischen Union – zuvorderst in Deutschland – den theoretischen Standpunkt zu wechseln. Stattdessen verordnen sie dem Patienten Europa immer wieder dieselbe Therapie: mehr Strukturreformen, mehr Liberalisierung, mehr Flexibilität und Eigenverantwortung. Freilich ohne zu merken, dass jeder Aderlass den Patienten weiter schwächt.

Mehr Wettbewerb = weniger Sozial- und Umweltschutz?

Ein zweiter, kritikwürdiger Aspekt der Dienstleistungsliberalisierung ist die regulierungspolitische Grundphilosophie der Dienstleistungsrichtlinie. Regulierung, also die Setzung von Regeln zur Verfolgung gesamtgesellschaftlicher und in einem politischen Prozess ausgehandelter Ziele, wird grundsätzlich als Handelshemmnis und damit als Wachstum und Wirtschaftsdynamik abträglich angesehen. Nach dieser Logik sei es für das Entfachen der Wirtschaftsdynamik im Binnenmarkt notwendig, den Marktzugang beschränkende Regeln abzubauen und insgesamt den bestehenden regulatorischen „Wildwuchs“ zu reduzieren. Darauf zielt auch explizit die Kommissionsinitiative zu *Better Regulation*. Zwar ist es ökonomisch vernünftig, im Zuge der Schaffung eines größeren, konkret supranationalen ökonomischen Raums auch dessen regulatorisches Regime zu homogenisieren. Entscheidend ist aber, wie dies passiert. Und hier markiert die Dienstleistungsrichtlinie einen Bruch mit der ursprünglichen Praxis.

Zum besseren Verständnis der Thematik ist an dieser Stelle ein kurzer historischer Exkurs angezeigt. War im Europa der Nachkriegsperiode in Form der Nationalstaaten eine relativ hohe Entsprechung zwischen ökonomischem Raum – verstanden als der Raum, in welchem sich die Wirtschaftstransaktionen abspielen – und politischem Raum – verstanden als Territorium, innerhalb dessen verbindliche Regelsetzung passiert – gegeben, markieren die letzten dreißig Jahre ein zunehmendes Auseinanderklaffen dieser beiden Räume. Mit dem Prozess der Europäisierung wirtschaftlicher Aktivitäten infolge Binnenmarkt und Währungsunion wurden wichtige Teile wirtschaftlicher Regulierung – z. B. Handelspolitik, Wettbewerbspolitik, Geld- und Währungspolitik – sukzessive auf die EU-Ebene verlagert. Andere Bereiche wie die Steuerpolitik, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik verblieben überwiegend auf der Ebene des Nationalstaats. Bei dritten Bereichen wie der Fiskalpolitik, Umwelt-, Verbraucherschutzpolitik kommen maßgebliche Vorgaben und Rahmenregulierungen von der Gemeinschaftsebene, die Nationalstaaten behalten aber eine begrenzte Autonomie. Das resultierende regulatorische Mehrebenen-Ensemble ist mithin kein Zufallsprodukt, sondern Resultat politischer Aushandlungsprozesse, in welchem sich bestimmte politische Interessen in spezifischer Weise durchsetzen konnten. Klar ist dabei, dass Kernbereiche der Makropolitik dem nationalstaatlichen Rahmen entzogen wurden, während Arbeitsmarkt und Soziales auf nationaler Ebene verblieben. Angesichts der bis heute nicht gänzlich ausgeräumten demokratiepolitischen Defizite der Gemeinschaft bedeutete dies einen nicht unbeträchtlichen Verlust an Handlungsautonomie, der aber von den Mitgliedsstaaten

als für das Gelingen der ökonomischen Integration notwendig in Kauf genommen wurde.

Zumindest in den Anfangsphasen des Binnenmarktprojekts konnte sich dabei eine Regulierungsphilosophie durchsetzen, welche darauf abzielte, gemeinschaftliche regulatorische Standards zu definieren und dergestalt eine Harmonisierung der unterschiedlichen nationalen Systeme zu erreichen („positive Integration“). Dies gilt z. B. für den Umwelt- oder den Verbraucherschutz. In den letzten zehn Jahren erfolgte aber ein spürbares Abgehen von dieser Philosophie. Gemeinschaftliche Regelsetzung wurde zunehmend als Belastung der Wirtschaft in einem sich verstärkenden globalen Wettbewerb gesehen. Dem von Wirtschaftslobbys und Teilen der EU-Kommission geförderten Konzept des regulatorischen Wettbewerbs – oder alternativ als Wettbewerbsföderalismus bezeichnet – zufolge sollte Regelsetzung weniger durch Kooperation und Harmonisierung als vielmehr durch Deregulierung und Wettbewerb zwischen den Staaten erfolgen. Damit würde den Regierungen endlich eine gewisse Disziplin in ihrem ansonsten ungebremsten Drang zur Einschränkung wirtschaftlicher Freiheiten auferlegt, frohlockten nicht wenige Wirtschaftsliberale. Am aktuellsten zeigt sich dies im Bereich der Steuerpolitik, wo insbesondere in der Unternehmensbesteuerung ein regelrechter Wettlauf zwischen den Mitgliedsstaaten um den günstigsten Steuersatz für transnational operierende Unternehmen stattfindet. Analog wäre regulatorische Konvergenz in der Ordnungspolitik daher nicht mehr durch Harmonisierung *qua* gemeinschaftlicher Rechtssetzung herzustellen, sondern durch gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Regeln des Herkunftslands („negative Integration“). Dieses Prinzip lag dem ursprünglichen Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie in Form des Herkunftslandprinzips klar zugrunde. Der Begriff Herkunftslandprinzip wurde zwar aus der Richtlinie gestrichen. Das in dem vom Rat beschlossenen und dem Parlament derzeit vorliegenden Richtlinienentwurf enthaltene Ordnungsprinzip, wonach nur mehr aufgrund von vier taxativ genannten Einschränkungen (Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt) das Recht des Ziellandes zur Anwendung kommen darf, läuft allerdings auf ein gemildertes Herkunftslandprinzip hinaus.

Binnenmarkt für Dienstleistungen ja – aber es kommt auf das Wie an!

Es kann daher nicht wirklich überraschen, dass sich um die Dienstleistungsrichtlinie eine derart heftige politische Auseinandersetzung entwickelte. Das bestehende regulatorische Mehr-Ebenen-System mit

der Zentralisierung von Geld- und Währungspolitik sowie der Selbstbindung der Geld- und Fiskalpolitik begünstigte die Entfesselung einer Wettbewerbsdynamik, welche die Einzelstaaten und die in ihrer Kompetenz verbliebenen Bereiche – insbesondere Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme – zunehmend unter Druck setzte. In dieser Situation wurde es zunehmend schwieriger, den positiven Integrationsmodus aufrechtzuerhalten. Unternehmensvertreter beklagten schwierige und langwierige Verhandlungsprozesse mit kostenträchtigen Folgen für sie selbst, ArbeitnehmervertreterInnen und Zivilgesellschaft zeigten immer weniger Neigung, Regelungsbereiche auf die Gemeinschaftsebene zu verlagern, aus Angst, damit einer weiteren Deregulierung und Absenkung von Standards Vorschub zu leisten. In dieser Konstellation war es nicht unplausibel, den Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie als Frontalangriff auf die letzten Bastionen des nationalen *policy space* zu interpretieren. In der Tat steht zu erwarten, dass sich bei Umsetzung der – wenn auch abgeschwächten – Dienstleistungsrichtlinie Prozesse der sozialen und regionalen Heterogenisierung und Polarisierung verstärken werden. Für das dauerhafte Gelingen des europäischen Projekts notwendig wäre aber das genaue Gegenteil: ein wirtschaftlicher Integrationsprozess, der zu einer Konvergenz von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und sozialem Lebensstandard in und zwischen den unterschiedlichen Regionen der EU führt.

Dabei steht außer Zweifel, dass dem Dienstleistungssektor eine Schlüsselrolle für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung der EU zukommen wird. Die Frage ist nur, wie dieser Strukturwandel wirtschaftlich und sozial gestaltet werden kann. Die USA mit ihrem hypertrophen Niedriglohnsektor sind hier definitiv nicht jenes positive Vorbild, als das sie immer wieder dargestellt werden. Wie die Bewältigung des tertiären Strukturwandels in Richtung des Auf- und Ausbaus hochwertiger, wissensintensiver Dienstleistungstätigkeiten bei Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsausmaßes und eines starken Systems sozialer Sicherung gut gelingen kann, haben eher die skandinavischen Länder vorgezeigt. Für die Umsetzung eines solchen Modells bedarf es auf EU-Ebene aber einer wirtschaftspolitischen Strategie, welche die Philosophie der positiven Integration wieder aufgreift und sich aktiv darum bemüht, Schritt für Schritt gemeinschaftliche Mindeststandards auf möglichst hohem Niveau in für die Lebensqualität der Menschen so zentralen Bereichen wie Arbeit, soziale Sicherheit, Umwelt und Gesundheit und allgemein der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen durchzusetzen. Nur in der Umsetzung eines derart konzipierten europäischen Sozialmodells kann die wahre Vollendung des Binnenmarkts für Dienstleistungen liegen.

TAGUNGSANKÜNDIGUNG

Gemeinsame Veranstaltung des Arbeitskreises Europäische Wirtschaftspolitik des Forschungsnetzwerks Makropolitik im Rahmen der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, und der Arbeiterkammer Wien:

EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK

Termin: 18./19. Dezember 2006
Ort: Gewerkschaft der Privatangestellten,
1034 Wien, Alfred-Dallinger-Platz 1
Konferenzsprache: deutsch

Programm:

18. 12. 2006, 13 Uhr bis ca. 18 Uhr:

Einleitungsreferat:
Stephan Schulmeister (Österreichisches Institut für
Wirtschaftsforschung): **Wachstumsvergleich USA-EWU**

Länderstudien

Eckhard Hein/Achim Truger (IMK/Böckler-Stiftung): **Deutschland**
Markus Marterbauer: **Österreich**

Jan Priewe (FH Berlin): **Geld- und Fiskalpolitik in Europa**

19. 12. 2006, 9 Uhr bis ca. 13 Uhr

Thorsten Schulten (WSI/Böckler-Stiftung) und *Franz Traxler*
(Universität Wien):
Lohnpolitik in Europa

Andras Inotai (Akademie der Wissenschaften, Budapest):
EU-Osterweiterung

Abschluss: Podiumsdiskussion mit Heiner Flassbeck (Unctad),
Reiner Hoffmann (EGB), Andreas Botsch (DGB), Günther Chaloupek
(AK Wien);
Moderation: Ortrun Gauper (GPA)

Vermögen und Vermögensbesteuerung in Österreich – Bestandsaufnahme und Reform der Bewertung von Grundvermögen

Bruno Rossmann¹

Die Besteuerung von Vermögen hat heute in Österreich einerseits nur eine sehr geringe Bedeutung, andererseits führten verschiedene Maßnahmen in den vergangenen Jahrzehnten, darunter die Einführung der Endbesteuerung, die Abschaffung der Vermögensteuer und das Aussetzen der Hauptfeststellung zur Festlegung der Einheitswerte seit Anfang der 1970er Jahre, zu einer erheblichen Erosion des Vermögensteueraufkommens. Damit weicht die Entwicklung in Österreich deutlich vom europäischen Trend ab. Der vorliegende Aufsatz greift das in Österreich stark vernachlässigte Thema der Besteuerung von Vermögen auf, wobei der Fokus auf die Besteuerung des Grundvermögens gelegt wird. Zunächst wird in Abschnitt 1 die Entwicklung der vermögensbezogenen Steuern in Österreich dargestellt und mit den EU-15 verglichen. Dargestellt werden dabei auch die Steuersätze wichtiger vermögensbezogener Steuern und die Bemessungsgrundlagen für die Besteuerung von Grundvermögen. Abschnitt 2 gibt einen Überblick über die Schätzungen der Vermögensbestände in Österreich. Der dritte Teil befasst sich mit der Reform der Bewertung von Grundvermögen in Österreich. Im Abschnitt 4 wird der Frage nachgegangen, wie groß die Aufkommenspotenziale für die Grund- sowie die Erbschafts- und Schenkungssteuer durch eine an Verkehrswerten orientierte Besteuerung von Grund- und Immobilienvermögen wären. Abschnitt 5 schließlich gibt einen kurzen Ausblick.

1. Entwicklung der vermögensbezogenen Steuern in Österreich

Tabelle 1 enthält das Aufkommen an vermögensbezogenen Steuern² für den Zeitraum 1980³ bis 2004 absolut und als prozentualen Anteil am gesamten Steueraufkommen (Bundes-, Länder- und Gemeindeabgaben; ohne Sozialversicherungsbeiträge).

Zwischen 1980 und 1990 ist ein Anstieg des absoluten Aufkommens der vermögensbezogenen Steuern sowie ihres prozentualen Anteils am

Tabelle 1: Aufkommen der vermögensbezogenen Steuern in Österreich, 1980¹⁾ bis 2004

	1980	1990	1995	2000	2004
In Mio. Euro²⁾					
Vermögensteuer ³⁾	248	511	45	1	0
Erbschaftssteueräquivalent	53	131	14	0	
Erbschafts- und Schenkungssteuer	50	77	82	111	154
Abgabe v. land- u. forstwirtschaftlichen Betrieben	15	20	20	20	20
Bodenwertabgabe	4	5	5	5	5
Sonderabgabe von Banken	0	123	7	-3	
Kapitalverkehrsteuern	27	148	89	115	53
Grunderwerbsteuer	150	251	393	452	513
Steuern Bund vom Vermögen	547	1.266	656	702	745
Gemeinden (Grundsteuer)	183	292	393	463	523
Vermögensbezogene Steuern Gesamtstaat	730	1.558	1.049	1.164	1.268
Gesamtabgaben Staat	18.958	33.557	41.203	53.840	59.684
In % der Steuereinnahmen des Gesamtstaats					
Vermögensteuer ³⁾	1,3	1,5	0,1	0,0	0,0
Erbschaftssteueräquivalent	0,3	0,4	0,0	0,0	0,0
Erbschafts- und Schenkungssteuer	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3
Abgabe v. land- u. forstwirtschaftlichen Betrieben	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Bodenwertabgabe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonderabgabe von Banken	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0
Kapitalverkehrsteuern	0,1	0,4	0,2	0,2	0,1
Grunderwerbsteuer	0,8	0,7	1,0	0,8	0,9
Steuern Bund vom Vermögen	2,9	3,8	1,6	1,3	1,2
Gemeinden (Grundsteuer)	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9
Vermögensbezogene Steuern Gesamtstaat	3,8	4,6	2,5	2,2	2,1

¹⁾ Ohne Gewerbesteuer (abgeschafft 1985). ²⁾ Nominelle Werte. ³⁾ Einschließlich Sonderabgabe vom Vermögen (ab 1969) und Zuschlag für den Katastrophenfonds.
Quelle: Statistik Austria (2005).

Gesamtabgabenaufkommen festzustellen, anschließend ging ihr Gewicht kontinuierlich zurück. 2004 beliefen sich die Gesamteinnahmen des Bundes aus vermögensbezogenen Steuern auf 745 Mio. € (1,2% des gesamten Abgabenaufkommens), jene der Gemeinden (aus der Grundsteuer) auf 523 Mio. € (0,9% des gesamten Abgabenaufkommens). Das Gesamtvolumen der vermögensbezogenen Steuern erreichte somit 1.268 Mio. € bzw. 2,1% des gesamten Abgabenaufkommens – gegenüber 1.558 Mio. € bzw. 4,6% im Jahr 1990. Das absolut höchste Aufkommen erbrachten 2004 mit jeweils gut 500 Mio. € Grund- und Grunderwerbsteuer; die Einnahmen aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer betrugen ca. 150 Mio. €.

Der Anteil der vermögensbezogenen Steuern am gesamten Abgabenaufkommen (Steuern inkl. Sozialversicherungsbeiträge) liegt in Österreich deutlich unter dem Durchschnitt der EU-15 (vgl. Tabelle 2). Gegen den EU-Trend verläuft auch der zu beobachtende Bedeutungsverlust der vermögensbezogenen Steuern innerhalb des gesamten Abgabenaufkommens.⁴

Tabelle 3 gibt die vermögensbezogenen Steuern sowie die wichtigsten übrigen Abgabekategorien in % des BIP für Österreich sowie die EU-15 im Vergleich der Jahre 1980 und 2004 an. Trotz einer insgesamt in beiden Vergleichsjahren höheren Abgabenquote ist der Anteil der vermögensbezogenen Steuern am BIP in Österreich geringer als in der EU-15; der Abstand zwischen der EU-15 und Österreich hat deutlich zugenommen. Hätte der Anteil der vermögensbezogenen Steuern am BIP in Österreich 2004 jenem im Durchschnitt der EU-15 entsprochen (2,2% des BIP), so hätte ihr Aufkommen statt 1,3 Mrd. € insgesamt 5,1 Mrd. € betragen, mithin beinahe das Vierfache.

Tabelle 2: Unterschiedliche Abgabekategorien in % des gesamten Abgabenaufkommens im europäischen Vergleich, 1980 und 2004

	1980		2004	
	Österreich	EU-15	Österreich	EU-15
Verbrauchssteuern	31,5	31,1	28,3	30,6
Sozialversicherungsbeiträge	30,9	29,2	34,0	28,8
Unternehmenssteuern	3,5	5,8	5,4	8,2
Sonstige Einkommensteuern	23,2	27,8	23,9	24,9
Sonstige	8,0	1,9	7,1	2,2
Vermögensbezogene Steuern	2,9	4,2	1,3	5,3

Quelle: OECD (2005).

Tabelle 3: Unterschiedliche Abgabekategorien in % des BIP im europäischen Vergleich, 1980 und 2004

	1980		2004	
	Österreich	EU-15	Österreich	EU-15
Verbrauchssteuern	12,5	10,9	12,1	12,3
Sozialversicherungsbeiträge	12,2	10,1	14,6	11,5
Unternehmenssteuern	1,4	2,1	2,3	3,3
Sonstige Einkommensteuern	9,2	10,5	10,3	10,4
Sonstige	3,1	0,7	3,0	0,9
Vermögensbezogene Steuern	1,1	1,5	0,6	2,2
Summe	39,5	35,8	42,9	40,5

Quelle: OECD (2005).

Tabelle 4: Implizite Steuersätze¹⁾ auf Verbrauch, Arbeit und Kapital im europäischen Vergleich in %, 1995 und 2003/2004

	Verbrauch		Arbeit		Kapital	
	1995	2004	1995	2004	1995	2003
EU-25²⁾	21,1	21,9	35,7	35,9	23,1	25,8
EU-15	21,5	22,6	36,1	36,5	24,4	29,9
Österreich	20,3	21,6	38,7	40,7	25,6	25,3

¹⁾ Impliziter Steuersatz auf Verbrauch: Verbrauchssteuern in Relation zu den privaten Konsumausgaben; impliziter Steuersatz auf Arbeit: Einkommensteuern, Lohnsteuern, Sozialbeiträge in Relation zu den Arbeitnehmerentgelten; impliziter Steuersatz auf Kapital: Steuern für private Haushalte und Unternehmen auf Bestand, Erträge und Transaktionen von Vermögen und Unternehmensgewinne in Relation zum weltweiten Gewinn- und Vermögenseinkommen privater Haushalte und Unternehmen. – ²⁾ Ohne Slowakei.

Quelle: European Commission (2006).

In Tabelle 4 werden die impliziten Steuersätze auf Verbrauch, Arbeit und Kapital für Österreich sowie die EU-25 gesamt und die EU-15 angegeben. Dass der implizite Steuersatz auf Kapital (der sowohl Kapitalertrag- als auch vermögensbezogene Steuern berücksichtigt) in Österreich gegen den europäischen Trend zwischen 1995 und 2003 leicht abgenommen hat, dürfte unter anderem auf einer abnehmenden Bedeutung vermögensbezogener Steuern beruhen.

Tabelle 5 informiert über die tariflichen Höchstsätze der wichtigsten vermögensbezogenen Steuern (Grundsteuer, Grunderwerbsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Vermögensteuer und Börsenumsatzsteuer) in den Ländern der EU-15 sowie über die im Rahmen von Vermögen- und Erbschaftssteuer sowie Grunderwerbsteuer gewährten persönlichen Freibeträge. Eine eigenständige Vermögensteuer gibt es noch in fünf EU-

Ländern; wobei diese mit Ausnahme von Luxemburg nur für natürliche Personen erhoben wird.

Die tariflichen Steuersätze geben dabei die effektive steuerliche Belastung nur unzureichend wieder. Die effektive Steuerbelastung wird auch durch die Regelungen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage (z. B. Freibeträge bei Vermögensteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie Grundsteuer) bzw. die angewendeten Bewertungsverfahren (dies ist insbesondere relevant für die Besteuerung von Grund- und Immobilienvermögen im Rahmen von Grundsteuer sowie Erbschafts- und Schenkungssteuer) beeinflusst. Zudem werden in allen Ländern gestaffelte Steuersätze und damit progressive Steuertarife bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer (mit Ausnahme von Irland und des Vereinigten Königreichs) sowie bei der Vermögensteuer (mit Ausnahme von Finnland und Schweden) angewendet; in einigen Ländern (z. B. Griechenland, Irland und im Vereinigten Königreich) auch bei der Grunderwerbsteuer sowie bei der Grundsteuer (z. B. Österreich).

Tabelle 6 führt im Überblick die Bemessungsgrundlagen bei der Besteuerung von Grund- und Immobilienvermögen im Rahmen von Grundsteuer, Grunderwerbsteuer und Erbschaftssteuer in der EU-15 auf. Einheitswerte als Grundlage für die Grundbesteuerung spielen nicht nur für Österreich, sondern auch für eine Reihe weiterer EU-Länder eine Rolle. Die Ermittlung von Einheitswerten kann auf der Basis unterschiedlicher Bewertungsverfahren erfolgen. Häufig findet das Ertragswertverfahren Anwendung, wobei die zukünftig zu erwartenden Erträge auf den Gegenwartswert abdiskontiert werden. Inwieweit die so ermittelte Bemessungsgrundlage den aktuellen Marktwert (Verkehrswert) bzw. den Gegenwartswert der Zukunftserträge angemessen widerspiegelt, hängt unter anderem davon ab, ob die Einheitswerte regelmäßig aktualisiert werden.

Die Bewertung von Grundvermögen im Rahmen der Erbschaftssteuer orientiert sich in vielen Ländern am Verkehrswert. Allerdings führen in einigen Ländern (Deutschland, Spanien, Frankreich, Irland, Österreich und Dänemark) Steuerbefreiungen oder besondere Bewertungsregeln dazu, dass das Grundvermögen (deutlich) unter seinem Verkehrswert in die Bemessungsgrundlage einbezogen wird.

Eine Einschätzung, inwieweit die zugrunde gelegten Bemessungsgrundlagen den Verkehrswert widerspiegeln, ist auf der Grundlage der verfügbaren Informationen nur sehr eingeschränkt möglich.

Tabelle 5: Maximale tarifliche Steuersätze wichtiger vermögensbezogener Steuern in der EU-15 in %

	Vermögenssteuer ⁵⁾⁶⁾	Erbschafts- und Schenkungssteuer (Allg. Höchstsatz/Höchstsatz Kinder ⁴⁾)	Grundsteuer	Grunderwerbsteuer ⁵⁾	Börsenumsatzsteuer
Belgien	-	90/30 (12.500 €)	- ¹⁾	12,5 (-)	-
Dänemark	-	36,25/15 (31.060 €)	2,4	-	-
Deutschland	-	50/30 (205.000 €)	1,75	3,5 (-)	-
Finnland	0,9 (185.000 €)	48/16 (3.400 €)	1	4 (-)	1,6
Frankreich	1,8 (720.000 €)	60/40 (50.000 €)	x ³⁾	5,09 (-)	0,3
Griechenland	-	40/20 (20.000 €)	0,035	9 (-)	0,15
Irland	-	20/20 (446.725 €)	1,2	9 (127.000 €)	1
Italien	-	- ²⁾	0,7	8 (-)	0,14
Luxemburg	0,5 (2.500 € allgemein; 2.500 € Ehegatte; 2.500 € je Kind)	48/0 (-)	0,8	6 (20.000 €)	-
Niederlande	-	68/27 (8.483 € bei Erwerb bis 25.448 €)	x ³⁾	6 (-)	-
Österreich	-	60/15 (2.200 €)	1	3,5 (1.100 €)	-
Portugal	-	- ⁷⁾	1	6 (80.000 €)	x ³⁾
Schweden	1,5 (163.111 € allgemein; 217.481 € Ehegatte)	-	1	1,5 (-)	-
Spanien	2,5 (108.182 €; 216.364 € Ehegatte)	61,6/40,8 (15.567 €)	1,3	8 (-)	-
Vereinigtes Königreich	-	40/40 (380.000 €)	x ³⁾	4 (66.620 €)	0,5
Ungewichteter Durchschnitt	1,4	53,5/24,5	1,1	6	0,6

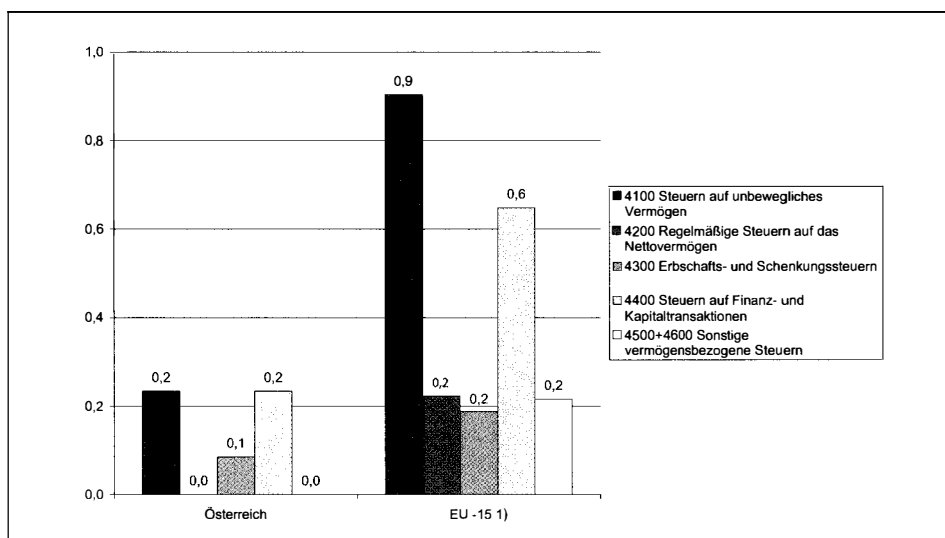
¹⁾ Keine Grundsteuer, aber Vorauszahlung auf Einkünfte aus Grundvermögen und die Bemessungsgrundlage für die Besteuerung der Einkünfte aus Grundvermögen im Rahmen der Einkommensteuer haben grundsteuerähnlichen Charakter. ²⁾ Abschaffung der Erbschaftssteuer 2001; Wiedereinführung geplant. ³⁾ Unterschiedliche Steuersätze. ⁴⁾ Für Erbschaftssteuer; in Klammern persönliche Freibeträge für Kinder (spezielle Freibeträge für minderjährige Kinder werden nicht berücksichtigt). ⁵⁾ In Klammern persönliche Freibeträge. ⁶⁾ Für natürliche Personen. ⁷⁾ 10% Pauschalsteuersatz auf Erwerb bestimmter Vermögensgegenstände.

Quelle: Schratzenstaller (2006).

Für jene Länder, für die Informationen verfügbar sind, wird für Grundsteuer sowie Erbschaftssteuer angegeben, ob die Bemessungsgrundlagen dem Verkehrswert entsprechen oder darunter liegen, wenn auch keine Einschätzung darüber möglich ist, in welchem Ausmaß die zugrunde gelegten Bemessungsgrundlagen von den Marktwerten abweichen. Die Grunderwerbsteuer wird in der Regel vom Kaufpreis erhoben, die Bemessungsgrundlage entspricht damit im Prinzip dem Verkehrswert.⁵

Abbildung 1 stellt die Anteile der einzelnen vermögensbezogenen Steuern am BIP in Österreich dem Durchschnitt der „alten“ EU gegenüber.

Abbildung 1: Vermögensbezogene Steuern¹⁾ in % des BIP in Österreich und der EU²⁾, 2004



¹⁾ 4100 Steuern auf unbewegliches Vermögen: Vor allem Grundsteuer; in Österreich außerdem land- und forstwirtschaftliche Abgabe, Bodenwertabgabe, Beiträge der Landwirtschaft zum FLAF, Kammerbeiträge. 4200 Regelmäßige Steuern auf das Nettovermögen (vor allem Vermögensteuer). 4400 Steuern auf Finanz- und Kapitaltransaktionen: in Österreich Grunderwerbsteuer, Kapitalverkehrsteuer (in anderen EU-Ländern ggf. auch Börsenumsatzsteuer).

²⁾ „Alte“ EU-Länder ohne Griechenland und Portugal.

Quelle: OECD (2005).

Insgesamt belaufen sich im Jahr 2004 die vermögensbezogenen Steuern in Österreich auf 0,55% des BIP, im Durchschnitt der EU auf 2,18% des BIP. Die im Vergleich zu Österreich quantitativ wesentlich höhere Bedeutung vermögensbezogener Steuern im europäischen Durchschnitt beruht wesentlich auf den höheren Steuern auf unbewegliches Vermögen (vor allem Grundsteuern) sowie Steuern auf Finanz- und Kapitaltransaktionen (einschließlich des Grunderwerbs). Läge der Anteil der Steuern auf das unbewegliche Vermögen am BIP in Österreich im EU-Durchschnitt

Tabelle 6: Bemessungsgrundlagen für die Besteuerung von Grundvermögen in der EU-15

	Grundsteuer³⁾⁴⁾	Grunderwerbsteuer	Erbschaftssteuer⁴⁾⁵⁾
Belgien	Einkünfte aus Grundvermögen anhand Katastereinkommens (geschätztes Jahreseinkommen der Immobilie) bzw. tatsächliche Mieteinkünfte (bei betrieblicher Nutzung) - ¹⁾	Kaufpreis	Verkaufswert Verkehrswert
Dänemark	Bodenwert (jährlich aktualisiert) Verkehrswert	-	Marktwert geringer als Verkehrswert ⁶⁾
Deutschland	Einheitswert geringer als Verkehrswert	Kaufpreis/12,5-faches der im Durchschnitt der letzten 3 Jahre erzielten Jahresmiete abzüglich Wertminderung wegen Alters bei bebauten Grundstücken ²⁾	(Ertragswertbezogenes) Schätzverfahren: 12,5-faches der im Durchschnitt der letzten 3 Jahre erzielten Jahresmiete abzüglich Wertminderung wegen Alters bei bebauten Grundstücken geringer als Verkehrswert
Finnland	Immobilienwert ?	Kaufpreis	?
Frankreich	Katastermäßiger Reinertrag (Katastermietwert abzüglich pauschaler Abzüge bei bebauten und unbebauten Grundstücken)/Katastermietwert bei möblierten Räumen/Verkehrswert bei betrieblichen Immobilien ?	Kaufpreis	Vergleichswert- oder Ertragswertmethode/Vergleichswert- oder Wertangleichungsmethode geringer als Verkehrswert ⁶⁾
Griechenland	Objektiver Wert des Grundvermögens (alle 2–3 Jahre neu ermittelt) Verkehrswert	Objektiver Wert des Grundvermögens/ Verkehrswert	Objektiver Wert des Grundvermögens Verkehrswert
Irland	Vermögenswert ?	Kaufpreis	Verkehrswert geringer als Verkehrswert ⁶⁾

Italien	Katastererträge (regelmäßig aufgewertete durchschnittliche Schätzwerte der Gebäudeerträge) bei Gebäuden/Anschaffungs- oder Herstellungskosten bei katastermäßig nicht erfassten Industriebauwerken/Verkehrswert bei Bauland ?	Kaufpreis/Verkehrswert	-
Luxemburg	Einheitswert <i>geringer als Verkehrswert</i>	Kaufpreis	Verkaufswert <i>Verkehrswert</i>
Niederlande	Einheitswert (Bewertungsmaßstab gemeiner Wert) <i>Verkehrswert</i>	Kaufpreis	Kapitalisierung der jährlichen Nettomiet- oder Nettopachterträge/Verkaufswert <i>Verkehrswert</i>
Österreich	Einheitswert <i>geringer als Verkehrswert</i>	Kaufpreis/3facher Einheitswert ²⁾	3facher Einheitswert <i>geringer als Verkehrswert</i>
Portugal	Einheitswert <i>geringer als Verkehrswert</i>	Kaufpreis	?
Schweden	Einheitswert (regelmäßig angepasst) ?	Kaufpreis	-
Spanien	Katasterwert (Einheitswert), zusammengesetzt aus Wert von Grund und Boden sowie Gebäude (regelmäßig festgelegt) <i>geringer als Verkehrswert</i>	Verkehrswert	Katasterwert/Kaufpreis, Gegenleistung, Anschaffungswert <i>geringer als Verkehrswert</i> ⁶⁾
Vereinigtes Königreich	Jahresmietwert bzw. Grundstückswert ?	Kaufpreis	Nettomieteinnahmen oder Veräußerungserlös/Verkehrswert oder Veräußerungserlös <i>Verkehrswert</i>

¹⁾ Keine Grundsteuer im eigentlichen Sinne; vgl. Übersicht 5. ²⁾ Wenn keine Gegenleistung vorhanden oder ermittelbar. ³⁾ In den meisten Ländern wird in die Grundsteuer der gesamte Wert des Grundstücks (einschließlich Aufbauten) einbezogen (verbundene Grundsteuer). ⁴⁾ ? : nicht bekannt, inwieweit Bemessungsgrundlage dem Verkehrswert entspricht. ⁵⁾ Grundvermögen im Privatbesitz; für die Besteuerung von vererbtem land- und forstwirtschaftlichem Vermögen sowie Unternehmensvermögen werden vielfach andere Bewertungsgrundsätze angewendet. ⁶⁾ Aufgrund von Steuerbefreiungen oder speziellen Bewertungsregeln liegt die tatsächliche Bemessungsgrundlage unter dem Verkehrswert. Quellen: Scheffler/Spengel (2004); Deutsches Bundesministerium der Finanzen (2003); European Commission (o.J.); Menzel/Förster (o.J.).

(0,9% des BIP), hätte das Aufkommen statt etwa 600 Mio. € etwa 2,2 Mrd. € betragen. Aber auch Erbschafts- und Schenkungssteuern sowie regelmäßige Steuern auf das Nettovermögen (vor allem Vermögenssteuern) spielen im Durchschnitt der EU-15-Länder eine größere Rolle. Entspräche der Anteil der Erbschafts- und Schenkungssteuern in Österreich dem EU-Durchschnitt (0,19% des BIP), wäre statt eines Aufkommens von etwa 150 Mio. € ein Aufkommen von etwa 450 Mio. € erzielt worden.

Die gezeigten Entwicklungen in Österreich, die deutlich vom europäischen Trend abweichen, sind auf unterschiedliche Ursachen zurückzuführen, die eine zunehmende Erosion der vermögensbezogenen Steuern bewirken. So wurden in Österreich in den letzten zwei Jahrzehnten schrittweise vermögensbezogene Steuern abgeschafft.⁶ Die Gewerbesteuer wurde Mitte der 1980er Jahre beseitigt. Eine eigenständige Vermögensteuer gibt es seit 1994 nicht mehr. Von den Kapitalverkehrsteuern existiert nur mehr die Gesellschaftssteuer, die Wertpapiersteuer wurde 1995, die Börsenumsatzsteuer 2000 abgeschafft. Die Kapitalertragsteuer auf Zinsen und Dividenden hat vielfach abgeltende Wirkung bezüglich der Erbschaftssteuer; d. h., dass die endbesteuerten Kapitalanlagen nicht erbschaftssteuerpflichtig sind.⁷ Grund- und Immobilienvermögen wird im Rahmen der Grundsteuer, der Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie teilweise der Grunderwerbsteuer auf der Basis von Einheitswerten besteuert, die von den tatsächlichen Verkehrswerten zunehmend nach unten abweichen. Zudem können die Länder im Rahmen einer bundesgesetzlichen Ermächtigung die Gemeinden ermächtigen, neu erstelltes Wohneigentum von der Grundsteuer zu befreien (in der Regel umfassen die zeitlich befristeten Befreiungen maximal 20 Jahre⁸). Bei Betriebsübergaben wird im Rahmen der Erbschafts- und Schenkungssteuer ein Freibetrag von gut 360.000 €, im Rahmen der Grunderwerbsteuer von 75.000 € gewährt. Auch kann die Erbschafts- bzw. Schenkungssteuerschuld durch bestimmte Gestaltungsmöglichkeiten verringert werden: etwa im Rahmen von so genannten gemischten Schenkungen (steuersparende Kombination von Grunderwerbsteuer und Schenkungssteuer) oder durch die Belastung vererbter Grundstücke mit Hypothekarkrediten bei gleichzeitiger Veranlagung und steuerfreier Übertragung des als Kredit aufgenommenen Betrages im Rahmen der Erbschaftssteuer. Zu der unvollständigen steuerlichen Erfassung von Vermögenswerten trägt auch bei, dass realisierte Wertsteigerungen bei der Veräußerung von Finanz- bzw. Immobilienvermögen im Rahmen der Einkommensteuer außerhalb von gewissen Spekulationsfristen (ein Jahr für Finanzvermögen, zehn Jahre für Immobilienvermögen) steuerfrei bleiben. Schließlich sind Aufwertungsgewinne aus der Umwidmung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen in Bauland vollkommen steuerfrei, sowohl zum Zeitpunkt der Umwidmung selbst als auch beim späteren Verkauf der Grundstücke.

2. Schätzungen der Vermögensbestände in Österreich

Die Informationsgrundlagen zur Erfassung der Vermögen in Österreich haben sich seit der ersten Hälfte der 1990er Jahre, insbesondere aber mit der Abschaffung der Vermögensteuer im Jahr 1994 stark verschlechtert.⁹ Die letzte Vermögensteuerstatistik stammt aus dem Jahr 1994. Die Einheitswertstatistik (land- und forstwirtschaftliches Vermögen, Grund- und Betriebsvermögen) enthält zwar viele Informationen, sie ist aber zeitlich erheblich im Rückstand und wird nicht publiziert. Im Rahmen der Erbschafts- und Schenkungssteuer wird im Bundesministerium für Finanzen eine Statistik über die Bemessungsgrundlagen geführt, die jedoch ebenfalls nicht publiziert wird. Eine automationsgestützte Erfassung und Führung von Kaufpreissammlungen (zur Ermittlung des Bodenwertes) ist bisher nicht vorgesehen. Somit verbleiben lediglich als ergänzende Informationsquellen die Häuser- und Wohnungszählung, die Betriebsstättenzählung, die Grunderwerbsstatistik und die jährliche Statistik der Aktiengesellschaften (zuletzt 2003). Diese werden nur in zeitlich größeren Abständen und mit erheblicher Zeitverzögerung erstellt. Eine Ausnahme stellt die Geldvermögensrechnung dar.¹⁰

Dennoch wurden in Österreich in den letzten Jahren verschiedene Berechnungen bzw. Schätzungen zum gesamten Vermögensbestand durchgeführt. Übersicht 7 fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen. Farny et al. (1997) ermittelten in ihren Berechnungen für das Jahr 1993 ein Gesamtvermögen (netto, d. h. abzüglich Verpflichtungen) von rund 406 Mrd. €. Damit war das Vermögen zum damaligen Zeitpunkt etwa zweieinhalb Mal so groß wie das BIP. Im Bericht des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz über die soziale Lage 2003–2004 schätzten Eizinger et al. (2004) das gesamte Nettovermögen für das Jahr 2002 auf 944 Mrd. €, das ist etwa das Vierfache des BIP. Schließlich versuchten Hahn und Magerl (2006) auf sektoraler Ebene (private Haushalte und Organisationen, öffentliche Haushalte, finanzielle und nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften) die Vermögensbestände im Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erstmals für Österreich zu erfassen. Nach ihren Berechnungen beläuft sich das Nettovermögen für das Jahr 2000 auf rund 994 Mrd. €, ¹¹ das ist mehr als das Viereinhalbfache des BIP.

Allen Schätzungen ist gemeinsam, dass sie aufgrund der lückenhaften Datenlage nur einen sehr groben Charakter aufweisen. Vergleiche zwischen diesen Schätzungen sind schwierig, weil sich die verschiedenen, in Tabelle 7 angeführten Vermögensarten nicht aus allen Studien ableiten lassen. So etwa werden bei Eizinger et al. (2004) keine Werte für sonstiges Vermögen bzw. land- und forstwirtschaftliches Vermögen ausgewiesen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass das land- und forstwirt-

Tabelle 7: Schätzungen des gesamten Reinvermögens (Gesamtvermögen minus Gesamtverpflichtungen)

Schätzjahr	Eizinger et al. 2002	Hahn/Magerl 2000	Farny et al. 1994
		in Mio. Euro	
Grundvermögen	428.000	334.626	186.536
Betriebsvermögen	247.000	232.132	48.662
Geldvermögen	269.000	263.064	125.709
land- und forstwirtsch. Vermögen	64.795	32.441	
sonstiges Vermögen	98.990	12.165	
Gesamtes Vermögen (Reinvermögen)	944.000	993.607	405.514
		Anteile in %	
Grundvermögen	45,3	33,7	46,0
Betriebsvermögen	26,2	23,4	12,0
Geldvermögen	28,5	26,5	31,0
land- und forstwirtsch. Vermögen	6,5	8,0	
sonstiges Vermögen	10,0	3,0	
Gesamtes Vermögen (Reinvermögen)	100,0	100,0	100,0

Quellen: Eizinger et al. (2004); Farny et al. (1997); Hahn/Magerl (2006); eigene Zusammenstellung.

schaftliche Vermögen im Grundvermögen enthalten ist. Um auf Basis von Hahn und Magerl (2006) das Grundvermögen, das sonstige Vermögen und das Geldvermögen der privaten Haushalte bzw. das Nettovermögen der Land- und Forstwirtschaft schätzen zu können, mussten Annahmen über die Verteilung der Verbindlichkeiten auf die einzelnen Vermögensarten getroffen werden.¹²

Die Schätzergebnisse von Eizinger et al. (2004) sowie Hahn und Magerl (2006) zeigen von den Größenordnungen her eine gute Übereinstimmung. Bei Aussagen zur Struktur der Vermögen sowie Vergleichen zwischen den drei Studien ist allerdings Vorsicht geboten: wegen methodischer Probleme, die jeder dieser drei Studien anhaften, ebenso wie aufgrund von methodischen Unterschieden zwischen den Studien. Vergleicht man Hahn und Magerl (2006) mit Farny et al. (1997), dann zeigt sich ein deutlicher Rückgang des Anteils des Grundvermögens am Gesamtvermögen, aber auch das Geldvermögen und das land- und forstwirtschaftliche Vermögen verlieren relativ an Gewicht. Demgegenüber hat sich der Anteil des Betriebsvermögens nahezu verdoppelt, jener des sonstigen Vermögens verdreifacht. Bessere Übereinstimmung in struktureller Hinsicht zeigt ein Vergleich der Schätzungen von Hahn und Magerl (2006) mit Eizinger et al. (2004). Das gilt insbesondere für das Betriebs- und das Geldvermögen. Unsicherheiten bleiben beim Anteil des Grundvermögens, auch

wenn bei Hahn und Magerl (2006) das land- und forstwirtschaftliche Vermögen zum Grundvermögen hinzugerechnet wird.

3. Zur Reform der Bewertung der Grundvermögen

Grund- und Immobilienvermögen wird in Österreich im Rahmen der Grundsteuer und der Erbschafts- und Schenkungssteuer, teilweise auch zum Zweck der Grunderwerbsbesteuerung, auf der Basis von Einheitswerten besteuert. Diese wurden 1973 zum letzten Mal in einer Hauptfeststellung erhoben und 1983 linear um 35% erhöht. Damit wurde der Vorschrift des Bewertungsgesetzes, in Zeitabständen von neun Jahren die Einheitswerte im Rahmen von Hauptfeststellungen festzulegen, nicht nachgekommen. Bemessungsgrundlage von durch die Erbschafts- und Schenkungssteuer besteuerten Übertragungen von Grund- und Immobilienvermögen ist seit 2001 das Dreifache des Einheitswertes.

Laut älteren Schätzungen¹³ betragen die Einheitswerte von nicht land- und forstwirtschaftlich genutztem Grundvermögen nur etwa 10% bis 20% der Verkehrswerte. Bei land- und forstwirtschaftlichem Vermögen fallen Verkehrswerte und steuerliche Bemessungsgrundlage noch deutlicher auseinander: Die Relation zwischen Einheitswert und Verkehrswert wird von Heidinger (1992) auf 1% bis 2% geschätzt. Nowotny et al. (1990) kommen beim land- und forstwirtschaftlichen Vermögen zu einem Verhältnis von 1:30.¹⁴ Beim sonstigen Grundvermögen zeigen ihre Schätzungen mit einer Relation von 1:4 eine wesentlich geringere Diskrepanz. Lehner/Mooslechner (1991) ermitteln für Wohnungen eine Relation von 1:10 zwischen Einheitswert und Verkehrswert. Die Divergenz zwischen Einheitswert und tatsächlichem Wert von Grundvermögen, die Anfang 1970 zum Zeitpunkt der letzten Hauptfeststellung 1:2,3 betrug,¹⁵ dürfte seither insgesamt weiter zugenommen haben. Somit erfassen sowohl Grundsteuer als auch Erbschafts- und Schenkungssteuer nur einen Bruchteil des tatsächlichen Verkehrswertes von Grund- und Immobilienvermögen; aufgrund der regional unterschiedlichen Entwicklung von Boden- und Baupreisen kommt es darüber hinaus zu zunehmenden regionalen Differenzen. Dieses Problem, das durch die progressive Ausgestaltung der Erbschafts- und Schenkungssteuer verschärft wird, hat jüngst wieder Aktualität erlangt, da der Verfassungsgerichtshof im Rahmen eines Gesetzesprüfungsverfahrens derzeit prüft, ob die bestehende Untererfassung des Wertes von Liegenschaften im Vergleich zur Besteuerung der Übertragung von sonstigen steuerpflichtigen Vermögenswerten im Rahmen der Erbschafts- und Schenkungsbesteuerung mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist.¹⁶ Es erscheint wahrscheinlich, dass das Höchstgericht zu einer negativen Bewertung gelangt und sich damit in naher Zukunft gesetzgeberischer Handlungsbedarf in Bezug auf die Bewertung

von Grund- und Immobilienvermögen ergibt.

In einem beim deutschen Bundesfinanzhof anhängigen Verfahren werden die Fragen geprüft, ob die derzeit unterschiedlichen Bewertungsmaßstäbe zwischen inländischem und ausländischem Grundbesitz und die Beschränkung von Begünstigungen im Rahmen der Erbschaftssteuer auf den Erwerb des inländischen Vermögens gemeinschaftsrechtswidrig sind. Beide Fragen wurden dem EuGH zur Vorabentscheidung vorgelegt. Da die Sach- und Rechtslage in Österreich mit der in Deutschland durchaus vergleichbar ist, werden die Entscheidungen der Gerichtshöfe auch Auswirkungen auf die in Österreich gegebene Diskussion um die Beibehaltung der Erbschafts- und Schenkungssteuer haben.¹⁷

Für die Zwecke der Erfassung von Grund- und Immobilienvermögen im Rahmen der Grundsteuer sowie der Erbschafts- und Schenkungssteuer wäre demgemäß auf der Grundlage eines geeigneten Bewertungsverfahrens darauf abzielen, die steuerliche Bemessungsgrundlage an den Verkehrswert heranzuführen: zum einen, um die steuerliche Leistungsfähigkeit angemessen zu erfassen, zum anderen, um die bestehenden regionalen Differenzen bezüglich des Grund- und Immobilienvermögens sowie die steuerliche Ungleichbehandlung unterschiedlicher Vermögensgegenstände weitgehend abzubauen. Die Unterbewertung von Liegenschaften ist im Rahmen der Erbschaftsbesteuerung darüber hinaus insofern problematisch, als auf ihnen lastende Verbindlichkeiten mit dem tatsächlichen Nennwert abgezogen werden dürfen.¹⁸

Gegenüber einer flächenbezogenen Bewertung von Grund- und Immobilienvermögen, die auch in Österreich gelegentlich propagiert wird,¹⁹ weist eine marktbasierte Bewertung eine Reihe von Vorteilen auf:²⁰ Erstens spiegeln sich öffentliche Leistungen besser in den Marktwerten als in der reinen Fläche wider. Zweitens erfassen Marktwerte die Vorzüge, die ein bestimmter Standort bietet und die durch öffentliche Leistungen mit begründet werden. Auch berücksichtigt eine flächenbezogene Bewertung nicht mögliche Wertveränderungen von Grund- und Immobilienvermögen über die Zeit. Im Folgenden werden Vorschläge für eine Reform der Bewertung des Grundvermögens dargestellt.²¹

3.1 Vorschläge für eine Reform der Bewertung des Grundvermögens unter Beibehaltung des Systems der Einheitswertermittlung

3.1.1 Bodenwert (Wert unbebauter Grundstücke)

Die Ermittlung des Bodenwertes ist in den Bodenwert-Richtlinien geregelt. In diesem Erlass ist zwar die Führung der Kaufpreissammlung (Evidenzhaltung der Kaufpreise) angeordnet, bisher ist jedoch eine au-

tomationsunterstützte Erfassung und Führung der Kaufpreissammlung nicht umgesetzt worden. Inhaltlich wäre nach den Bodenwert-Richtlinien auf die Frage des gewöhnlichen Geschäftsverkehrs, auf das Vorliegen ungewöhnlicher oder persönlicher Verhältnisse, auf Lage und Form des Grundstücks, die Bodenbeschaffenheit, den Erschließungszustand, die Verbauungsmöglichkeit und die Frage von Baubeschränkungen etc. Bedacht zu nehmen. Nach Ansicht von Steuerrechtsexperten stellen diese Richtlinien sehr schematische Bewertungsregeln dar, die im Ergebnis zu einer sehr vorsichtigen Bewertung führen.²²

Konkret schlägt Fellner (2006) vor, die Bodenwert-Richtlinien mit dem Ziel zu überarbeiten, für bestimmte Gemeindegebiete (z. B. Katastralgemeinden, geschlossenes Siedlungsgebiet, Straßenzug) auf Basis automationsunterstützter Erfassung dem Verkehrswert nahe kommende Einheitswerte zu erhalten.

3.1.2 Gebäudewert

Da die in der Anlage zum Bewertungsgesetz angeführten Durchschnittspreise unrealistisch niedrig sind, bedarf diese Anlage einer Überarbeitung mit dem Ziel der Festsetzung realistischer Preise zum Zeitpunkt der neuen Hauptfeststellung. Die Überarbeitung muss auch in technischer Hinsicht unter Bedachtnahme auf die heutigen Standards der Bauführung erfolgen. Die Kategorien der Ausführung in der Anlage sollten (von derzeit meist fünf auf drei)²³ reduziert werden.

§ 53 Abs 5 BeWG sollte aufgehoben werden. Das hätte zur Folge, dass der Sachwert ausschließlich nach der Kubatur zu bemessen ist. Damit würde die nicht unbedenkliche Unterscheidung zwischen den einzelnen Grundstückshauptgruppen wegfallen. Es ist sachlich nicht zu rechtfertigen, warum ein Gebäude mit einer Wohnung völlig anders bewertet wird als ein Gebäude mit zwei oder mehr Wohnungen. Die Kubatur des Gebäudes dürfte sich im Regelfall auch ohne Zuhilfenahme eines Parteivertreters oder technischen Sachverständigen aus dem vorliegenden Bauplan ermitteln lassen.

Weiters ist bei der Bestimmung des Sachwertes nach der Kubatur eine Harmonisierung mit dem landesgesetzlichen Beitragssystem vorstellbar. Wenn die Gemeinden als Nutznießer einer Bewertungsreform bei der Ermittlung der Einheitswerte zur Hilfestellung herangezogen werden können, können die bei den Gemeindeämtern allenfalls automationsunterstützt gespeicherten Daten aus den Bauverfahren, insbesondere aber aus den Verfahren zur Festsetzung von Kanalanschlussgebühren etc., herangezogen werden.

Auf eine allgemeine Berücksichtigung des Ertragswerts sollte weiterhin verzichtet werden, da eine solche Ermittlung von den Abgabenbehörden

kaum bewältigt werden könnte. Auf Antrag wäre nach geltender Rechtslage der nachweislich geringere gemeine Wert zugrunde zu legen.

3.1.3 Land- und forstwirtschaftliches Vermögen

Das land- und forstwirtschaftliche Vermögen wird nach geltender Rechtslage nach dem Ertragswertverfahren bewertet. Die Wertverhältnisse richten sich derzeit nach dem 1. 1. 1988. Bei der Ermittlung des Ertragswerts landwirtschaftlicher Betriebe wird nicht von tatsächlich erzielten Erträgen ausgegangen, sondern es wird ein objektiv, d. h. losgelöst von den jeweiligen subjektiven Umständen, erzielbarer Ertrag ermittelt. Demnach wird bei der Bewertung unterstellt, dass der Betrieb unter gewöhnlichen Verhältnissen, ordnungsmäßig, gemeinüblich und mit entlohnten fremden Arbeitskräften und ausschließlich mit Eigenkapital bewirtschaftet wird. Die Studie von Nowotny et al. (1990) zeigte sehr deutlich, dass das Ertragswertkonzept zu eklatanten Unterschätzungen des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens führt. Sie führen das vor allem auf die Anrechnung der Kosten der fiktiven Fremdarbeitskräfte zurück. Zur Anhebung der Wertverhältnisse wird daher eine Neufeststellung der Einheitswerte unter Wegfall der Anrechnung der Kosten fiktiver Fremdarbeitskräfte vorgeschlagen. Wenn einem Landwirt tatsächlich Lohnkosten erwachsen, kann er sie bei der Einkommensermittlung ohnehin einkommensmindernd geltend machen. Zusätzlich wären im Zuge der Neufeststellung die Ertragsmesszahlen anhand der tatsächlichen Hektarerträge nach den Daten von Statistik Austria zu überprüfen.

3.2 Alternative Vorschläge für eine Reform der Bewertung des Grundvermögens

3.2.1 Grundsteuer

Alternativ zur Ermittlung der Einheitswerte kommen etwa in Deutschland alternative Modelle zur Bewertung des Grundvermögens zur Anwendung, bei denen es nicht zur Feststellung eines tatsächlichen Grundstückswertes kommt.

Bei einem der vorgeschlagenen Modelle richtet sich der Steuermessbetrag sowohl für bebaute als auch für unbebaute Grundstücke nach einem bestimmten Betrag je Quadratmeter Grundstücksfläche.²⁴ Für Gebäude wird zusätzlich ein Betrag pro Quadratmeter Wohnnutzfläche erhoben. Es handelt sich dabei um ein Grundflächen-Nutzflächen-Modell, das geeignet erscheint, die Marktverhältnisse besser abzubilden als bei der Steuerbemessung auf Basis von Einheitswerten.

Nach einem anderen Modell wird der Ersatz der Grundsteuer durch

eine Flächennutzungssteuer vorgeschlagen.²⁵ Mit einer solchen Steuer wird das umweltpolitische Ziel einer differenzierten Lenkung von Flächennutzungen verfolgt. Kernstück der Flächennutzungssteuer sind sieben Steuerklassen, in denen die ökologische Qualität der steuerbelasteten Grundstücksflächen klassifiziert wird:

- Steuerklasse I (naturbelassene Flächen, Steuermesszahl 0)²⁶ Zu den naturbelassenen Flächen zählen vollständig ungenutzte Flächen in den Kernbereichen von Naturschutzgebieten.
- Steuerklasse II (naturschonend genutzte Flächen, Steuermesszahl 0,3). Zu den naturschonend genutzten Flächen zählen anerkannt ökologisch bewirtschaftete Flächen.
- Steuerklasse III (forstwirtschaftlich genutzte Flächen, Steuermesszahl 3).
- Steuerklasse IV (sonstige Freiflächen, Steuermesszahl 30). Dazu zählen konventionell bewirtschaftete Landwirtschaftsflächen.
- Steuerklasse V (versiegelte Flächen im Außenbereich, Steuermesszahl 300). Als versiegelt gelten insbesondere Flächen, deren Oberflächen besonders befestigt sind.
- Steuerklasse VI (versiegelte Flächen im Innenbereich, Steuermesszahl 8.600).
- Steuerklasse VII (besonders naturschädlich genutzte Flächen, Steuermesszahl 17.200). Dazu zählen Verkehrsflächen und Hochhäuser von mehr als fünf Stockwerken. In diese Steuerklasse könnten auch die Flächen des so genannten Speckgürtels eingereiht werden, da die Sozialschädlichkeit der Flächennutzung im Umland der Ballungszentren erst in jüngerer Zeit releviert wurde.

Eine Kombination der Modelle von Zeitler (2002) für die Gebäude und Bizer und Lang (2000) für Grund und Boden erscheint sinnvoll, da mit einer Kombination von Grundflächen- und Nutzflächenbesteuerung sowohl die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen berücksichtigt als auch ökologische Ziele verfolgt werden können. Allerdings ist anzumerken, dass die Möglichkeiten der Besteuerung der Flächennutzung als ökologische Maßnahme eher beschränkt sind.²⁷ Es wäre auch zu erwägen, auf die Einhebung der Steuer in den Steuerklassen II und III zu verzichten, weil die administrativen Kosten die Einnahmen übersteigen dürften.

3.2.2 Erbschafts- und Schenkungssteuer

Bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer könnte zum Teil die Übernahme des deutschen Modells in Erwägung gezogen werden. Dort wurde im Gefolge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichtshofs die Bindung an den Einheitswert aufgegeben und auf den Grundbesitzwert übergegangen. Dabei handelt es sich um eine Bedarfsbewertung, die bei erb-

schaftssteuerpflichtigen Vorgängen vorzunehmen ist.

Bei der Bewertung von unbebauten Grundstücken werden die Sachwerte der unbebauten Grundstücke von Gutachterausschüssen der Kommunen (Bodenrichtwerte) festgestellt und für die Ermittlung des Grundbesitzwertes um 20% gekürzt. Nach einer Untersuchung der deutschen Finanzverwaltung beträgt das durchschnittliche Wertniveau rund drei Viertel des Verkehrswertes. Bei Nachweis durch den Steuerpflichtigen wäre der geringere gemeine Wert zugrunde zu legen.

Bebauter Grundbesitz wird unabhängig von der Grundstücksart nach dem Ertragswertverfahren bewertet. Der Wert von bebauten Grundstücken ist das 12,5-fache der im Durchschnitt der letzten drei Jahre erzielten Jahresmiete, vermindert um einen Altersabschlag. Dabei richtet sich das Entgelt nach der Nutzung des bebauten Grundstücks, das sind neben Grund und Boden und Gebäude auch die sonstigen Bestandteile und das Zubehör. Nicht einzubeziehen ist das Entgelt für die Nutzung von Maschinen und Betriebsvorrichtungen sowie für Einrichtungsgegenstände. Als Mindestwert ist jedenfalls der Wert anzunehmen, zu dem der Grund und Boden als unbebautes Grundstück zu bewerten wäre. Wenn der Eigentümer oder nahe Familienangehörige das Grundstück nutzen, ist die ortsübliche Miete anzusetzen. Als Mindestwert ist jedenfalls der Wert anzunehmen, zu dem der Grund und Boden als unbebautes Grundstück zu bewerten wäre.

Eine Kaufpreisuntersuchung aus dem Jahr 1998 zeigt, dass das 1996 eingeführte Ertragswertverfahren für bebaute Grundstücke lediglich zu einem durchschnittlichen Wertniveau von 50% des Verkehrswerts führt. Es dürfte daher verfassungswidrig sein und wurde bereits 2002 vom Bundesfinanzhof als solches angeprangert. Da auch für bebaute Grundstücke im Durchschnitt ein Verkehrswertniveau von rund 80% erreicht werden soll, scheidet das deutsche Ertragswertverfahren als Alternativmodell aus. Der Bewertung nach der Kubatur, d. h. eines fixen Betrags pro Kubikmeter, wäre daher der Vorzug einzuräumen (siehe Abschnitt 3.1.2).

4. Potenzielles Aufkommen einer reformierten Besteuerung von Grund- und Immobilienvermögen

Dieser Abschnitt stellt die Aufkommenspotenziale für die Grundsteuer sowie die Erbschafts- und Schenkungssteuer dar, die sich aus einer an Verkehrswerten orientierten Besteuerung von Grund- und Immobilienvermögen ergeben.

4.1 Grundsteuer

Die Grundsteuer ist eine Objektsteuer, die persönlichen Verhältnisse des/r Grundstückseigentümers/in sind daher ohne Bedeutung. Sie ist eine

ausschließliche Gemeindesteuer, die Gesetzgebung liegt jedoch grundsätzlich beim Bund. Die Länder können landesgesetzlich Grundsteuerbefreiungen vorsehen.²⁵ Die Einhebung erfolgt durch die Gemeinden. Die Bemessungsgrundlage ist der Einheitswert, auf den die Steuermesszahl

Tabelle 8: Ermäßigte Eingangsstufen für verschiedene Arten des Grundbesitzes

Kategorie des Grundbesitzes	Steuermesszahl in ‰
bei land- und forstwirtschaftlichen Betrieben für die ersten 3.650 € des Einheitswertes	1,6
bei Einfamilienhäusern für die ersten 3.650 € des Einheitswertes für die folgenden 7.300 €	0,5 1,0
bei Mietwohngrundstücken und gemischt genutzten Grundstücken für die ersten 3.650 € des Einheitswertes für die folgenden 3.650 €	1,0 1,5
bei den übrigen Grundstücken für die ersten 3.650 € des Einheitswertes	1,0

angewendet wird. Daraus errechnet sich der Steuermessbetrag. Die Steuermesszahl liegt bundeseinheitlich grundsätzlich bei 2‰. Für verschiedene Kategorien des Grundbesitzes bzw. Grundstückshauptgruppen gelten folgende ermäßigte Eingangsstufen:

Auf den Steuermessbetrag wird der – von den Gemeindevertretungen beschlossene – Hebesatz von höchstens 500% angewendet. Daraus ergibt sich ein Grundsteuersatz von maximal 1% des Einheitswertes.

Der Grundsteuer unterliegt der inländische Grundbesitz. Dazu gehören land- und forstwirtschaftliches Vermögen, Grundvermögen und die Betriebsgrundstücke. Die Marktwerte des Grund- und Immobilienvermögens der privaten Haushalte, der Unternehmen und der Land- und Forstwirtschaft betragen in Österreich nach den Berechnungen von Hahn und Magerl (2006) rund 692 Mrd. € (brutto). Davon entfallen 387 Mrd. € auf private Haushalte (133 Mrd. € Grund und Boden, 254 Mrd. € Wohngebäude), 231 Mrd. € auf Unternehmen (33 Mrd. € Grund und Boden, 198 Mrd. € Betriebsgebäude) und rund 74 Mrd. € auf land- und forstwirtschaftliche Vermögen (34 Mrd. € auf Grund und Boden und 40 Mrd. € auf Gebäude).

Legt man die derzeitige Grundsteuer von 1% des Einheitswertes auf den

Verkehrswert des gesamten Grund- und Immobilienvermögens (692 Mrd. €) um, dann ergibt sich ohne Berücksichtigung von Freibeträgen und sonstigen Ausnahmeregelungen ein potenzielles (maximales) Grundsteueraufkommen von 6,9 Mrd. €, damit also ein zusätzliches Steueraufkommen von 6,4 Mrd.€.

Soll der Anteil der Steuern auf unbewegliches Vermögen am BIP in Österreich von gut 0,2% des BIP auf 0,9% des BIP (EU-15-Durchschnitt für das Jahr 2004) angehoben werden, so entspräche dies einem Steueraufkommen von 2,2 Mrd. €. Geht man von der oben ermittelten potenziellen steuerlichen Bemessungsgrundlage von 692 Mrd. € sowie weiters davon aus, dass etwa die Hälfte dieser Grundvermögensbestände unter Berücksichtigung von Steuerbefreiungen und -freibeträgen sowie einer vorsichtigen Bewertung steuerlich fassbar ist, dann reicht im Rahmen der Grundsteuer ein Steuersatz von gut 0,6% auf das (auf der Basis von Verkehrswerten besteuerte) Grundvermögen aus, um zum Durchschnitt der EU-15 aufzuschließen.

Bei der Besteuerung des Grundvermögens ist darauf Bedacht zu nehmen, dass die Belastung nicht unverhältnismäßig wird, weil dies als Eingriff in das Eigentum gesehen werden könnte. Eingriffe in die Vermögenssubstanz sollten daher verhindert werden. Das persönliche Gebrauchsvermögen, das der eigenverantwortlichen Gestaltung des persönlichen Lebensbereichs dient, genießt besonderen Schutz und ist daher von der Sollertragssteuer freizustellen. Geht man daher weiters davon aus, dass nur die Hälfte der ermittelten Grundvermögensbestände steuerlich erfasst wird – wobei Freibeträge und sonstige Ausnahmeregelungen Berücksichtigung finden – dann wäre der oben ermittelte Steuersatz in der Höhe von 0,6% (der die steuerliche Belastung von Grund- und Immobilienvermögen auf EU-Niveau anheben würde) als Sollertragssteuer aufzufassen. Eine Grundsteuer in diesem Ausmaß käme keinesfalls einer Substanzsteuer gleich. Zusätzlich sollte bei der Reform der Grundsteuer auch die Möglichkeit der Einführung ökologischer Elemente (im Sinne einer Flächennutzungssteuer; vgl. Abschnitt 3.2.1) geprüft werden.

4.2 Erbschafts- und Schenkungssteuer

Mit der Einführung der Endbesteuerung und der damit verbundenen Erbschaftssteuerbefreiung insbesondere von inländischen Bankguthaben und Forderungswertpapieren sowie einem großen Teil des Aktienbesitzes im Privatvermögen im Jahr 1993 hat die Erbschaftssteuer stark an Bedeutung verloren. Anders als die Grundsteuer knüpft die Erbschafts- und Schenkungssteuer am Reinvermögen (= Aktiva minus Passiva) an. Die Wertermittlung richtet sich grundsätzlich nach dem Bewertungsgesetz. Das sind:

- * allgemein der gemeine Wert;
- * der dreifache Einheitswert für land- und forstwirtschaftliches Vermögen, Grundvermögen und Betriebsgrundstücke;
- * der Teilwert für das sonstige Betriebsvermögen;
- * der Kurswert für börsennotierte Wertpapiere;
- * eine Kombination aus Ertrags- und Substanzwert für nicht-börsenorientierte Wertpapiere (so genanntes Wiener Verfahren).

Der Tarif der Erbschafts- und Schenkungssteuer ist progressiv ausgestaltet und unterscheidet je nach Verwandtschaftsgrad fünf Steuerklassen: Je entfernter die Verwandtschaft bzw. das Verhältnis zwischen ErblasserInnen und ErbInnen allgemein, desto mehr greift die Steuer in die Vermögenssubstanz ein. Im engen Verwandtschaftsbereich soll das Familienvermögen erhalten bleiben. Der österreichische Erbschaftssteuertarif umfasst die folgenden Steuerklassen:

- Steuerklasse I: Kinder, Ehegatten;
- Steuerklasse II: Enkelkinder, Urenkel;
- Steuerklasse III: Geschwister und Eltern, Großeltern;
- Steuerklasse IV: Neffen, Nichten, Schwiegerkinder, Schwiegereltern;
- Steuerklasse V: alle übrigen Erwerber und Zweckzuwendungen.

Der Tarif ist zudem innerhalb der Steuerklassen nach der Höhe der übertragenen Erbschaften gestaffelt und bewegt sich zwischen 2% (niedrigster Satz in der Steuerklasse I) und 60% (höchste Stufe in Steuerklasse V) (Tab. 9) und ist ein progressiver Einheitstarif: Der jeweilige stufenweise angehobene Steuersatz ist auf den gesamten Erwerb einheitlich anzuwenden (Durchrechnungstarif). Im Gegensatz dazu ist bei der Einkommensteuer der von Einkommenstufe zu Einkommenstufe steigende Steuersatz jeweils nur auf den die vorhergehende Stufe übersteigenden Mehrbetrag anzuwenden (Stufentarif).²⁹ Der der Erbschaftssteuer zugrunde gelegte Durchrechnungstarif kann dazu führen, dass der/die Erwerber/in eines größeren Anfalls nach Abzug der Steuer weniger erhält als der/die Erwerber/in eines geringeren Anfalls. Im § 8 Abs. 2 ErbStG. ist daher ein Stufenausgleich vorgesehen, der festlegt, dass der Wert des Erwerbs nach Abzug der Steuer nicht geringer sein darf als vom höchsten Betrag der nächstniedrigeren Stufe des Tarifs nach Abzug der nach dieser entfallenden Steuer. Es muss also stets eine Vergleichsrechnung durchgeführt werden.

Da der unentgeltliche Erwerb von Grundstücken von der Grunderwerbsteuer ausgenommen ist, wird zum Ausgleich dafür ein Grunderwerbsteueräquivalent erhoben. Gemäß § 8 Abs. 4 und 5 ErbStG erhöht sich bei Zuwendungen von Liegenschaften die Steuer in Abhängigkeit des Verwandtschaftsgrades um 2 bzw. 3,5% vom dreifachen Einheitswert des Grundstückes. Zuwendungen an Privatstiftungen durch den Stifter unter-

liegen in der Regel einer Steuer von 5%. Es gibt zahlreiche Steuerbefreiungen. So betragen etwa die persönlichen Freibeträge in der Steuerklasse I und II 2.200 €, bei der unentgeltlichen Übertragung von Betrieben liegt der Freibetrag bei 365.000 €.

Tabelle 9: Steuertarif in % des Erwerbs und Steuerklassen

Erwerb bis einschließlich (in Euro)	in der Steuerklasse				
	I	II	III	IV	V
7.300	2	4	6	8	14
14.600	2,5	5	7,5	10	16
29.200	3	6	9	12	18
43.800	3,5	7	10,5	14	20
58.400	4	8	12	16	22
73.000	5	10	15	20	26
109.500	6	12	18	24	30
146.000	7	14	21	28	34
219.000	8	16	24	32	38
365.000	9	18	27	36	42
730.000	10	20	30	40	46
1.095.000	11	21	32	42	48
1.460.000	12	22	34	44	51
2.920.000	13	23	36	46	54
4.380.000	14	24	38	48	57
und darüber	15	25	40	50	60

Das von Hahn und Magerl (2006) geschätzte Reinvermögen betrug im Jahr 2000 insgesamt etwa 994 Mrd. €. Der Wert der jährlichen Vermögensübertragungen durch Schenkung und Vererbung kann nicht exakt ermittelt werden, da genaue Kenntnisse über die Verteilung des Vermögens und seiner Komponenten fehlen bzw. Kenntnisse über die durchschnittliche Höhe und Struktur nach verschiedenen sozioökonomischen Merkmalen (Lebensalter, soziale Stellung des Haushaltsvorstands, Haushaltstyp usw.) erforderlich wären. Der tatsächliche Vermögensbestand der einzelnen Haushalte bzw. der Vermögensbestand der einzelnen Haushalte zum Todeszeitpunkt des/r Erblassers/in ist das Resultat verschiedener Einflussfaktoren wie Ersparnis bzw. Sparfähigkeit, Lebensalter, Schenkungen, Erbschaften, Wertänderungen von Vermögensbestandteilen sowie Änderungen der Haushaltsstruktur.

Anhaltspunkte für das Ausmaß der jährlichen Vermögensübertragungen können nur auf Basis von Durchschnittsbetrachtungen sowie unter einer Reihe von Annahmen gemacht werden.³⁰ Farny et al. (1997) kamen in ihrer Arbeit zu dem Ergebnis, dass jährlich Vermögensübertragungen von rund 7 Mrd. € stattfinden. Daraus ergab sich eine durchschnittliche effektive Belastung mit Erbschafts- und Schenkungssteuer von knapp über 1%. Bedenkt man, dass der niedrigste Steuersatz in der Steuerklasse

I von 2% höher ist und dass in der Steuerklasse V die Steuersätze von 14% bis 60% ansteigen, dann wird deutlich, dass sich die Erbschafts- und Schenkungssteuer von der Rechtswirklichkeit weit entfernt hat. Die Erklärung für dieses niedrige Steueraufkommen dürfte darin liegen, dass

- Geldvermögen durch die Endbesteuerung de jure erbschaftssteuerfrei gestellt wurde und nicht endbesteuertes Geldvermögen (wie z. B. Bargeld, Spareinlagen im Ausland) der Besteuerung de facto entzogen wird;
- Einheitswerte und Verkehrswerte bei Grund- und Immobilienvermögen weit auseinanderklaffen;
- die Passiva im Gegensatz zu den Aktiva mit dem tatsächlichen wirtschaftlichen Wert bewertet werden;
- durch die Einführung der Privatstiftungen bei Zuwendungen an diese nur ein einmaliger geringer Steuersatz angewendet wird (bei Einführung 2,5%, heute 5%) und auf die regelmäßige Erhebung eines Erbschaftssteueräquivalents verzichtet wird;
- sich das Betriebsvermögen für den Todesfall so optimieren lässt, dass den Aktiva ausreichend Passiva gegenüberstehen, so dass im Normalfall auch das Betriebsvermögen keine ergiebige Steuerquelle darstellt. Zudem wurden seit Abschluss der Studie die Freibeträge für die Übertragung von Betriebsvermögen kräftig angehoben.

Die Annahmen von Farny et al. (1997) führen auf der Basis der Reinvermögensschätzung von Hahn und Magerl (2006) zu dem Ergebnis, dass bezogen auf das Jahr 2000 Vermögensübertragungen von über 15 Mrd. € erfolgten. Diesen geschätzten tatsächlichen Vermögensübertragungen steht gemäß der Statistik über die Bemessungsgrundlagen zur Erbschafts- und Schenkungssteuer im Jahr 2005 eine steuerlich erfasste Bemessungsgrundlage von lediglich 3,3 Mrd. € brutto (Aktiva von 2,2 Mrd. € bei der Erbschaftssteuer und von 1,2 Mrd. € bei der Schenkungssteuer) bzw. von 2,6 Mrd. € netto (unter Berücksichtigung der Passiva bei der Erbschaftssteuer) gegenüber. Bei einem Steueraufkommen an Erbschafts- und Schenkungssteuer von 111 Mio. € (2000) errechnet sich so eine durchschnittliche effektive Erbschafts- und Schenkungssteuerbelastung von 0,7%. Die Steuerbelastung ist somit gegenüber den Berechnungen von Farny et al. (1997) deutlich gesunken.

Bei diesen Schätzungen wird nicht berücksichtigt, dass die Vermögensverteilung sehr schief ist. Hinweise auf eine starke Konzentration des Vermögens ergeben sich aus der Verteilung der Erbschafts- und Schenkungssteuerleistung. Farny et al. (1997) weisen in ihrer Arbeit auf eine Stichprobenuntersuchung des Finanzministeriums aus dem Jahr 1993 hin. Demnach betrug die durchschnittliche Steuerbelastung 908 € pro Fall. Für nahezu 80% der Fälle betrug die Steuerleistung nur rund 94 €, und für fast 14% der Fälle lag die Steuervorschreibung bei rund 1.450 €.

Das bedeutet, dass die restlichen 6% der Fälle 80% des Steueraufkommens trugen. Geht man daher davon aus, dass sich die Vermögen auf die oberen zehn Prozent konzentrieren, dann reduziert sich die Zahl der Erbfälle extrem stark. Umgekehrt steigt das pro Erbfall übertragene Vermögen extrem stark an.

Im Bundesministerium für Finanzen liegt eine Statistik über die Bemessungsgrundlagen der Erbschafts- und der Schenkungssteuer vor, die verschiedene Vermögenskategorien (Einheitswert des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens sowie der übrigen Grundstücke, Guthaben bei Banken, Wertpapieren, Betriebsvermögen, Hausrat etc.) getrennt für die Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie die Zahl der Fälle ausweist. Aus den Bemessungsgrundlagen lassen sich jedoch keine Rückschlüsse auf das Steueraufkommen (pro Fall) ziehen.

Von der gesamten Bemessungsgrundlage der Erbschaftssteuer in Höhe von ca. 2,2 Mrd. € (Aktiva; d. h. ohne Berücksichtigung der Passiva, die bei der Ermittlung der steuerpflichtigen Bemessungsgrundlage abzuziehen sind) entfallen im Jahr 2005 etwas mehr als 1% auf land- und forstwirtschaftliches Vermögen, rund 36% auf die übrigen Grundstücke und gut 3% auf Betriebsvermögen. Ins Gewicht fallen weiters die Guthaben bei Banken (27%) und mit 12% erbschaftssteuerfreie Wertpapiere. Von der gesamten Bemessungsgrundlage bei der Schenkungssteuer von etwa 1,2 Mrd. € entfallen im Jahr 2005 etwa 1,5 % auf land- und forstwirtschaftliches Vermögen, 18% auf die übrigen Grundstücke und ca. 52% auf Betriebsvermögen, wovon 94% auf Anteile an Kapitalgesellschaften entfallen. Gut 14% der Bemessungsgrundlage entfallen auf die Schenkung von Bargeld. Damit zeigt sich, dass im Rahmen der Erbschaftssteuer die Grundstücke der privaten Haushalte eine dominante Rolle haben. Die Schenkungssteuer hingegen wird durch die Übertragung von Betriebsvermögen sowie durch Schenkungen von Bargeld dominiert.³¹ Die überragende Bedeutung des Betriebsvermögens bei Schenkungen ist wohl mit den Privatstiftungen in Zusammenhang zu bringen.

Würde der Anteil der Erbschafts- und Schenkungssteuer in Österreich von gut 0,09% des BIP auf 0,19% des BIP (EU-15-Durchschnitt für das Jahr 2004) angehoben, dann ließe sich ein Aufkommen von insgesamt gut 450 Mio. € erzielen. Geht man von den oben ermittelten Vermögensübertragungen in der Höhe von 15 Mrd. € (2000) aus, dann bedarf es eines durchschnittlichen Steuersatzes von 3%, um zum Durchschnitt der EU-15 aufzuschließen. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass in den 15 Mrd. € nicht nur Grundvermögen (private Haushalte, land- und forstwirtschaftliches Vermögen, Betriebsvermögen), sondern auch erbschaftssteuerbefreite inländische Bankguthaben und Forderungswertpapiere enthalten sind. Bleiben diese weiterhin erbschaftssteuerfrei, dann ist ein höherer Steuersatz notwendig, um ein Aufkommen von 450 Mio. € zu erreichen

und damit zum europäischen Durchschnitt aufzuschließen.

Angesichts des dargestellten Aufkommenspotenzials stellt sich nicht die Frage nach der Abschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer, so wie dies gelegentlich angesichts des zunehmenden Bagatelcharakters der Steuer gefordert wird, sondern die nach ihrer Reform. Gegen die Abschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer sprechen nicht nur Gerechtigkeitsvorstellungen und die Leistungsfeindlichkeit der steuerlichen Freistellung von Schenkungen und Erbschaften, sondern auch umverteilungspolitische Motive. Farny et al. (1997) argumentieren weiters mit einer damit verbundenen Systemwidrigkeit, weil ein gerechtes Steuersystem dem Prinzip der sachlichen Universalität genügen muss. Das verlangt, dass gemäß der Reinvermögenszugangstheorie das gesamte Einkommen eines Steuerpflichtigen in das System einbezogen wird und nicht einzelne zugeflossene Einkommensbestandteile ausgeklammert bleiben. Ein umfassender Einkommensbegriff vermeidet die Ungleichbehandlung, die aus der Außerachtlassung bestimmter zufließender Mittel resultieren würde.

Die Frage ist daher, in welche Richtung künftige Reformen gehen sollten. Einerseits bedarf es einer Reform der Bewertung des Grundvermögens, die die derzeit niedrigen Einheitswerte an die Verkehrswerte heranhöhrt;³² andererseits ist die Frage zu stellen, ob die Endbesteuerung bei Finanzvermögen und die damit verbundene Abgeltung der Erbschaftsteuer aufrechterhalten werden soll. Diese Steuerbefreiung stellt eine gravierende Systemwidrigkeit dar, weil sie das Leistungsfähigkeitsprinzip sowie die Gleichmäßigkeit der Besteuerung entscheidend durchbricht. Es sollten daher auch bisher steuerfreie Finanzvermögen der Erbschaftsteuer unterworfen werden. Die unterschiedlichen Steuerklassen und die progressive Gestaltung des Steuertarifs sollten beibehalten werden. Es wird jedoch vorgeschlagen, die Zahl der Steuerklassen zu verringern und den Steuertarif zu vereinfachen. Auch die Zahl der Stufen innerhalb der Steuerklassen sollte komprimiert werden. Es könnte mit drei Steuerklassen das Auslangen gefunden werden. Denkbar wäre eine Integration der Steuerklasse II in I und der Steuerklasse IV in III. Zur Vermeidung der Problematik des Stufenausgleichs könnte der Tarif als Anstoßtarif (genauer: Stufengrenzsatztarif) analog der Einkommensbesteuerung ausgestaltet werden, wobei zwei bis maximal drei Steuersätze ausreichend wären.

In Bezug auf das Grundvermögen der privaten Haushalte müssten die Freibeträge insbesondere für Vermögensübertragungen im engeren Familienverband und im Fall der Auflassung der Endbesteuerung erhöht werden, um einen (verfassungswidrigen) „Erdrosselungseffekt“ zu vermeiden. Dabei ist eine angemessene Relation zum Freibetrag von Betriebsvermögen herzustellen. Bei den sich in den Privatstiftungen befindlichen Vermögen ist die regelmäßige Erhebung eines Erbschaftssteueräquiva-

lents – wie in Deutschland in Zeitabständen von jeweils dreißig Jahren – dringend angezeigt.

5. Ausblick

Die Besteuerung des Bestandes und des Überganges von Vermögen ist in Österreich im internationalen Vergleich sehr gering. Der vorliegende Aufsatz fokussiert auf einen speziellen Aspekt der vermögensbezogenen Besteuerung: auf die bessere Erfassung von Grund- und Immobilienvermögen innerhalb der Grund- sowie der Erbschafts- und Schenkungssteuer. Auf weitere Optionen, auch andere Vermögensarten gegebenenfalls auch im Rahmen weiterer (wieder eingeführter) vermögensbezogener Steuern stärker zur Besteuerung heranzuziehen, kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Es soll lediglich darauf hingewiesen werden, dass eine Reihe von Gründen sowohl für die Wiedereinführung einer eigenständigen Vermögensteuer als auch für eine (stärkere) Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen sprechen.³³ Der Verzicht auf eine (ergiebigere) Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen impliziert den Verzicht auf die Möglichkeit, über die Steuerpolitik wenn nicht für eine Umverteilung, so doch wenigstens für eine gleichmäßigere Verteilung von Vermögen und Startchancen zu sorgen, indem die sich durch Erbschaften und Schenkungen verstärkende Vermögenskonzentration abgemildert wird. Zudem sind Erbschafts- und Schenkungssteuern, die unentgeltlich erworbene Vermögenszugänge erfassen, eine notwendige Ergänzung zu den Steuern auf Markteinkommen. Nicht zuletzt haben sie auch insofern eine Ergänzungsfunktion zur Besteuerung von Einkommen, als sie steuerliche Vorteile aus deren Nicht- oder Untererfassung (z. B. aufgrund der Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen oder von Steuerhinterziehung) nachträglich korrigieren. Die „Besteuerungswillkür“,³⁴ die die derzeitige Erbschafts- und Schenkungssteuer in Österreich kennzeichnet und die nicht nur durch die oben ausgeführte Einheitswertproblematik verursacht ist, erfordert eine über die Lösung des bestehenden Bewertungsproblems bei Grund- und Immobilienvermögen hinausgehende, grundlegende Reform der österreichischen Erbschafts- und Schenkungssteuer.

Anmerkungen

- ¹ Der Autor dankt Franz Gall, Anton Rainer und Margit Schratzenstaller für wertvolle Anregungen und Hinweise.
- ² Zu den vermögensbezogenen Steuern werden Steuern auf den Bestand sowie Übertragungen (nicht aber auf die Erträge) von Vermögen gezählt.
- ³ Das Aufkommen aus der Gewerbekapitalsteuer, die 1985 abgeschafft wurde, ist nicht enthalten, da in den Aufkommensstatistiken Gewerbekapital- und -ertragsteuer nicht

getrennt ausgewiesen werden.

- ⁴ Die Anteile der vermögensbezogenen Steuern am Gesamtabgabenaufkommen sind gemäß Tabelle 2 geringer als gemäß Tabelle 1, da letztere bezogen werden auf Steuern inkl. Sozialversicherungsbeiträge, erstere nur auf Steuern. Der Rückgang der vermögensbezogenen Steuern seit 1980 ist also tatsächlich noch deutlicher, als Tabelle 1 zu entnehmen ist.
- ⁵ Manipulationen der „offiziellen“ Kaufpreise für steuerliche Zwecke sind freilich nicht auszuschließen und in der Praxis sicherlich relevant; in Österreich wird dies erleichtert durch die Selbstberechnung der Grunderwerbsteuer.
- ⁶ In den Regierungsverhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP nach den Nationalratswahlen im Spätherbst 1999 war die Abschaffung der Börsenumsatzsteuer ebenfalls Verhandlungsgegenstand, allerdings sollte im Gegenzug die Spekulationsfrist für Wertpapiere und Beteiligungen von einem auf zwei Jahre ausgeweitet werden, was letztlich jedoch nicht umgesetzt wurde.
- ⁷ Endbesteuerzte zinstragende Finanzanlagen sind vollkommen erbschaftssteuerbefreit, Aktien dann, wenn die Beteiligung unter 1% liegt.
- ⁸ Vgl. zu Einzelheiten Arpa, Bauer (2005).
- ⁹ Vgl. zu den Problemen der Erfassung der Vermögenswerte auch die Machbarkeitsstudie von Lehner, Mooslechner (1991).
- ¹⁰ Beer et al. (2005).
- ¹¹ Außer Betracht bleiben hier die Vermögensbestände der öffentlichen Haushalte, die auf rund 77 Mrd. € geschätzt wurden.
- ¹² Beim Grundvermögen der privaten Haushalte wurden die Wohnbaukredite (2000: 52.133 Mio. €, Quelle: OeNB) in Abzug gebracht. Die restlichen Verpflichtungen wurden im Verhältnis 50:30:20 auf die sonstigen Vermögen, die Geldvermögen und die Land- und Forstwirtschaft aufgeteilt.
- ¹³ Heidinger (1992).
- ¹⁴ Zum land- und forstwirtschaftlichen Vermögen ist allerdings anzumerken, dass die Schätzungen vor dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union durchgeführt wurden. Der EU-Beitritt dürfte aufgrund des Verfalls der Produktpreise zu einer Entwertung der landwirtschaftlich genutzten Flächen geführt haben, sodass zumindest im Durchschnitt das Missverhältnis zwischen Einheitswert und Verkehrswert nicht mehr ganz so krass sein dürfte.
- ¹⁵ Fraberger (2006).
- ¹⁶ Siehe dazu Fraberger (2006), Puchinger (2006).
- ¹⁷ Fellner (2006).
- ¹⁸ Fraberger (2006).
- ¹⁹ Z. B. Lehner (1999).
- ²⁰ Bird, Slack (2005).
- ²¹ Die folgenden Ausführungen basieren zu einem wesentlichen Teil auf Vorschlägen von Fellner (2006).
- ²² Doralt, Ruppe (2001).
- ²³ Es sollte nach den Ausstattungskategorien einfach, mittel und gehoben differenziert werden.
- ²⁴ Zeitler (2002).
- ²⁵ Bizer, Lang (2000).
- ²⁶ Die Steuermesszahl ist einer der drei Faktoren zur Ermittlung der Grundsteuerschuld (siehe dazu auch Abschnitt 4.1). Die Multiplikation der Steuerbemessungsgrundlage (d.i. der Einheitswert) mit der Steuermesszahl ergibt den Steuermessbetrag, auf den

ein Hebesatz angewendet wird, um die Steuerschuld zu ermitteln.

- ²⁷ Vgl. dazu etwa Ewringmann (1995) und die Rezension von Rainer (1996).
- ²⁸ Gegenstand der Befreiungen sind in den Bundesländern alle Neu-, Um-, Zu- und Aufbauten, falls dadurch neuer Wohnraum geschaffen wird (Arpa, Bauer [2005]). Die Bedingungen für die Inanspruchnahme der Grundsteuerbefreiung unterscheiden sich jedoch teilweise voneinander. Als die wichtigste Voraussetzung für die Inanspruchnahme ist der Bezug von Wohnbauförderung für den beantragten Wohnraum zu nennen, wobei eine solche Bestimmung nicht in jedem Bundesland existiert (Salzburg, Steiermark). Der Steuerausfall für die Gemeinden aus diesen angesichts der heutigen Situation am Wohnungsmarkt nur mehr schwer begründbaren Befreiungen kann grob auf 70 Mio. € geschätzt werden (KDZ [2002]).
- ²⁹ Bei einem Stufentarif (Anstoßtarif) wird ein bestimmter Steuersatz jeweils nur für eine bestimmte Stufe und nur auf die Steuerbemessungsgrundlage dieser Stufe angewendet. Die Steuerschuld ergibt sich aus der Summe der Steuerbeträge in den einzelnen Stufen. Im Gegensatz dazu gilt beim Durchrechnungstarif der Steuersatz des letzten Teils der Bemessungsgrundlage für die Gesamtbemessungsgrundlage.
- ³⁰ Im Detail siehe dazu Farny et al. (1997) 38ff.
- ³¹ Bargeld ist im Gegensatz zu einem endbesteuerten Sparbuch erbschaftssteuerpflichtig.
- ³² Zur Reform der Bewertung des Grundvermögens siehe Abschnitt 3.
- ³³ Vgl. zur Begründung der Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen z. B. Nowotny (1999).
- ³⁴ Beiser (2006) 379.

Literatur

- Arpa, C.; Bauer, H., Die Grundsteuerbefreiung im Bereich der Wohnraumschaffung, in: KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung (Hrsg.), Finanzausgleich – Ein Handbuch (Wien-Graz 2005) 298-303.
- Beer, C.; Mooslechner, P.; Schürz, M.; Wagner, K., Die Bedeutung von Mikrodaten zum Geldvermögen für die Geld- und Wirtschaftspolitik: Eine Illustration anhand einer OeNB-Erhebung zum Geldvermögen privater Haushalte in Wien, in: Chaloupek, G.; Zotter, T. (Hrsg.), Steigende wirtschaftliche Ungleichheit bei steigendem Reichtum? Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien, Bd. 10, (Wien 2006) 121-150.
- Beiser, R., Die Erbschafts- und Schenkungssteuer – eine verfassungsrechtliche Analyse, in: Recht der Wirtschaft 6a (2006) 378-383.
- Bird, R.M.; Slack, E., Land and Property Taxation in 25 Countries: A Comparative Review, in: CESifo DICE Report 3 (2005) 34-42.
- Bizer, K.; Lang, J., Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, hrsg. vom Umweltbundesamt Berlin (Berlin 2000).
- Deutsches Bundesministerium der Finanzen, Bericht der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern (Berlin 2003).
- Deutsches Bundesministerium der Finanzen, Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, in: Monatsbericht des BMF 1 (2005) 37-53.
- Die Presse, Grundbesitz erben droht viel teurer zu werden (26. Mai 2006).
- Doralt, W.; Ruppe, H. G., Grundriss des österreichischen Steuerrechts, Bd. II (4. Aufl., Wien 2001).
- Eizinger, C.; Kalmár, M.; Kernbeiß, G.; Prammer-Waldhör, M.; Wagner-Pinter, M., Vermö-

- gensbildung und Reichtum in Österreich, in: Bericht über die soziale Lage 2003-2004, hrsg. vom Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz (Wien 2004) 233-251.
- European Commission, Inventory of Taxes in the EU (Brüssel, o.J).
- European Commission, Structures of the Taxation Systems in the EU 1995-2004 (Luxemburg 2006).
- Ewringmann, D. (Hrsg.), Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung. Von der klassischen Flächennutzung zur Steuer mit umweltpolitischer Lenkungsabsicht (=Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Neue Folge, Band 63, Berlin 1995).
- Farny, O.; Gall, F.; Predl, M., Vermögen, Erben und Erbschaftssteuer in Österreich (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 63, Wien 1997).
- Fellner, K. W., unveröffentlichtes Arbeitspapier zur Reform des Bewertungsrechts (Wien 2006).
- Fellner, K. W., Bewertung von Grundbesitz gemeinschaftswidrig?, in: Steuer- und Wirtschaftskartei 19 (2006) 775-778.
- Frabberger, F., Einheitswerte ade?! ErbStG – quo vadis?, in: Steuer- und Wirtschaftskartei 18 (2006) 746-754.
- Hahn, F. R.; Magerl, C., Vermögen in Österreich, in: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung 1 (2006) 53-67.
- Heidinger, G., Ist die Vermögensteuer noch zeitgemäß?, in: Österreichische Steuer-Zeitung 21 (1992) 296-301.
- IBFD, The Taxation of Companies in Europe (Amsterdam 2005).
- KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung, Ausgabeneinsparungen im föderalen Staat (= Studie im Auftrag der Industriellenvereinigung, Wien 2002).
- Lehner, G., Der Bericht der Steuerreformkommission aus ökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für Steuerrecht/Sozialrecht/Wirtschaftsrecht (Steuer- und Wirtschaftskartei) 2 (1999) 49-53.
- Lehner, G.; Mooslechner, P., Vermögen in Österreich (= Machbarkeitsstudie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien 1991).
- Mennel, Annemarie; Förster, Jutta, Steuern in Europa, Amerika und Asien – Loseblattsammlung (Berlin, o.J).
- Nowotny, E., Der öffentliche Sektor (4. Aufl., Berlin et al. 1999).
- Nowotny, E.; Marterbauer, M.; Auer, E.; Korber, W.; Rainer, A., Öffentliche Wirtschaft und Bodenordnung (= Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, IKW kommunale Forschung in Österreich 87, Linz 1990).
- OECD, Revenue Statistics (Paris 2005).
- Puchinger, M., Erbschafts- und Schenkungssteuer vom dreifachen Einheitswert bei Grundstücken ade?, in: Finanz-Journal 6 (2006) 205-206.
- Rainer, A., Rezension zu: Ewringmann, D., Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 4/4 (1996) 276-278.
- Scheffler, W.; Spengel, Ch., Erbschaftssteuerbelastung im internationalen Vergleich (Baden-Baden 2004).
- Schatzenstaller, M., Unternehmensbesteuerung in der EU zwischen Harmonisierung und Wettbewerb, in: Hödl, E. (Hrsg.), Bausteine zu einer europäischen Wirtschaftsordnung (Marburg 2006), im Erscheinen.
- Statistik Austria, Gebahrungen und Sektor Staat 2004, Teil II (Wien 2005).
- Zeitler, F.-Ch., Eine einfache Grundsteuer – die vergessene Reform, in: Deutsche Steuerzeitung 90 (2002) 131-135.

Zusammenfassung

Die Besteuerung des Bestands und des Übergangs von Vermögen ist in Österreich im internationalen Vergleich sehr gering und hat im Zeitablauf an Bedeutung verloren. Damit weicht die Entwicklung in Österreich deutlich vom europäischen Trend ab. Die geringe Bedeutung der Vermögensbesteuerung spiegelt sich in den mangelhaften Informationsgrundlagen zur Erfassung der Vermögen in Österreich wider. Nach den aktuellsten Schätzungen des Vermögensbestands beträgt das Nettovermögen in Österreich mehr als das Viereinhalbfache des BIP. Durch das Aussetzen der Hauptfeststellung zur Festlegung der Einheitswerte seit Anfang der 1970er Jahre weichen die Verkehrswerte und die steuerlichen Bemessungsgrundlagen zunehmend voneinander ab. Der vorliegende Aufsatz legt den Fokus auf einen speziellen Aspekt der vermögensbezogenen Besteuerung: auf die bessere Erfassung von Grund- und Immobilienvermögen. Es werden einige Vorschläge zur Reform der Bewertung von Grundvermögen sowie darüber hinausgehend für eine Reform der Erbschafts- und Schenkungssteuer gemacht. Weiters werden die Aufkommenspotenziale für die Grundsteuer sowie die Erbschafts- und Schenkungssteuer dargestellt, die sich aus einer an Verkehrswerten orientierten Besteuerung von Grund- und Immobilienvermögen ergeben. Die Aktualität des Aufsatzes ergibt sich daraus, dass der Verfassungsgerichtshof aktuell die Bewertung inländischer Liegenschaften für erbschafts- und schenkungssteuerliche Zwecke prüft. Die zu erwartende negative Bewertung löst daher in naher Zukunft gesetzgeberischen Handlungsbedarf in Bezug auf die Bewertung von Grund- und Immobilienvermögen aus.

Der Steuerwettbewerb in der Europäischen Union im Bereich der Unternehmensbesteuerung seit der letzten Erweiterung

Otto Farny, Gertraud Lunzer, Martin Saringer, Norman Wagner*

1. Einleitung

Bereits im Vorfeld des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten zur Europäischen Union war in den meisten bisherigen Mitgliedsländern ein Erosionsprozess der Körperschaftsteuersätze zu beobachten. Dieser Erosionsprozess war wesentlich durch ein Körperschaftsteuerdumping in den neuen Mitgliedstaaten mitbedingt. Am einfachsten ist diese Entwicklung anhand der nominellen Körperschaftsteuersätze dokumentierbar (siehe Tabelle 1).

In der politischen Diskussion spielt der Vergleich der nominellen Körperschaftsteuersätze offenbar eine besondere Rolle. Die Debatte entbehrt nicht einer gewissen Irrationalität, denn ohne Kenntnis der verschiedenen Gewinnermittlungsbestimmungen und der verschiedenen Körperschaftsteuersysteme sowie der Bestimmungen über die Kapitalertragssteuer und etwaiger anderer gewinnabhängiger Steuern und das Netz der Doppelbesteuerungsabkommen sagt der nominelle Körperschaftsteuersatz allein wenig über die tatsächliche Ertragssteuerbelastung aus. Die in der Öffentlichkeit geführte Debatte mag glauben machen, dass der Körperschaftsteuersatz die wesentlichste Entscheidungsgrundlage für die Standortwahl eines industriellen Unternehmens ist. Das wäre aus mehreren Gründen insbesondere ökonomisch nicht rational:

- In Österreich macht die Körperschaftsteuer nur zwischen ein und zwei Prozent des gesamten Aufwands eines durchschnittlichen Industrieunternehmens aus. Warum sollten ausgerechnet diese Kosten die für die Standortwahl bedeutendsten sein?
- Wenn es bei den Standortentscheidungen um neue industrielle Investitionen auf der grünen Wiese geht, dann wird wohl in allen

* Kurzfassung der AK-Studie „Steuerbegünstigungen in der Europäischen Union in den zehn neuen Mitgliedstaaten im Bereich der Unternehmensbesteuerung“ vom Oktober 2005.
(http://wien.arbeiterkammer.at/pictures/d37/Steuerbeguenstigungen_in_der_EU.pdf)

Staaten mit Verlustvortragsmöglichkeit in den ersten Jahren keine Körperschaftsteuer anfallen, sehr wohl fallen aber in der Regel lohnabhängige Abgaben und Grundsteuern an. Warum werden in der Standortdebatte nicht primär diese Abgaben hinterfragt? Aus gleichem Grund ist in der Praxis der Förderung dieser industriellen Neuinvestitionen eine wesentlich größere Bedeutung zuzumessen als einer ohnehin nicht voraussehbaren Ertragssteuerbelastung in fünf Jahren.

Trotz der genannten Gründe ist der Wettbewerb der nominellen Steuersätze nicht nur irrational. Die Kampfansage eines Staates mit einem Körperschaftsteuersatz, der ein Prozent unter dem vom Nachbarstaat schon gesenkten Körperschaftsteuersatz liegt, ist ein politisches Signal, das sagen will: Seht her, wir erfüllen alle Wünsche internationaler Inves-

Tabelle 1: Nominelle Körperschaftsteuersätze in den EU-Ländern

Land	2001	2003	2005
Belgien	40,17%	33,99%	33,99%
Dänemark	30%	30%	30%
Deutschland ^{1 2}	26,4%	27,9%	26,4%
Finnland	29%	29%	26%
Frankreich	35,4%	35,4%	35,4%
Griechenland	25% / 35% / 37,5%	25% / 35%	25% / 35%
Großbritannien	30%	30%	30%
Irland	20%	12,5%	12,5%
Italien	36%	34%	33%
Luxemburg	30%	22,88%	22,88%
Niederlande	30% / 35%	29% / 34,5%	29% / 34,5%
Österreich	34%	34%	25%
Portugal	32%	30%	30%
Schweden	28%	28%	28%
Spanien	35%	35%	35%
EU-15 Durchschnitt	31,9%	30,1%	29,2%
Estland	0% / 26%	0% / 26%	0% / 24%
Lettland	25%	19%	15%
Litauen	24%	15%	15%
Malta	35%	35%	35%
Polen	28%	27%	19%
Slowakei	29%	25%	19%
Slowenien	25%	25%	25%
Tschechien	31%	31%	26%
Ungarn	18%	18%	16%
Zypern	25%	10% / 15%	10 / 15%
EU-10 Durchschnitt	26,6%	21,0%	18,5%

toren, nicht nur auf steuerlichem Gebiet, und wir erfüllen sie noch besser als unser Nachbar. So gesehen ist es durchaus rational, wenn sich ein Investor daran orientiert.

Dieser Erosionsprozess spielt sich aber nicht nur bei den Steuersätzen ab. Aus unserer Sicht sind bestimmte Ausnahmebestimmungen (Investitionsbegünstigungen) für diesen Prozess noch bedeutender, die im Ergebnis zur Körperschaftsteuerbefreiung führen. In fast allen neuen Mitgliedstaaten existieren solche Bestimmungen. Abgesehen von Estland, das für thesaurierte Gewinne überhaupt einen Nullsatz vorsieht, lassen sich diese Begünstigungen in zwei Gruppen teilen:

- regionale Begünstigungen für Sonderwirtschaftszonen (z. B. Polen, Litauen, Lettland, Slowenien);
- Begünstigungen für Investitionen, die bestimmte Kriterien erfüllen müssen, wie z. B. Umfang der Investitionen, Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze, bestimmte Branchen usw. (z. B. Tschechien, Ungarn, Malta).

Einige dieser Bestimmungen wurden im Rahmen des Verhaltenskodex (*Code of Conduct*) für bedenklich eingestuft und von der EU-Kommission nur mit Übergangsfristen genehmigt, wobei einzelne Fristen sehr weit in die Zukunft reichen. Andere dieser Regelungen wurden im Zuge der Beitrittsverhandlungen nicht beanstandet. Diese Vorgangsweise ist nur vor dem Hintergrund der oft geäußerten Philosophie der EU-Kommission zu verstehen. Hinsichtlich der Körperschaftsteuer gibt es nach Meinung der Kommission einen „gesunden“ Wettbewerb und einen „schädlichen“ Wettbewerb. Der „schädliche“ Wettbewerb besteht dann, wenn einseitig bestimmte Branchen oder ohne hinreichenden Grund bestimmte Regionen begünstigt werden oder wenn inländische bzw. ausländische Unternehmen einseitig begünstigt werden. Wird hingegen der Steuersatz generell z. B. auf 10% wie in Zypern gesenkt, ist das Ausfluss des „gesunden“ Wettbewerbs. Das Gleiche gilt für generelle Investitionsbegünstigungen, die de facto zur Steuerfreiheit führen. Der zu diesem Zeitpunkt für Steuern zuständige Kommissar Frits Bolkestein hat in einer Rede anlässlich der „European Conference on Company Taxation“ mit dem Titel „Towards an Internal Market without Tax Obstacles“, die von der Kommission am 29. April 2002 in Brüssel veranstaltet wurde, die zweigleisige Strategie der Kommission im Bereich der Unternehmensbesteuerung wie folgt dargestellt:³

„The overall Commission strategy for tackling the various tax obstacles in the Internal Market is effectively based on two legs:

- A series of specific measures which are targeted at clearly defined obstacles and
- The work towards a common consolidated EU tax base which forms the subject of this conference...”

Gleichzeitig hat Kommissar Bolkestein festgehalten, dass die Steuersätze selbst Sache der Mitgliedstaaten bleiben sollen:

„Turning to the representatives from Member States I wish to point out that this approach by no means infringes the subsidiarity principle or Member States' sovereignty to set corporate tax rates. Member States would apply their national tax rate to their specific share of the overall tax base as computed according to a commonly agreed allocation mechanism.“

Man kann die Dinge aber auch anders sehen: Der „gesunde“ Steuerwettbewerb führt letztlich zur Aushöhlung der Finanzierung des Wohlfahrtsstaates und damit des Europäischen Sozialmodells. Man mag einwenden, dass es sich bei der Körperschaftsteuer um eine Abgabe handelt, die in den meisten Staaten nur einige Prozent des BIP beträgt, und ihre Reduktion die Systeme der sozialen Sicherheit nicht ernsthaft gefährdet. Aber ganz so einfach liegen die Dinge nicht. Die Körperschaftsteuer ist integraler Teil eines Steuersystems. Wird sie einseitig reduziert, wird automatisch Druck auf die Einkommensteuer erzeugt, da die einkommensteuerpflichtigen Unternehmer die gleiche Wettbewerbsposition haben wollen wie die Kapitalgesellschaften. Senkt man die Einkommensteuer für Unternehmer, dann werden immer mehr unselbständige Arbeitsverhältnisse in das rechtliche Gewand von selbständigen Werkvertragsverhältnissen gekleidet, und spätestens dann wird es für die bestehenden Systeme der sozialen Sicherheit bedenklich. Der Erosionsprozess, der durch die Senkung der Körperschaftsteuer ausgelöst wird, ist ein schleichender, aber er ist im Gange. Insgesamt ist der „gesunde“ Steuerwettbewerb ziemlich ungesund für das Europäische Sozialmodell.

Aus unserer Sicht ist die Körperschaftsteuer eine wichtige Rahmenbedingung für den Wettbewerb, genauso wie das bei der Mineralölsteuer oder der Umsatzsteuer der Fall ist, wo harmonisierte Bemessungsgrundlagen existieren und Mindeststeuersätze gelten. Eine Rahmenbedingung für den Wettbewerb sollte nie zum Gegenstand des Wettbewerbs werden.

2. Steuerrecht in der Europäischen Union

2.1 Allgemeines

Im EG-Vertrag (EGV) sind die indirekten Steuern in den Art. 90 bis 93 geregelt. Die wichtigste Vorschrift dazu ist der Art. 93 EGV, und in diesem wird grundsätzlich angeführt, dass Vorschriften zur Harmonisierung der Umsatzsteuern, der Verbrauchsabgaben und der sonstigen indirekten Steuern zu erlassen sind, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes notwendig ist. Die Harmonisierung bei diesen Steuern ist dementsprechend verhältnismäßig weit

fortgeschritten, und es gibt umfassende Regelungen zur Harmonisierung der Mehrwertsteuer,⁴ der Energiesteuern,⁵ der Tabaksteuer⁶ und der Alkoholsteuer.⁷ Im Gegensatz dazu sind die direkten Steuern im EG-Vertrag nicht explizit geregelt. Rechtsakte zu den direkten Steuern werden auf Grundlage der allgemeinen Vorschrift des Art. 94 EGV erlassen. Art 94 EGV über die Angleichung der Rechtsvorschriften regelt, dass Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken, einstimmig vom Rat erlassen werden. Die Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der direkten Steuern sind deswegen auch nicht sehr weit fortgeschritten, und die wenigen Rechtsakte betreffen fast ausschließlich die Unternehmensbesteuerung. Mit dem so genannten Richtlinienpaket wurden im Jahr 1990 folgende Maßnahmen erlassen:

- Mutter-Tochter Richtlinie,⁸
- Fusions-Richtlinie,⁹
- Schiedsverfahrenskonvention.¹⁰

2.2 Mutter-Tochter-Richtlinie

Die Mutter-Tochter-Richtlinie regelt, dass grenzüberschreitende Gewinnausschüttungen innerhalb von Unternehmensgruppen vom Quellensteuerabzug zu befreien sind und dass die Doppel- oder Mehrfachbesteuerung von Gewinnen, die eine Tochtergesellschaft an ihre Muttergesellschaft auszahlt, zu unterbleiben hat. Diese Richtlinie wurde zwischenzeitlich mehrfach geändert. Die letzte Änderung erfolgte am 22. 12. 2003 mit der Richtlinie 2003/123/EG, und die entsprechenden Änderungen waren von den Mitgliedstaaten bis 1. Januar 2005 in nationales Recht umzusetzen.

2.3 Fusions-Richtlinie

Mit der Fusions-Richtlinie soll sichergestellt werden, dass Veräußerungsgewinne resultierend aus grenzüberschreitenden Fusionen, Spaltungen und Verbringungen von Vermögensgegenständen erst bei der endgültigen Gewinnrealisierung erfasst werden dürfen.

2.4 Das Steuerpaket

Das vom Rat 1997 verabschiedete Steuerpaket, bestehend aus dem Verhaltenskodex zur Bekämpfung der schädlichen Maßnahmen bei der Unternehmensbesteuerung, der Richtlinie im Bereich der Besteuerung der Zinserträge¹¹ und der Richtlinie über die Besteuerung von Zinsen und Lizenzzahlungen,¹² das schließlich im Juni 2003 vom Rat angenommen

wurde, brachte letztendlich auch keine starken Impulse zur Harmonisierung bei den direkten Steuern. Zwar wurde damit ein wichtiger erster Schritt zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs gesetzt, da aber beispielsweise die Körperschaftsteuersätze selbst von diesem Kodex ausgenommen sind, wurde der Steuerwettbewerb letzten Endes damit nicht eingedämmt. Kleine Fortschritte existieren im Bereich der Zinsbesteuerung. 2003 hat sich der Rat dazu durchgerungen, ein Informationssystem über die Zinsbesteuerung einzurichten, um eine Steuerflucht in diesem Bereich zu unterbinden. Belgien, Luxemburg und Österreich haben eine Übergangsfrist verlangt und sind von der Informationspflicht ausgenommen. Sie haben sich im Gegenzug dazu verpflichtet, ihre Sätze schrittweise auf 35% zu heben. Um eine Kapitalflucht zu vermeiden, ist die Richtlinie zur Zinsenbesteuerung erst in Kraft getreten, nachdem auch mit der Schweiz ein entsprechendes Übereinkommen abgeschlossen wurde. Mit diesem Abkommen folgt die Schweiz im Wesentlichen dem Beispiel von Belgien, Luxemburg und Österreich, d. h. es erfolgt zwar kein Informationsaustausch, stattdessen wird ein entsprechender Quellensteuerabzug vorgenommen. Die Richtlinie ist schließlich mit 1.7.2005 in Kraft getreten.

2.5 Verhaltenskodex (*Code of Conduct*) zur Unternehmensbesteuerung

Der Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung sollte ein erster Schritt sein, Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Europäischen Union zu beseitigen und Steuerstrukturen zu schaffen, die den Faktor Arbeit, der im Vergleich zum Faktor Kapital sehr hoch besteuert wird, zu entlasten. Der Verhaltenskodex ist für standortrelevante Maßnahmen anzuwenden, und die Prüfung umfasst grundsätzlich gesetzliche Bestimmungen, Verwaltungsvorschriften und auch Verwaltungspraktiken. Entsprechend dem Verhaltenskodex wird eine Maßnahme dann als potenziell schädlich angesehen, wenn im Verhältnis zum üblicherweise in dem betreffenden Mitgliedstaat geltenden Steuerniveau eine deutlich niedrigere Effektivbesteuerung (einschließlich einer Nullbesteuerung) hervorgerufen wird. Entsprechend dem Verhaltenskodex ist bei der Beurteilung, inwieweit eine Maßnahme als schädlich zu beurteilen ist, zu berücksichtigen:

1. „ob die Vorteile ausschließlich Gebietsfremden oder für Transaktionen mit Gebietsfremden gewährt werden, oder
2. ob die Vorteile völlig von der inländischen Wirtschaft isoliert sind, sodass sie keine Auswirkungen auf die inländische Steuergrundlage haben, oder
3. ob die Vorteile gewährt werden, auch ohne dass ihnen eine tatsächliche Wirtschaftstätigkeit und substantielle wirtschaftliche Präsenz in

dem diese steuerlichen Vorteile bietenden Mitgliedstaat zugrunde liegt, oder

4. ob die Regeln für die Gewinnermittlung bei Aktivitäten innerhalb einer multinationalen Unternehmensgruppe von international allgemein anerkannten Grundsätzen, insbesondere von den nach OECD vereinbarten Regeln, abweichen, oder
5. ob es den steuerlichen Regelungen an Transparenz mangelt, einschließlich der Fälle einer laxeren und undurchsichtigen Handhabung der Rechtsvorschriften auf Verwaltungsebenen“.¹³

Weiters wurde im Kodex festgehalten, dass sich die Mitgliedstaaten verpflichten, keine neuen im Sinne dieses Kodex als schädlich einzustufenden Maßnahmen einzuführen. Mit dem Verhaltenskodex verpflichten sich die Mitgliedstaaten somit zum einen, keine neuen schädlichen Maßnahmen einzuführen („*standstill*“), und zum anderen alle als schädlich eingestuften Rechtsvorschriften und Praktiken zu ändern („*rollback*“). Ergebnis dieses Berichtes waren schließlich 66 schädliche Maßnahmen. Von diesen 66 Maßnahmen betrafen 44 EU-Mitgliedstaaten, 3 Gibraltar und 23 abhängige oder assoziierte Gebiete. Die Regelungen wurden von den betreffenden Staaten grundsätzlich ersetzt; für diejenigen, die am oder vor dem 31. 12. 2000 von einer dieser Regelungen begünstigt waren, wurde eine Besitzstandsklausel eingeführt, derzufolge die entsprechenden Begünstigungen spätestens am 31. 12. 2005 auslaufen – dies unabhängig davon, ob sie für einen festgelegten Zeitraum gewährt wurden oder nicht. Darüber hinaus wurden einige dieser Regelungen in den Mitgliedstaaten oder in den abhängigen und assoziierten Gebieten über 2005 hinaus befristet verlängert.¹⁴ Die Arbeiten zum Verhaltenskodex wurden auch auf die zehn neuen Beitrittsländer ausgedehnt. Grundsätzlich wurden in (fast) allen Beitrittsländern potenziell schädliche Maßnahmen aufgelistet.

2.6 Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren¹⁵

Die Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen wurde verabschiedet, um den Quellensteuerabzug bei grenzüberschreitenden Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen, die in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ansässig sind, zu verhindern. Die Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren ist mit 1. Jänner 2004 in Kraft getreten.

2.7 Rechtsprechung des EuGH zu den direkten Steuern

Neben den oben genannten Richtlinien zur Unternehmensbesteuerung und zur Zinsenbesteuerung spielen die EuGH-Urteile im Bereich der direkten Steuern eine immer wichtigere Rolle, und die Anzahl der Urteile zu

den direkten Steuern ist in den letzten Jahren massiv angestiegen. Auch wenn die direkten Steuern nicht direkt Bestandteil des EG-Vertrags sind, haben die einzelstaatlichen Vorschriften in den Mitgliedstaaten dennoch den europarechtlichen Vorgaben zu entsprechen, d. h. insbesondere die vier Grundfreiheiten, nämlich der freie Warenverkehr, die Dienstleistungsfreiheit gem. Art 49ff EGV, die Kapitalverkehrsfreiheit gem. Art 56 EGV und die Freizügigkeit der Personen einschließlich der Niederlassungsfreiheit gem. Art 43,48 EGV müssen auch im Steuerrecht eingehalten werden.

Da der EuGH in seinen Urteilen regelmäßig eine sehr strikte Auslegung vornimmt, haben diese Urteile erheblich an Brisanz gewonnen und zu weitreichenden Auswirkungen auf die Steuersysteme der Mitgliedstaaten geführt. Das *de Lasteyrie du Saillant*-Urteil zur Wegzugsbesteuerung¹⁶ und auch die noch anhängige Rechtssache *Marks & Spencer* (Verwertung von Auslandsverlusten)¹⁷ haben in letzter Zeit beispielsweise für große Unruhe in den einzelnen Mitgliedstaaten gesorgt. Die Brisanz der EuGH-Urteile liegt nämlich gerade im geringen Harmonisierungsgrad der direkten Steuern auf europäischer Ebene. Aus diesem Grund sind die Unterschiede in den Steuerrechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten naturgemäß beträchtlich, und während der EuGH in früheren Jahren nationale Bestimmungen letztendlich erst als gemeinschaftswidrig angesehen hat, wenn es zu schwerwiegenden Verletzungen bei den Grundfreiheiten gekommen ist, reichen in den jüngeren Urteilen zumeist geringe Differenzierungen, dass Bestimmungen in nationalen Steuergesetzen als gemeinschaftswidrig betrachtet werden. Bezeichnend ist auch, dass in den 25 Entscheidungen des EuGH zu den direkten Steuern in den Jahren 2003 und 2004 nur in zwei Fällen zugunsten des beteiligten Mitgliedstaates entschieden wurde, während in 18 Fällen gegen die Mitgliedstaaten entschieden wurde. In den restlichen Fällen kam es zu Teilerfolgen bzw. wurden reine Auslegungsfragen entschieden.¹⁸

Durch diese Urteile kommt es zu einer immer weiteren Erosion in den nationalen Steuergesetzen. Ohne auf die durchaus berechtigte Frage, ob nur die jetzige, sehr restriktive Auslegung des EuGH mit dem EG-Vertrag konform ist oder ob auch eine weniger restriktive Auslegung, die auf die soziale Komponente stärker Rücksicht nimmt, nicht auch vertragskonform wäre, zeigt die Entwicklung der Urteile wiederum deutlich den Handlungsbedarf im Zusammenhang mit der Harmonisierung der direkten Steuern in der Europäischen Union. Die Urteile der letzten Jahre haben auch gezeigt, dass der EuGH der eigentliche Initiator bei der Harmonisierung der direkten Steuern war, da die Anzahl der Rechtsakte zu den direkten Steuern verhältnismäßig gering war. Die Harmonisierung durch den EuGH war – und das liegt wiederum in der Natur der Sache, weil der EuGH eben ein Gerichtshof und nicht der Gesetzgeber ist – sehr

einseitig. Harmonisierung auf dieser Ebene bedeutet im Grunde nichts anderes, als dass Beschränkungen der nationalen Gesetzgeber zur Sicherung der Staatseinnahmen nicht mehr zulässig sind. So ist es wenig überraschend, dass durch das Verbot von nationalen Beschränkungen unterschiedliche Steuersysteme mit unterschiedlich hohen Steuersätzen und anderen Steuerbegünstigungen in einem schädlichen Steuerwettbewerb enden. Das führt für die Mitgliedstaaten in letzter Konsequenz zu einem Einnahmenausfall, der nur durch eine entsprechende Steuerharmonisierung ausgeglichen werden kann.

2.8 Steuerrecht und staatliche Beihilfen

Zusätzlich ist auch bei steuerlichen Regelungen immer zu prüfen, ob sie mit dem Wettbewerbsrecht und hier insbesondere mit den Vorschriften zum Beihilfenrecht in Einklang sind. Die staatlichen Beihilfen sind im EG-Vertrag in den Artikeln 87 bis 89 geregelt. Artikel 87 Abs 1 EG-Vertrag legt im Wesentlichen fest, dass staatliche Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. In den Absätzen 2 und 3 werden die Ausnahmen angeführt, wann Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Entsprechend der ständigen Judikatur des EuGH fallen auch steuerliche Erleichterungen unter die im Art 87 Absatz 1 EG-Vertrag angeführte Beihilfendefinition. In Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbes hat sich auch die Kommission zur Ausarbeitung von Leitlinien zur Anwendung der Artikel 87 (ex Artikel 92) und 88 (ex Artikel 93) EG-Vertrag auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung verpflichtet. Diese Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung wurde im Dezember 1998 von der Kommission vorgelegt.¹⁹ Entsprechend der Kommissionsmitteilung können unter diese wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen auch steuerliche Regelungen fallen. Mit dieser Mitteilung sollte die Anwendung der Vorschriften über die staatlichen Beihilfen steuerlicher Art präzisiert und verbessert werden, um eben diese Wettbewerbsverzerrenden zu beseitigen. Entsprechend der Mitteilung ist eine steuerliche Maßnahme dann als Beihilfe anzusehen, wenn folgende Merkmale erfüllt sind:²⁰

1. Die Maßnahme muss dem Begünstigten einen Vorteil verschaffen, durch den seine normalerweise zu tragenden Belastungen vermindert werden. Ein solcher Vorteil kann durch die Minderung der Steuerlast des Unternehmens auf verschiedene Weise gewährt werden,

insbesondere

- durch Minderung der Steuerbemessungsgrundlage;
 - durch vollständige oder teilweise Ermäßigung des Steuerbetrages;
 - durch Zahlungsaufschub, Aufhebung der Steuerschuld oder außergewöhnliche Vereinbarung über Ratenzahlungen.
2. Zweitens muss der Vorteil vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um steuerliche Begünstigungen oder um staatliche Subventionen handelt. Dieses Kriterium ist auch anwendbar auf Beihilfen, die von regionalen und lokalen Einrichtungen der Mitgliedstaaten gewährt werden. Im Übrigen kann sich das staatliche Handeln sowohl in Steuergesetzen, -verordnungen und Verwaltungsvorschriften als auch in der Praxis der Steuerverwaltung manifestieren.
 3. Drittens muss die betreffende Maßnahme den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Dieses Kriterium setzt voraus, dass der Begünstigte unabhängig von seiner Rechtsform oder Finanzierungsweise eine Wirtschaftstätigkeit ausübt. Nach ständiger Rechtsprechung ist die Voraussetzung der Handelsbeeinträchtigung erfüllt, wenn das begünstigte Unternehmen einer Wirtschaftstätigkeit nachgeht, die Gegenstand eines Handelns zwischen den Mitgliedstaaten ist. Schon die Tatsache, dass die Beihilfe die Stellung dieses Unternehmens gegenüber anderen im innergemeinschaftlichen Handel konkurrierenden Unternehmen verstärkt, berechtigt als solche zu der Feststellung, dass dieser Handel beeinträchtigt wurde. Weder die relativ geringe Bedeutung einer Beihilfe noch die geringe Größe des Beihilfeempfängers oder sein äußerst geringer Anteil am Gemeinschaftsmarkt oder gar das Fehlen einer Exporttätigkeit bei diesem oder die Tatsache, dass das Unternehmen fast seine gesamte Produktion aus der Gemeinschaft ausführt, ändern etwas an dieser Feststellung.
 4. Schließlich muss die betreffende Maßnahme spezifisch oder selektiv sein, also „bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige“ begünstigen. Eine solche selektive Begünstigung kann sowohl aus einer Ausnahme von den steuerlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften als auch aus Ermessensentscheidungen der Steuerverwaltung resultieren. Der selektive Charakter einer Maßnahme kann jedoch durch die Natur oder den inneren Aufbau des Systems gerechtfertigt sein. In diesem Fall entzieht sich die Maßnahme dem Zugriff des Artikel 87 (ex Artikel 92) Absatz 1 EG-Vertrag.

Zur Unterscheidung zwischen staatlichen Beihilfen und allgemeinen Maßnahmen wird ausgeführt:²¹ „Steuerliche Maßnahmen, die allen Wirtschaftsteilnehmern im Gebiet eines Mitgliedstaats zugute kommen, stel-

len grundsätzlich allgemeine Maßnahmen dar. Sie müssen tatsächlich allen Unternehmen in gleicher Weise offen stehen und ihre Tragweite darf z. B. nicht durch die Ermessensbefugnis des Staates bei der Gewährung oder durch andere Elemente, die ihre praktische Wirkung einschränken, verringert werden.“ Diese Bedingung schränkt allerdings nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten ein, die Wirtschaftspolitik zu wählen, die sie für geeignet halten, und insbesondere die Steuerbelastung so auf die Produktionsfaktoren zu verteilen, wie es ihren Vorstellungen entspricht. Folgende Maßnahmen stellen, vorausgesetzt sie gelten gleichermaßen für alle Unternehmen und Produktionszweige, keine staatlichen Beihilfen dar:

- rein steuertechnische Maßnahmen (z. B. Festlegung von Steuersätzen, von Vorschriften über Wertminderung und Abschreibung sowie Vorschriften über den Verlustvortrag; Vorschriften zur Vermeidung der Doppelbesteuerung oder der Steuerumgehung);
- Maßnahmen, die ein Ziel der allgemeinen Wirtschaftspolitik verfolgen, indem die mit bestimmten Produktionskosten verbundene Steuerbelastung reduziert wird (z. B. Forschung und Entwicklung, Umweltschutz, Ausbildung und Beschäftigung).

Am 26. 11. 2003 veröffentlichte die Kommission einen Bericht über die Umsetzung der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung.²² Die Kommission kommt dabei zum Schluss, dass die Mitteilung aus dem Jahr 1998 ein angemessenes Mittel darstellt. Auf die Schlussfolgerungen im Bereich der indirekten Besteuerung soll hier nicht näher eingegangen werden.

Für die direkten Steuern von größerer Bedeutung sind die Aussagen über den Zusammenhang zwischen staatlichen Beihilfen und schädlichem Steuerwettbewerb. Dabei wird grundsätzlich festgehalten, dass die Überprüfung hinsichtlich der Qualifizierung einer Maßnahme als Beihilfe unabhängig von der Qualifizierung einer Maßnahme als schädlich im Sinne des Verhaltenskodex vorgenommen wird. Der wechselseitige Einfluss sollte aber nicht unterschätzt werden. Die bisher erfolgte Strategie im Rahmen der Beihilfen soll fortgesetzt werden, die Kommission wird sich jedoch auf die Fälle konzentrieren, die spürbare Auswirkungen und besonders nachteilige Folgen für den Wettbewerb und den Handel haben.²³ Ebenso wie mit dem Verhaltenskodex wird auch bei der Prüfung von Steuerregelungen gemäß den Vorschriften über staatliche Beihilfen grundsätzlich das gleiche Ziel, nämlich Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu verhindern, verfolgt. Diese beiden Instrumentarien werden jedoch unabhängig voneinander eingesetzt. Dementsprechend sind auch unterschiedliche Einschätzungen möglich.²⁴ In der Mitteilung vom 26. 11. 2003 berichtet die Kommission, dass die Einigung über den Verhaltenskodex die Arbeit im Rahmen der Beihilfenprüfung wesentlich erleichtert hat.

Tabelle 2: Die Mehrwertsteuer in den neuen EU-Mitgliedsländern

Land	Normal-satz	ermäßigte Sätze	Ausnahmeregelungen	Dauer
Estland	18%	0% / 5%	reduzierter Steuersatz für Heizstoffe	Bis 31. 12. 2007
Lettland	18%	9%	reduzierter Steuersatz für Heizstoffe reduzierter Steuersatz für Lizenzgebühren	Bis 31. 12. 2004 Bis 31. 12. 2007
Litauen	18%	9%	keine wesentlichen Ausnahmen	n.a.
Malta	18%	0% / 5%	Nullsatz für Nahrungsmittel Nullsatz für Medikamente reduzierter Steuersatz für Lieferung von Wasser, Neubau, Transport auf Wasser und Land	Bis 31. 12. 2009 Bis 31. 12. 2009 Bis 31. 12. 2007
Polen	22%	0% / 3% / 7%	Nullsteuersatz für Bücher reduzierter Steuersatz für Restaurations- und Bauleistungen superreduzierter Satz für landwirtschaftliche Vorprodukte und Nahrungsmittel	Bis 31. 12. 2007 Bis 31. 12. 2007 Bis 30. 04. 2008
Slowakei	19%	0% / 5%	reduzierter Steuersatz für Bauleistungen reduzierter Steuersatz für Heizstoffe reduzierter Steuersatz für Strom und Gas (diese Ausnahmen werden derzeit nicht in Anspruch genommen)	Bis 31. 12. 2007 Bis 31. 12. 2008 Bis 30. 04. 2005
Slowenien	20%	8,5%	reduzierter Steuersatz für Bauleistungen reduzierter Steuersatz für Restaurationsleistungen	Bis 31. 12. 2007 Bis 31. 12. 2007
Tschechien	22%	5%	reduzierter Steuersatz für Heizstoffe reduzierter Steuersatz für Bauleistungen	Bis 31. 12. 2007 Bis 31. 12. 2007
Ungarn	25%	5% / 15% / 25%	reduzierter Steuersatz für Heizstoffe reduzierter Steuersatz für Strom reduzierter Steuersatz für Restaurationsleistungen	Bis 30. 04. 2005 Bis 30. 04. 2005 Bis 31. 12. 2007
Zypern	15%	0% / 5% / 15%	Nullsteuersatz für Nahrungsmittel Nullsteuersatz für Medikamente Nullsteuersatz für Restaurationsleistungen	Bis 31. 12. 2007 Bis 31. 12. 2007 Bis 31. 12. 2007

2.9 Die indirekten Steuern in den neuen Mitgliedstaaten

Im Bereich der indirekten Steuern heißt das, dass insbesondere die Vorschriften zur Harmonisierung der Mehrwertsteuer, aber auch jene hinsichtlich Energiesteuer, Alkoholsteuer und Tabaksteuer anzuwenden sind. Im Beitrittsvertrag konnten die neuen Mitgliedsländer jedoch zahlreiche Übergangsbestimmungen ausverhandeln. Bei der Mehrwertsteuer gelten für alle der zehn neuen Mitgliedstaaten für in den jeweiligen Staaten sensible Bereiche Übergangsbestimmungen. Tabelle 2 gibt einen Überblick über diese.

Ebenso wie bei der Mehrwertsteuer konnten die neuen Mitgliedsländer auch für den Anwendungsbereich der neuen Energiesteuerrichtlinie, die seit 1. 1. 2004 in Kraft ist, zahlreiche Übergangsbestimmungen ausverhandeln. Diese Übergangsbestimmungen sind bis längstens 2012 befristet und wurden damit begründet, dass sich ein plötzlicher Preisanstieg mit 1. 5. 2004, dem Tag des EU-Beitritts, nachteilig auf die jeweiligen Volkswirtschaften ausgewirkt hätte. Insbesondere für Klein- und Mittelbetriebe bzw. für BezieherInnen niedriger Einkommen hätte dies zu einer erheblichen Mehrbelastung geführt.

2.10 Die direkten Steuern in den neuen Mitgliedstaaten

Ebenso wie bei den indirekten Steuern sind für die neuen Mitgliedstaaten auch die Vorschriften zu den direkten Steuern zu übernehmen und anzuwenden. Da sich die zu übernehmenden Vorschriften aber im Wesentlichen auf die Mutter-Tochter-Richtlinie,²⁵ die Fusions-Richtlinie²⁶ und die Richtlinie für Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen²⁷ beschränken, bleibt auch den neuen Mitgliedstaaten im Bereich der Unternehmensbesteuerung ein weitreichender Spielraum. Die Festsetzung der Steuerbemessungsgrundlage, die Höhe des Steuersatzes und auch das zugrunde liegende Körperschaftsteuersystem ist nach wie vor ausschließlich Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten müssen lediglich darauf achten, dass die steuerlichen Vorschriften nicht im Widerspruch zum bestehenden EG-Recht sind, d. h. im Wesentlichen sollen die vier Grundfreiheiten eingehalten werden. Entsprechend gering ist daher die Zahl der Ausnahme- oder Übergangsbestimmungen für die neuen Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern.

2.11 Mutter-Tochter-Richtlinie

Da das estnische Körperschaftsteuermodell in Widerspruch zur Mutter-Tochter-Richtlinie steht, wurde für Estland im Beitrittsvertrag festgelegt, dass das Körperschaftsteuermodell (Steuerfreiheit für die nicht ausge-

schütteten Gewinne, Besteuerung erst bei der Ausschüttung) vorerst bis 31.12.2008 beibehalten werden darf.²⁸

2.12 Richtlinie für Zinsen und Lizenzgebühren

Auch für den Geltungsbereich der Richtlinie für Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen wurden für Tschechien, Lettland, Litauen, Polen und die Slowakei Übergangsbestimmungen zugestanden.^{29 30}

Tabelle 3: Übergangsbestimmungen für Zinsen und Lizenzgebühren

Land	Geltungsdauer der Übergangsbestimmungen	
	für Zinsen	für Lizenzgebühren
Tschechien	--	6 Jahre
Lettland	8 Jahre	8 Jahre
Litauen	6 Jahre	6 Jahre
Polen	8 Jahre	8 Jahre
Slowakei	--	2 Jahre

Der Geltungszeitraum der oben angeführten Übergangsfristen ist vom 1. Juli 2005 an zu rechnen.³¹

Die Übergangsfristen sind jedoch nicht nur für die oben angeführten Staaten von Bedeutung, denn entsprechend der Richtlinie ist die in einem der oben angeführten Mitgliedstaaten abgezogene Quellensteuer im Empfänger-Mitgliedstaat beim empfangenden Unternehmen bei der Körperschaftsteuer anzurechnen. Das wiederum führt zu korrespondierenden Einnahmehausfällen in den entsprechenden Mitgliedstaaten, in denen die Empfängerunternehmen dieser Zahlungen ansässig sind.

2.13 Direkte Steuern und staatliche Beihilfen

Der Großteil der Ausnahme- und Übergangsbestimmungen, die die zehn neuen Mitgliedstaaten anwenden dürfen, die die direkten Steuern betreffen, ist in den Anhängen zum Art 24 im Beitrittsvertrag daher auch wenig überraschend nicht im Kapitel zum Steuerwesen, sondern im Kapitel zur Wettbewerbspolitik geregelt, weil es im Wesentlichen um solche steuerliche Begünstigungen geht, die aus beihilfenrechtlicher Sicht problematisch sind. Entsprechende Ausnahmeregelungen gibt es für Malta,³² die Slowakei,³³ Polen,³⁴ Ungarn³⁵ und Zypern.³⁶

Die Tabelle 4 gibt einen Überblick über die wichtigsten Übergangsbestimmungen im Kapitel Wettbewerbspolitik, die Steuerbegünstigungen betreffen.

Tabelle 4: Übergangsbestimmungen für Steuerbegünstigungen

Land	Begünstigung	Ausnahmeregelungen	Höhe	Dauer
Polen	Steuerbefreiungen in Sonderwirtschaftszonen	Für vor 2000 vergebene Genehmigungen	75% der Investitionskosten	Bis 31. 12. 2006
		Für nach 1999 vergebene Genehmigungen	50% der Investitionskosten	Bis 31. 12. 2006
		Für Unternehmen aus der Automobilbranche	30% der Investitionskosten	Bis 31. 12. 2006
		Für Kleinunternehmen	Unterschiedlich	Bis 31. 12. 2011
		Für mittlere Unternehmen	Unterschiedlich	Bis 31. 12. 2010
	Staatliche Zuschüsse zu Ausbildung, F&E und ökologischen Investitionen	Vor 2003 begonnene Projekte	Maximal in Höhe der in §§ 87 und 88 des EG-V festgelegten Grenzen	Bis 31. 12. 2006
Slowakei	KÖST-Begünstigungen lt. Regierungsverordnung Nr. 192/1998	Steuerbefreiungen für: Unternehmen aus der Automobilbranche	30% der Investitionskosten	Bis 31. 12. 2008
	KÖST-Begünstigungen lt. Paragraph Nr. 366/1999	Bestimmte Unternehmen aus der Stahlbranche, die ihre Produkte in der erweiterten EU verkaufen	Maximal 500 Mio. USD	Bis zum Ende des Wirtschaftsjahres 2009
Ungarn	KÖST-Begünstigungen lt. Paragraph 21(7), (10), (11) des KÖST- und Dividenden-Gesetzes LXXXI von 1996 und Paragraph 93 des Gesetzes CXXV von 1999 zum Budget der Republik Ungarn von 2000, die bis Ende 2002 gewährt wurden	Für Klein- und Mittelbetriebe: vor 2003 gewährte Steuerbegünstigungen	In voller Höhe	Bis 31. 12. 2011
	Staatliche Zuschüsse zu regionalen Investitionen	Vor 2000 begonnene Projekte	75% der Investitionskosten	Bis 31. 12. 2005 anfallende Kosten
		2000–2002 begonnene Projekte	50% der Investitionskosten	Bis 31. 12. 2005 anfallende Kosten
		In der Automobilbranche vor 2000 begonnene Projekte	30% der Investitionskosten	Bis 31. 12. 2005 anfallende Kosten
		In der Automobilbranche 2000–2002 begonnene Projekte	20% der Investitionskosten	Bis 31. 12. 2005 anfallende Kosten
	Staatliche Zuschüsse zu Ausbildung, F&E, Beschäftigung und ökologischen Investitionen	Vor 2003 begonnene Projekte	Maximal in Höhe der in Paragraph 87 und 88 des EG-Vertrages festgelegten Grenzen	Bis 31. 12. 2005 anfallende Kosten

3. Die Zukunft der Unternehmensbesteuerung in der erweiterten Europäischen Union

3.1 Entwicklung der Unternehmensbesteuerung in den letzten Jahren

In den zehn neuen Mitgliedstaaten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern, aber auch in den Kandidatenländern Rumänien und Bulgarien ist ganz klar ein Trend hin zu immer niedrigeren Körperschaftsteuersätzen erkennbar. Der durchschnittliche Körperschaftsteuersatz in den zehn neuen Mitgliedstaaten ist zwischen dem Jahr 2001 und dem Jahr 2005 von 26,6% auf 18,5% gesunken, und auch die beiden Kandidatenstaaten Rumänien und Bulgarien haben in den letzten Jahren ihre Körperschaftsteuersätze beträchtlich gesenkt. So hat Bulgarien mit 1. Jänner 2005 den ohnedies schon günstigen Körperschaftsteuersatz von 19,5% noch einmal auf 15% gesenkt, und die neue liberale Regierung in Rumänien hat als eine ihrer ersten Maßnahmen ebenfalls mit 1. Jänner 2005 einen einzigen Einkommensteuersatz (*Flat Tax*) eingeführt und bei dieser Gelegenheit auch gleich die Körperschaftsteuer von ursprünglich 25% auf 16% gesenkt. Und auch das ist nur eine Momentaufnahme, denn der Trend zu noch niedrigeren Steuersätzen geht noch immer weiter. So will Ungarn den Körperschaftsteuersatz von 16% auf 12% reduzieren. Tschechien plant noch 2006 eine Senkung auf 24%, und in Estland ist bis 2009 eine stufenweise Senkung der Körperschaftsteuer auf 20% geplant.

Aber auch in den alten EU-Mitgliedstaaten ist einiges in Bewegung geraten. In Irland wurde die Körperschaftsteuer bis 2003 schrittweise auf 12,5% gesenkt, in Österreich wurde die Körperschaftsteuer mit Wirkung ab 1. 1. 2005 von 34% auf 25% gesenkt, und Deutschland hat bereits angekündigt, die Körperschaftsteuer auf 19% zu senken.

Dieser „Wettlauf nach unten“ wurde von der Wissenschaft vielfach lange Zeit geleugnet und von der Politik lange Zeit ignoriert. Mittlerweile werden in der Politik zwar Stimmen nach einer Bekämpfung des Steuerwettbewerbs laut, insbesondere in Deutschland und in Frankreich wurden vermehrt Mindeststandards für die Unternehmensbesteuerung gefordert. Gleichzeitig wird in der Praxis bis jetzt nichts unternommen, um tatsächlich den Steuerwettbewerb einzudämmen. Die EU-Kommission weist zwar immer auf die Notwendigkeit einer Harmonisierung bei der Körperschaftsteuer hin. Im Vordergrund steht dabei aber immer der Gedanke, dass 25 verschiedene Körperschaftsteuersysteme für die Unternehmen sehr kostenintensiv und verwaltungsaufwändig sind. Denn immer wenn von der Notwendigkeit der Harmonisierung gesprochen wird, wird auch darauf hingewiesen, dass nicht daran gedacht wird, auch die Körperschaftsteuersätze zur Gemeinschaftssache zu erklären. Ganz im Gegenteil wird von

der Kommission immer wieder betont, dass die Steuersätze allein Sache der Mitgliedstaaten bleiben sollen und dass dadurch ein „gesunder Steuerwettbewerb“ aufrechterhalten bleiben soll.

3.2 Bewertung des Vergleichs der Unternehmensbesteuerung in den einzelnen Mitgliedstaaten

Der Ländervergleich zeigt auch die Schwächen des Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung ganz klar auf. Weder die Steuerfreiheit der nicht ausgeschütteten Gewinne in Estland noch eine Vielzahl von Investitionsbegünstigungen in den diversen Sonderwirtschaftszonen und auch diverse Steuerbefreiungen und Steuergutschriften wurden in den einzelnen Mitgliedstaaten im Sinne des Verhaltenskodex als schädlich eingestuft. Vielfach wurden Maßnahmen nur deshalb als schädlich eingestuft, weil die Transparenz fehlte oder verfahrensrechtliche Mängel bestanden. Die Begünstigungen an sich wurden nicht kritisiert (so z. B. *Tax Credits* in Lettland). Diese Mängel konnten in den einzelnen Mitgliedstaaten daher auch verhältnismäßig leicht behoben werden.

Gleiches gilt auch für die Übergangsvorschriften, die die neuen Mitgliedstaaten im Beitrittsvertrag ausverhandelt haben. Auch hier ist die Liste der Übergangsbestimmungen verhältnismäßig lang.

Das zeigt auch die Notwendigkeit, kritisch zu hinterfragen, ob die bestehenden Regelungen und Vorschriften im EG-Vertrag, in den Richtlinien und in den sonstigen Rechtsakten an sich geeignet sind, um die derzeitigen Probleme im Bereich der Unternehmensbesteuerung in Europa in den Griff zu bekommen. So kann entsprechend der Definition im Verhaltenskodex, wann eine Maßnahme als schädlich anzusehen ist, oder auch entsprechend den Regelungen über die staatlichen Beihilfen gemäß Art 87ff EG-Vertrag beispielsweise ein Steuersatz in Höhe von 0% niemals eine schädliche Maßnahme sein, solange dieser für alle Unternehmen gilt, während ein Körperschaftsteuersatz für alle österreichischen Skiproduzenten in Höhe von 24% gegenüber dem normalen Körperschaftsteuersatz in Österreich in Höhe von 25% sowohl als schädlich im Sinne des Verhaltenskodex als auch als verbotene Beihilfe im Sinne des Wettbewerbsrechts anzusehen wäre.³⁷

Ein Ländervergleich gestaltet sich sehr schwierig, da in den Ländern umfangreiche Begünstigungen und Sondervorschriften zur Anwendung kommen. Das unübersichtliche Regelwerk sorgt dafür, dass die tatsächliche Steuerbelastung für einzelne Investoren in jedem einzelnen der neuen Mitgliedstaaten höchst unterschiedlich sein kann, je nach dem, welche Begünstigungen in Anspruch genommen werden konnten. Auch wenn die Steuerbemessungsgrundlagen auf den ersten Blick sehr breit sind und wenig Platz für Gestaltungsspielräume bieten, kann die effektive Steuer-

belastung durch die zahlreichen Steuerbegünstigungen dennoch weit von den nominellen Steuersätzen abweichen. Diese Steuerbegünstigungen, die von Steuerbefreiungen für Unternehmensgründungen in der Slowakei und Tschechien über Sonderwirtschaftszonen in Polen oder auch in Litauen und Lettland bis hin zu einer Steuerbefreiung für Wertschöpfung in Malta gehen, machen es nahezu unmöglich, die einzelnen Länder wirklich nach ihrer Günstigkeit zu reihen. Außerdem sind auch die vielfältigen, zum Teil sehr umfangreichen Änderungen in den Steuergesetzen der einzelnen Mitgliedstaaten für einen Vergleich innerhalb eines Landes ungeeignet. Denn so groß die Unterschiede bezüglich der tatsächlichen Steuerbelastung in den einzelnen Mitgliedstaaten auch sein können, so sehr kann selbst die tatsächliche Steuerbelastung von im gleichen Land tätigen Unternehmen ermitteln. Je nach dem, wann das Unternehmen gegründet wurde, wo der Unternehmensstandort ist, aber auch welche wirtschaftlichen Aktivitäten gesetzt werden, kann es zu erheblichen Unterschieden der Steuerbelastung von Unternehmen in einem einzigen Mitgliedstaat kommen.

So ist es ausgehend von diesen Beobachtungen nur nahe liegend, eine weitgehende Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung innerhalb der Europäischen Union zu fordern, um den Wettlauf nach immer niedrigeren Körperschaftsteuersätzen zu stoppen. Die Harmonisierung im Bereich der Unternehmensbesteuerung muss allerdings umfassend sein. Letzten Endes ist die Summe der Steuerbelastung maßgeblich, der der Investor in Form einer natürlichen Person ausgesetzt ist. Aus diesem Grund muss eine Harmonisierung daher folgende Punkte umfassen:

1. die Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage;
2. die Körperschaftsteuersätze;
3. die Körperschaftsteuersysteme.

Eine Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlage macht nur mit einer gleichzeitigen Festsetzung von Mindeststeuersätzen oder dem Festlegen einer Bandbreite, innerhalb der die Körperschaftsteuersätze in den einzelnen Mitgliedstaaten festgelegt werden können, Sinn. Eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage ohne die Einführung eines Mindestsatzes würde den schon jetzt starken Trend zu immer niedrigeren Steuersätzen noch weiter anheizen. Derzeit ist der nominelle Steuersatz nur die halbe Wahrheit, was die Steuerbelastung betrifft, da neben dem Steuersatz eben auch die Steuerbemessungsgrundlage über die Höhe der Steuerbelastung entscheidet. Fallen die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Körperschaftsteuer ganz weg, dann bleibt den einzelnen Mitgliedstaaten nur mehr die Möglichkeit, den Steuersatz festzusetzen. Dass dann der Wettlauf nach unten noch stärker angeheizt wird, ist offensichtlich.

Zusätzlich müssen aber auch die Körperschaftsteuersysteme innerhalb der Europäischen Union vereinheitlicht werden, da durch die jetzige Sys-

temvielfalt nach wie vor unzählige Möglichkeiten zur Steuervermeidung geboten werden.

3.2.1 Ergebnis der Ländervergleiche

Eine Analyse der Regelungen der einzelnen Länder hat deutlich gezeigt, dass es das Steuerparadies an sich nicht gibt. Kein Land bietet nur Vorteile. Die Beurteilung, welcher der neuen Mitgliedstaaten tatsächlich die günstigsten Steuerbedingungen bietet, hängt wesentlich davon ab, in welchem Bereich das Unternehmen tätig ist, ob es sich um eine ausländische Direktinvestition handelt, ob diese Investition mit Eigen- oder Fremdkapital finanziert wurde und dergleichen mehr. So ist es schon von den geographischen Gegebenheiten her nicht verwunderlich, dass die beiden Mittelmeerinseln Malta und Zypern umfangreiche Begünstigungen bieten, wenn es sich um Finanzinvestitionen handelt, während Länder wie die Slowakei, die Tschechische Republik oder auch Polen Interesse daran haben, Investitionen in Realkapital zu begünstigen.

Zu berücksichtigen ist auch, dass günstige Steuersätze vielfach durch breite Bemessungsgrundlagen kompensiert werden und ähnliches mehr. Auf der anderen Seite ist es leicht möglich, durch entsprechende Gestaltungen ohne großen Aufwand eine Steuerbelastung zu erreichen, die vom nominellen Steuersatz erheblich abweicht. Solche Konstruktionen sind beispielsweise in Malta mittels *International Holding Company* oder mittels *International Trading Company* völlig unproblematisch zu erlangen.

Außerdem gibt es in fast jedem der neuen Mitgliedstaaten eine Vielzahl von einzelnen Begünstigungen, die insbesondere für international agierende Unternehmen maßgeschneiderte Lösungen bieten, sodass diese Unternehmen steuerschonend agieren können. Insbesondere im internationalen Konnex ergeben sich so Gestaltungsmöglichkeiten, die nur durch eine weitgehende Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung auf europäischer Ebene eingeschränkt werden können. Durch die Fusions-Richtlinie,³⁸ die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache *de Lasteyrie de Saillant*,³⁹ und wohl auch durch die Einführung der Europäischen Aktiengesellschaft ist es bei der Wegzugsbesteuerung zu wesentlichen Änderungen gekommen. Wurden Betriebe, Teilbetriebe oder auch nur einzelne Wirtschaftsgüter über die Grenzen verlegt, haben die steuerlichen Vorschriften in den meisten Mitgliedstaaten eine Realisierung der stillen Reserven vorgesehen, d. h. die Differenz zwischen den Buchwerten und den Marktwerten wurde wie ein Veräußerungsgewinn besteuert. Diese Regelungen mussten aufgehoben bzw. wesentlich abgeändert werden. Durch die Verlagerung geht den Mitgliedstaaten zwar auch in diesen Fällen das Besteuerungsrecht nicht verloren, eine etwaige Besteuerung erfolgt jedoch erst, wenn es zu einer endgültigen Gewinnrealisierung kom-

men sollte. Dadurch wird es für Unternehmen noch leichter, ihre Gewinne dorthin zu verlagern, wo die geringste Steuerbelastung anfällt. Insbesondere bei immateriellen Vermögensgegenständen wie Patenten, Lizenzen, Warenzeichen oder Konzessionen wird es nun wesentlich leichter, diese auch grenzüberschreitend dort zu positionieren, wo die Steuerbelastung am geringsten ist.

3.2.2 Einzelne Steuerbegünstigungen im Detail

Die folgenden Beispiele sollen aufzeigen, wie leicht es möglich ist, bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten steuerliche Begünstigungen in Anspruch nehmen zu können. Diese Einzelbeispiele erheben nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, sondern sollen lediglich aufzeigen, wie mühelos es innerhalb der Europäischen Union ist, durch ganz einfache Gestaltungen den Steueraufwand zu minimieren. Insbesondere ist ganz deutlich zu erkennen, wie leicht es für große, grenzüberschreitende Unternehmen völlig legal möglich wird, die reale wirtschaftliche Tätigkeit von der finanziellen Abbildung zu trennen und Finanzströme so zu lenken, dass der Steueraufwand möglichst gering bleibt.

* Estland als Sparkasse – Beispiel 1: Durch die Besonderheit, dass nicht ausgeschüttete Gewinne in Estland nicht besteuert werden, bietet es sich für Unternehmen an, die über die notwendige Liquidität verfügen, diese liquiden Mittel steuerschondend zu parken. Das folgende Beispiel zeigt, wie stark der Effekt selbst dann schon ist, wenn die Thesaurierung nur für wenige Jahre erfolgt.

Vergleicht man eine österreichische Kapitalgesellschaft mit einer Kapitalgesellschaft in Estland und unterstellt einen jährlichen operativen Gewinn in Höhe von 1.000, bleibt im Falle einer 10-jährigen Thesaurierung bei einer angenommenen internen Verzinsung von 6% dem österreichischen Unternehmen ein Betrag von 18.600. Im Gegensatz dazu hat sich im estnischen Unternehmen ein Betrag von 29.800 angesammelt. Als Nettoausschüttung bleiben nach Ausschüttung der estnischen Körperschaftsteuer 20.300 zur Verfügung. Ausschüttungen an verbundene Unternehmen sind im Rahmen der Mutter-Tochter-Richtlinie in den Empfängerstaaten steuerfrei zu stellen.

* Litauen und immaterielle Vermögensgegenstände – Beispiel 2: Da Litauen als Standort für immaterielle Vermögensgegenstände eine besonders günstige Abschreibungsregelung hat, bietet es sich für große grenzüberschreitend tätige Unternehmen an, ihre immateriellen Vermögensgegenstände in Litauen zu parken. In Litauen kann für immaterielle Vermögensgegenstände eine besondere Form der degressiven Abschreibung (*declining balance method*) in Anspruch genommen werden. Der zulässige Abschreibungssatz beträgt 66,67%. Das bedeutet, dass bereits

im ersten Jahr 66,67% der Anschaffungskosten abgeschrieben werden können. Im zweiten Jahr sind bereits 89% der Anschaffungskosten steuermindernd abgeschrieben worden, und im dritten Jahr betragen die kumulierten Abschreibungen bereits 96%, d. h. der Vermögensgegenstand ist nahezu vollständig abgeschrieben worden. Auch wenn immaterielle Vermögensgegenstände in den meisten anderen Mitgliedstaaten ebenfalls über einen verhältnismäßig kurzen Zeitraum abgeschrieben werden können, bietet diese Abschreibungsmethode doch einen entscheidenden Zinsvorteil, weil im ersten Jahr bereits fast 70% steuerlich wirksam und im zweiten Jahr bereits 89% abgeschrieben wurden. In den meisten anderen Mitgliedstaaten ist nämlich nur die lineare Abschreibung zulässig. Bei einer angenommenen Nutzungsdauer von drei Jahren sind somit im ersten Jahr 33%, im zweiten Jahr 66% steuerlich wirksam abgeschrieben, während bei einer unterstellten Nutzungsdauer von fünf Jahren im ersten Jahr lediglich 20% abgeschrieben wurden

* Finanzierungsgesellschaft in Zypern – Beispiel 3: Für Gewinne einer österreichischen Kapitalgesellschaft fällt Körperschaftsteuer in Höhe von 25% an. Zinszahlungen an Fremdkapitalgeber mindern den steuerpflichtigen Gewinn der Gesellschaft. Systemkonform werden Zinseinnahmen beim Empfänger des Fremdkapitals als steuerpflichtige Einnahme behandelt. Das gilt grundsätzlich auch für Zinszahlungen, die zwischen Konzernunternehmen fließen, sofern bestimmte Grundsätze⁴⁰ eingehalten werden. Durch die Einschaltung einer in Zypern ansässigen Gesellschaft kann dieses System allerdings zugunsten der Unternehmensgruppe durchbrochen werden. Wird eine österreichische Gesellschaft mit Fremdkapital einer zypriotischen Tochtergesellschaft ausgestattet, dann mindern die Zinszahlungen den Gewinn der österreichischen Gesellschaft, da die Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen⁴¹ einen Quellensteuerabzug in Österreich nicht zulässt. Durch entsprechende Regelungen in Zypern kommt es allerdings zu einem Systembruch, und die Zinszahlungen sind für die in Zypern ansässige Gesellschaft steuerfrei,⁴² weil diese aus einer ausländischen Betriebsstätte stammen. Kommt es zu einer Gewinnausschüttung der zypriotischen Gesellschaft, dann bleiben diese Gewinnausschüttungen in Österreich steuerfrei, weil die Mutter-Tochter-Richtlinie zur Anwendung kommt, sofern die Beteiligung zumindest 10% beträgt. Ein Quellensteuerabzug in Zypern unterbleibt ebenfalls. Kommt es in Österreich zu einer Gewinnausschüttung an die österreichischen Anteilseigner, dann fällt bei diesen lediglich Kapitalertragsteuer in Höhe von 25% an. Im Gegensatz dazu beträgt die Steuerbelastung 43,75%,⁴³ wenn der Umweg über die zypriotische Gesellschaft nicht gewählt wird.

* Zwischenschaltung einer Personengesellschaft – Beispiel 4: In Österreich unterliegen Personengesellschaften nicht der Körperschaftsteuer

erpflicht, weil der Gewinn der Personengesellschaft den Gesellschaftern zugerechnet wird und bei den Gesellschaftern im Rahmen der persönlichen Einkommensteuerveranlagung versteuert wird. In einigen der neuen Mitgliedstaaten werden Personengesellschaften jedoch steuerlich wie Kapitalgesellschaften behandelt. Das ist etwa in der Slowakei so. Für eine in Österreich ansässige natürliche Person ergibt sich dadurch für wirtschaftliche Aktivitäten in der Slowakei Folgendes: Wird etwa eine Kapitalgesellschaft in der Slowakei gegründet, fällt für die Gewinne in der Slowakei Körperschaftsteuer in Höhe von 19% an. Gewinnausschüttungen werden in Österreich mit der Kapitalertragsteuer in Höhe von 25% endbesteuert. Die Steuerbelastung für den österreichischen Gesellschafter beträgt somit insgesamt 39,25%. Wird die wirtschaftliche Aktivität mittels einer Personengesellschaft durchgeführt, dann unterliegen auch diese Gewinne in der Slowakei der Körperschaftsteuer in Höhe von 19%. Für Gewinnausschüttungen an die österreichischen Gesellschafter fällt allerdings keine Kapitalertragsteuer an, da Österreich die Personengesellschaft in der Slowakei eben wie eine Personengesellschaft behandelt und nicht wie eine Kapitalgesellschaft. Das bedeutet, dass aufgrund des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen Österreich und der Slowakei die Gewinne der Personengesellschaft in der Slowakei besteuert werden dürfen. Gewinnausschüttungen an die österreichischen Gesellschafter werden in Österreich allerdings nicht mehr versteuert, und die Steuerbelastung für den österreichischen Gesellschafter liegt nur mehr bei 19%.

3.3 Forderungen an eine europäische Steuerpolitik

Die Bestandsaufnahme über die Regelungen zur Unternehmensbesteuerung in den zehn neuen Mitgliedstaaten hat ganz deutlich gezeigt, dass eine weitere Harmonisierung in diesem Bereich unumgänglich ist. Generell kann konstatiert werden, dass in den zehn neuen Mitgliedstaaten der Trend ganz eindeutig zu immer niedrigeren Körperschaftsteuersätzen geht. Zwar sind die Steuersätze für die tatsächliche Steuerbelastung nur die halbe Wahrheit, weil die Steuerbemessungsgrundlage und auch das Körperschaftsteuersystem letztendlich genau so wichtig sind. Trotzdem haben die nominellen Körperschaftsteuersätze eine nicht zu unterschätzende Signalfunktion. Obwohl die effektive Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften in Österreich schon bisher sehr gering war, wurde der nominelle Körperschaftsteuersatz mit 1. 1. 2005 von 34% auf 25% gesenkt. Begründet wurde dieser Schritt mit dem Hinweis, dass die Steuersätze in den neuen Mitgliedstaaten erheblich unter dem österreichischen nominellen Steuersatz liegen. Auf die effektive Steuerbelastung und auf einen Vergleich der effektiven Steuerbelastung mit den neuen Mitgliedstaaten wurde in der politischen Diskussion weitgehend verzichtet.

Der Vergleich der Regelungen in den neuen Mitgliedstaaten hat gezeigt, dass eine Vielzahl von unterschiedlichsten Begünstigungen gewährt wird. Durch diese Vielzahl von Begünstigungen wird es vor allem für international operierende Unternehmen leicht möglich, diese Begünstigungen so zu bündeln, dass die Gesamtsteuerbelastung gering gehalten werden kann. Diese Begünstigungen führen so zu einer noch weiteren Trennung von realwirtschaftlichen Aktivitäten der Unternehmen und deren finanzieller Abbildung. Diese Vorgehensweise ist nicht neu, bisher haben grenzüberschreitend agierende Unternehmen versucht, die Gewinne dort anfallen zu lassen, wo die Steuersätze besonders niedrig sind bzw. wo sonst besonders günstige steuerliche Vorschriften gelten.

Dies macht deutlich, dass ein Ende dieses letztendlich ruinösen Steuerwettbewerbs nur erreicht werden kann, wenn zumindest auf europäischer Ebene eine möglichst weitreichende Harmonisierung im Bereich der Unternehmensbesteuerung erreicht wird. Diese Harmonisierung erfordert aber neben einer Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage auch die Festlegung eines Mindeststeuersatzes sowie die Abstimmung der Körperschaftsteuersysteme der einzelnen Mitgliedstaaten aufeinander.

Geht man einen Schritt weiter, muss überlegt werden, wie ein derartiges Modell zur Unternehmensbesteuerung auf europäischer Ebene aussehen kann.

3.3.1 Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung

Diverse Versuche, die Körperschaftsteuer innerhalb der Europäischen Union zu harmonisieren, gehen bis in die fünfziger Jahre des vorigen Jahrhunderts zurück. Mit Ausnahme der drei Richtlinien zur Unternehmensbesteuerung, nämlich der Mutter-Tochter-Richtlinie, der Fusions-Richtlinie und der Richtlinie über die Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen wurden bisher allerdings nur Schritte gesetzt, um die größten steuerlichen Probleme für grenzüberschreitende Unternehmensgruppen zu beseitigen. Von einer echten Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung auf europäischer Ebene kann noch nicht gesprochen werden. Die bisherigen Maßnahmen sind auch einzig in die Richtung gegangen, Doppelbesteuerungen bei grenzüberschreitenden Transaktionen zu beseitigen. Diese Maßnahmen waren zweifelsohne richtig und notwendig. Die Entwicklung in den letzten Jahren hat aber auch eindeutig gezeigt, dass diese Fokussierung auf die Unternehmensseite alleine nicht ausreicht, sondern dass eine umfassende Harmonisierung notwendig ist, die zum einen unnötige Doppelbelastungen und administrative Hürden für die europaweit agierenden Unternehmen abbaut, zum anderen muss aber auch gewährleistet werden,

dass sich Unternehmen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an der Finanzierung des Sozialstaats beteiligen. Die Kommission hat schon in ihrer Mitteilung im Jahr 2001 über die „Steuerpolitik in der Europäischen Union – Prioritäten für die nächsten Jahre“⁴⁴ angeführt, dass in der Europäischen Union der Faktor Arbeit generell einer sehr hohen Steuerbelastung ausgesetzt ist und dass die Verminderung der Steuerbelastung auf den Faktor Arbeit eine der wesentlichen Grundlagen für ein entsprechendes Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum in der Europäischen Union ist. Denn neben den zweifelsohne vorhandenen Hürden, die Unternehmen bei grenzüberschreitenden Aktivitäten bewältigen müssen, darf nicht übersehen werden, dass die gegenwärtige Situation mit den 25 verschiedenen Steuersystemen in Europa auch unzählige Möglichkeiten bietet, steuerschonende Gestaltungsmöglichkeiten intensiv ausnutzen zu können und die Steuerbelastung für das einzelne Unternehmen erfolgreich zu minimieren. Diese Entwicklung wird durch die sehr restriktive Rechtsprechung des EuGH noch weiter verstärkt. Deshalb kommen wir zur Überzeugung, dass nur eine sehr weitreichende Harmonisierung die für alle Beteiligten gewünschten Ergebnisse liefern kann. Denn neben dem Abbau der Hemmnisse für die Unternehmen muss sichergestellt werden, dass in Zukunft auch den Mitgliedstaaten entsprechende Einnahmen aus der Körperschaftsteuer zufließen und auch die Kapitalgesellschaften den Anteil an der Finanzierung des Europäischen Sozialmodells leisten, der ihrer Leistungsfähigkeit entspricht, denn in letzter Konsequenz kann das Europäische Sozialmodell nur weiter bestehen, wenn die entsprechenden Steuereinnahmen vorhanden sind. Außerdem ist die Körperschaftsteuer wesentlicher Bestandteil der Steuersysteme der europäischen Staaten, und ein völliges Wegbrechen der Körperschaftsteuer bringt das ganze Steuersystem eines Staates ins Wanken.

Grundsätzlich stehen mehrere Alternativen zur Auswahl, wie die Harmonisierung der Körperschaftsteuer aussehen kann. In der derzeitigen Diskussion über eine Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung werden üblicherweise die folgenden Modelle als mögliche Alternativen angeführt:

- Sitzland-Besteuerung (*Home State Taxation* – HST);
- Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen (*Compulsory Harmonisation of Existing Tax Bases*);
- Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (*Common Consolidated Corporate Tax Base* – CCCTB);
- Einheitliche europäische Körperschaftsteuer (*European Corporate Income Tax* – EUCIT).

Sitzland-Besteuerung (HST): Diesem Konzept wird der Ansatz zugrunde gelegt, dass die Besteuerung von Unternehmensgruppen nach den Vorschriften jenes Landes erfolgen soll, in dem sich der Sitz der Unter-

nehmensgruppe befindet.

Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen: Entsprechend diesem Ansatz würden alle in der Europäischen Union tätigen Unternehmen nach einheitlichen Regeln ihre Bemessungsgrundlagen für die Körperschaftsteuer ermitteln. Die Steuersätze bleiben jedoch Sache der Mitgliedstaaten.

Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (CCBT): Ziel dieses Ansatzes ist es, ein eigenes Regelwerk zu schaffen, das als Grundlage für eine einheitliche Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für grenzüberschreitend tätige Unternehmensgruppen herangezogen wird.

Einheitliche europäische Körperschaftsteuer (EUCIT): Bei diesem Konzept würde die Körperschaftsteuer nach einheitlichen europäischen Regeln auf europäischer Ebene eingehoben werden. Die Steuereinnahmen würden bzw. könnten dementsprechend teilweise direkt ins EU-Budget einfließen.

3.3.2 Einheitliche Bemessungsgrundlage – Mindeststeuersatz – Harmonisierung der Systeme

Unserer Einschätzung nach gehen die ersten beiden Maßnahmen, das Modell der Sitzland-Besteuerung (HST) und die Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen, nicht weit genug. Mit dem Konzept der Sitzstaat-Besteuerung würde der Steuerwettbewerb noch weiter verstärkt werden, weil Unternehmen lediglich ihren Sitz in dem Mitgliedstaat errichten müssten, in dem die günstigsten Vorschriften bestehen, und auch die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage ohne eine Harmonisierung der Steuersätze ist ein Schritt in die falsche Richtung, weil auch in diesen Fällen der Steuerwettbewerb über den Steuersatz fortgesetzt würde.

Aus diesem Grund kommen wir zur Ansicht, dass eine einheitliche Steuerbemessungsgrundlage, die Festsetzung eines Mindeststeuersatzes sowie eine Harmonisierung der Körperschaftsteuersysteme unbedingt notwendig sind. Die Bemessungsgrundlage sollte sich an den bestehenden Grundsätzen im Bilanzsteuerrecht orientieren, die Wahlrechte sind weitestgehend einzuschränken. Um die bestehenden Probleme bei der Besteuerung von Konzernen in den Griff zu bekommen, ist ein konsolidiertes Konzernergebnis die bessere Besteuerungsgrundlage als die Einzelergebnisse der einzelnen Konzerngesellschaften, weil dann tatsächlich das Konzernergebnis besteuert wird. Die Probleme mit Gewinnverlagerungen durch die Festsetzung von Verrechnungspreisen, grenzüberschreitende Konzernfinanzierungen durch Fremdkapital und ähnliches mehr sind so einfach in den Griff zu bekommen, da letzten Endes der Konzern als ein Unternehmen angesehen und auch so besteuert wird,

was letztlich auch der wirtschaftlichen Realität entspricht. Schafft man eine einheitliche konsolidierte Bemessungsgrundlage innerhalb der EU, stellt sich natürlich sofort die Frage, wie die Einnahmen der Körperschaftsteuer auf die einzelnen betroffenen Mitgliedstaaten aufzuteilen sind. Denkbar ist es, die Einnahmen aufgrund eines festgelegten Schlüssels auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufzuteilen. Außerdem könnte die Körperschaftsteuer auch für die Finanzierung des EU-Haushalts herangezogen werden. Diese Option, die Körperschaftsteuereinnahmen in eine aufkommensneutrale EU-Steuer umzugestalten, wird auch von der Kommission in ihrem Eigenmittelbericht⁴⁵ vorgeschlagen. Denkbar wäre auch eine Mischform, d. h. die Körperschaftsteuereinnahmen werden so aufgeteilt, dass ein Teil den jeweiligen Mitgliedstaaten direkt zugute kommt und der Rest als direkte EU-Steuer ausgestaltet ist. Dies hätte den Vorteil, dass die jeweiligen Mitgliedstaaten wie bisher für die Administration der Steuererhebung zuständig sind. Dadurch bleibt auch das entsprechende Interesse der Mitgliedstaaten bestehen, für eine entsprechend effiziente Einhebung der Körperschaftsteuer zu sorgen.

3.4 Schlussbemerkungen

Wir haben mit dem vorliegenden Länderbericht dokumentiert, dass die Steuerdumpingprozesse in den neuen Mitgliedstaaten schon weit fortgeschritten sind und noch immer fortschreiten. Dabei muss das Augenmerk nicht nur auf die Steuersätze, sondern auch auf Ausnahmebestimmungen gelegt werden, die das Niveau der Besteuerung überhaupt gegen null treiben. Auf die negativen Auswirkungen, die diese Entwicklung auf die sozialen Sicherungssysteme in den alten Mitgliedstaaten haben kann, wurde bereits in der Einleitung hingewiesen.

Dieser negativen Sicht kann aber auch ein positives Beispiel entgegengehalten werden: Irland hat bis heute mit einer Körperschaftsteuer-Dumpingstrategie operiert und war sehr erfolgreich. Der erstaunliche wirtschaftliche Aufholprozess Irlands war nicht nur für die Iren erfreulich, sondern für die gesamte Union. Warum sollte man für die neuen Mitgliedsländer, die einen noch weiteren Aufholprozess vor sich haben, nicht die gleiche Strategie fahren? Aus unserer Sicht ist es unbestritten, dass über Beihilfen den Beitrittsländern geholfen werden muss, möglichst rasch an die durchschnittliche Wirtschaftsleistung der EU Anschluss zu finden. Das Steuerrecht erscheint uns aber aus mehreren Gründen nicht das geeignete Instrument zu sein:

- Zum Unterschied vom irischen Beispiel verwendet das Instrument nun nicht ein kleiner Staat, sondern eine große Staatengruppe. Die Konsequenz ist, dass die Wirkung für diese große Staatengruppe geringer ist, für die bisherigen Mitgliedstaaten – insbesondere in

Mitteleuropa – aber größer ist.

- Das Steuerrecht ist ein sehr grobes Investitionssteuerungsinstrument im Verhältnis zu Strukturbeihilfen, die gezielt eingesetzt werden können.
- Steuerdumping löst zum Unterschied von Investitionsbeihilfen auch ein Steuerdumping in den Geberländern aus, was wiederum die Finanzierung des europäischen Finanzausgleichs erschwert.
- Nach der Theorie der optimalen Besteuerung sollte ein ideales Besteuerungssystem möglichst entscheidungsneutral sein. Nun ist es in den meisten europäischen Staaten so, dass bereits heute die Faktoreinkommen aus unselbständiger Arbeit deutlich höher mit Abgaben belastet sind als Faktoreinkommen aus Kapitalvermögen. Durch den beschriebenen Dumpingprozess wird dieser Wettbewerbsnachteil noch verstärkt. Man könnte das verstehen, wenn der Kapitalmangel das zentrale Problem wäre. Tatsächlich ist aber die Massenarbeitslosigkeit das brennendste Problem in der EU, und so gesehen ist diese Politik unverständlich.

Aus unserer Sicht muss alles getan werden, um diesen Körperschaftsteuer-Dumpingprozess zu stoppen. Das kann nur auf der gesamteuropäischen Ebene geschehen. Hoffnungsvoll stimmen die Bemühungen der EU-Kommission, die Körperschaftsteuerbemessungsgrundlagen zu harmonisieren, wiewohl uns klar ist, dass sie noch in den Kinderschuhen stecken. Beschleunigt könnte der Prozess durch einen interessanten Vorschlag der Kommission⁴⁶ werden, der eine Umbasierung eines Teils der EU-Finanzierung von einer Umsatzsteuerbemessungsgrundlage auf eine Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage vorsieht. Schließlich haben transnationale Konzerne einen großen Vorteil aus dem Binnenmarkt, und so ist es folgerichtig, von ihnen einen Beitrag zu verlangen. Diese Bemühungen einer Harmonisierung der handelsrechtlichen und steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften sind auch deshalb sinnvoll, weil die Unterschiede in den handelsrechtlichen und steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften derart sind, dass für transnational agierende Unternehmen kaum mehr der Überblick zu bewahren ist und weil selbst für den Fachmann der Vergleich der effektiven Steuerbelastung zwischen verschiedenen Staaten eine echte Herausforderung darstellt.

Ist die Arbeit der Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen einmal getan, muss klar sein, dass aufgrund der nun tatsächlichen Vergleichbarkeit der nominellen Steuersätze der Steuerwettbewerb um die Steuersätze noch größer wird, wenn nicht regulierend eingegriffen wird. Es muss also gerade dann eine Harmonisierung der Körperschaftsteuersätze vorgenommen werden. Wir verkennen nicht, dass auf Basis des Einstimmigkeitsprinzips und auf Basis der derzeit vorherrschenden wirtschaftspolitischen Meinungen eine Harmonisierung des Steuersatzes bestenfalls

auf zypriotischem Niveau möglich ist. Unsere Aufgabe ist es aber, darauf hinzuweisen, dass mit einem Gewinnbesteuerungsniveau um 15% das hohe wohlfahrtsstaatliche Niveau in Kerneuropa nicht zu halten ist. Gar nicht so sehr deshalb, weil die Körperschaftsteuereinnahmen sinken werden, sondern weil dadurch mittelfristig Auswirkungen auf die gesamte Ertragsbesteuerung zu erwarten sind.

Der Versuch, politische Attitüden durch Überzeugungsarbeit zu ändern, erinnert an die Arbeit von Sisyphos. Die Menschen in Europa werden es aber auf Dauer nicht akzeptieren, dass in einer immer reicher werdenden Gesellschaft immer mehr Sozialleistungen gekürzt werden müssen, um das jeweils gekürzte Niveau für die Zukunft sichern zu können. Sie werden erkennen, dass die Entwicklung der Steuersysteme damit in Zusammenhang steht, und sie werden die Verantwortlichen in Europa fragen, was sie zur Verteidigung der bestehenden Steuersysteme getan haben. Sie werden sich nicht damit zufrieden geben, dass das Naturgesetz der Globalisierung zu all dem zwingt, sondern sie werden fragen, welchen Sinn dieser riesige europäische Wirtschaftsraum hat, wenn die Politik der Globalisierung keine Regeln vorgibt.

Literatur

- Bönker, Frank, Steuerpolitische Aspekte der EU-Osterweiterung, in: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003) 522ff.
- Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.), Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich (Berlin 2003).
- Ernst & Young; ZEW (Hrsg.), Company Taxation in the New EU Member States – Survey of the Tax Regimes and Effective Tax Burdens for Multinational Investors (Frankfurt 2004).
- EU-Kommission, Draft report to COREPER concerning the Code of Conduct for business taxation (Brüssel 2003).
- EU-Kommission, Structures of the taxation systems in the European Union (Brüssel 2004).
- European Commission – Directorate-General Taxation & Customs Union (Hrsg.), Taxation Papers: Measuring the effective levels of company taxation in the new member states: A quantitative analysis (= Working paper no. 7/2004, Brüssel 2004).
- European Commission, Report on the results of negotiations on the accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the European Union (Brüssel, o.J.).
- European Parliament (Hrsg.), Taxation in Europe: recent developments (= ECON 131 EN (2003), Brüssel 2003).
- IBFD (Hrsg.), Taxation of Companies in Europe (Amsterdam 2005).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss „Steuerpolitik in der Europäischen Union – Prioritäten für die nächsten Jahre“ (= KOM(2001) 260 endgültig, Brüssel 2001).

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss „Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse – Strategie zur Schaffung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU“ (= KOM(2001) 582 endgültig, Brüssel 2001).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Ein Binnenmarkt ohne unternehmenssteuerliche Hindernisse Ergebnisse, Initiativen, Herausforderungen (= KOM(2003) 726 endgültig, Brüssel 2003).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Finanzierung der Europäischen Union – Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems (= KOM (2004) 505 endgültig, Brüssel 2004).
- Lang, Michael, Das EuGH-Urteil in der Rechtssache D. – Gerät der Motor der Steuerharmonisierung ins Stottern?, in: SWI (2005) 365ff.
- Lang, Michael, Marks & Spencer und die Auswirkungen auf das Steuerrecht der Mitgliedstaaten, in: SWI (2005) 255ff.
- Schön, Wolfgang, Tax Competition in Europe (Amsterdam 2003).
- Schatzenstaller, Margit; Truger, Achim (Hrsg.), Perspektiven der Unternehmensbesteuerung (Marburg 2004).
- Wunderlich, Nina; Albath, Lars, Der Europäische Gerichtshof und die direkten Steuern – Ein Beitrag zum Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, in: DSIZ 16 (2005) 547 ff.

Anmerkungen

- ¹ inklusive Solidaritätszuschlag von 5,5 vH des Steuerbetrags.
- ² Im Jahr 2003 ein Hochwasserzuschlag von 1,5%.
- ³ http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/speeches/29apr2002_en.htm
- ⁴ RL 77/388/EWG, Sechste Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage.
- ⁵ RL 2003/96/EG, Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischen Strom.
- ⁶ RL 92/12/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren.
- ⁷ RL 92/83/EWG, des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke.
- ⁸ RL 90/435/EWG des Rates vom 23. Juli 1990 über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten.
- ⁹ RL 90/434/EWG des Rates vom 23. Juli 1990 über das gemeinsame Steuersystem für Fusionen, Spaltungen, die Einbringung von Unternehmensanteilen und den Austausch von Anteilen, die Gesellschaften verschiedener Staaten betreffen.
- ¹⁰ Übereinkommen 90/436/EWG über die Beseitigung der Doppelbesteuerung im Falle von Gewinnberichtigungen zwischen verbundenen Unternehmen.
- ¹¹ RL 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen.
- ¹² RL 2003/49/EG des Rates vom 3. Juni 2003 über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten.

- ¹³ Vgl. Bericht der Gruppe „Verhaltenskodex“ (Unternehmensbesteuerung) an den Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (Tagung am 29. 11. 1999) betr.: Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung) 2f.
- ¹⁴ Vgl. IP/03/787: Steuern: Kommission begrüßt Verabschiedung des Maßnahmenpakets zur Eindämmung des schädlichen Steuerwettbewerbs (3. 6. 2003).
- ¹⁵ RL 2003/49/EG des Rates vom 3. Juni 2003 über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten.
- ¹⁶ EuGH Rechtssache de Lasteyrie du Saillant (C-9/02).
- ¹⁷ EuGH Rechtssache Marks & Spencer (C-446/03).
- ¹⁸ Seer u. a., Die Rechtsprechung des EuGH auf dem Gebiet der direkten Besteuerung in den Jahren 2003 und 2004, in EWS 7 (2005) 289ff.
- ¹⁹ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung (98/C 384/03; ABI C 384/3; 10. 12. 1998).
- ²⁰ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung (98/C 384/03; ABI C 384/3; 10. 12. 1998).
- ²¹ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung (98/C 384/03; ABI C 384/3; 10. 12. 1998).
- ²² Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht über die Umsetzung der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung (26. 11. 2003).
- ²³ IP/03/1605: Steuerbeihilfen: Kommission zieht Bilanz (26. 11. 2003).
- ²⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht über die Umsetzung der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung (26. 11. 2003) 18ff.
- ²⁵ RL 90/435/EWG des Rates vom 23. Juli 1990 über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten.
- ²⁶ RL 90/434/EWG des Rates vom 23. Juli 1990 über das gemeinsame Steuersystem für Fusionen, Spaltungen, die Einbringung von Unternehmensanteilen und den Austausch von Anteilen, die Gesellschaften verschiedener Staaten betreffen.
- ²⁷ RL 2003/49/EG des Rates vom 3. Juni 2003 über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten.
- ²⁸ Anhang VI des Beitrittsvertrages: Liste nach Artikel 24 der Beitrittsakte: Estland.
- ²⁹ RL 2004/76/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Änderung der Richtlinie 2003/49/EG insoweit als bestimmte Mitgliedstaaten Übergangszeiten für eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten anwenden können.
- ³⁰ Ähnliche Übergangsregeln gelten allerdings auch für Griechenland, Spanien und Portugal.
- ³¹ http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/company_tax/interests_royalties/index_en.htm
- ³² Anhang XI: Liste nach Artikel 24 der Beitrittsakte: Malta.
- ³³ Anhang XIV: Liste nach Artikel 24 der Beitrittsakte: Slowakei.
- ³⁴ Anhang XII: Liste nach Artikel 24 der Beitrittsakte: Polen.
- ³⁵ Anhang X: Liste nach Artikel 24 der Beitrittsakte: Ungarn.

- ³⁶ Anhang VII: Liste nach Artikel 24 der Beitrittsakte: Zypern (keine Bedeutung für die Körperschaftsteuer).
- ³⁷ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung (98/C 384/03; ABI C 384/3; 10. 12. 1998).
- ³⁸ RL 90/434/EWG des Rates vom 23. Juli 1990 über das gemeinsame Steuersystem für Fusionen, Spaltungen, die Einbringung von Unternehmensanteilen und den Austausch von Anteilen, die Gesellschaften verschiedener Staaten betreffen.
- ³⁹ EuGH Rechtssache de Lasteyrie du Saillant (C-9/02).
- ⁴⁰ Im Wesentlichen beinhaltet diese Bestimmung, ob die vereinbarten Konditionen auch zwischen Fremden so vereinbart worden wären.
- ⁴¹ RL 2003/49/EG des Rates vom 3. Juni 2003 über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten.
- ⁴² Sofern es sich um eine so genannte Foreign Controlled Company handelt. Details dazu sind im Länderteil zu Zypern angeführt.
- ⁴³ Körperschaftsteuer in Höhe von 25% auf Gesellschaftsebene und Kapitalertragsteuer in Höhe von 25% auf Gesellschafterebene ergibt kumulativ eine Steuerbelastung in Höhe von 43,75%.
- ⁴⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss „Steuerpolitik in der Europäischen Union – Prioritäten für die nächsten Jahre“ (= KOM(2001) 260 endgültig, Brüssel 2001).
- ⁴⁵ KOM (2004) 505 endg/2, 10.
- ⁴⁶ Ebendort.

Zusammenfassung

In den letzten Jahren war in den meisten Mitgliedsländern der EU ein Erosionsprozess der Körperschaftsteuersätze zu beobachten. Diese Tendenz verstärkte sich durch den Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten. Die Konsequenzen sind ein an Intensität zunehmender Steuerwettbewerb innerhalb der gesamten EU und entsprechende Einnahmehausfälle in den nationalen Haushalten. Allein im Zeitraum von 2001 bis 2005 fiel der durchschnittliche Körperschaftsteuersatz in den EU-15 von 31,9% auf 29,2%. Der Rückgang in den neuen Mitgliedsstaaten (von 26,6% auf 18,5%) fiel noch stärker aus.

Als Reaktion auf den zunehmenden Systemwettbewerb erließ die Europäische Kommission einen Code of Conduct, um die einseitige Begünstigung internationaler Unternehmen in den Mitgliedstaaten zu unterbinden. Nicht von dieser Regelung betroffen sind jedoch Steuersysteme, die allen Unternehmen, unabhängig von ihrer Herkunft, dieselben Bedingungen bieten, wie beispielsweise eine nullprozentige Besteuerung von thesaurierten Gewinnen in Estland. Als Konsequenz daraus weiteten die Mitgliedstaaten ihre Begünstigungen auf die nationalen Unternehmen aus. Die Europäische Kommission beobachtet diese Entwicklung mit Wohlwollen, da der „gesunde Steuerwettbewerb“ durchaus begrüßt wird.

Die vorliegende Studie liefert eine Darstellung der Körperschaftsteuersysteme und der damit zusammenhängenden Investitionsbegünstigungen in den zehn neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Sie zeigt auch die Gefahr, die der Steuerwettbewerb für das Europäische Sozialmodell darstellt und schildert, welche Maßnahmen auf europäischer Ebene notwendig sind, um dagegen erfolgreich ankämpfen zu können.

NEUERSCHEINUNGEN

Thomas Dürmeier, Tanja v. Egan-Krieger, Helge Peukert (Hg.)

Die Scheuklappen der Wirtschaftswissenschaft

Postautistische Ökonomik für eine pluralistische Wirtschaftslehre

Im Juni 2000 protestierte eine kleine Gruppe Studierender an der Sorbonne gegen die „autistische Wirtschaftswissenschaft“. Damit setzten sie eine Dynamik in Gang, die zur Gründung von Gruppen für Postautistische Ökonomik weltweit führte. Das vorliegende Buch ist die erste deutschsprachige Publikation zu diesem Thema. Es enthält zentrale Dokumente der postautistischen Bewegung und der internationalen Diskussion über die Postautistische Ökonomik mit Beiträgen ihrer herausragenden Vertreter. Darüber hinaus enthält der Band Beiträge zur Kritik der Neoklassik und zur Leistungsfähigkeit heterodoxer Ökonomik.

ca. 280 Seiten, 19,80 € [D], ISBN 3-89518-564-7 (Oktober 2006)

Bernhard Nagel

Die Eigenarbeit der Zisterzienser

Von der religiösen Askese zur wirtschaftlichen Effizienz

Die Metamorphose eines ursprünglich im Geiste des einfachen, abgeschiedenen Lebens gegründeten Ordens in ein kraftstrotzendes monachisches Wirtschaftsimperium, das jedoch in sich den Keim seines eigenen Untergangs trug, ist Thema eines schmalen, aber spannenden Bands, den der Kasseler Rechtsprofessor Bernhard Nagel vorgelegt hat.

Gerald Braunherger in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung, 16.4.2006
132 Seiten, 14,80 € [D], ISBN 3-89518-549-3

Hauke Janssen

Milton Friedman und die „monetaristische Revolution“ in Deutschland

ca. 120 Seiten, 14,80 € [D], ISBN 3-89518-561-2 (Oktober 2006)

m etropolis Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

www.mctropolis-verlag.de

Regional Governance: **Modetrend oder brauchbare Theorie?¹**

Martin Heintel

Globalisierung und Regionalisierung gehen Hand in Hand.² Ein Auseinanderdriften der Problem- und Steuerungsebenen wird zunehmend sichtbar. Während auf der einen Seite Akteure im globalen Rahmen, wie z. B. bei Weltwirtschaftsgipfeln („G7“) und WTO-Verhandlungsrunden, interagieren oder sich bei GATS-Abkommen und Klimaschutz-Protokollen artikulieren, stehen auf der anderen Seite Steuerungsmomente, die der regionalen Ebene zugesprochen werden. AGENDA 21-Prozesse zählen ebenso dazu wie zahlreiche neue intermediäre Institutionen.

Die nationalstaatliche Steuerungsmöglichkeit nimmt in beiden Fällen ab. Zum einen geht sie in supranationalen Bündnissen und Abkommen auf, zum anderen haben sich die staatlichen Steuerungsinstrumente und -möglichkeiten auf regionaler Ebene als zunehmend unzureichend, ineffizient, sektoral oder zu hierarchisch herausgestellt. Zusätzlich verschränkt sich die Kritik an neoliberalen Ausrichtungen staatlicher Steuerung mit dem sinkenden Vertrauen in endogene Entwicklungsimpulse durch Selbststeuerung. Aus diesem Grund haben sich vielerorts intermediäre Strukturen gebildet, auch übernimmt der Staat neue Rollen der Zusammenarbeit mit regionalen Institutionen. Der theoretische Kontext ist weitgehend durch einen „kooperativen Staat“ gekennzeichnet, der Rahmen und Orientierung vorgibt, jedoch als Akteur auf regionaler Ebene verstärkt in den Hintergrund tritt. Hierbei stützt sich der Staat aktiv auf kooperative Handlungsformen mit dem Ziel, das regionale Selbststeuerungspotenzial gezielt zu fördern. „Im Mittelpunkt steht die Erkenntnis, dass schematisches administratives Handeln ‚von oben‘ wegen der gestiegenen Komplexität der Probleme, immer weiter ausdifferenzierter Interessen und Wahrnehmungen sowie gewachsener partizipatorischer Ansprüche weder effizient noch problemlos legitimierbar sei.“³ Ausdrucksformen des Postfordismus sind hier u. a. die Deregulierung unterschiedlicher Politikfelder, Flexibilisierung in fast allen Lebens- und Wirtschaftsbereichen sowie die Ausdifferenzierung der Institutionenlandschaft, speziell auf regionaler Ebene und zwischen staatlichen und privaten Akteuren.

Die hierarchisch vertikal ausgeprägte staatliche Steuerungsform wird durch ein politisches Mehrebenensystem ergänzt, in manchen Fällen auch ersetzt. Neue Rahmenbedingungen (z. B. Gesetzesänderungen und Kompetenzverlagerungen) und Anreizsysteme (z. B. projektbezogene Förderungen, Etablierung von Netzwerken anhand transnationaler Programme, Wettbewerbe) können den Aufbau der regionalen Steuerungskompetenzen fördern. Unter diesen Aspekten erfahren neue Formen der Steuerung auf regionaler Ebene ihre Aufwertung. Das betrifft sowohl die Ebene der Institutionalisierung als auch die der Kooperation und Kommunikation in Netzwerken. Dennoch bedarf es auch im Rahmen des kooperativen Staates einer Führungsfunktion, die von staatlicher Seite wahrgenommen werden muss, wie z. B. Organisationsfunktion, Orientierungsfunktion, Vermittlungsfunktion⁴ und Supervisionsfunktion.

1. Definitionen und Voraussetzungen regionaler Steuerung

Als Folgen der skizzierten Entwicklung zeichnet sich in der regionalwissenschaftlichen Diskussion eine neue Perspektive ab. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch schwer abschätzbar, ob substanzielle Veränderungen durch neue Steuerungsformen auf regionaler Ebene in naher Zukunft eingeleitet werden oder ob es sich dabei nur um einen Modetrend mit Schlagwortcharakter handelt. Die neuen Steuerungsformen der regionalen Ebene werden demnach zunehmend unter dem Begriff *Regional Governance* subsumiert.⁵ Die Auseinandersetzung mit *Governance* im Kontext der Stadt- und Regionalentwicklung hat – im Gegensatz zu benachbarten Disziplinen – erst in jüngerer Zeit begonnen. Dennoch wird versucht, den Stand der Dinge in dieser anlaufenden Debatte kurz zu analysieren.

Die Kommission der Europäischen Union skizziert in ihrem Weißbuch⁶ „Europäisches Regieren“ fünf Grundsätze, auf denen „gutes Regieren“ (*Good Governance*) fußt: „Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz“.⁷ Für die regionale Ebene bedeutet das, „dass die regionalen Erfahrungen und Bedingungen bei der Entwicklung politischer Vorschläge berücksichtigt werden sollen“, indem „ein systematischer Dialog zwischen europäischen und nationalen Verbänden der Regional- und Kommunalbehörden organisiert werden soll“.⁸ „Die stärkere Einbindung der Regional- und Kommunalbehörden in die Politik der Union ist auch Ausdruck ihrer wachsenden Verantwortlichkeiten in manchen Mitgliedsstaaten und eines stärkeren Engagements der Menschen und demokratischen Basisorganisationen vor Ort.“ Das Problem liegt jedoch darin, dass „die derzeitige Arbeitsweise der Europäischen Union keine angemessene Interaktion im Rahmen einer Partnerschaft auf mehreren Ebenen“ zulässt.⁹ Die bessere Einbeziehung aller relevanten Akteure gilt

daher als eine der vorgeschlagenen Prioritäten der Europäischen Union. Institutionen kommt dabei auf regionaler Ebene eine Schlüsselrolle zu.

Fürst (2001a, S. 371) nähert sich der Begriffsklärung von *Regional Governance* folgendermaßen an, indem er *Governance* als „die Prozesssteuerung für kollektives Handeln“ versteht, bei der „Akteure und Organisationen so miteinander verbunden und im Handeln koordiniert werden, dass gemeinsam gehaltene oder gar entwickelte Ziele wirkungsvoll verfolgt werden können“. *Regional Governance* soll demnach „Auskunft darüber geben, wer was wann und wie tut, um in einer Region kollektives Handeln zu ermöglichen“. *Regional Governance* bezeichnet „schwach institutionalisierte, eher netzwerkartige Kooperationsformen regionaler Akteure für Aufgaben der Regionalentwicklung“.¹⁰

Governance ist als strategischer Prozess der Steuerung der Gesamtheit von formellen und informellen Instrumenten zu verstehen. Davon betroffen sind die öffentliche Hand ebenso wie auch private Institutionen und Individuen. *Governance* wird von *Government* abgegrenzt, der Interaktion zwischen Staat und regionaler Ebene kommt ein besonderes Augenmerk zu. *Regional Governance* ist durch eine bisher eher schwache Form der Institutionalisierung gekennzeichnet, Netzwerke und kooperatives Handeln bilden die Grundlage. Die Kooperationsform zwischen Staat und Region gilt es in der Regel erst zu definieren, auch gilt es von Seiten des Government, die *Governance*-Strukturen entsprechend abzusichern. *Regional Governance* orientiert sich primär an den strategischen Optionen einer regionalen Steuerung sowie der kollektiven Handlungsfähigkeit regionaler Akteurskonstellationen. In weiterer Folge sind kollektive Handlungsprozesse, d. h. die Prozessebene, von Interesse.

Regional Governance wird auf die regionalen Akteurskonstellationen bezogen und ist somit kontextbezogen. Das bedeutet, dass die jeweiligen *Governance*-Stile sich in ihrer Ausprägung auch von Region zu Region unterscheiden, unterschiedliche Steuerungsformen mit sich bringen. Inwieweit eine regionale Konstellation mit zunehmender Komplexität durch die Ausweitung der jeweilig am regionalen Entwicklungsprozess Beteiligten überhaupt steuerungsfähig wird oder bleibt, hängt demnach von den jeweiligen *Regional Governance*-Stilen ab. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang beispielsweise Regionen mit langer Tradition einer (eigenständigen) Regionalentwicklung und dazu im Vergleich Beitrittskandidatenstaaten der Europäischen Union. Während in Ersteren sich bereits über Jahrzehnte regionale Strukturen der Steuerung in oft sehr heterogener und komplexer Form ausgebildet haben, werden beim zweiten Beispiel regionale Strukturen vielfach erst aufgebaut. *Regional Governance* wird durch Kommunikation konstituiert.¹¹ Die jeweiligen Stile sind demnach auch von der regionalen Kommunikation abhängig. Bereits ausgeprägte Traditionen in der Kommunikation auf regionaler Ebene bestimmen oder

hemmen somit in weiterer Folge auch die kollektive Handlungsfähigkeit einer Region. *Regional Governance*-Stile sind daher auch nicht eins zu eins zwischen unterschiedlichen Regionen übertragbar.

Ausschlaggebend für eine sich etablierende Kommunikation auf regionaler Ebene sind Netzwerke und intermediäre Institutionen. Unter Netzwerk wird hier eine Akteurskonstellation verstanden, die sich sowohl aus öffentlichen, privaten als auch individuellen Handlungsträgern zusammensetzt. Das Ziel von Netzwerkadministration liegt in einer verstärkten gemeinsamen Handlungsfähigkeit, wobei ein Mindestmaß an funktionaler Eigenständigkeit als Voraussetzung der jeweiligen Institutionen bzw. Akteurskonstellationen anzusehen ist. Die Zusammensetzung der (regionalen) Akteure variiert in Zahl und Kompetenz je nach der zu bewältigenden Aufgabenstellung. Ihre Interaktionsdichte (Kommunikation und Kooperation) ist unterschiedlich und je nach Inhalt anders ausgeprägt. Der Austausch ist in der Regel informell. Je länger Netzwerke etabliert sind, desto größer ist der Trend, zumindest in Teilbereichen zu einer halbformalisierten, manches Mal sogar formalisierten Form der Zusammenarbeit überzugehen. Intermediäre Institutionen nehmen – bei zunehmender regionaler Kompetenzverantwortung – eine Schlüsselrolle in Netzwerken ein. Gelingt es vormals schwach institutionalisierten Institutionen, mehr Kompetenz überantwortet zu bekommen, steigt auch der Grad der Formalisierung. Die ursprüngliche Grundlage zur Entstehung von Netzwerken und zu einem kollektiven Handeln basiert in der Regel jedoch auf Freiwilligkeit und gegenseitigem Vertrauen, sowie auf routinemäßig bei Bedarf verfügbaren Ressourcen und intern abgestimmten Normen und Regelsystemen.

Unter einer intermediären Institution¹² wird eine Einrichtung verstanden, die keiner bisher klassischen Akteursebene von Staat, Markt oder Gesellschaft zugeordnet werden kann. Die Entstehung dieser Institutionsform steht im Kontext der veränderten Kompetenzbereiche öffentlicher Akteure. Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierungstendenzen ehemals öffentlicher Güter geben den Ausschlag für diese neue Organisationsform mit sukzessiver institutioneller Verankerung. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Sinne des Gemeinwohls steht bei den Tätigkeiten intermediärer Institutionen in der Regel im Vordergrund des Interesses. Dem zufolge kommt partizipativen Verfahren eine hohe Bedeutung zu, wobei es auch darum geht, Bürgerinteressen gegenüber Behörden zu vertreten (Anwaltsfunktion). Intermediäre Institutionen bauen auf kooperative Beziehungen und stehen daher in ganz enger Verbindung mit den oben zitierten Netzwerken. Intermediäre Institutionen agieren in unterschiedlichen Steuerungslogiken, bei gleichzeitig notwendiger hoher Flexibilität gegenüber regionalen Problemstellungen, erforderlichen Lösungen und variierender Beteiligung regionaler Akteurskonstellationen.

2. Bezüge zu benachbarten Theorien der Regionalforschung

Was ist nun neu an den Perspektiven von *Regional Governance* bzw. wo gibt es Parallelen und/oder Abgrenzungen zu bereits bekannten Zugängen und Theorien, die in der Regionalwissenschaft wirksam sind?

Regional Governance steht in sehr engem Bezug zur Netzwerktheorie, da sie ebenso von einer schwachen Institutionalisierung der handelnden Akteure sowie deren Kooperation und Kommunikation ausgeht. *Regional Governance* schöpft ihren Ursprung aus der Mehrdimensionalität regionaler Steuerung. Die drei Grundformen gesellschaftlicher Steuerung – Markt, Hierarchie (politische Steuerung) und Netzwerke¹³ – bilden die ständige Herausforderung für die handelnden Akteure. Intermediäre Dienstleister sind beispielsweise nicht nur häufig mit unterschiedlichen Steuerungslogiken konfrontiert, sie agieren selbst auf mehrdimensionalen Ebenen. Nachdem es zu einer sukzessiven Institutionalisierung in der Regionalentwicklung kommt, gewinnt der Markt ebenso an Bedeutung, indem die Konkurrenz auf regionaler Ebene steigt und auch überregional verstärkt wirksam wird. Die Übernahme bzw. Anpassung an die unterschiedlichen Steuerungslogiken wird im Sinn einer *Regional Governance* als Voraussetzung regionaler Entwicklung und Steuerung gesehen.

Regional Governance steht ebenfalls in sehr engem Bezug zum Milieu-Ansatz, indem regionale soziale Systeme und Verbindungen als Grundlage regionaler Entwicklung gesehen werden. Das regionale soziale System wird durch regionale Akteurskonstellationen repräsentiert, die das regionale Milieu (Umwelt, Lebensumstände, soziale Bindungen etc.) bilden. Das Milieu ist ein System gemeinsamer regionaler Regeln, Normen und Werte, die regionale Ressourcen optimieren sowie die Risiken einzelner regionaler Akteure minimieren sollen. Gemeinsam ist den Ansätzen die Ausrichtung auf das Zusammenwirken regionaler Akteure als dem Ansatzpunkt regionaler Entwicklung(sfähigkeit). Der Unterschied liegt zwischen einer tendenziell normativen Handlungsanleitung des Milieuansatzes gegenüber der strategischen Ausrichtung von *Regional Governance*, der ebenso durch den strukturellen Zugang (regionaler Strukturanalyse) des Milieu-Ansatzes zum Ausdruck gebracht wird, der sich von der prozessualen Zugangsweise von *Regional Governance* unterscheidet.¹⁴ Dennoch, die Trennschärfe ist an dieser Stelle nicht immer klar. Vor allem das Konzept einer *Global Governance* – vielfach auch im direkten Zusammenhang mit *Good Governance* zitiert – stützt sich auf normative Handlungstheorien mit dem Ziel der Regulierung weltweiten Handelns und internationaler Verflechtungen.¹⁵ Gerade im Bereich der Politikberatung findet das Konzept seine Anwendung.

Regional Governance unterscheidet sich – bei vielen Gemeinsamkeiten – vom Konzept der „lernenden Regionen“.¹⁶ Interessant dabei ist ein neu-

erlicher Versuch einer theoretischen Fundierung regionalentwicklungsbezogener Praxis, die tendenziell ebenfalls wie *Regional Governance* einer politischen Debatte entspringt. Die theoretische Debatte spannt sich – kurz gefasst – von lernenden Regionen als einer Grundlage für (regional)wirtschaftliche Systemänderung (struktureller Ansatz, Makroebene) hin zu lernenden Regionen als Konzentration von primär unternehmerischem Lernen, verknüpft mit regionalen Entwicklungskonzepten (handlungsorientierter Ansatz, Mikroebene). Hier geht es nicht zuletzt um die Standortbindung von Betrieben und Technologien durch die Sicherung der Kooperation mit regionalen Partnern als einem Ausgangspunkt regionaler, mittelfristig gesicherter Innovationstätigkeit (vielfach wird der Begriff „lernende Regionen“ auch synonym zum Begriff „regionale Innovationssysteme“ verwendet). „Eine Lernende Region ist demnach nichts anderes als interorganisatorisches Lernen, wobei die Akteure am Standort gebunden oder in die Region eingebettet sind.“¹⁷ Auffallend dabei ist die wissensbasierte Orientierung von Produktion, Know-how und letztendlich erhoffter partnerschaftlicher Innovationsleistung im Gegensatz zu verlängerten Werkbänken mit hierarchiegeleiteter Steuerung als ehemaligem Spezifikum peripherer Wirtschaft.

Der Fokus, was lernende Regionen sein können, wird unterschiedlich akzentuiert. Manche Autoren sprechen von lernenden Regionen als klassischen Nachfolgern traditioneller Industriedistrikte,¹⁸ andere von regionalen Entwicklungskonzepten mit primär „Infostruktur“ statt Infrastruktur.¹⁹ Vor allem Netzwerkstrukturen werden wiederum im Einklang mit lernenden Regionen genannt.²⁰ Die Stärken von lernenden Regionen liegen demnach nicht nur in der institutionellen und infrastrukturellen Vernetzung, sondern v. a. in den Kooperationen problembezogener Akteursnetzwerke. Vertrauen, Partnerschaft und flache Hierarchien spielen hier entsprechend der Netzwerkstruktur eine große Rolle. Gemeinsam ist *Regional Governance* und lernenden Regionen das Bemühen, Interaktionszusammenhänge zu sichern sowie auf regionaler Ebene Steuerungslücken zu schließen (Transferleistungen) und regionale Akteure in ihrer Handlungsfähigkeit zu stärken. Träger lernender Regionen sind in der Regel etablierte regionale Institutionen (zum Teil: Leitbetriebe) – anders als im Rahmen von *Regional Governance*, wo sie in der Regel nur „Teil“ sind – sei es im Kontext unternehmerischer Vernetzung oder im Rahmen von institutionellem Lernen. Die Steuerungsperspektiven von lernenden Regionen beruhen daher auf Selbststeuerung, Förderung der Selbstentwicklungsfähigkeit, Kontextsteuerung (siehe unten) und Netzwerksteuerung.²¹

Das System einer Mehr-Ebenen-Steuerung wird zunehmend als neues Forschungsparadigma aufgegriffen.²² Die Europäische Union begreift *Multi-level Governance* als „politische Herrschaftsordnung eigener Art (sui generis)“²³ im Sinne eines „nicht-hierarchischen, partnerschaftlichen,

flexiblen und dynamischen Mehrebenensystems aus Politiknetzwerken, in dem Akteure unterschiedlicher Sektoren und Ebenen, die in wechselseitigen Abhängigkeiten und Austauschbeziehungen zueinander stehen (Stichwort ‚Politikverflechtung‘), gemeinsam Problemlösungen erarbeiten, und in dem der (Zentral-)Staat mit Unternehmen, Verbänden, Regionen u. a. Akteuren als Partner zusammenarbeitet“. Auffallend ist an der Zugangsweise der Mehr-Ebenen-Steuerung, dass kein politischer Steuerungstyp durch einen anderen ersetzt wurde, sondern dass es zu einem Nebeneinander unterschiedlicher Steuerungselemente gekommen ist, die parallel oder auch gemeinsam und gleichzeitig zur Anwendung kommen. Es handelt sich somit um Parallelstrukturen hierarchischer staatlicher Steuerung, kooperativer Verhandlungssysteme, Konkurrenz (z. B. zwischen Regionen) und selbstregulierender Märkte, die im Rahmen einer *Regional Governance* wirksam werden.

Das Neue an *Regional Governance* ist somit das bewusste Agieren in parallelen Handlungssystemen – sowohl auf regionaler Ebene als auch zwischen regionaler und überregionaler Ebene. Während auf der einen Seite die Interaktionen mit unterschiedlichen Ebenen gesucht und genutzt werden sollen (z. B. Region, Staat, Europäische Union in unterschiedlichen Inhalten und Handlungszusammenhängen), wird gleichzeitig besonderer Wert auf die Vernetzung regionaler Akteure gelegt. Die Region als Handlungsebene interagiert und agiert gleichermaßen mit dem Ziel, einen Komplementärnutzen für die regionale Ebene zu sichern. Das war nicht immer so. Eigenständige Regionalentwicklung war beispielsweise vielfach auch als Protesthaltung und Alternative gegenüber einer jahrzehntelangen (oft sektoral ausgerichteten) *Government*-Steuerung angelegt. Die Ausführung traditioneller staatlicher Politik war demnach nicht immer im Interesse der jeweiligen Region. *Regional Governance* beinhaltet somit den Versuch einer Integration unterschiedlicher Steuerungsebenen und sektoraler Politiken. Die Kommunikation im Rahmen einer *Regional Governance* in Parallelstrukturen beinhaltet jedoch auch ein Konfliktpotenzial, das noch nicht absehbar ist (siehe unten). Die Problemorientierung als Grundlage der gewählten Handlungsebene geht jedenfalls Hand in Hand mit einer Regionsbildung aufgrund von Verflechtungskontexten oder auf Basis thematischer Bezüge, sie entspricht somit gegenwärtiger sozialer Praxis.

Wird die Betrachtung der parallelen Handlungssysteme regionaler Institutionen auf die regionale Ebene beschränkt, so erinnert sie dabei stark an die Redundanztheorie,²⁴ die regionale Innovationsfähigkeit im Überschuss „verschwenderischer Entwicklungspfade“ skizziert. Lineare Vorgaben regionaler Entwicklung verfehlen mitunter ihr Ziel, indem der Weg in einer vorher nicht absehbaren Sackgasse endet. Unterschiedliche Parallelaktivitäten hingegen halten regionale Entwicklungspfade (länger)

offen und erhöhen damit die situationsadäquate Handlungsfähigkeit regionaler Akteurskonstellationen. *Regional Governance* erhöht hier die Komplexität, indem nicht ausschließlich die Region und deren Institutionen als Handlungsebene und Entwicklungsfaktor herangezogen werden, sondern zusätzliche Abstimmungsleistungen auf interinstitutioneller Ebene mit staatlichen, halböffentlichen und privaten Institutionen – zum Teil auch außerhalb der eigenen Region – als Grundlage der Entwicklung zu erfolgen haben.

Eine weitere Neuakzentuierung von *Regional Governance* liegt in der expliziten Verknüpfung einer Theorie der politischen Steuerung mit einer Analyse der Handlungspraxis von Akteuren, Akteurskonstellationen und Netzwerken auf regionaler Ebene²⁵ sowie einem Interventionsanspruch (z. B. von Seiten der Europäischen Union, des Staates etc.).

Die in vielen Regionen Europas „wie Pilze aus dem Boden gewachsenen“ Institutionen regionaler Entwicklung haben bereits jetzt zu einer gewissen Unübersichtlichkeit über die informellen und formellen Strukturen sowie deren Verbindungen und Institutionalisierungen auf regionaler Ebene beigetragen. Gleichzeitig besteht v. a. von jeweilig nationalstaatlicher Seite das Bedürfnis, regionale Akteure zu vernetzen und im Sinne einer *Regional Governance* verstärkter in Interaktionszusammenhänge zu integrieren. Regionalentwicklung wird damit auch wiederum strukturiert und bildet regionalspezifische Regelsysteme,²⁶ die der koordinierten regionalen Steuerung dienen sollen.

Das Verhältnis von *Regional Governance* und Institutionalisierung in der Regionalentwicklung ist in der wissenschaftlichen Debatte noch unbefriedigend reflektiert.²⁷ Die voranschreitende Institutionalisierung auf regionaler Ebene ist erst jüngerer Datums bzw. vielfach erst im Fluss.²⁸ Ein diesbezügliches Resümee zu ziehen, wäre demnach zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorschnell. Abzuwarten bleibt auch ein mögliches neues Spannungsverhältnis zwischen Institutionen, das durch Steuerungseffekte einer *Regional Governance* erst ausgelöst werden kann. In hierarchischer Kommunikation liegt die Legitimität der Steuerung bei administrativen Behörden oder gewählten Repräsentanten. In Parallel- oder sich ergänzenden Strukturen regionaler Netzwerke ist Entscheidungsfindung und -ausführung von vornherein nicht immer klar. Parallelstrukturen können in weiterer Folge auch zu rivalisierenden Netzwerken oder Institutionen führen. Intermediäre Institutionen und auch staatliche (staatsnahe) Institutionen sind dann gefragt, eine Supervisions- bzw. Kontrollfunktion gegenüber Dritten auszuüben.

Das Verhältnis von *Regional Governance* zur sukzessiven Institutionalisierung in der Regionalentwicklung ist jedenfalls widersprüchlich und noch nicht ganz geklärt. Zum einen kann *Regional Governance* mit dem Konzept des „akteurszentrierten Institutionalismus“²⁹ beschrieben werden, zum

anderen stellt sich die Frage, inwieweit noch von *Regional Governance* gesprochen werden kann, wenn sich informelle Strukturen auf regionaler Ebene formalisieren oder schwache Institutionalisierungen zu festigen beginnen. Der akteurszentrierte Institutionalismus als analytischem Konzept bezieht seine Analysen auf die Art der Interaktionen von Akteuren und Akteurskonstellationen sowie deren Handlungsorientierung, abhängig von den jeweils vorhandenen Institutionen.³⁰ Ausschlaggebend für *Regional Governance* sind die „Aktorenkonstellation (Interessen, Machtverhältnisse usw.), die Akteure (Handlungsorientierungen, Fähigkeiten u. Ä.), der institutionelle Kontext (Optionen, Restriktionen, Anreizstruktur) und die Interaktionsformen (negative Koordination, Verhandlungen, Mehrheitsentscheidungen, hierarchische Steuerung)“.³¹ Nachdem *Regional Governance* als regionale Steuerungsform primär themenbezogen ist, ist regionales Handeln vom Mix der oben zitierten Parameter regional und themenspezifisch abhängig.

Unterschiedliche *Governance*-Stile auf regionaler Ebene wirken sich ebenfalls auf eine mögliche Institutionalisierung ehemals informeller Handlungsbezüge aus. Nicht selten basiert die Institutionalisierung in der Regionalentwicklung auf der Vernetzung regionaler Akteure, z. B. im Rahmen von Tätigkeiten von regionalen Entwicklungsagenturen oder regionalen Managements. Intermediäre Institutionen bilden dann genau jene Bindeglieder zwischen etablierten Institutionen und der regionalen Artikulation von Projektträgern etc. „Schleichend“ könnte das dann die weitere Institutionalisierung aufgrund diverser sich etablierender *Governance*-Stile bedeuten. Ist nun *Regional Governance* nur eine Übergangsperspektive hin zu einer verstärkten strukturellen Verfestigung regionaler Institutionen, oder ist es von vorneherein mit implizites Ziel von *Regional Governance*, genau jene regionale Institutionalisierung voranzutreiben, um regionale netzwerkartige Kooperationsformen zu festigen?

Einen Ausweg aus dieser Debatte bietet der Begriff der „*Institutional Thickness*“ (institutionellen Dichte).³² In diesem Kontext wird Institution als weit gefasster Begriff verstanden, der sich sowohl auf formelle Organisationen, aber auch auf informelle Interaktionszusammenhänge, die auf regionaler Ebene wirksam werden, bezieht. *Institutional Thickness* integriert somit formelle und informelle Ausprägungen der Institutionalisierung auf regionaler Ebene, die am gemeinsamen Prozess regionaler Entwicklung beteiligt sind. *Institutional Thickness* ist Vorbedingung regionaler Entwicklung und kreativer Milieus, jedoch nicht allein ausschlaggebend für die Qualität dieser.

Vier Bedingungen sind für *Institutional Thickness* verantwortlich:³³

- Erstens müssen Institutionen, die mit Regionalentwicklung befasst sind, auf regionaler Ebene vorhanden sein.
- Zweitens bedarf es einer Kommunikations- und Kooperationsbe-

reitschaft dieser Institutionen wie im Rahmen von Netzwerken, die durch bestimmte Regeln gestützt werden,

- drittens einer definierten Abstimmung von verbindlichen Aufgaben und Kompetenzen mit Sanktionsmaßnahmen bei Missachtung dieser.
- Viertens benötigt es ein kollektives Bewusstsein aller Institutionen, um an gemeinsamen Inhalten, Projekten überhaupt beteiligt zu sein (sein zu wollen).

Mit dieser relativ offenen Interpretation von Institutionen durch *Institutional Thickness* bilden sich auch einige Parallelen zu der Theorie der Institutionalisierung von Regionen,³⁴ die ebenfalls auf einem Institutionenbegriff aufbaut, der nicht nur formelle Institutionen beinhaltet, sondern auch Formen kollektiven Handelns regionaler Akteurskonstellationen unterschiedlicher Ausprägungen integriert.

„Die Akteure der Governance produzieren und reproduzieren Institutionen; gleichzeitig bilden Institutionen den Rahmen für ihr Handeln. Institutionen sind handlungsleitende Regelwerke. Hierzu gehören Gesetze und Vereinbarungen, aber auch die Vielzahl der ungeschriebenen Regeln. Institutionen stellen rules of conduct dar, nach denen sich das Handeln der Akteure richtet, die aber auch gleichzeitig durch die Handlungen fortbestehen. Diese Institutionen bilden auf der Mikroebene und auf der Makroebene ein Ergebnis sozialer Konstruktion.“³⁵ Im Kontext zu *Regional Governance* kann das bedeuten, dass nicht die Form der Institutionalisierung unmittelbar von Bedeutung ist, sondern v. a. das Zusammenwirken einer sehr heterogenen Institutionenlandschaft die Steuerungsmöglichkeiten der regionalen Ebene strategisch bestimmt, indem Akteure kollektiv handlungsfähig werden.

Trotz anhaltender Diskussionen scheint der *Regional Governance*-Ansatz gut geeignet, um regionales Handeln zu reflektieren. Im Unterschied zu den Ansätzen der Regulationsschule, die strukturalistisch ausgerichtet sind, bezieht sich *Governance* auf die aktorenbezogenen Interaktionen.³⁶ In diesem Kontext liegt auch die zentrale Kritik an der Regulationsschule. „Wenn Entwicklungsmodelle im Sinne historischer Kompromisse das Resultat sozialer Auseinandersetzungen sind, dann können diese Auseinandersetzungen nicht nur rein funktional betrachtet werden, sondern müssen auch unter der Berücksichtigung der Normen und Handlungsweisen der Akteure, d. h. von Organisationen, Gruppen analysiert werden. Ansonsten besteht durchaus die Gefahr, dass die Regulation als ‚Prozess ohne Subjekt‘ erscheint.“³⁷ Die Regulationsschule ist daher im Unterschied zu *Regional Governance* „weniger auf Dynamik“ regionalen Handelns, sondern mehr auf „Erklärung gesellschaftlicher Stabilität und Krisen“ ausgerichtet.³⁸

Nicht zuletzt deshalb scheint *Regional Governance* als Rahmenkonzept

und Perspektive für Institutionen regionaler Entwicklung gut geeignet, da der Netzwerkbezug von höchster Bedeutung ist. In der Analyse von Netzwerken – v. a. im Kontext strategischer Steuerung – liegt die Stärke von *Regional Governance*, die Regulationsschule ist dafür nur schlecht geeignet.³⁹ Dennoch muss festgehalten werden, dass die Ausdifferenzierung der Institutionenlandschaft auf regionaler Ebene viele Parallelen zu regulationstheoretischen Analysen zulässt. Nicht nur wird die Zunahme v. a. intermediärer Institutionen „als Ausdruck eines wirtschaftlichen, politischen und soziokulturellen Umbruchs interpretiert“,⁴⁰ in dem sich bisherige Gleichgewichte und Steuerungsformen verschoben haben, auch gehen sie Hand in Hand mit dem viel zitierten Politikversagen staatlicher Steuerung und der „Heterogenisierung der Gesellschaft“, die auch in ihren jeweiligen Organisationsformen zum Ausdruck gebracht wird.

Eine weitere Differenz zwischen regulationstheoretischen Analysen und *Regional Governance* liegt im jeweiligen Zugang zu Raumstrukturen bzw. Maßstabsebenen. Während bei regulationstheoretischen Analysen primär die nationalstaatliche Ebene im Mittelpunkt der Betrachtungen steht, wird eine „Bedeutungssteigerung der regionalen und internationalen Ebene im Postfordismus“ zwar angenommen, jedoch deren Zusammenhänge kaum expliziert.⁴¹ *Regional Governance* hingegen bezieht sich explizit auf die Interaktionsformen zwischen politischen Ebenen, wobei dem Staat primär eine Rahmenfunktion zukommt.

Nicht zuletzt wird *Regional Governance* als Hoffnungsträger nachhaltiger (Regional)Entwicklung verstanden, wo v. a. auch die in ökonomischen Theorien systematisch vernachlässigten ökologischen Folgen des Wirtschaftens mitberücksichtigt werden sollen. „... im Gegensatz zum enger definierten staatlichen Steuerungs-begriff Government öffnet bzw. eröffnet Governance durch seine bewusste Unschärfe und Offenheit neue Möglichkeiten der Steuerung gesellschaftlicher und insbesondere auch nachhaltiger Entwicklung“. ⁴² Gerade die ökologischen Probleme des Wirtschaftens werden jedoch nur selten als Defizit der regulationstheoretischen Debatte genannt.⁴³ Vor allem im Kontext einer *Global Governance* drängen ökologische Inhalte verstärkt in den öffentlichen Diskurs. „In den 1990er Jahren stehen nicht nur ökonomische Fragen, sondern auch ökologische und soziale Fragen auf der Tagesordnung der ‚Global Governance‘. ... Politik im nationalstaatlichen Raum ist sowohl hinsichtlich der Formen, der Akteure und der Inhalte grundverschieden von Politik im Umweltraum.“⁴⁴

Im Kontext des Zusammenwirkens von Akkumulationsregimen industrieller Institutionenlogiken und Regulationsweisen – Wechselwirkung und wechselseitige Abhängigkeit von ökonomischer Entwicklung und unterschiedlichen Formen gesellschaftlicher Steuerung, dem sich die Ansätze der Regulationsschule widmen – können im Rahmen von *Regional Go-*

vernance jedoch Analogien und Erklärungsmodelle für Regelungssysteme herangezogen werden, die im Rahmen von Netzwerken zum Teil erst entwickelt werden müssen.⁴⁵ Das Funktionieren von Netzwerken basiert – wie bereits erörtert – auf eigenen netzwerkakzentuierten Norm- und Regelsystemen, die es von den beteiligten Akteuren und Akteurskonstellationen erst auszuhandeln gilt.

Auch gilt es an dieser Stelle, *Regional Governance* in Bezug zur Systemtheorie zu setzen. Es zeigt sich, dass in den letzten zehn Jahre systemtheoretische Zugangsweisen in der Regionalentwicklung einen hohen Grad an Aufmerksamkeit gewonnen haben,⁴⁶ fast scheint damit ein neuer Trend in der Regionalentwicklung etabliert worden zu sein. Auch im Kontext der Netzwerktheorie wird neuerdings vermehrt auf die Theorie sozialer Systeme zurückgegriffen.⁴⁷

Eine Region wird demnach als System interpretiert „..., das aus einzelnen, selbstständigen Subsystemen (z. B. Kommunen, Unternehmen, Verbänden, Initiativen) besteht und Beziehungen zu externen Systemen (z. B. Landesregierung, Gesetzgebungsinstanzen, Europäische Union) unterhält. Die regionale Abgrenzung eines ‚Unternehmens Region‘ kann dabei nicht in erster Linie über administrative Vorgaben bestimmt werden“.⁴⁸ Scheer (1998) verweist auf den „Übergang von einer mehr objektbezogeneren Sichtweise der Regionalpolitik zu einer systemischen Sichtweise“, wo Markt und Hierarchie anders interpretiert werden müssen. Neben Markt und Hierarchie kommen als dritte Grundform gesellschaftlicher Steuerung – wie bereits erwähnt – noch Netzwerke hinzu. *Regional Governance* greift in verknüpfender Form genau auf diese drei unterschiedlichen Steuerungslogiken zurück und bleibt daher nicht nur nicht auf Netzwerke allein reduziert, sondern unterscheidet sich dadurch auch von der Luhmann’schen Schule⁴⁹, die in einer funktional differenzierten Gesellschaft Politik nur mehr als ein Teilsystem und nicht mehr als das Zentrum der sozialen Ordnung betrachtet.⁵⁰ Angesichts der Eigendynamiken jeweiliger Subsysteme wie Politik, Ökonomie, Recht usw. wird Steuerung, die die jeweiligen Eigendynamiken der jeweiligen Subsysteme aufzuheben im Stande ist, angezweifelt und als Illusion dargestellt.⁵¹

Willke (1993, S. 59) bietet hier einen Ausweg mittels der „Kontextsteuerung“ an, die durchaus als konkurrierend zu *Regional Governance* betrachtet werden kann. Kontextsteuerung ist ein komplexes Steuerungssystem, das die „Institutionalisierung von Heterogenität“ voraussetzt. „Im Kern bedeutet Kontextsteuerung die reflexive, dezentrale Steuerung der Kontextbedingungen aller Teilsysteme und selbstreferentielle Selbststeuerung jedes einzelnen Teilsystems. Dezentrale Steuerung der Kontextbedingungen soll heißen, dass ein Mindestmaß an gemeinsamer Orientierung oder ‚Weltsicht‘ zwar unumgänglich ist; dass aber dieser gemeinsame Kontext nicht mehr von einer zentralen Einheit oder von einer

Spitze der Gesellschaft vorgegeben werden kann. Vielmehr müssen die Kontextbedingungen aus dem Diskurs der autonomen Teile konstituiert werden, in welchem Konsens auf der Grundlage eines basalen Dissens möglich aber unwahrscheinlich ist.⁵² Weitere Voraussetzung der Kontextsteuerung ist die aktive Beteiligung der „relevanten gesellschaftlichen Akteure als Repräsentanten der Subsysteme“, die die Ausformulierung der Ziele der Kontextsteuerung mitbestimmen. D. h., Kontextsteuerung ist ein „Prinzip der Ordnung durch Selbstbindung.“⁵³ Verhandlungssysteme und intermediäre Institutionen bilden die möglichen Foren der Kontextsteuerung in der Regionalentwicklung.

Aber auch Willke geht wie oben bereits zitiert von den jeweiligen „Repräsentanten der Subsysteme“ aus, d. h., er nimmt an, dass ein bestimmtes System durch bestimmte Vertreter repräsentiert werden kann. Gerade in intermediären Institutionen zeigt sich jedoch, dass diese stets gefordert sind, unterschiedliche Subsysteme entweder gleichzeitig (parallel) oder zumindest je nach Projekt zu repräsentieren, um deren jeweiligen Ideen zum Durchbruch zu verhelfen (Stellvertreterfunktion). Regionalmanager wirken beispielsweise als Vertreter der regionalen Wirtschaft (z. B. *Cluster-Management*) gleichermaßen wie als Vertreter der Regionalpolitik (z. B. als Förderwerber) oder als Vertreter der Kultur (z. B. Vernetzung der regionalen Kulturinitiativen). *Regional Governance* geht hier davon aus, dass gegenwärtige Akteure vielfach gleichzeitig in unterschiedlichen Steuerungslogiken und Parallelsystemen (inter)agieren. Diese Grundannahme entspricht auch den zeitgenössischen Managementaufgaben, bei denen Querschnittsorientierung und in einer Person vielschichtig integrierte Vertreterfunktionen als Voraussetzungen gelten. Beispiele für diesbezügliche Konstellationen, die im Regionalmanagement wirksam werden, wären etwa öffentlich-private Partnerschaften (*public-private-partnerships* – PPP), bei denen die Administrativlogik mit ökonomischer Logik verbunden wird. Bei einem PPP handelt es sich um einen „institutionalisierten Ansatz“⁵⁴ der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, die anhand gemeinsam vereinbarter Verpflichtungen und Risiken gemeinsame Ziele verfolgen. PPPs kommen dann zum Einsatz, wenn eine Akteurskonstellation allein nicht oder nur unter schwierigen Umständen zur Problemlösung beitragen kann. Die Partnerschaften sind in der Regel auf die jeweilige Dauer der Problembehebung beschränkt.

Regional Governance kann überdies als strategisches Steuerungsmoment verstanden werden. Von der Grundintention ist *Regional Governance* damit perspektivisch, zukunftsweisend ausgerichtet. Gerade im Kontext der Raumplanung und Regionalentwicklung kommt diesem Faktor große Bedeutung zu, da Raumplanung vielfach reaktiv („Politik der planlosen Selbstläufigkeit“)⁵⁵ und Regionalentwicklung von der Geschichte her als Maßnahme zur Überwindung (u. a.) räumlicher Disparitäten gesehen

wird. Bei beiden Zugängen handelt es sich primär um Kurskorrekturen, im Gegensatz zu Präventivmaßnahmen regionaler Entwicklung, jenseits des Leidensdruckes bestimmter Lobbys und jenseits partikularer Wertvorstellungen räumlicher Gestaltung. *Regional Governance* kommt anhand der vielfältigen Kommunikationsstrukturen im konzeptionellen Verständnis eines integrativen Charakters daher die Möglichkeit zukunftsweisender Mitgestaltung der regionalen Ebene zu.

Partizipative Verfahren sind im Kontext der *Regional Governance* daher besonders wichtig. Nachdem es sich bei *Regional Governance* um keine Steuerungsform handelt, die vom Volk legitimiert (gewählt) ist, bedarf es – im Interesse einer weitgehend konsensual abgesicherten Regionalpolitik – einer maximalen Integration der regionalen Akteure, um Partikularinteressen hintanzustellen und strategische (zukunftsorientierte) Steuerungen, Veränderungen und Projektarbeiten auf einer breiten Basis zu ermöglichen und in weiterer Folge abzusichern. Methodische Verfahren auf Prozessebene, die den Integrationsprozess unterschiedlicher Akteure und Interessen sichern sollen, haben sich zum Teil bereits in anderen Zusammenhängen bewährt. Das zitierte Mehrebenensystem bietet im Rahmen der *Regional Governance* eine Art Regulativ, das durch das Ausnutzen diverser Parallelstrukturen und die Integration unterschiedlicher politischer Steuerungsebenen und -elementen Lobbyismus und traditionellen Seilschaften bzw. regionalen Machtkonstellationen eher entgegentreten kann als in ritualisierten Kommunikationsstrukturen auf regionaler Ebene.

Regional Governance wird somit vielfach als Chance verstanden, auf bisherige Steuerungsdefizite (z. B. mangelhafte Kompetenzausstattung, hierarchische Struktur, Sektoralpolitik, Grenzen, statische Planung, verstärkte Interessenkonflikte zwischen öffentlichem Auftrag und (privat)wirtschaftlichen Interessen etc.) der regionalen Ebene einzuwirken.⁵⁶

3. Kritische Reflexion

Die tatsächliche Steuerungsmöglichkeit und -effektivität auf regionaler Ebene im Sinne von *Regional Governance* kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch noch schwer abgeschätzt werden. Sie bietet aber eine mögliche Grundlage der weiterführenden Diskussion v. a. im Kontext der Institutionenebene. *Regional Governance* grenzt sich sehr stark gegenüber der hierarchisch verfassten Raumordnung ab und bezieht sich auf die regionalen Akteurskonstellationen. Regionale Leitbildprozesse, systemische Evaluierungsverfahren zählen auf Prozessebene ebenso dazu wie Runde Tische, regionale AGENDA 21-Prozesse, regionales Marketing oder einfach nur die diversen Vernetzungstätigkeiten oder handlungs-

bezogenen Kommunikationsaufgaben mit vielfältigen regionalen Auswirkungen. Die jeweilige Abgrenzung, was bei *Regional Governance* konkret auf Handlungsebene verstanden wird, bleibt jedoch nach wie vor eher unscharf und ist – wie die Literatur zeigt – von Autor zu Autor etwas unterschiedlich konzipiert.

Regional Governance zeichnet sich auf der Ebene der Institutionalisierung durch zahlreiche Parallel- und einander ergänzende Strukturen aus und ist somit Kennzeichen einer sukzessiven Aufweichung strikt definierter staatlich hierarchischer Strukturen und Kompetenzverantwortlichkeiten. Einer gezielten Zusammenarbeit öffentlicher, intermediärer und privater Institutionen kommt im Rahmen von *Governance* jedenfalls immer mehr Bedeutung zu. Ein Zusammenwirken harter und weicher Steuerungsinstrumente ist weiters typisch für im Aufbau begriffene *Regional Governance*-Strukturen. *Regional Governance*-Strukturen können integrativ, parallel oder auch nebeneinander zu etablierten *Government*-Strukturen aufgebaut, entwickelt, oder eigendynamisch hervorgebracht werden. Darin bedingt liegen nicht selten Widersprüche im Sinne unterschiedlicher Steuerungsvorstellungen. Beide Entwicklungsstränge sind jedoch von regionaler Bedeutung.

Trotz der noch laufenden Diskussion um *Regional Governance* besteht bereits gegenwärtig ein hoher Bedarf an Beispielen guter Praxis, v. a. um Transferleistungen zu ermöglichen (z. B. im Rahmen der Europäischen Integration) und um Reibungsverluste zu minimieren. Die Europäische Union hat demnach nicht nur in ihrem Weißbuch⁵⁷ die Förderung von *Regional Governance*-Strukturen zu ihrer Leitlinie erhoben, sondern ist auch im Rahmen diverser Forschungsprogramme bemüht, Projekte zum Thema *Governance* zu fördern.

Aufgrund der vielen dargestellten Grundannahmen von *Regional Governance* (z. B. Interagieren im politischen Mehrebenensystem, Netzwerk-kontext, Integration unterschiedlicher Formen der Institutionalisierung, Berücksichtigung von Akteuren mit verinnerlichten unterschiedlichen Steuerungslogiken) entsprechend gegenwärtiger Verhandlungssysteme und Beziehungskontexte stimmt der Ansatz optimistisch, mit Hilfe bestehender sowie ergänzender Perspektiven so etwas wie eine immer wieder geforderte „integrative Perspektive“ der Regionalforschung zu versuchen. Anhand der neuen Grundannahmen, verknüpft mit den bereits ähnlich ausgerichteten Theorien und Konzepten, stellt *Regional Governance* einen Mix dar, der v. a. anhand der unterschiedlich ausprägenden Steuerungsstile zeigt, dass es keine Patentrezepte regionaler Steuerung gibt. In diesem Mix und den dargestellten Parallelstrukturen besteht jedoch die Chance der Perspektivenentwicklung und Profilierung dieses Ansatzes.

Die zentrale Kritik an *Regional Governance* bleibt natürlich dennoch bestehen und ist gegenwärtig auch nicht so einfach aufzulösen. Zu wenig

wird v. a. von der Seite des *Government* – wie z. B. im Rahmen der Europäischen Union, die *Governance*-Strukturen forciert – reflektiert, wie lange sich politische und allen voran ökonomische zu regulierende Probleme auf *Governance*-Ebene und in Netzwerken ausdiskutieren lassen. Betroffen ist hier vor allem die Ebene einer *Global Governance*.⁵⁸ Unter den gegenwärtigen Interessenkonstellationen ist es kaum vorstellbar, dass konkurrierende Handlungslogiken und Steuerungsformen (z. B. Ökologie versus Ökonomie) in Netzwerken eine gemeinsame Form und Ausdrucksweise finden können.

Die „Kunst“ einer *Regional Governance* liegt somit in dem Versuch, unterschiedliche Steuerungslogiken auf gemeinsame Interessen im Sinne einer kollektiven Entwicklungsfähigkeit zu fokussieren. Gleichzeitig gilt es jedoch auch, die relevanten Akteure nicht nur zu identifizieren, sondern in Entwicklungsprozesse zu integrieren. Hier gibt es ja bereits die eingangs zitierte Selbstkritik im Rahmen des Weißbuches der Europäischen Union, dass in diesem Bereich Defizite liegen.

Im Rahmen von *Regional Governance* gilt es auch erst Diskursformen zu entwickeln, die eine Politik der unterschiedlichen Ebenen zu integrieren wissen, sowie Lösungsmodelle für auftretende Konflikte anzubieten, die in Netzwerken jeweils eigene und unterschiedliche Formen der Sanktionsmöglichkeiten beinhalten. Erfahrungen haben bereits gezeigt, dass in weichen Steuerungsformen die interne Konfliktregelungskapazität relativ gering ist. Aber auch die Gefahr der Konfliktdelegation von staatlicher Seite besteht, indem Ungelöstes in neue (intermediäre) Institutionen oder Netzwerke ausgelagert und sich selbst überlassen wird. Ansätze eigenständiger Regionalentwicklung wurden auch mitunter von landespolitischer Seite zum Anlass genommen, sich aus der regionalen Verantwortung zurückzunehmen, wo über viele Jahre strukturelle Defizite aufgebaut wurden. Werden Kompetenz oder inhaltliche Gestaltung auf die regionale Ebene ausgelagert, müssen die erforderlichen Kapazitäten und Ressourcen im Sinne einer professionalisierten Regionalentwicklung auch entsprechend daraufhin abgestimmt und bereitgestellt werden. Selbststeuerung allein ist hier wahrscheinlich überfordert.

Auf regionaler Ebene fehlen vielfach noch jene Schnittstellen, die zwischen den verschiedenen hierarchischen und thematischen Ebenen koordinierend vermitteln können. Vor allem jedoch in Zentren, suburbanen Räumen und Verflechtungsregionen unterschiedlicher Ausprägung gibt es nach wie vor zu viele rechtliche und praktische Hindernisse für neue Steuerungslogiken und dementsprechenden neuen Akteurskonstellationen bzw. Institutionen. Projektträger in Zentren – wie beispielsweise im Rahmen von AGENDA 21-Prozessen – agieren zwar hier zunehmend als neue mögliche Schnittstellen, sind jedoch meist mit vielfältigen Hindernissen in der Projektumsetzung konfrontiert.

Institutionen unterschiedlicher Ausprägung (im Sinne der definierten „*Institutional Thickness*“) sind somit Voraussetzung für die Ausbildung spezifischer *Governance*-Stile. Die jeweilige Institutionenlandschaft steht wiederum in sehr engem Bezug zur jeweiligen *Government*-Steuerung. Hier ist die Debatte ebenfalls noch zu wenig fortgeschritten, als dass gesagt werden könnte, welche Formen der Kooperation von *Government*- und *Governance*-Strukturen sich als idealtypisch für die Stadt- und Regionalentwicklung herausgestellt haben. Zu unterschiedlich ist die zentrale bzw. föderale Administration einzelner europäischer Staaten, zu wenig sind Beispiele guter Praxis bisher kommuniziert. Dementsprechend unklar ist v. a. in Fällen einer traditionell zentralistischen Verwaltung die Rolle des Staates gegenüber neuen Steuerungsformen.

Auch zeigt sich, dass die jeweiligen Rollen der Institutionen einer ausdifferenzierten Institutionenlandschaft im Rahmen von *Regional Governance* noch ungenügend reflektiert sind. Das erinnert an ein bereits altes Problem, dem im Zusammenhang mit der Analyse der Defizite des Regulationsansatzes Aufmerksamkeit zuteil wird. In der Untersuchung der Formen des Wandels von Institutionen wird nämlich eine mögliche Überwindung der Defizite gesehen.⁵⁹ *Regional Governance* hat hier den Diskussionspielraum eher erweitert denn eingeschränkt. Vor allem im gesellschaftstheoretischen Verständnis kommt der Interdependenz von strukturellen Voraussetzungen und der Handlungsfähigkeit regionaler Akteurskonstellationen hohe Bedeutung zu. Institutionen stellen dann in ihrer Konstituierung eine diesbezügliche Mischform dar.⁶⁰ Die Rollen und Steuerungsmöglichkeiten von Institutionen, hier v. a. intermediärer Ausrichtung, gilt es demnach im Kontext einer *Regional Governance* noch umfassend zu analysieren.

Obwohl im Kontext regionaler Entwicklung innerhalb der Europäischen Union viel in Sektoren übergreifendes Arbeiten investiert wurde, obwohl Akteure der Regionalentwicklung mit unterschiedlichen Steuerungslogiken auf unterschiedlichen Ebenen interagieren, ist an vielen Beispielen der Alltagspraxis zu sehen, dass integrative Kooperationsformen nach wie vor viele Probleme aufwerfen. Vor allem in jenen Regionen, die Akteurskonstellationen mit langen Traditionen von ganz spezifischen Aushandlungsstilen und Tauschgeschäften verinnerlicht haben, ist es schwierig, neue Formen regionaler Steuerung zu etablieren.

Die gegenwärtig herrschende Rechtslage konkurriert zusätzlich in vielen Fällen mit partizipativen Verfahren der regionalen Aushandlung einer *Regional Governance*. Unabhängig von etwaigen konsensualen Lösungsmodellen bleibt das Problem der Legitimation von getroffenen Entscheidungen bestehen. Bleiben ungeklärte Zuständigkeiten bzw. Kompetenzen von z. B. intermediären Institutionen offen, können bereits eingeleitete Verfahren frühzeitig in einer Sackgasse enden. Damit würde sich *Regio-*

nal Governance als Steuerungsinstrument bereits mittelfristig selbst eliminieren. Vorzeigbarer Erfolg im Sinne der Operationalisierung prozessual herbeigeführter und konsensual getroffener Entscheidungen ist nicht nur aufgrund des umfassenden Zeit- und Budgeteinsatzes dieser Verfahren notwendig, sondern stärkt auch die jeweilige Selbststeuerungskompetenz der regionalen Ebene.

Regional Governance ist kein Allheilmittel – das kann bereits jetzt vorweggenommen werden. Ähnlich wie „ad-hoc-Regionen“,⁶¹ die projekt- und themenspezifisch konstituiert wurden, steht bei *Regional Governance* der funktionale Aspekt im Vordergrund des Interesses. *Regional Governance* entsteht aus einer Bedarfsorientierung, die extern gefördert werden kann bzw. die sich an externen Anreizsystemen anlehnt. *Regional Governance* ist somit thematisch ausgerichtet und daher funktional selektiv.⁶² *Regional Governance* kann somit nie in allen Bereichen auf regionaler Ebene wirksam werden. Wird die v. a. regionale Erwartungshaltung gegenüber einer *Regional Governance* im Vorfeld reflektiert und relativiert, muss darin jedoch kein Kritikpunkt liegen, sondern der klar kommunizierte Rahmen als Voraussetzung zu einem möglichen Erfolg gesehen werden.

Ein weiterer Kritikpunkt an *Regional Governance* liegt in der gegenwärtig noch kaum vorhandenen analytischen Aufarbeitung von ansatzweisen Beispielen einer entsprechender Steuerung. Auch fehlen bisher weitgehend praktikable Hinweise, wie eine derartige Steuerung überhaupt aussehen kann.⁶³ Obwohl die aufkommende Debatte um *Governance* in der Politikwissenschaft schon weiter zurück datiert, liegen in den Raumwissenschaften noch ungenügende Erkenntnisse und Ergebnisse vor. Auch der theoretische Diskurs im spezifisch thematischen Kontext ist – wie die Literatur zeigt – erst sehr jungen Datums. Aus diesem Grund wird die Debatte von einem zum Teil noch recht unkritischen und etikettenhaften Zugang geprägt, der durch viele Schwerpunktsetzungen zum Thema *Governance* von der Europäischen Union und unterschiedlicher Ministerien auf den nationalen Ebenen möglicherweise relativ bald aufgehoben werden kann. Spätestens dann wird sich zeigen, inwieweit es sich um einen neuen Hoffnungsträger regionaler Steuerung, den es in weiterer Folge noch zu präzisieren gilt, oder nur um einen Modeeffekt handelt. In Europa scheint sich jedenfalls ein „wachsender Konsens zu entwickeln, dass die regionale Selbststeuerungsfähigkeit für den Strukturwandel im Zeichen der Regionalisierung hochrelevant ist und dass ‚Regional Governance‘ eine spezifische Steuerungsqualität habe“.⁶⁴

Regional Governance scheint aus gegenwärtiger Perspektive daher mittelfristig gut geeignet, um regionale Strukturen verstehen zu lernen und sie zu beschreiben. Das zunehmende Bedürfnis vieler Regionen, Steuerung zu beeinflussen, kann daraus Anleihen beziehen, eine Anleitung zur Selbststeuerungsfähigkeit der Regionen ist demnach noch keinesfalls

abzuleiten. Auch die Ergebnisse und die Qualität der Steuerung sind im Vorfeld nicht immer absehbar. *Regional Governance* bedeutet somit nicht automatisch die qualitative Verbesserung der Steuerungsleistung einer Region.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es sich bei *Regional Governance* um kein ausgefeiltes Theoriekonzept handelt, *Regional Governance* jedoch als Sammelbecken unterschiedlicher Theorieströme unterschiedlicher Disziplinen angesehen werden kann. Nicht nur unterschiedliche Theorieströme, sondern auch unterschiedliche Disziplinen bilden die Grundlage der Debatte um *Regional Governance*. In Anlehnung an die verstärkte Ausdifferenzierung der Gesellschaft, Wirtschaft etc. im Postfordismus bilden Netzwerktheorien eine breite Grundlage für *Regional Governance*, ergänzt durch Milieutheorien, Theorien von Lernenden Regionen, Redundanztheorien, Theorien des evolutionären Lernens usw. Ebenso wird die Debatte um *Regional Governance* von der politikwissenschaftlichen und soziologischen Theoriebildung angereichert. *Regional Governance* ist derzeit weit davon entfernt, sich hin zu einer „großen Theorie“ zu entwickeln. *Regional Governance* bedient sich tendenziell Theorien der mittleren und kleineren Reichweite aufgrund des stark variierenden themenbezogenen Fokusses und der stark fluktuierenden Akteurs- und Institutionenlandschaft unterschiedlichster Verankerung in der Raumentwicklung. *Regional Governance* ist auch kein ausgefeiltes Methodenkonzept, jedoch Sammelbecken kommunikativer und partizipativer Planungsmethoden. Typisch für postfordistische Regulationsprozesse sind neue Formen der Kommunikation und damit verbundene neue Instrumente sowie intermediäre Institutionen. Moderierte Aushandlungsverfahren und neuere Konfliktregelungsverfahren, sowie die sukzessive Etablierung von Lernprozessen sind Beispiele dafür. Genau an jener Schnittstelle, an der unterschiedliche Theorien und Methoden zusammenfließen, liegt nun die spezifische Qualität von *Regional Governance*.

Anmerkungen

- ¹ Sämtliche in diesem Beitrag verwendeten personenbezogenen Bezeichnungen gelten auch in ihrer weiblichen Form. Sämtliche in diesem Beitrag zitierten Internetadressen wurden am 10. 4. 2006 überprüft.
- ² Bahrenberg (2002), Fürst (2000), Storper (1997), Weichhart (2002).
- ³ Danielzyk (1998) 71.
- ⁴ Ebendort 72.
- ⁵ Benz (2004), Fürst (2001a), Healey (2002).
- ⁶ http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001_0428de01.pdf.
- ⁷ Ebendort 13.
- ⁸ Ebd. 17.

- ⁹ Ebd. 16.
- ¹⁰ Fürst (2001a) 370.
- ¹¹ Fürst (2001a), Kern (1999).
- ¹² <http://mitglied.lycos.de/endbericht/Steuerung.html>.
- ¹³ Fürst (2001a).
- ¹⁴ Ebendort 372f.
- ¹⁵ Fuchs (2001) 14.
- ¹⁶ Butzin (2000), Gregersen und Johnson (1997), Hassink (1997), Maskell (1998), Morgan (1997), Scheff (1999), Simmie (1997).
- ¹⁷ Hassink (1997) 168.
- ¹⁸ Asheim (1996).
- ¹⁹ Morgan zitiert in Hassink (1997) 165.
- ²⁰ Fürst und Schubert (1998).
- ²¹ Scheff (1999) 48.
- ²² Grande (2000).
- ²³ Fallend et al. (2001) 3.
- ²⁴ Grabher (1994), Grabher und Stark (1997).
- ²⁵ Benz (2001) 2.
- ²⁶ „Organisational cores“, Benz (2001) 9.
- ²⁷ Fürst (2001a) 377.
- ²⁸ Heintel (2004).
- ²⁹ Scharpf (2000).
- ³⁰ Knieling et al. (2003) 14f.
- ³¹ Fürst (2001a) 376.
- ³² Amin und Thrift (1994) 14ff.
- ³³ Jekel (1998) 24f.
- ³⁴ Paasi (1986).
- ³⁵ Fuchs (2001) 13.
- ³⁶ Jessop (1995).
- ³⁷ Danielzyk (1998) 126.
- ³⁸ Fuchs (2001) 15.
- ³⁹ Rhodes (1996).
- ⁴⁰ Danielzyk (1998) 208.
- ⁴¹ Ebendort 127.
- ⁴² Nischwitz et al. (2001) 3.
- ⁴³ Danielzyk (1998) 129.
- ⁴⁴ Altvater und Mahnkopf (1996) 550ff.
- ⁴⁵ Fürst (2001a) 373.
- ⁴⁶ Bratl et al. (2002); euregia info letter 8 (2002): <http://www.euregia.de>; Huber (2001); Lukesch (2002).
- ⁴⁷ Stalder (2001).
- ⁴⁸ Gugisch et al. (1998) 136.
- ⁴⁹ Fürst (2001a).
- ⁵⁰ Krafft und Ulrich zitiert in Danielzyk (1998) 213.
- ⁵¹ Danielzyk (1998) 218.
- ⁵² Willke (1993) 58.
- ⁵³ Ebendort 59.
- ⁵⁴ <http://mitglied.lycos.de/endbericht/Steuerung.html>.
- ⁵⁵ Schindegger (2002) 99.
- ⁵⁶ Nischwitz et al. (2001) 14.
- ⁵⁷ http://europa.eu.int/comm/Governance/cemr_declaration_en.pdf.

- ⁵⁸ Altvater und Mahnkopf (1996) 556f.
⁵⁹ Danielzyk (1998) 252.
⁶⁰ Görg (1994).
⁶¹ Heintel (1998) 25.
⁶² Fürst (2001b) 11.
⁶³ Ebendort 376.
⁶⁴ Ebd. 7.

Literatur

- Altvater, E.; Mahnkopf, B., Grenzen der Globalisierung; Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft (Münster 1996).
- Amin, A.; Thrift, N. (Hrsg.), Globalization, institutions and regional development in Europe (Oxford 1994).
- Asheim, B.T., Industrial Districts as „Learning Regions“: a Condition for Prosperity, in: European Planning Studies 5/4 (1996) 379-400.
- Bahrenberg, G., Globalisierung und Regionalisierung: die „Enträumlichung“ der Region, in: Geographische Zeitschrift 90/1 (2002) 52-63.
- Benz, A., From Associations of Local Governments to „Regional Governance“ in Urban Regions, in: German Journal of Urban Studies 40/2 (2001) bzw. http://www.difu.de/publikationen/dfk/en/01_2/01_2_benz.shtml.
- Benz, A. (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen (Wiesbaden 2004).
- Bratl, H.; Hummelbrunner, R.; Payer, H.; Scheer, G., Systemtheoretische Beurteilung und Weiterentwicklung von regionalpolitischen Interventionen. Wien (=Endbericht im Auftrag des BKA Abt. IV/4, Wien 2002).
- Butzin, B., Netzwerke, Kreative Milieus und Lernende Region, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 44/3-4 (2000) 149-166.
- Danielzyk, R., Zur Neuorientierung der Regionalforschung (=Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung 17, Oldenburg 1998).
- Fallend, F.; Aigner, D.; Mühlböck, A., „Europäisierung“ der lokalen Politik? Der Einfluss der Europäischen Union auf Politiknetzwerke und Entscheidungsprozesse in der lokalen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in Österreich (=Manuskript: Referat im Rahmen der Tagung der DVPW, ÖGPW und SVPW zum Thema „Der Wandel föderativer Strukturen“, Berlin 8.-9. 6. 2001).
- Fuchs, M., Von der „lernenden Region“ zur „lernenden Organisation“: Regionalentwicklung im globalen Kontext (=INEF-Report 52, Duisburg 2001).
- Fürst, D., Regionale Raumentwicklungspolitik in einer globalen Welt, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Am neuen Standort (=ILS-Schriften 162, Dortmund 2000).
- Fürst, D., Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?, in: Raumforschung und Raumordnung 5/6 (2001a) 370-380.
- Fürst, D., Selbststeuerungsfähigkeit der Regionen (=Manuskript, 2001b).
- Fürst, D.; Schubert, H., Regionale Akteursnetzwerke, in: Raumforschung und Raumordnung 5/6 (1998) 352-361.
- Görg, C., Der Institutionenbegriff in der „Theorie der Strukturierung“, in: Esser, J.; Görg, C.; Hirsch, J. (Hrsg.), Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie (Hamburg 1994) 31-84.

- Grabher, G., Lob der Verschwendung – Redundanz in der Regionalentwicklung, in: *Raum* 15 (1994) 44-49.
- Grabher, G.; Stark, D., Organizing Diversity: Evolutionary Theory, Network Analysis and Postsocialism, in: *Regional Studies* 31/5 (1997) 533-544.
- Grande, E., Multi-level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, in: Grande, E.; Jachtenfuchs, M. (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem* (Baden-Baden 2000) 11-30.
- Gregersen, B.; Johnson, B., Learning Economies, Innovation Systems and European Integration, in: *Regional Studies* 31/5 (1997) 479-490.
- Gugisch, I.; Maier, J.; Obermaier, F., Regionales Management zur Gestaltung und Koordination kommunaler und regionaler Entwicklungsprozesse, in: *Raumforschung und Raumordnung* 56/2-3 (1998) 136-142.
- Hassink, R., Die Bedeutung der Lernenden Region für die regionale Innovationsförderung, in: *Geographische Zeitschrift* 2-3 (1997) 159-173.
- Healey, P., Spatial Planning as a Mediator for Regional Governance – Conceptions of place in the formation of regional governance capacity, in: Fürst, D.; Knieling, J. (Hrsg.), *Regional Governance; New Modes of Self-Government in the European Community* (Hannover 2002) 13-25.
- Heintel, M., Einmal Peripherie – immer Peripherie? Szenarien regionaler Entwicklung anhand ausgewählter Fallbeispiele (=Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung, Band 5, Wien 1998).
- Heintel, M., Regionalpolitik in Österreich – Retrospektive und Perspektive, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33/2 (2004) 191-208.
- Huber, W., Considerations on the Possibilities of Spatially Oriented Policy Making in a World of Dynamic Complexity (=Manuskript, 2001).
- Jekel, T., Regionalmanagement und Regionalmarketing; Theoretische Grundlagen kommunikativer Regionalplanung (=SIR-Schriftenreihe, Band 18, Salzburg 1998).
- Jessop, B., The regulation approach; governance and post-Fordism, in: *Economy and Society* 24 (1995) 307-333.
- Kern, A., Regional Kommunikation; Theorien, Konzepte und Beispiele aus der Regionalentwicklung (Wien 1999).
- Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R., Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung; Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland (=REGIO spezial 1, Dortmund 2003).
- Lukesch, R., Systemische Strukturaufstellung und Regionalentwicklung: Methodendesign und praktische Erprobung (=Bericht im Auftrag des BKA Abt. IV/4, Wien 2002).
- Maskell, P., Competitiveness, localized learning and regional development; specialization and prosperity in small open economies (London 1998).
- Morgan, K., The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal, in: *Regional Studies* 31/5 (1997) 491-503.
- Nischwitz, G.; Molitor, R.; Rohne, S., Local und Regional Governance für eine nachhaltige Entwicklung (=Sondierungsstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), Wuppertal 2001).
- Paasi, A., The institutionalisation of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity, in: *Fennia* 164/1 (1986) 105-146.
- Rhodes, R. A. W., The new governance. Governing without government, in: *Political Studies* 44 (1996) 652-667.
- Scharpf, F. W., Interaktionsformen; Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung (Opladen 2000).

- Scheer, G., Regionale Akteure vernetzen – Österreichische Erfahrungen (=Manuskript: Referat im Rahmen der Jahrestagung der Eco Plus „Networking – Modewort oder erfolgsversprechende Strategie, Krems 1998).
- Scheff, J., Lernende Regionen, Regionale Netzwerke als Antwort auf globale Herausforderungen (Wien 1999).
- Schindegger, F., Herausforderungen und Strategien für eine Raumentwicklungspolitik in Österreich, in: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen (Hrsg.), SIR-Mitteilungen und Berichte 30 (2002) 99-104.
- Simmie, J. (Hrsg.), Innovation, Networks and Learning Regions? (=Regional Policy and Development Series 18, London 1997).
- Stalder, U., Regionale strategische Netzwerke als lernende Organisationen; Regionalförderung aus Sicht der Theorie sozialer Systeme (=Geographica Bernensia G 68, Bern 2001).
- Storper, M., The regional world; territorial development in a global economy (New York 1997).
- Weichhart, P., Glocalization; Die Globalisierung und ihre Auswirkungen auf die Regionen, in: Dachs, H.; Flomair, R. (Hrsg.), Salzburger Jahrbuch für Politik 2001 (Wien, Köln, Weimar 2002) 9-21.
- Willke, H., Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation (Weinheim, München 1993).

Zusammenfassung

Regional Governance wird zu Beginn des Beitrags in Bezug zu benachbarten Theorien der Regionalforschung gestellt, Spezifika dieser Debatte um regionale Steuerung werden aufgezeigt und abschließend kritisch analysiert. Festgehalten wird, dass *Regional Governance* kein ausgefeiltes Theoriekonzept ist, jedoch als Sammelbecken unterschiedlicher Theorieströme unterschiedlicher Disziplinen angesehen werden kann. In Anlehnung an die verstärkte Ausdifferenzierung der Gesellschaft und Wirtschaft im Postfordismus bilden Netzwerktheorien eine breite Grundlage für *Regional Governance*, ergänzt durch Milieuthorien, Theorien von Lernenden Regionen, Redundanztheorien, Theorien des evolutionären Lernens usw. Ebenso wird die Debatte um *Regional Governance* von der politikwissenschaftlichen und soziologischen Theoriebildung angereichert. *Regional Governance* ist derzeit weit davon entfernt, sich hin zu einer „großen Theorie“ zu entwickeln. *Regional Governance* bedient sich tendenziell an Theorien der mittleren und kleineren Reichweite aufgrund des stark variierenden themenbezogenen Fokusses und der stark fluktuierenden Akteurs- und Institutionenlandschaft unterschiedlichster Verankerung in der Raumentwicklung. *Regional Governance* ist auch kein ausgefeiltes Methodenkonzept, jedoch Sammelbecken kommunikativer und partizipativer Planungsmethoden. Typisch für postfordistische Regulationsprozesse sind neue Formen der Kommunikation und damit verbundene neue Instrumente, sowie intermediäre Institutionen. Genau an jener Schnittstelle, an der unterschiedlichste Theorien und Methoden zusammenfließen, liegt die Qualität von *Regional Governance*.

„Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“

sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

- Heft 74: Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der EWU; Nov. 1999
- Heft 75: Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit; Okt. 2000
- Heft 76: Der Wirtschaftsbereich Kultur und Unterhaltung und seine Rolle im Wiener Arbeitsmarkt; Nov. 2000
- Heft 77: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im tertiären Sektor Wiens in den achtziger und neunziger Jahren; Nov. 2000

Ab Heft 78 sind die Beiträge auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet

<http://wien.arbeiterkammer.at/www-6007.html>

- Heft 78: Bildungserträge; März 2001 (Broschüre vergiffen)
- Heft 79: Bedeutung von Aktienmärkten für Wachstum und Wachstumsschwankungen in den OECD-Ländern; Juli 2002
- Heft 80: Börsenkapitalismus; Juli 2002
- Heft 81: Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94; Nov. 2002
- Heft 82: Finanzmarktintegration, Finanzmarktentwicklung und makroökonomische Volatilität in den OECD-Ländern; Juni 2003
- Heft 83: Die Reform der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 2000 bis 2002 – Versuch einer Evaluierung; Juni 2003 (Broschüre vergiffen)
- Heft 84: Ist die „europäische Beschäftigungsstrategie“ nach fünf Jahren am Ende? Zur Bewertung des Luxemburg-Prozesses 1998-2002; Aug. 2003
- Heft 85: Vertikale und intraindustrielle Lohnstreuung in Österreich 1980-94; Aug. 2003
- Heft 86: Die Position Österreichs im internationalen Strukturwettbewerb; März 2004
- Heft 87: Geriatriische Langzeitpflege; April 2004
- Heft 88: Vertikale und intraindustrielle Lohn- und Gehaltsstreuung in Österreich 1995-2000; April 2004
- Heft 89: Das österreichische Gesundheitswesen; Aug. 2004
- Heft 90: Am Rande des Arbeitsmarktes. Haushaltsnahe Dienstleistungen in der Diskussion; Nov. 2004
- Heft 91: Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt; Nov. 2004
- Heft 92: Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden; Feb. 2005
- Heft 93: Register zu „Wirtschaft und Gesellschaft“ 1987-2004 und „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“; Jän. 2005
- Heft 94: Finanzausgleich – Wie geht es weiter?; Oktober 2005
- Heft 95: Die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten in Österreich; November 2005
- Heft 96: Betriebliche Mitbestimmung und Arbeitszufriedenheit; Jänner 2006
- Heft 97: Sozialpartnerschaftliche Politikberatung – Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 1963-2005; Februar 2006
- Heft 98: Die Maastricht-Kriterien und das Dilemma der neuen EU-Mitglieder; Februar 2006

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

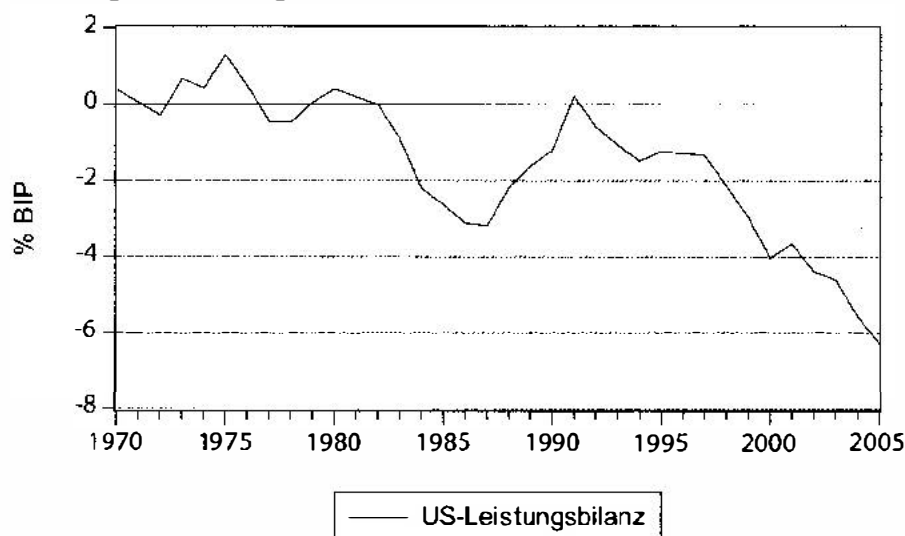
Das Defizit in der US-Leistungsbilanz

Hans Seidel

1. *The Dance of the Dollar*

Die Außenwirtschaft der USA unterlag in den letzten Jahrzehnten großen Schwankungen. Die Leistungsbilanz¹ war schon in der ersten Hälfte der 1980er Jahre stark passiv, konnte jedoch bis Ende der Dekade wieder ins Lot gebracht werden. Seit Anfang der 1990er Jahre geriet sie neuerlich ins Defizit, stärker und nachhaltiger als zuvor. 2005 betrug die Lücke in der US-Leistungsbilanz bereits 6,3% des BIP. Die Importe waren um die Hälfte höher als die Exporte. Eine Trendumkehr ist nicht in Sicht.

Abbildung 1: Leistungsbilanzdefizit der USA in % des BIP

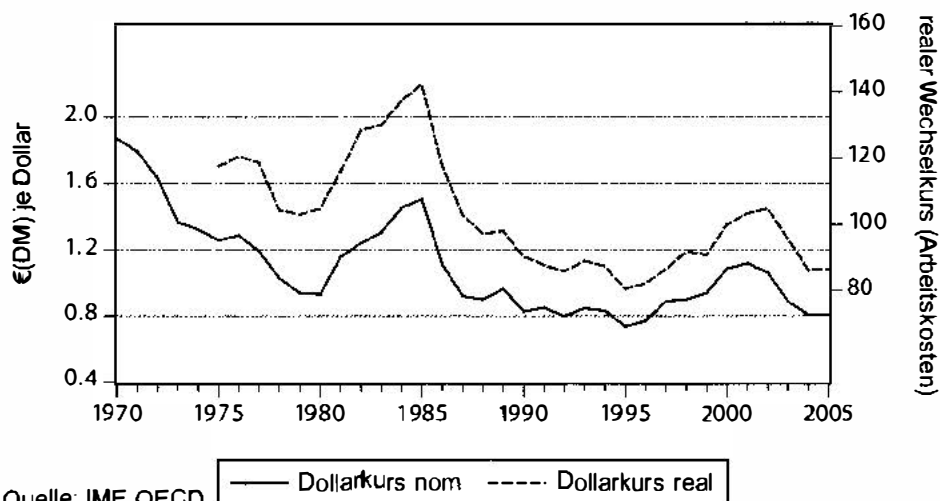


Quelle: IMF, International Financial Statistics.

Ebenso wie die Leistungsbilanz schwankten die nominellen und realen Wechselkurse. Gemessen an der DM bzw. dem Euro verlor der Dollar schon in den 1970er Jahren an Wert.² In der ersten Hälfte der 1980er Jahre legte er kräftig zu. Der Höhenflug erwies sich jedoch als nur vorübergehend. In der zweiten Hälfte sank der Dollar unter das Niveau zu Beginn der Dekade. Zwischen 1995 und 2006 überlagerte eine ähnliche, wenngleich nicht so hohe Welle einen weitgehend ebenen Trend. Die Schwankungen

des nominellen Dollarkurses, gemessen an der DM (bzw. dem Euro), entsprachen weitgehend den realen effektiven Wechselkursen (gemessen an den Arbeitskosten).

Abbildung 2: Nomineller und realer Wechselkurs des Dollar



2. Spezifika des Dollarproblems

Bevor auf Erklärungen eingegangen wird, empfiehlt es sich, auf einige Besonderheiten des Dollarproblems hinzuweisen.

2.1 Größe des Landes

Die US-Wirtschaft beeinflusst infolge ihrer Größe und ihrer Dominanz auf den Finanzmärkten (und in geringerem Maße im internationalen Handel) den Gang der Weltwirtschaft. Auf die USA entfällt etwa die Hälfte der marktfähigen Finanzaktiva. Das Defizit in ihrer Leistungsbilanz beansprucht etwa drei Viertel der Überschüsse des „Rests der Welt“. Um das „Phänomen US-Leistungsbilanzdefizit“ zu verstehen, müssen daher nicht nur die Interaktionen zwischen dem Gütermarkt und dem Finanzmarkt, sondern auch die Interdependenzen zwischen der US-Wirtschaft und der übrigen Weltwirtschaft (gegliedert nach charakteristischen Ländergruppen) berücksichtigt werden.

2.2 Vorzugsstellung auf den internationalen Finanzmärkten

Die USA waren bis in die 1980er Jahre Netto-Gläubiger. Die Leistungsbilanzdefizite seither führten jedoch zu einer zunehmenden Verschuldung.

Ende 2005 betrug die Netto-Schuld bereits 30% des BIP, Tendenz steigend. Dass sich die USA in so kurzer Zeit so stark verschulden konnten, wurde durch die zunehmende internationale Verflechtung der Finanzmärkte und die dominante Stellung der USA auf diesen Märkten erleichtert. In der genannten Zeitspanne wuchsen in den USA die Auslandsforderungen von etwa 30% auf 75% des BIP und die Auslandsschulden von 22% auf 100%. In anderen Industrieländern stiegen die Bruttobestände ähnlich stark und erreichten insbesondere in kleinen Ländern noch höhere Prozentanteile am BIP. (Ein Extrembeispiel bietet die Schweiz. Ihre Auslandsforderungen übersteigen das Fünffache und ihre Auslandsverbindlichkeiten das Dreieinhalbfache des BIP.)

Tabelle 1: Netto-Auslandsschuld der USA

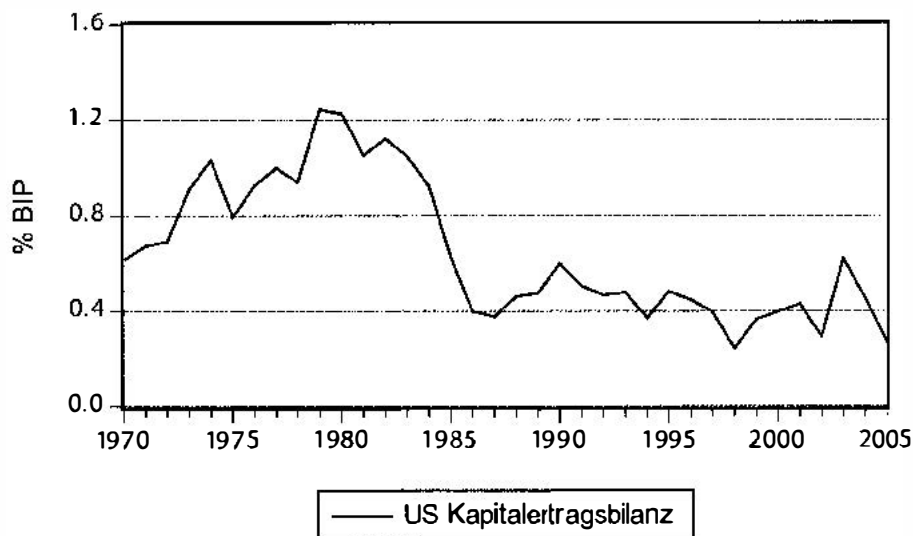
	1982	2003
	in % des BIP	
US-Finanzaktiva im Ausland	29,5	71,5
US-Verpflichtungen an das Ausland	22,3	95,6
US-Nettovermögen im Ausland	7,2	-24,1

Quelle: Obstfeld und Rogoff (2005).

Dank ihrer starken Position auf den internationalen Finanzmärkten können sich die USA mit großen Beträgen in der eigenen Währung verschulden.³ Das hat die zunächst paradox anmutende Folge, dass die Last der Auslandsschuld leichter wird, wenn der Kurs des Dollar sinkt. Denn in Dollar ausgedrückt bleiben die Auslandsschulden gleich, wogegen die auf fremde Währungen lautenden Auslandsaktiva mehr wert werden. Gleichzeitig verbessert sich die Kapitalertragsbilanz (immer in Dollar ausgedrückt), denn die US-Wirtschaft erhält höhere Erträge aus ihren Anlagen in fremder Währung, wogegen die Zinszahlungen an ausländische Gläubiger gleich bleiben. Der Bewertungsgewinn erleichtert es den USA, ihre Zahlungsbilanz im Wege einer Dollarabwertung zu sanieren (dem stehen allerdings möglicherweise höhere Zinszahlungen gegenüber).

Die Tiefe der internationalen Finanzmärkte ermöglicht es den USA, namhafte Erträge aus der Transformation von Risiken und Fristen zu ziehen. Von den Auslandsaktiva sind 80% Aktien und Direktinvestitionen, von den Auslandspassiva hingegen weniger als 40%.⁴ Auf den Kreditmärkten borgen die USA kurzfristig und veranlagen langfristig. Ein Gutteil der Fristentransformation beruht darauf, dass der Dollar internationale Reservewährung ist. Ausländische Notenbanken halten aus Liquiditätsgründen (und nicht aus Ertragsgründen) einen Großteil ihrer Währungsreserven in Dollar, etwa die Hälfte des Umlaufs an Dollarnoten befindet sich in den Händen von Ausländern. Obschon Nettoschuldner, hat die USA noch immer eine positive Kapitalertragsbilanz.

Abbildung 3: Überschüsse der Kapitalertragsbilanz der USA in % des BIP



Quelle: IMF, International Financial Statistics.

3. Erklärungsansätze

Trotz der bevorzugten Stellung der USA auf den internationalen Finanzmärkten bezweifeln die meisten professionellen Ökonomen, dass das gegenwärtige Leistungsbilanzdefizit der USA aufrechterhalten werden kann. Selbst bei einem nominellen Wachstum des BIP von 6% (viele Prognostiker rechnen mit niedrigeren Sätzen) würde die Auslandsschuld (netto) der USA gegen 100% konvergieren. Offen ist jedoch die Frage, wie rasch die US-Leistungsbilanz konsolidiert werden muss, welche Konsequenzen sich daraus für die Weltwirtschaft ergeben und wie die Lasten der Anpassung verteilt werden.

Um diese Fragen zu beantworten, muss man klären, welche Kräfte die Leistungsbilanz formen und über welche Steuerungsmöglichkeiten die Wirtschaftspolitik verfügt. Einen gängigen Erklärungsansatz bieten einfache tautologische Beziehungen: Ein Leistungsbilanzdefizit bedeutet, dass eine Volkswirtschaft mehr für Waren und Leistungen ausgibt, als sie aus eigener Produktion und aus Erträgen von Auslandsanlagen einnimmt. In der Sprache der VGR: Es wird mehr investiert als gespart. Ein solcher Ausgabenüberschuss kann jedoch nur entstehen, wenn er finanziert wird. In der Sprache der Zahlungsbilanzstatistik: Einem Defizit in der Leistungsbilanz entspricht ein Überschuss in der Kapitalbilanz. Ausgehend von diesen Identitäten werden Leistungsbilanzsalden aus der Interaktion von Güter- und Finanzmärkten erklärt. Um die US-Leistungsbilanz

auszugleichen, müssen beide Märkte ins Gleichgewicht gebracht werden. Die US-Wirtschaft darf nicht mehr Güter absorbieren, als sie produziert. Und die Investoren müssen bereit sein, die jeweiligen Bestände an Dollaraktiva zu halten.

Als „treibende Kräfte“ der Leistungsbilanzentwicklung können in erster Annäherung jene Faktoren der Gütermärkte und der Finanzmärkte bezeichnet werden, die sich in einem bestimmten Zeitabschnitt geändert haben oder sich im Gefolge einer Zahlungsbilanzstrategie ändern sollen.⁵ Diese treibenden Kräfte können in den USA oder in der übrigen Weltwirtschaft liegen, die zuerst genannten werden auch „primär“ treibende Kräfte genannt.

Die Probleme der US-Zahlungsbilanz werden begreiflicherweise von Experten und Wirtschaftspolitikern ausführlich erörtert. Die dramatische Verschlechterung der US-Leistungsbilanz seit 1990 wird u. a. damit erklärt, dass die Präferenz der Amerikaner für ausländische Güter zugenommen hat, wobei der negative Effekt auf den heimischen Einkommenskreislauf durch das Sinken der privaten Sparquote und die Zunahme des Budgetdefizits kompensiert wurde. Die Finanzierung des Leistungsbilanzdefizits wurde durch eine steigende Präferenz des Auslands für Dollaranlagen erleichtert. Der Einfluss anderer Faktoren ist umstritten. Dazu zählt etwa die These, dass die Einkommenselastizitäten der Importe größer wären als jene der Exporte. Ebenso die These, dass hohe Renditen ausländisches Kapital angelockt haben. (Das mag für die 1990er Jahre gegolten haben. Seither wurde jedoch die Investitionsneigung in den USA merklich schwächer. Der nachhaltige Ausgabenüberschuss der USA entstand nicht, weil mehr investiert, sondern weil weniger gespart wurde.)

Eine zentrale Frage jeder internationalen Währungsordnung ist, ob allfällige Korrekturmaßnahmen der Wirtschaftspolitik bloß von den Defizitländern oder auch (oder gar vorwiegend) von den Überschussländern ergriffen werden sollen. Keynes plädierte anlässlich der Beratungen über das Bretton-Woods-Abkommen gegen Ende des Zweiten Weltkriegs für eine gemeinsame Verantwortung beider Ländergruppen. Er konnte sich jedoch gegenüber den USA, dem damaligen Hauptgläubiger der Weltwirtschaft, nicht durchsetzen. Inzwischen ist aus dem damaligen Hauptgläubiger ein Hauptschuldner geworden. Viele amerikanische Ökonomen orten nunmehr einen Handlungsbedarf der Überschussländer. Die südostasiatischen Länder, die entweder ihre Währungen an den Dollar gebunden haben oder „schmutzig“ floaten, sollen aufwerten.

Warum gerade die USA (und nicht etwa Europa) den Gegenpol zu den Überschussländern Südasiens bilden, bleibt in dieser Argumentation offen. Diese Argumentationslücke wurde von Bernanke (2005) geschlossen. Der oberste Währungshüter der USA machte in einem Vortrag für das US-Leistungsbilanzdefizit vorwiegend das Ausland „verantwortlich“.

Er bediente sich dabei – was für Notenbankgouverneure eher selten ist – einer keynesianischen Argumentation: Danach tendierte die Weltwirtschaft im letzten Jahrzehnt dazu, mehr zu sparen als zu investieren. (Die Überalterung der Bevölkerung in vielen Industrieländern steigerte die private Sparquote, und die asiatischen Schwellenländer füllten – gewarnt durch die Finanzkrisen der 1990er Jahre – ihre „Kriegskasse“ in Form von Währungsreserven auf.) Die „Nachfragelücke“ in der restlichen Welt förderte über verschiedene Kanäle (wie z. B. niedrige Zinssätze) den Ausgabenüberschuss der USA.

4. Die Modellierung wichtiger Zusammenhänge

Die Vielzahl von Faktoren, die auf die Leistungsbilanz einwirken, und ihre Interdependenz lassen sich verbal nur schwer kohärent darstellen. Nützliche Einsichten bieten formale Modelle, die komplexe Sachverhalte vereinfachend und daher in ihren Folgen überschaubar abbilden. Die folgende Darstellung greift zwei innovative Abhandlungen heraus, die in den Brookings Papers on Economic Activity 1 (2005) erschienen sind. Die erste stammt von Blanchard, Giavazzi und Sa, die zweite von Obstfeld und Rogoff, durchwegs Ökonominnen von Rang.

Beide Modelle gehen davon aus, dass sowohl Güter wie auch Finanzaktiva nur beschränkt substituierbar sind und einen „Heimvorteil“ genießen. Autos amerikanischer Provenienz können nur beschränkt Autos japanischer Hersteller ersetzen, und sie haben auf dem Binnenmarkt einen höheren Marktanteil als auf den ausländischen Märkten. Das Gleiche gilt für Finanzaktiva in verschiedenen Währungen. Trotz Diversifikation der Portefeuilles investieren die Amerikaner lieber in heimischen als in ausländischen Finanzaktiva.

Die Substituierbarkeit der Güter und Finanzaktiva hat strategische Bedeutung. Sie bestimmen den Zeitpfad der Anpassung (Blanchard et al.) und das Ausmaß der letztlich erforderlichen Abwertung (Obstfeld und Rogoff) im Falle von Zahlungsbilanzstörungen.

4.1 Das Modell von Blanchard, Giavazzi und Sa

Was passiert in einem Regime frei schwankender Wechselkurse, wenn positive oder negative Schocks die Außenwirtschaft aus dem Gleichgewicht bringen? Reagieren die Leistungsbilanzen, die Wechselkurse oder beide?

Blanchard et al. argumentieren: Störungen des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts, die als permanent angesehen werden, schlagen sofort und voll auf den Wechselkurs durch, wenn in- und ausländische Finanzaktiva voll substituierbar sind (und daher die ungedeckte Zinsparität gilt).

Bei beschränkter Substituierbarkeit wird jedoch ein neues Gleichgewicht auf den Güter- und Finanzmärkten erst nach längerer Zeit erreicht. In der Anpassungsperiode ist im Falle eines negativen Schocks die Leistungsbilanz passiv und die Auslandsschuld wächst. Das neue Gleichgewicht wird bei einem niedrigeren Wechselkurs und einer höheren Auslandsschuld erreicht (Im Falle eines positiven Schocks wird die Leistungsbilanz vorübergehend aktiv.)

Die Interaktionen zwischen Güter- und Finanzmärkten werden wie folgt modelliert:

1. Das Netto-Finanzvermögen der USA (W) besteht aus den in den USA geschaffenen und in Dollar denominierten Finanzaktiva (X) abzüglich der Netto-Verschuldung der Amerikaner an das Ausland (F). Analog dazu wird das Netto-Finanzvermögen der restlichen Welt (W^*) umgerechnet zum Dollarkurs (E) definiert.

$$W = X - F; \quad \frac{W^*}{E} = \frac{X^*}{E} + F \quad (1)$$

2. Von ihrem Netto-Vermögen halten die Amerikaner einen Teil α und die Ausländer einen Teil α^* in Finanzaktiva heimischer Emittenten. Der Bestand an US-Finanzaktiva verteilt sich demnach wie folgt:

$$X = \alpha W + (1 - \alpha^*) \frac{W^*}{E} = \alpha(X - F) + (1 - \alpha^*) \left(\frac{X^*}{E} + F \right) \quad (2)$$

In den Portefeuilles überwiegen jeweils die heimischen Finanzaktiva ($\alpha + \alpha^* > 1$), doch wird substituiert, wenn sich die von den Zinssätzen (r) und den Wechselkurserwartungen (E^e) abhängigen Renditen (R^e) ändern.

$$\alpha = \alpha(R^e), \quad \alpha^* = \alpha^*(R^e); \quad \alpha_{Re} > 0, \quad \alpha^*_{Re} < 0$$

wobei

$$R^e = \frac{1+r}{1+r^*} \frac{E^e_{+1}}{E}$$

3. Die Netto-Auslandsschuld der USA am Ende des Jahres (F_{+1}) entspricht der aufgezinste Schuld zu Jahresbeginn zuzüglich des Defizits in der Leistungsbilanz des laufenden Jahres (D) abzüglich eines aus der Dollarabwertung des laufenden Jahres resultierenden Bewertungsgewinns (G).

$$F_{+1} = F(1+r) + D(E) - G(E, \alpha, r, r^*); \quad D_E > 0, \quad G_E < 0 \quad (3a)$$

Im Gleichgewicht (F und E konstant) reduziert sich die Formel auf

$$rF = D(E) \quad (3b)$$

Die Gleichgewichtsbedingungen für den Finanzmarkt (2) und für den Gütermarkt (3b) sind einfach: Der Bestand an US-Finanzaktiva muss von den in- und ausländischen Anlegern gehalten werden. Und in der Güterbilanz muss ein Überschuss erwirtschaftet werden, der den Zinsaufwand für die Auslandsschuld deckt.

Die Prozesse, die bei Störungen zum Gleichgewicht führen, sind nicht linear. Man kann sie jedoch verbal erklären. Nimmt man zunächst an, dass die Anteile der Finanzaktiva verschiedener Provenienz in den Portefeuilles (α und α^*) konstant sind (die Finanzaktiva nicht substituierbar sind), so lässt sich der Prozess, den eine dauernde Belastung der Leistungsbilanz um einen bestimmten Betrag pro Jahr auslöst, wie folgt beschreiben: Das Defizit in der Leistungsbilanz vergrößert die Auslandsschuld um dF . Die Vermögensverschiebung von W zu W^* vermindert jedoch die Nachfrage nach US-Finanzaktiva, da $\alpha > (1 - \alpha^*)$. Das Überangebot an Dollar drückt seinen Kurs. Die Wechselkursreaktion erhält man durch Differenzieren von Gleichung (2):

$$\frac{dE/E}{dF} = - \frac{\alpha + \alpha^* - 1}{(1 - \alpha^*)X^*/E} < 0$$

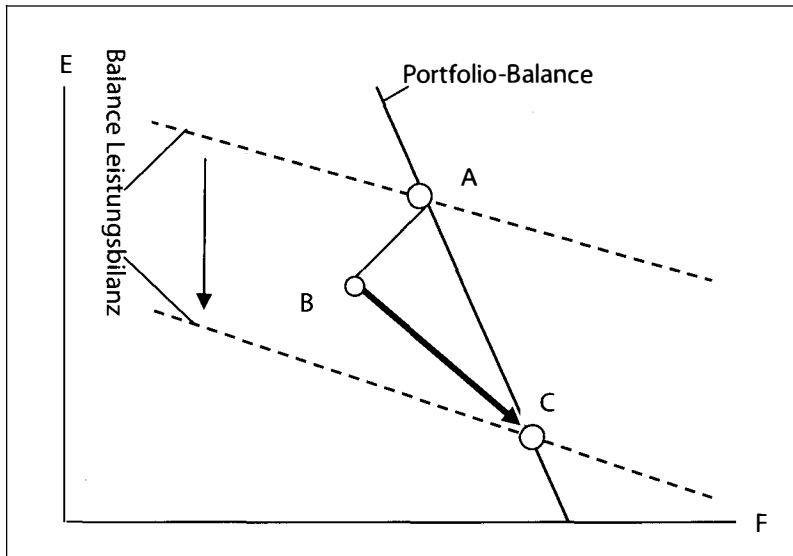
Die Reaktion der Finanzmärkte wirkt in der Periode 2 auf die Leistungsbilanz zurück. Die Zinsbelastung steigt wegen der höheren Auslandsschuld, die Güterbilanz verbessert sich jedoch infolge der Abwertung des Dollar. Die Leistungsbilanz ist zwar weiterhin passiv, aber nicht mehr so stark wie in der ersten Periode. Die nunmehr etwas geringere Zunahme der Auslandsschuld führt über den Finanzmarktkanal zu einer weiteren Abwertung des Dollar, und diese reduziert über den Gütermarktkanal den Schuldenzuwachs der folgenden Periode, usw. Ein neues Gleichgewicht wird schließlich bei einer höheren Auslandsschuld und einem niedrigerem Dollarkurs erreicht.

Dass die Anleger im Dollar „bleiben“, wenn er weniger wert wird, ist nicht sehr wahrscheinlich. Die Substitutionsprozesse werden im Modell als einmalige Kursanpassung eingeführt. Wenn ein unvorhergesehener Schock mit vorhersehbaren Folgen eintritt, ändern sich bei gegebenen Zinssätzen die (von den erwarteten Wechselkursen) abhängigen Renditen. Es kommt sofort zu einer Kurskorrektur, dessen Ausmaß von der Substituierbarkeit der Finanzanlagen abhängt.

Die Gleichgewichte auf den Finanz- und Gütermärkten sowie der Anpassungspfad bei Gleichgewichtsstörungen lassen sich grafisch als Funktion von Wechselkurs und Auslandsschuld darstellen. (Je größer die Auslandsschuld, desto niedriger der Wechselkurs.) Ein negativer Schock (repräsentiert durch eine Parallelverschiebung der Leistungsbilanzgera-

den nach unten) drückt unmittelbar den Kurs und vermindert daher den Nettowert der Auslandsschuld. Der Pfad führt vom alten Gleichgewicht A zunächst zu B und von dort schrittweise zum neuen Gleichgewicht C.

Abbildung 4: Schematische Darstellung des Gleichgewichts auf den Devisenmarkt vor und nach einer Störung auf den Gütermarkt



Augrund der Einsichten, die das Modell vermittelt, interpretieren die Autoren die Entwicklung der US-Zahlungsbilanz in den letzten zwei Jahrzehnten als Resultierende zweier Schocks: einem negativen, repräsentiert durch eine größere Präferenz der Amerikaner für ausländische Güter, und einem positiven, repräsentiert durch eine größere Präferenz des Auslandes (insbesondere der asiatischen Notenbanken) für Dollaranlagen. Der den Wechselkurs stützende Effekt einer größeren Präferenz für Dollaranlagen ist jedoch erschöpft. Beide Schocks drücken nunmehr den Dollarkurs.

Das wirft die Frage auf, wie stark und wie rasch der Dollar künftig sinken muss, um die Leistungsbilanz ins Lot zu bringen. Die Autoren schätzen die letztlich erforderliche Dollarabwertung auf etwas über 50%. Die Anpassung an den neuen Gleichgewichtswert erstreckt sich jedoch über einen langen Zeitraum. Bei konstanten Portfolioanteilen würde die jährliche Abwertung nicht mehr als 3% betragen, vorausgesetzt, dass neue Schocks ausbleiben.

Diesen Schätzwerten liegen Annahmen über die Größe der Finanzanlagen und ihre Verteilung zugrunde (Tabelle 2). Danach halten sich die Bestände an marktfähigen Finanzaktiva amerikanischen und ausländischen

Ursprungs annähernd die Waage. Weiters wurde unterstellt, dass eine reale Abwertung um 15% das Defizit in der Güterbilanz um 1 BIP-Prozentpunkt senkt. Dazu kommt eine Entlastung der Kapitalertragsbilanz um 0,4 Prozentpunkte. Dem entspricht eine Elastizität der Leistungsbilanz in Bezug auf den realen Wechselkurs von etwas unter eins.

Tabelle 2: Bestand und Verteilung der Finanzaktiva

	USA	Ausland
	Trillionen Dollar	
Bestand an Finanzaktiva (X)	36,8	33,3
Netto-Auslandsschuld (F)	-2,7	+2,7
Finanzvermögen netto	34,1	36,0
Davon		
%-Anteil in heimischer Währung (α)	0,77	0,71

Quelle: Blanchard et al. (2005).

Die Autoren sichern ihre Ergebnisse dadurch ab, dass sie den Einfluss verschiedener Schocks diskutieren. Die dadurch nötigen Modifikationen halten sich jedoch in Grenzen. Dennoch bereitet auch ihnen eine rasch wachsende Nettoschuld der USA Unbehagen. Die nötige Kurskorrektur sollte nicht länger aufgeschoben werden.

Die Zinssätze sind für Blanchard et al. modellexogen. Sie sind nicht von der Kursentwicklung abhängig, sondern beeinflussen sie wie andere exogene Faktoren auch. Das hängt mit der Art zusammen, wie Erwartungen modelliert werden. Die Autoren versuchen das schwierige Problem dadurch in den Griff zu bekommen, dass sie zwischen gegebenen Präferenzen für Anlagen in verschiedenen Währungen, unerwarteten kursbildenden Schocks und rationalen Anpassungen an ein vorhersehbares Gleichgewicht unterscheiden. Die Anleger kennen den Anpassungspfad und haben ihre Portefeuilleentscheidungen bereits der normalerweise zu erwartenden jährlichen Dollarabwertung angepasst (sie ist Bestandteil der zu erwartenden Rendite). Nur wenn unvorhergesehene Schocks den aktuellen Kurs ändern, werden die Portefeuilles neu strukturiert.

4.2 Das Modell von Obstfeld und Rogoff

Um ein Leistungsbilanzdefizit zu beseitigen, muss das Verhältnis zwischen den Ausgaben zu den Einnahmen einer Volkswirtschaft geändert werden. Eine bloße Kürzung der gesamtwirtschaftlichen Ausgaben erfüllt diese Aufgabe nur beschränkt, denn sie trifft auch (und vor allem) lokale Güter. Mit den Ausgaben sinken auch (wenngleich in schwächerem Maße) die Einnahmen und der Beschäftigungsgrad. Damit die Ausgabenkürzung

netto gleich hoch ausfällt wie brutto (und der Beschäftigungsgrad erhalten bleibt), muss sich die Nachfragestruktur oder (und) die Produktionsstruktur ändern. Das wird durch eine reale Abwertung der heimischen Währung (gemessen am Preisindex des BIP oder der heimischen Nachfrage) erreicht. Ausgabenkürzung und reale Abwertung sind daher komplementäre Bestandteile einer Strategie zur Bekämpfung von Zahlungsbilanzungleichgewichten.

Obstfeld und Rogoff modellieren ein allgemeines Gleichgewicht, in dem beide Bedingungen miteinander verknüpft sind. Ausgabenkürzungen in den USA ändern weltweit die relativen Preise und damit die realen Wechselkurse. Die Preisänderungen induzieren Nachfrageverschiebungen, die letztlich bewirken, dass von der gegebenen Weltproduktion weniger von den USA und mehr vom Rest der Welt absorbiert wird.

Das Modell unterscheidet drei Regionen: die USA, Europa und Asien. Diese Regionen sind durch Handelsströme und Vermögensbestände miteinander verflochten. Jedes Land produziert ein international gehandeltes Gut (Exportgut) und ein nur im Inland konsumiertes Gut (lokales Gut). Für jedes der sechs Güter gilt das „Gesetz des einheitlichen Preisniveaus“ (*„law of one price“*). Die Nachfrage hängt von den relativen Preisen ab. Die Preise sind elastisch, sodass das bestehende Angebot auch bei einer geänderten Nachfragestruktur abgesetzt wird.

Eine Kürzung der Gesamtausgaben der USA (etwa infolge einer Normalisierung der zurzeit ungewöhnlich niedrigen privaten Sparquote oder einer Beschränkung der Abgänge im US-Budget) schmälert in erster Linie den Absatz der lokalen US-Güter. Von den international gehandelten Gütern werden die US-Exportgüter (wegen des Heimvorteils) stärker als die Exportgüter der anderen Regionen und diese wieder stärker als die lokalen Güter der anderen Regionen betroffen. Infolge der unterschiedlichen Betroffenheit ändern sich die relativen Preise der sechs Güter: Der Dollar wird real abgewertet. Das Ausmaß der Abwertung hängt von der Elastizität der Nachfrage in Bezug auf die relativen Preise ab. Es ist umso geringer, je leichter die Exportgüter der anderen Regionen durch US-Exportgüter (Elastizitätskoeffizient γ) und internationale Güter durch lokale Güter (Elastizitätskoeffizient θ) ersetzt werden können.

Von der mathematischen Formulierung des Modells seien nur die Nachfragefunktionen wiedergegeben. Die Nachfrage C in der Region i besteht aus der Nachfrage nach lokalen Gütern (N) und internationalen Gütern (T) und diese wieder aus Gütern der drei unterschiedenen Regionen (U , E , A). Die Nachfragefunktionen sind vom CES-Typ (konstante Elastizitäten); sie lauten:

$$C^i = \left[\gamma^{\frac{1}{\theta}} (C_T^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\gamma)^{\frac{1}{\theta}} (C_N^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{\theta}{\theta-1}} \quad \text{für } i = \text{Region } U, E, A$$

wobei

$$C_T^i = \left[\alpha^{\frac{1}{\eta}} (C_U^i)^{\frac{\eta-1}{\eta}} + \beta^{\frac{1}{\eta}} (C_E^i)^{\frac{\eta-1}{\eta}} + \delta^{\frac{1}{\eta}} (C_A^i)^{\frac{\eta-1}{\eta}} \right]^{\frac{\eta}{\eta-1}}$$

Der Kalibrierung des Modells wurden die in Tabelle 3 zusammengestellten Absatz- und Vermögensstrukturen zugrunde gelegt. Außerdem wurde eine einheitliche Preiselastizität zwischen der Nachfrage nach eigenen und fremden internationalen Gütern von -2 und zwischen der Nachfrage nach internationalen und lokalen Gütern von -1 unterstellt.

Tabelle 3: Angenommene Absatz- und Vermögensstrukturen

		Struktur (Anteile) der Auslandsaktiva und -passiva ¹⁾				
Land →		USA		Europa		Asien
Währung ↓		Aktiva	Passiva	Aktiva	Passiva	Aktiva
USA		0.402	0.964	0.320	0.200	0.800
Europa		0.405	0.030	0.570	0.800	0.200
Asien		0.193	0.006	0.110	0.000	0.000
		1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
		Güter-Struktur (Anteile)				
Land →		USA	Europa	Asien		
Handelsgüter ↓						
USA		0.210	0.030	0.045		
Europa		0.030	0.210	0.045		
Asien		0.060	0.060	0.210		
Summe		0.300	0.300	0.300		
Inlandsgüter		0.700	0.700	0.700		
Güter insges.		1.000	1.000	1.000		

Quelle: Obstfeld und Rogoff (2005).

¹⁾ Im Gegensatz zu Blanchard et al. beziehen sich die Aktiva nur auf Finanzanlagen im Ausland.

Nach dieser Kalibrierung müsste der Dollar real um 33%⁶ abgewertet werden, um das US-Leistungsbilanzdefizit von gegenwärtig 6% des BIP auf null zu reduzieren. Die Abwertung gegenüber den asiatischen Währungen müsste größer sein als gegenüber den europäischen Währungen, weil Asien einen Leistungsbilanzüberschuss hat und stärker international verflochten ist. (Der effektive Wechselkurs Asiens würde nicht nur gegenüber den USA, sondern auch gegenüber Europa steigen.) Die Austauschverhältnisse (*terms of trade*) der USA würden sich um etwa 14% verschlechtern.

Die Ergebnisse hängen von den Annahmen ab. Obstfeld und Rogoff spielen den Einfluss verschiedener alternativer Annahmen über die Ver-

teilung der Anpassungslasten, die Höhe der Substitutionselastizitäten, die Bewertungsänderungen und die Produktivitätsentwicklungen durch.

Tabelle 4: Modifikationen des Basisszenarios von Obstfeld und Rogoff

	Basis- szenario	Dollar- parität in Asien ¹⁾	Elastizität $\eta=100$, $\gamma=1$ ²⁾	Einschl. Zinsänd. ³⁾	Produk- tivitäts- gewinn ⁴⁾
	100 mal logarithmische Differenz ⁵⁾				
<i>Realer Wechselkurs</i>					
USA/Europa	28,6	58,5	16,5	30,1	17,0
USA/Asien	35,2	-0,5	23,5	37,2	23,6
Europa/Asien	6,7	-59,0	7,0	6,3	6,6
<i>Terms of Trade</i>					
USA/Europa	14,0	29,4	0,0	15,1	15,0
USA/Asien	14,5	7,2	0,0	15,3	15,3
Europa/Asien	0,5	-22,1	0,0	0,2	0,2

¹⁾ Abwertung des Dollar nur gegenüber Europa.

²⁾ Extrem hohe Substitutionselastizität zwischen internationalen Gütern verschiedener Provenienz.

³⁾ Anhebung des durchschnittlichen Zinsniveaus für kurzfristige Verbindlichkeiten auf 5%.

⁴⁾ Steigerung der Arbeitsproduktivität im geschützten Sektor des Auslands um 20%.

⁵⁾ Abwertung und Verschlechterung der *Terms of Trade* haben ein Plus-Vorzeichen.

Die Hauptvariante nimmt an, dass die Bilanzen aller drei Regionen ausgeglichen werden, dass also die Anpassungslasten verteilt werden. Wenn jedoch die asiatischen Währungen am Dollar „kleben“ bleiben, müsste der Euro um fast 60% aufgewertet werden. Zweifellos würde die europäische Wirtschaftspolitik mit Protektionismus antworten, wenn nicht nur amerikanische, sondern auch chinesische oder japanische Waren in Europa viel billiger angeboten würden. (Das spricht für die Forderung von Bernanke und anderen amerikanischen Autoren, auch jene Länder in eine globale Lösung einzubeziehen, die ihre Währung an den Dollar gebunden haben oder „schmutzig“ floaten.)

Die Substitutionselastizität zwischen internationalen Gütern ausländischer und heimischer Provenienz ist ein Indikator für die internationale Konkurrenzfähigkeit der heimischen Produktion. Sie wurde mit -2 relativ hoch angesetzt. Selbst wenn die internationalen Güter voll substituierbar wären und daher die Austauschrelationen zwischen ihnen konstant blieben (diese Annahme wurde z. B. von der monetaristischen Zahlungsbilanztheorie getroffen), wäre eine, wenngleich niedrigere, Abwertung des Dollar nötig, um die erforderliche Substitution von internationalen und lokalen Gütern zu bewerkstelligen. Vom geschätzten Abwertungsbedarf

in der Normalvariante von 33% entfallen 2/3 auf den zuletzt genannten Faktor. (Die explizite Berücksichtigung der Substitution zwischen internationalen und lokalen Gütern ist eine Besonderheit des Modells von Obstfeld und Rogoff. Sie hängt eng mit der Annahme zusammen, dass die Nachfrage die gegebene Produktion absorbiert.)

In der Normalvariante wurden die Bewertungsänderungen im Finanzvermögen infolge eines sinkenden Dollarwerts berücksichtigt. Ohne die daraus resultierende Entlastung der Kapitalertragsbilanz müsste der erforderliche Abwertungssatz 37,5% statt 33% betragen. Erhebliche Vermögensverluste erleiden vor allem die asiatischen Länder, weil ihre Auslandsaktiva zum weitaus größten Teil auf Dollar lauten. Der Bewertungsgewinn für die USA geht jedoch größtenteils verloren, wenn eine stete Abwärtsentwicklung des Dollar erwartet wird und den Inhabern von Dollarvermögen zum Ausgleich höhere Zinssätze geboten werden müssen. Die Autoren rechnen die Variante durch, dass nur der Vorteil der USA, kurzfristig billig zu borgen und langfristig teuer zu veranlagern, verloren geht. Bei einem einheitlichen Zinssatz von 5% verlören die USA bereits mehr als die Hälfte des Bewertungsgewinns. (Tatsächlich stiegen in den USA im Laufe von 2005 die langfristigen Zinsen um 1 Prozent und die kurzfristigen Zinsen um 1½ Prozent über das Euro-Niveau. Gleichzeitig wurde jedoch der Dollar gegenüber dem Euro um 15,5% aufgewertet. Die Zinsanhebung hat daher binnenwirtschaftliche Gründe – die US-Zinsen reagieren stärker auf Konjunkturschwankungen – und kann noch nicht als Indiz dafür angesehen werden, dass der Dollar seine Vorzugsstellung auf den internationalen Finanzmärkten verliert.)

Die Kalkulationen von Obstfeld und Rogoff beschränken sich nur auf die Nachfrageeffekte einer realen Abwertung des Dollar bei gegebener Weltproduktion. Sie überschätzen möglicherweise die Flexibilität der Preise und die Nachfrageelastizitäten.⁷ Andererseits können die Nachfrageeffekte auf mittlere Sicht durch Angebotseffekte verstärkt werden. Wenn Produktionsfaktoren mobil sind, wird sich die Produktion zugunsten des exponierten Sektors und zulasten des geschützten Sektors verschieben.

Nicht zuletzt könnte die relative Produktivitätsentwicklung den erforderlichen Abwertungssatz beeinflussen. Er wäre erheblich geringer, wenn im Ausland die Arbeitsproduktivität im geschützten Sektor⁸ stark stiege und dort ihre relative Verbilligung die lokale Nachfrage nach Inlandsgütern steigerte.

5. Resümee

Es ist fraglich, ob das Bedingungsgefüge in den USA und außerhalb weiterhin hohe US-Leistungsbilanzdefizite bei einem annähernd konstanten Dollarkurs erlauben wird. Die asiatischen Schwellenländer könnten

ihren Bedarf an Währungsreserven bereits gedeckt haben, und der konsumfördernde Boom auf dem amerikanischen Häusermarkt wird einmal enden. Aber selbst wenn Korrekturmechanismen ausblieben, wäre eine Fortsetzung des bisherigen Trends aus zwei Gründen problematisch: Zum einen widerspricht es jeder ökonomischen Vernunft, dass das „reiche“ Amerika von den Ersparnissen der noch „armen“ Schwellenländer lebt. Zum anderen wachsen mit zunehmender Polarisierung der Weltwirtschaft die systemischen Risiken.

Die zum Ausgleich der US-Leistungsbilanz nötige Abwertung des Dollar wird von Blanchard et al. auf etwas mehr als die Hälfte und von Obstfeld und Rogoff auf ein Drittel geschätzt.⁹ Diese Größenordnungen sind gemessen an den historischen Erfahrungen nicht ungewöhnlich. (Zur Erinnerung: Ende der 1960er Jahre war ein \$ 26 öS wert.) Der neue Gleichgewichtswert wird nach Blanchard et al. erst nach einer längeren Anpassungsperiode erreicht. In der Übergangszeit sind nur mäßige jährliche Abwertungen zu erwarten. Einer „weichen Landung“ scheint somit nichts im Wege zu stehen. Dafür scheint auch zu sprechen, dass internationale Finanzmärkte bisher auf die bisher von vielen als beängstigend empfundene Entwicklung der Leistungsbilanz und der Netto-Verschuldung der USA gelassen reagiert haben. Daraus zu schließen, dass es keinen „crash“ geben wird, wäre freilich voreilig. Denn auch (oder gerade) die Akteure auf den Finanzmärkten folgen dem Herdentrieb, die Notenbanken nicht ausgeschlossen.

Gut möglich, dass sich weder der Finanzmarkt noch der Gütermarkt „wohl verhalten“. Die Finanzmärkte wurden erst in den letzten beiden Jahrzehnten umfassend global. Man weiß daher nur wenig darüber, wie sie „unter Stress“ reagieren. Ihre Tiefe erleichtert eine langsame geordnete Anpassung, erhöht aber ihre Anfälligkeit gegenüber plötzlichen Schocks (darauf weisen insbesondere Obstfeld und Rogoff hin). Wenn sich negative Schocks zufällig häufen, von denen jeder für sich genommen geringes Gewicht haben mag, könnte es zu einer Kettenreaktion mit folgender Sequenz kommen: Der Dollarkurs sinkt stärker, als die Modelle einer graduellen Anpassung voraussagen. Folglich erleiden die Eigentümer von in Dollar denominierten Finanzanlagen hohe Verluste. Finanzinstitute mit offenen Positionen in Dollar, wie etwa Hedge-Fonds, werden zahlungsunfähig. Wenn die Anleger unter dem Eindruck der jüngsten Ereignisse das Vertrauen in den Dollar verlieren (ihre Präferenzen ändern), droht eine Kettenreaktion: Große Vermögensbestände kommen ins Rutschen, und der Dollarkurs stürzt ab.

Ein amerikanischer Wirtschaftspolitiker argumentierte einmal gegenüber seinen ausländischen Kollegen: „Der Dollar ist unsere Währung, aber euer Problem.“ Er meinte damit, dass eine mäßige Abwertung des Dollar den Amerikanern weniger Sorge bereitet als den ausländischen

Anlegern, die Vermögensverluste erleiden, und den ausländischen Produzenten, die Wettbewerbsnachteile verkraften müssen. Systemische Risiken würden jedoch unvermeidlich auch jene treffen, die bisher von der Globalisierung der Finanzmärkte besonders profitiert haben. Wie Obstfeld und Rogoff ausführten, könnten die USA zumindest ihren Zinsvorteil verlieren. Wenn alle Sicherungen durchbrennen, droht eine internationale Finanzkrise.

Die Stabilität der Finanzmärkte wäre dann besonders gefordert, wenn der Gütermarkt nur träge auf Änderungen der relativen Preise reagiert und daher größere Abwertungssätze nötig werden. Die unter dem Begriff „Marshall-Lerner-Bedingung“ diskutierte Streitfrage, ob überhaupt und, wenn ja, wie stark die Leistungsbilanz auf eine reale Abwertung reagiert, wird in den beiden diskutierten Studien nur gestreift. Sie wählen unter Hinweis auf die jüngere Literatur einen mäßig hohen Elastizitätskoeffizienten, Obstfeld und Rogoff einen höheren als Blanchard et al.

Auch das Beschäftigungsrisiko darf nicht übersehen werden. Wenn die relativen Preise nicht genügend flexibel sind, schlägt eine Ausgabenkürzung in den USA nicht voll auf den realen Wechselkurs durch. Zum Teil sinkt einfach der Beschäftigungsgrad in den vom Nachfragerückgang betroffenen Bereichen. Wenn überdies die Produktionsfaktoren nur beschränkt mobil sind, können Wachstum und Beschäftigung der US-Wirtschaft auf längere Sicht leiden. Das ist insbesondere dann wahrscheinlich, wenn die USA ihre Zinssätze außenwirtschaftlichen Erfordernissen anpassen müssen (um die Abwertungstendenzen zu begrenzen) und sich keine an binnenwirtschaftlichen Erfordernissen orientierte Geldpolitik leisten können. Kenner der amerikanischen Verhältnisse (Bernanke, Summer) befürchten, dass in diesem Fall protektionistische Tendenzen in den USA die Oberhand gewinnen. Die Disintegration der Warenmärkte und Handelskriege wären die Folgen.

Das Dollarproblem ist ein Problem der globalen Weltwirtschaft. Wünschenswert wäre ein koordiniertes Vorgehen der Wirtschaftspolitik der hauptsächlich betroffenen Staatengruppen, und zwar (wie u. a. Summers betont) bevor es zu krisenhaften Erscheinungen kommt. International abgestimmte Aktionen waren in der Vergangenheit – wie Skeptiker betonen – freilich selten, und für sie galt meist: „zu wenig und zu spät“. Auf einige markante Beispiele sei kurz hingewiesen: Das Bretton-Woods-Währungssystem wurde Anfang der 1970er Jahre durch gleichzeitige Änderung sämtlicher Währungsparitäten zu retten versucht. Als vor mehr als zwei Jahrzehnten eine Verschuldenskrise der Dritten Welt ausbrach, unternahm der Generaldirektor des Internationalen Währungsfonds eine Rettungsaktion. Er überredete die Banken der Industrieländer, ihre Kredite zu prolongieren und neue Finanzierungsmittel bereitzustellen. Einige Jahre später beendete das Plaza-Abkommen einen auf längere Sicht

gesehen unmotivierten Höhenflug des Dollar und begrenzte damit den folgenden unvermeidlichen Sturzflug. Der Internationale Währungsfonds half (mit freilich umstrittenen Methoden), die Finanzkrisen asiatischer und südamerikanischer Länder zu bewältigen.

Ob und in welcher Form künftig eine Rettungsaktion für den Dollar organisiert werden könnte und wie das System der globalen Weltwirtschaft reformiert werden müsste, um es krisenfester zu machen, wäre ein lohnender Untersuchungsgegenstand. „... as things stand, it is more likely than not that it will be financial crisis rather than policy foresight that will force the change.“ (Volcker, früherer Governor des Federal Reserve Boards)

Literatur

- Bergsten, Fred; Williamson John (Hrsg.), Dollar Adjustment: How far? Against What? (Washington, D.C., 2004).
- Bernanke, Ben S., The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit; <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/eches/2005>.
- Blanchard, Oliver; Giavazzi Francesco; Sa, Filipa, International Investors, the U.S. Current Account, and the Dollar, in: Brookings Paper on Economic Activity 1 (2005) 1-63.
- Obstfeld, Maurice; Rogoff, Kenneth S., Global Account Imbalances and Exchange Rate Adjustments, in: Brookings Paper on Economic Activity 1 (2005) 67-146.
- Summers, Lawrence H., The U. S. Current Account Deficit and the Global Economy (=The Per Jacobsson Lecture, Washington, D.C., 2004); <http://www.perjacobsson.org/2004>.
- Volcker, Paul, in: Washington Post (10. April 2005) B7.

Anmerkungen

- ¹ Die Leistungsbilanz umfasst drei Teile: Die Bilanz der Waren- und Dienstleistungen (den Außenbeitrag laut VGR), die Bilanz der laufenden Transfers und die Bilanz der Kapitalerträge. Hier wird die erste Teilbilanz Güterbilanz genannt und die zweite infolge ihrer Geringfügigkeit vernachlässigt.
- ² Der Wechselkurs wird als Fremdwährung je Dollar definiert.
- ³ Dagegen sind die Auslandsschulden von Entwicklungsländern hauptsächlich in fremder Währung; ein Kursverfall führt daher zu einer Verschuldenskrise.
- ⁴ Obstfeld, Rogoff (2005).
- ⁵ Das müssen nicht die Gleichen sein. Die Zahlungsbilanzstrategie kann (und muss manchmal) bestimmte Änderungen hinnehmen und sie durch Beeinflussung anderer, bisher stabiler Größen kompensieren.
- ⁶ Die in diesem Abschnitt genannten Prozentsätze sind als 100-mal logarithmische Differenzen definiert. Dem genannten Abwertungssatz von 33% entspricht eine Abwertung des Dollar von oben gerechnet um 28,11% und einer Aufwertung der übrigen Währungen von unten gerechnet um 39,10%.
- ⁷ Das Modell ist auch insoweit unvollständig, als die Beziehungen zwischen Sparen und Investieren nicht modelliert werden.

- ⁸ In den USA wurden im letzten Jahrzehnt relativ hohe Produktivitätszuwächse im geschützten Sektor (etwa im Einzelhandel) erzielt. Das mag die US-Leistungsbilanz zusätzlich belastet haben.
- ⁹ Frühere Studien, z. B. einige im Sammelwerk von Bergsten/Williams (2004), kommen zu noch niedrigeren Abwertungssätzen, doch unterschätzten sie die Größe des US-Leistungsbilanzdefizits.

Zusammenfassung

Die Leistungsbilanz der USA weist seit Anfang der 1990er Jahre eine ständig größer werdende Lücke auf. 2005 betrug das Defizit bereits 6,3% des BIP. Seine Finanzierung wurde bisher dadurch erleichtert, dass der Dollar Reservewährung ist und die Finanzmärkte zunehmend international verflochten wurden. Defizite dieser Größenordnung lassen sich auf die Dauer nicht aufrechterhalten. Offen ist jedoch, wie rasch das Defizit abgebaut werden muss und welche Konsequenzen sich daraus ergeben. Einige innovative formale Modelle sprechen eher für eine „weiche Landung“. Danach hielte sich das Ausmaß der letztlich erforderlichen Abwertung des Dollar in den in der Vergangenheit beobachteten Grenzen und kann über einen längeren Zeitraum verteilt werden. Je größer die Auslandsverschuldung der USA wird, desto größer wird jedoch das Risiko einer weltweiten Finanzkrise. Die Risiken eines „*crash*“ könnten durch ein koordiniertes Vorgehen der Wirtschaftspolitik der großen Wirtschaftsblöcke reduziert werden.

KOMMENTAR

Weltbild und Wirtschaftswachstum¹

Felix Butschek

Die lang andauernde Stagnation der europäischen Wirtschaft nach der Jahrtausendwende ließ manche Fragen entstehen: Zunächst jene danach, wieso es der Wirtschaftspolitik nicht gelang, einen Aufschwung in Gang zu setzen. An Konzepten mangelte es eigentlich nicht, insbesondere in Deutschland war man sich darüber einig, dass ein „Reformstau“ aufgelöst werden müsse, vor allem durch „Flexibilisierung“ des Arbeitsmarktes, also durch Beschränkung des Kündigungsschutzes und der Kollektivverträge, sowie durch Reduktion von Arbeitslosenleistungen – alles Schritte, um die Lohnkosten zu senken, wodurch das Wachstum stimuliert werden sollte.² Nun ging allerdings die Arbeitskostenbelastung, ausgedrückt in Lohnstückkosten, schon seit Jahren zurück,³ dennoch wollte sich absolut kein Aufschwung einstellen.

Andererseits erwiesen sich auch keynesianische Versuche der Krisenbekämpfung nicht gerade überzeugend. Die trotz Maastricht-Kriterien relativ hohen Defizite Deutschlands und Frankreichs bewirkten keine Änderungen in der Konjunkturentwicklung, wie es auch der energischen fiskalischen Expansionspolitik Japans in den neunziger Jahren nicht gelungen war, einen einigermaßen beständigen

Aufschwung zustande zu bringen. Allmählich entstand der Eindruck, keine der verschiedenen nationalökonomischen Schulen sei in der Lage, wirkungsvolle konjunkturpolitische Instrumente zur Verfügung zu stellen. Und es schien daher ein Akt der Hilflosigkeit zu sein, wenn Wirtschaftsjournalisten und Wirtschaftsforscher nun daran gingen, die Stimmung der Konsumenten und Produzenten zu untersuchen und aus deren Veränderungen die Chancen auf einen Aufschwung zu erschließen.

Das lässt sich nämlich mit der heute noch immer vorherrschenden – neoklassischen – Theorie nicht in Übereinstimmung bringen. Nach deren Grundannahmen wird nämlich das Verhalten der Wirtschaftssubjekte im zweiseitigen Tausch durch eine Reihe von Natur aus gegebenen Eigenschaften charakterisiert. Sie sind darauf aus, unter allen Umständen ihren präzise unter Abwägung sämtlicher Alternativen kalkulierten Nutzen zu maximieren. Treten sie in eine Geschäftsbeziehung ein, dann geschieht das stets unter Bedingungen der vollständigen Konkurrenz. Die Präferenzen dieser Individuen bleiben konstant, und die Wirtschaftssubjekte sind über die – gegenwärtigen und künftigen – Bedingungen des Tausches vollständig informiert. Und dieser vollzieht sich nicht nur in einem Augenblick, sondern auch vollkommen kostenlos – am Ende steht das Marktgleichgewicht.

Der kalt und rational abwägende *Homo oeconomicus* kann somit überhaupt keinen Stimmungen ausgesetzt sein und diese daher auch nicht ändern. Er vermag daher, bei der Beurteilung der gleichen Gegebenheiten

immer nur zum gleichen Resultat zu gelangen – außer, diese wandeln sich. Das taten sie aber im Europa der letzten Jahre nicht.

Dennoch verfehlt die ökonomische Folklore in ihrer Beurteilung der Realität ihr Ziel nicht. Es liegt auf der Hand, dass Analysen, die auf dem beschriebenen axiomatischen neoklassischen Ansatz aufbauen, wegen der Realitätsferne seiner Annahmen über Variationen im Tempo des Wirtschaftswachstums nichts auszusagen vermögen. Auch hat die theoretische Diskussion der letzten Jahre, besonders die Experimentelle Nationalökonomie, zu Tage gebracht, dass die Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte noch von weit mehr Motiven bestimmt werden, als die Neoklassik annimmt. Und die Neue Institutionenökonomie (NIE) lieferte den theoretischen Unterbau für das Faktum, dass die – unterschiedlichen und wechselnden – Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte die ökonomische Entwicklung überhaupt bestimmen.

So lässt sich durch deren Wandel nicht nur die Entwicklung der Industriegesellschaft in der westlichen Welt erklären, sondern auch, in welchem Maß jene von anderen Regionen und in welcher Weise übernommen wurde. Aber nicht nur diese langfristige und fundamentale Entwicklung wird durch die sozialen Verhaltensänderungen bestimmt, sondern auch die kurzfristige konjunkturelle, wie das gegenwärtig diskutiert wird. Von einem Umschlag zum Optimismus erwartet man sich eben das Ingangkommen eines neuen Aufschwungs. Jedoch auch die mittelfristige *Performance* einer Wirtschaft scheint von diesem Faktor beeinflusst zu werden.

Nach Auffassung der NIE werden die menschlichen Verhaltensweisen

und damit die sozialen Interaktionen, durch Institutionen, also durch soziale Regeln, bestimmt. Die Gesamtheit dieser Regeln, die Institutionenstruktur (*Governance Structure*), ist zwar weitgehend stabil – sonst könnte sie ihre Funktion nicht erfüllen –, ändert sich aber doch durch wiederholte Erfahrungen von Individuen oder Gruppen.

In Europa entwickelte sich seit der Antike eine spezifische Institutionenstruktur, die am Vorabend der Industriellen Revolution durch folgende Merkmale charakterisiert war: die hohe Bewertung der – physischen – Arbeit; den individualistischen, verantwortungsbereiten, initiativen, selbstreflektierten europäischen Menschentyp; die technisch-wissenschaftliche Ausprägung seines Denkens, die sich in der Existenz einer Scientific Community niederschlug; durch den Rechtsstaat sowie die Einkommensmaximierung infolge permanenter Neukombination der Produktionsfaktoren unter Einsatz des technischen Fortschritts. Es war diese „*Governance Structure*“, die die Voraussetzung für die Industrielle Revolution darstellte.⁴

„England's Prime ...

Und dass sich diese zuerst in England durchsetzte, lag daran, dass sich derartige Institutionen dort in besonderem Maß ausprägten. Die entscheidenden Erfindungen kamen in England zustande, das galt nicht nur für die Dampfmaschine, die zum Symbol der Industriellen Revolution wurde, sondern auch für die zahlreichen Innovationen in der Textilerzeugung. Das Bemerkenswerteste an diesen Erfindungen scheint, dass sie alle nicht von akademisch ausgebildeten Technikern oder Naturwissenschaftlern stammten, sondern von einschlägig interessierten

Amateuren. James Watt war Feinmechaniker, James Hargreaves, der die Spinnmaschine erfand, Mechaniker, Richard Arkwright, welcher diese verbesserte, Friseur und Perückenmacher, Samuel Crompton, der sie noch weiter entwickelte, Textilarbeiter, der Konstrukteur des mechanischen Webstuhls, Edmund Cartwright, Pfarrer und Schriftsteller usw.

Dieser Umstand resultierte aber aus dem umfassenden Interesse, das die zeitgenössische englische Gesellschaft den Naturwissenschaften entgegenbrachte. Das dokumentierte sich beispielsweise in der Existenz zahlreicher wissenschaftlicher Gesellschaften. Die berühmteste wurde die „Royal Society for the Improvement of Natural Knowledge“, mit der sich freilich die „Lunar Society“ – die Mitglieder trafen sich in Vollmondnächten – messen konnte. Neben naturwissenschaftlich orientierten, hochschulmäßigen Bildungsinstitutionen, wie dem 1828 in London gegründeten „University College“, kam es in vielen Städten zur Einrichtung von Mechanikerschulen. Gesellschaftliches Prestige errang man durch technisch-handwerkliche Fähigkeiten.⁵ In dieser Atmosphäre konnte die große Zahl der englischen Erfinder heranwachsen: „From his days as a young apprentice in London James Watt participated in what we came to see as the distinctively British culture of applied science.“⁶

Und diese Konstellation führte auch zu einem entsprechenden Wirtschaftswachstum. Noch im Mittelalter zählte England zu den Ländern mit unterdurchschnittlichem Pro-Kopf-Einkommen. Um 1600 allerdings hatte sich seine Position schon beträchtlich verbessert. Es lag nun nach Holland und Italien an dritter Stelle der europäischen Einkommenshierarchie. 1820

war es schon weit vorangekommen, nur der Nachhall des „goldenen Zeitalters“ in Holland bewirkte, dass dieses noch immer geringfügig höher rangierte. Hier verzeichnet allerdings das Pro-Kopf-Einkommen die Situation, denn in England hatte die Bevölkerung dramatisch zugenommen, wogegen sie in Holland geschrumpft war. Um 1700 erzielte England ein doppelt so hohes Bruttoinlandsprodukt wie Holland, 1820 war es siebenmal so hoch.⁷ Bis 1870 hatte sich dann England gegenüber allen anderen westeuropäischen Staaten an die Spitze gesetzt, die es auch 1913 beibehielt, überholt nur durch die USA – die übrigen europäischen Abkömmlinge hatten immerhin auch bereits das englische Niveau erreicht.

Nach dem Ende der napoleonischen Kriege setzte sich die Industrialisierung auch in den anderen westeuropäischen Staaten sowie in den USA durch, und in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts begann ein Aufholprozess dieser Länder. Die Weltausstellung 1851 demonstrierte noch den Höhepunkt der britischen Suprematie. Im Londoner Crystal Palace vermochten die englischen Ausstellungsobjekte fast alle Preise auf sich zu vereinen. Umso größer geriet die Ernüchterung, als schon in der Weltausstellung des Jahres 1867 in Paris nur mehr rund 10% davon englischen Objekten zugute kamen.⁸

... and Britain's Decline“

Seither ist die Diskussion über den Verlust der unangefochtenen ökonomischen Spitzenposition in England nicht mehr abgerissen. Und obwohl – wie gesagt – noch 1913 das britische Pro-Kopf-Einkommen das aller Industriestaaten, mit Ausnahme

der USA, übertraf, veranlasste allein die relative Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts Zeitgenossen wie Nachfahren, ständig Überlegungen über die möglichen Ursachen anzustellen.

Die Gründe für die Wachstumsverlangsamung sah man zunächst im unzulänglichen Schul- und Ausbildungssystem, das mehr auf Charaktererziehung als auf systematische und wissenschaftliche Ausbildung gerichtet gewesen sei. Aufgrund dieser Überlegungen wurden schon Ende des 19. Jahrhunderts tatsächlich einige Reformen daran vorgenommen.⁹ Eine weitere Ursache glaubten manche Autoren in den außerordentlich hohen britischen Auslandsinvestitionen zu erkennen. Eine Erscheinung, die nicht zu übersehen war, denn 1913 übertraf das Bruttonationalprodukt das Inlandsprodukt um 9%.¹⁰ Andere Ökonomen erachteten die staatliche Wirtschaftspolitik als verfehlt, die sich lange Zeit am Freihandel orientiert und es verabsäumt habe, eine systematische Industriepolitik zu betreiben.¹¹ Schließlich tauchte die Überlegung auf, die Kosten des Empire seien zu hoch geworden. Das entsprach jenen neueren Untersuchungen, die die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Kolonien eher negativ einschätzten.¹²

Pollard stellt aber letztlich alle diese Kritik wieder in Frage, wenn er meint, die relative Wachstumsverlangsamung seit 1870 repräsentiere nur einen Normalisierungsprozess, der sich aus dem Aufholen der anderen westeuropäischen Länder ergäbe, die die Vorteile der Verspäteten lukrieren konnten. Sie hätten sich alle jene Umwege erspart, die der Vorreiter oftmals einschlagen musste, um zum Ziel zu gelangen. In England habe sich überdies ein Strukturwandel vollzogen, der der Reife dieser Volkswirtschaft entsprach. Die ökonomischen Schwerpunkte hätten sich dadurch von der Grundstoffindustrie zur Verarbeitung, den Dienstleistungen sowie zum monetären Sektor verlagert.¹³

Warum dieser Prozess zu einer Verlangsamung des Wachstums, insbesondere der Arbeitsproduktivität, führen müsse, wird nicht explizit diskutiert. Jedenfalls überzeugt diese Argumentation gerade angesichts der jüngeren internationalen Wirtschaftsentwicklung nicht, denn die USA halten sich seit mehr als 100 Jahren unangefochten an der Spitze aller Industriestaaten, übertreffen sie im letzten Jahrzehnt deutlich im Wachstumstempo und kaum je blieb ihre Dominanz im technischen Fortschritt weniger bestritten als gegenwärtig.

Freilich spielen in fast allen einschlä-

Tabelle 1: Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner in Großbritannien, den USA und Deutschland 1870 bis 2000

	Großbritannien	USA	Deutschland
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %		
1870 bis 1880	0,9	1,7	0,8
1880 bis 1890	1,4	1,6	2,0
1890 bis 1914	0,9	1,5	1,0
1918 bis 1938	0,7	0,4	2,6
1945 bis 1975	1,7	1,1	6,0 ¹⁾
1975 bis 2000	2,1	2,2	2,6

Quelle: Maddison, A., *The World Economy: Historical Statistics*, OECD, Paris, 2003. –

¹⁾ 1946 bis 1975.

gigen Analysen institutionelle Faktoren eine untergeordnete Rolle. Nur Wiener setzte sich vor einiger Zeit mit den Veränderungen der britischen *Governance Structure*, des Weltbildes dieser Gesellschaft, in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und der sich daraus ergebenden Konsequenzen für das Wirtschaftswachstum intensiv auseinander.¹⁴

In dieser Studie weist der Autor darauf hin, dass um die Mitte des 19. Jahrhunderts, zu einem Zeitpunkt, als es schien, als habe sich das Bürgertum endgültig gegenüber der Aristokratie durchgesetzt, jenes insofern eine Wende vollzog, als es den Wertekanon Letzterer vollständig übernahm. Die Nachkommen der auf Einkommensmaximierung durch innovatorische Initiative gerichteten Generation der bürgerlichen Unternehmer gingen daran, den aristokratischen Lebensstil zu imitieren. Gesellschaftliches Idol wurde der *Gentleman*, der die Zeit auf seinen ländlichen Besitzungen verbrachte und mit Geldverdienen möglichst wenig zu tun haben wollte. Diesen Prozess beschreibt auch Pollard: "Indeed, the gentlemanly ideal, the ideal of those born to rule, experienced a new revival in this period, while the middle-class business ideal, though in some ways highly regarded, failed to acquire any social prestige. Middle-class social climbing consisted of attempts to enter the ranks of the landed classes, to buy an estate and engage in the rustic pursuits of landed gentlemen, like hunting or sitting on county benches. The reverse process was unthinkable: scions of noble families might wish to reap the monetary rewards of entering commerce or industry, but there was always an element of condescension in so doing".¹⁵

Die Kinder der Industriellen be-

suchten *Public Schools*, wo sie wenig oder nichts über Wissenschaft und Technik hörten, sondern wo ihr Charakter durch das Erlernen klassischer Sprachen gebildet wurde.¹⁶

Der Höhepunkt der englischen Industrialisierung, wie er sich in der Weltausstellung des Jahres 1851 manifestiert hatte, barg schon sichtbarlich den Beginn der Umkehr in sich, als die grandiose Architektur des Crystal Palace eine Ausstellungsloke mit neugotischen Möbeln enthielt. Die Rückwendung zur Vergangenheit, das *gothic revival*, wurde für die kommenden Jahrzehnte charakteristisch, was auch in der Literatur seinen Niederschlag fand, indem fast alle Autoren das ländliche „*Old England*“ glorifizierten. Bis in die vierziger Jahre des 20. Jahrhunderts sahen sie die Industrialisierung als furchtbare Fehlentwicklung, die die englische Bevölkerung aus einem harmonischen und glücklichen Landleben herausgerissen und der Unrast, der Gier und dem Materialismus der Industrie geopfert habe.¹⁷

Nun darf gewiss die soziale Problematik nicht übersehen werden – die Wiener in seiner Arbeit vollständig ausklammert –, die mit diesem tief greifenden ökonomischen und gesellschaftlichen Wandel einherging. Die zahlreichen Streiks, Aufstände und Maschinenstürme dieser Zeit sprechen ja eine beredte Sprache. Es kann daher nicht überraschen, dass viele Intellektuelle gegenüber der industriellen Revolution kritischer wurden; doch entsteht auch der Eindruck, dass die zweite oder dritte Generation der Gründerväter ein neues – romantisches – Lebensgefühl entwickelte, das die Industrie und Technik nicht mehr bewunderte, sondern mit einem gewissen Schauer betrachtete.

So ließ sich beispielsweise der Ma-

ler John Martin zu seinem apokalyptischen Bild „Der große Tag des Zorns“ durch eine nächtliche Fahrt, vorbei an Industrieanlagen, inspirieren: „Die Glut der Hochöfen, das grellrote Licht samt dem flüssigen Feuer erschienen ihm wahrhaft erhaben und grauenvoll. Er konnte sich nichts Schrecklicheres vorstellen, nicht einmal in den Regionen ewiger Verdammnis. Alles, was er bisher gemalt oder als Schöpfungen seiner Phantasie dargestellt hatte, blieb an Wirkung weit, sehr weit hinter dieser furchtbaren Erhabenheit zurück“, schilderte sein Sohn.¹⁸

Zwar entstand in ganz Europa eine romantische Reaktion auf die Industrialisierung und die Verklärung des Mittelalters fand im Historismus seinen plastischen Ausdruck. Aber nirgendwo entwickelte sich die Ablehnung der industriellen Lebensform anscheinend derartig krass und massiv wie in England. In Europa – und zu einem geringeren Grad auch in den USA – wurden die kapitalistischen Verhaltensweisen eher historisch verbrämt, was den österreichischen Satiriker Karl Kraus zu der Charakterisierung „Koofmich mit Hellebarde“ veranlasste.

Man kann auf Grund dieser Entwicklungen annehmen, dass die massive Ablehnung der Industriellen Revolution durch die Aristokratie, Künstler und Intellektuelle dämpfende Effekte auf das Wirtschaftswachstum verursachte. Einfach deshalb, weil sich große Teile der gebildeten Bevölkerungsschichten der produktiven und kommerziellen Tätigkeit verweigerten, und weil die gesellschaftliche Werthierarchie die Struktur der informellen Institutionen, die technische sowie kommerzielle Tätigkeit, sehr niedrig einstufte: „An ‘English way of life’ was defined and widely accepted; it stressed nonindustrial noninnovative and nonmaterial

qualities, best encapsulated in rustic imagery – ‘England is the Country’, in Stanley Baldwin’s phrase (by this time already a cliché). This countryside of the mind was everything industrial society was not – ancient, slow-moving, stable, cozy and ‘spiritual’. The English genius, it declared, was (despite appearances) not economic or technical, but social and spiritual; it did not lie in inventing, producing or selling, but in preserving, harmonizing, and moralizing. The English character was not naturally progressive, but conservative; its greatest task – and achievement – lay in taming and ‘civilizing’ the dangerous engines of progress it had unwittingly unleashed.”¹⁹

Wenn also gesagt wurde, dass die von Wissenschaft sowie technischen und kommerziellen Interessen geprägte Atmosphäre im England des 18. Jahrhunderts sich von zentraler Bedeutung dafür erwies, dass dort die Industrielle Revolution in Gang kam, dann wird man annehmen können, dass eine Atmosphäre, die grundsätzlich industrie-feindlich ist, das wirtschaftliche Wachstum verlangsamte.

Dazu kam aber noch ein Weiteres. Die ländliche Aristokratie, deren Wertekanon sich wieder vollständig durchgesetzt hatte, besetzte unverändert alle maßgeblichen politischen Positionen, ob in Regierung, Parlament oder Verwaltung. Zwar gesellten sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts Vertreter des Handels, vor allem aber der City dazu. Alle diese Gruppen einte aber das Desinteresse an industriellen Problemen.

Das führte nicht nur dazu, dass beispielsweise die Außenhandelspolitik auf diese keine Rücksicht nahm, sondern dass Belastungen und Behinderungen der Industrie oft durch politische Maßnahmen aus mangelnder

Kenntnis oder fehlendem Interesse zustande kamen.²⁰

Angesichts des säkularen Charakters der Industriellen Revolution vermochte diese Änderung der Institutionenstruktur die Entwicklung der Industriegesellschaft in England nicht grundsätzlich in Frage zu stellen. Aber die daraus resultierenden Wandlungen der Verhaltensweisen, und damit auch der Wirtschaftspolitik, könnten die relative Verlangsamung des englischen Wirtschaftswachstums in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erklären.

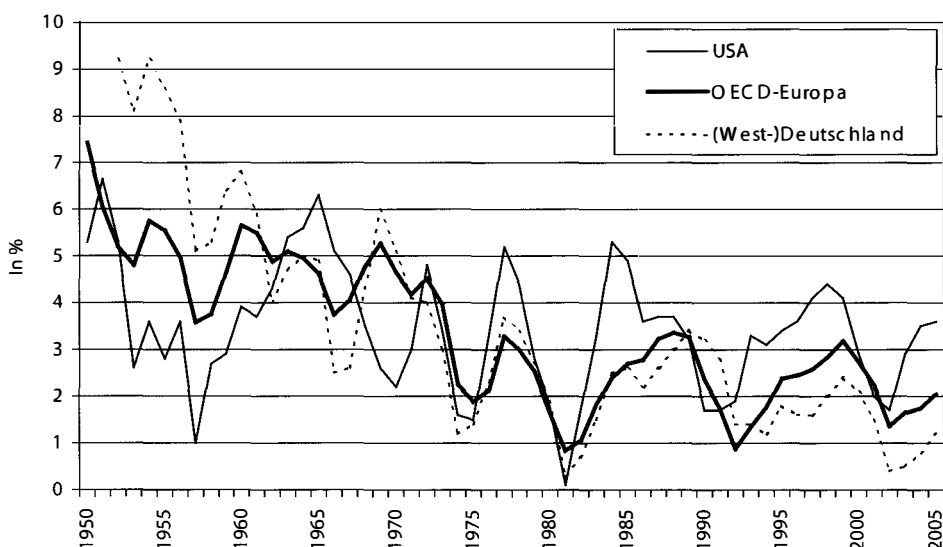
Das europäische Wirtschaftswunder

Eine ähnliche Entwicklung scheint sich in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg vollzogen zu haben. Diese Region erlebte nach 1945 eine nie gekannte ökonomische Expansion. Nachdem die gewaltigen Kriegszer-

störungen verhältnismäßig rasch hatten überwunden werden können – um 1950 erreichte das Bruttoinlandsprodukt fast aller dieser Staaten das Vorkriegsniveau –, setzte ein Wachstum ein, das alle bisherigen Erfahrungen übertraf und Europa an das Niveau der USA heranführte. Dort erreichte die Expansion nicht annähernd die europäische Intensität. Der Begriff des „Wirtschaftswunders“ wurde zwar für die Bundesrepublik Deutschland geprägt, hatte jedoch eigentlich für ganz Westeuropa – vielleicht mit Ausnahme Großbritanniens – Gültigkeit.

Nun lassen sich einige Gründe für dieses außergewöhnliche Wachstum anführen. Da ist einmal die Hypothese, dass der technische Fortschritt ein jährliches Kapazitätswachstum von etwa 2% des Bruttoinlandsproduktes erlaube. Die reale Entwicklung habe dieses Volumen seit 1913 nicht annähernd ausgeschöpft, unter den günsti-

Abbildung 1: Veränderung des realen Bruttoinlandsproduktes in Deutschland, OECD-Europa und den USA (gleitende Dreijahresdurchschnitte)



Quelle: WIFO-Datenbank, Maddison, A., The World Economy: A Millenial Perspective, Paris, 2001. – (West-) Deutschland ab 1990 einschließlich neue Bundesländer.

gen Bedingungen nach 1945 sei das sozusagen aufgeholt worden.

Weiters wird häufig auf die US-Wirtschaftshilfe hingewiesen, die den europäischen Staaten einen raschen Wiederaufbau ohne Beschränkungen durch Zahlungsbilanz und Kapitalknappheit erlaubt habe. Und im Zug dieses Hilfsprogramms sei auch die fortgeschrittene Technik der USA nach Europa geflossen – mit entsprechenden Effekten für das Wachstum.

Schließlich wird auch das äußerst vorteilhafte soziale Klima genannt. Die Gewerkschaften hätten mäßige Lohnsteigerungen akzeptiert, weil ihnen bewusst gewesen sei, dass die Unternehmensgewinne überwiegend investiert würden.²¹ Überdies sei die lohnpolitische Zurückhaltung durch den Ausbau der sozialen Sicherheit kompensiert worden.²² Ganz generell lässt sich sagen, dass in dieser Periode das hohe gegenseitige Vertrauen der Sozialpartner, also Sozialkapital, entstanden ist, das die Lösung vieler wirtschaftspolitischer Probleme vereinfacht habe.²³

Wahrscheinlich haben alle diese Determinanten zusammen den Wachstumsschub begünstigt und das relative Zurückbleiben der USA ließe sich eben daraus erklären, dass viele dieser Einflüsse dort entweder fehlten – die USA konnten eben keine Wirtschaftshilfe beziehen – oder weniger deutlich hervortraten.

Etwas schwieriger ist mit den dargelegten Elementen der Entwicklungsbruch um die Mitte der siebziger Jahre zu erklären, durch den dieses Wachstum relativ abrupt abbrach. Die zwei Jahrzehnte lang unbekannte Arbeitslosigkeit wurde wieder zu einem Problem. Diese Abschwächung prägte sich in den USA weniger deutlich aus und in den neunziger Jahren erlebten

diese den „längsten Aufschwung seit 1945“, wogegen Europa während dieser ganzen Periode eher in Stagnation verharrte.

Nun steht außer Zweifel, dass viele wachstumsfördernde Elemente gegenüber dem „goldenen Zeitalter“ weggefallen sind: weder gibt es Auslandshilfe, noch einen technischen Aufholprozess. Geändert haben sich gewiss auch die sozialpartnerschaftlichen Beziehungen. Der jahrzehntelange Aufschwung hatte die Gewerkschaften gestärkt und deren Lohnforderungen gesteigert, denen die Unternehmer wenig Widerstand entgegensetzten, weil sie ohne Schwierigkeiten die Preise erhöhen konnten. Gleichzeitig wurden die Ansprüche an die öffentliche Hand permanent ausgeweitet, mit der Folge steigender Budgetdefizite und damit der Staatsverschuldung. Die daraus resultierende Inflation dämpfte in vielen Staaten das reale Wirtschaftswachstum, sodass sich für diese Konstellation der Ausdruck „Stagflation“ einbürgerte. Der „Erdölpreis-Schock“ traf also ein schon recht morsches Gebäude.

Versuche, das Wachstum durch eine keynesianische Expansionspolitik wieder in Gang zu bringen, erwiesen sich als wirkungslos, was wesentlich zur Renaissance des neoklassischen Credos in Westeuropa beitrug. Seit damals gibt es in der Wirtschaftspolitik praktisch nur mehr Budgetstabilisierung, Arbeitsmarktflexibilisierung und Lohnkostenreduktion – was alles bis jetzt gleichfalls nichts bewirkte.

Es lässt sich also einiges über die schleppende Wirtschaftsentwicklung seit den achtziger Jahren sagen. Offen bleibt allerdings die Frage nach der unterschiedlichen Performance in Europa und den USA.

Vielleicht hilft auch hier ein Blick

auf die Veränderungen der Institutionenstruktur weiter. Das Interesse des Westens konzentrierte sich nach 1945 auf die weltweite Festigung und den Ausbau der Demokratie sowie auf wirtschaftliche und soziale Expansion. Ersteres Ziel lag den Verhandlungen von Dumbarton Oaks zugrunde, die zur Schaffung der Vereinten Nationen führten. Diese Bemühungen scheiterten insofern, als die weltpolitische Landschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch die Bipolarität von westlicher Demokratie und kommunistischem Totalitarismus gekennzeichnet war. Auch in der Dritten Welt überwogen autoritäre Herrschaftssysteme.

Ein ähnliches Schicksal widerfuhr den Abkommen von Bretton Woods. Die angloamerikanische Konzeption der Nachkriegswirtschaft, basierend auf dem freien Markt, erlebte ihre Verwirklichung gleichfalls vorwiegend im Westen, dort jedoch mit dem beschriebenen ungeahnten Erfolg.

Wie immer, der politische Schwerpunkt dieser Periode lag in der westlichen Welt im wirtschaftlichen Wachstum. Das drückte sich nicht nur im Konzept von Bretton Woods aus, sondern ebenso in der seit 1945 betriebenen Wirtschaftspolitik. Solches scheint ja deshalb nicht weiter verwunderlich, weil es nicht nur galt, die Schäden des Krieges zu beseitigen, sondern auch jene Folgen zu vermeiden, die die Weltwirtschaftskrise nach sich gezogen hatte. Der Siegeszug des Keynesianismus schien der Politik auch das Instrumentarium in die Hand gegeben zu haben, das Wachstum zu regulieren. Es war jene Zeit, da manche Ökonomen das Ende des Konjunkturzyklus konstatierten oder die „Feinsteuerung der Konjunktur“ ins Auge fassten.

Aber nicht nur die Wirtschaftspolitik zielte auf Wachstum, solches galt auch für die Interessenverbände. Die Gewerkschaften beschäftigten sich nicht nur mehr mit Löhnen sowie mit Arbeitsrecht und Sozialversicherung, sondern auch mit ökonomischen Fragen, um das Wachstum zu fördern. Eine Position, die sich in der von Eichengreen beschriebenen Konstellation niederschlug.

Man kann noch weiter gehen. Nicht allein Regierungen und Interessenverbände konzentrierten sich auf das Wirtschaftswachstum. Auch für die Bevölkerung war die ökonomische Expansion, die ja die Basis für die Steigerung der Einkommen bildete, der zentrale Wert geworden. Nahezu alle Bürger versuchten, dazu ihren Beitrag zu leisten. Alles konzentrierte sich auf die Ausweitung von Produktion, Leistung und Einkommen. In dieser Zeit erlangte einer der wichtigsten Repräsentanten der „Sozialen Marktwirtschaft“, Ludwig Erhard, in der Öffentlichkeit geradezu heiligmäßigen Status. Die *Governance Structure* dieser Epoche war fast ausschließlich auf Wirtschaftswachstum ausgerichtet.

Und es bestand im Westen Übereinstimmung darüber, dass das beste Vehikel für die ökonomische Expansion die Marktwirtschaft sei. Alternative Konzepte, wie der real existierende Sozialismus, spielten insbesondere im deutschsprachigen Raum überhaupt keine Rolle. Auch die Sozialdemokratie, die in der praktischen Politik nie Versuche in Richtung solcher Alternativen unternommen hatte – sie hielt nur in manchen Ländern länger an der Kriegsreglementierung fest –, bekannte sich zu diesem Weg. Symbol dafür wurde in Deutschland das „Godesberger Programm“.

Eurosklerose

Mitte der siebziger Jahre veränderte sich dieses Weltbild grundlegend und relativ abrupt. Zwei neue Sichtweisen traten in den Vordergrund: jene der „68er-Revolution“ und die der Umweltbewegung.

Erstere ging von den Studierenden aus, erfasste jedoch rasch weite akademische Kreise, Künstler und freischwebende Intellektuelle. Diese Überlegungen basierten vor allem auf Gedanken Herbert Marcuses²⁴ und kreisten um die Manipulation des Menschen im Spätkapitalismus durch „Konsumterror“. Jene gelinge derartig perfekt, dass sich das Individuum seiner Entfremdung überhaupt nicht bewusst werde. Nur durch (Gegen-)Gewalt sei es möglich, dem System die Larve vom Gesicht zu reißen.

Nun musste diese Geisteshaltung, die in sehr viele Lebensbereiche diffundiert war, zwar nach einiger Zeit an den sozialen Realitäten zerbrechen, aber eine gewisse Grundströmung der militanten Gegnerschaft gegen das kapitalistische System blieb erhalten und tritt periodisch immer wieder an die Oberfläche – wie etwa im jüngsten Kampf gegen die „Globalisierung“.

Noch nachhaltiger wirkte die gleichfalls um diese Zeit entstandene Umweltbewegung. Am Anfang stand das Weltmodell des „Club of Rome“, das den Untergang der Zivilisation als Folge des Wirtschaftswachstums für den Beginn des neuen Jahrtausends voraussagte.²⁵ Diese Ankündigung löste in breiten Kreisen des Mittelstandes einen Sturm der Begeisterung aus. Obwohl Ökonomen die völlig willkürlichen Annahmen dieser „Weltmodelle“ als „schamlosen Unsinn“ identifizierten,²⁶ blieb ihre Faszination lange Zeit erhalten. Noch heute schreiben die meisten

Journalisten nur mit Ehrerbietung darüber.

Zwar setzten sich auch in diesem Fall allmählich die Realitäten durch, doch die Umweltbewegung blieb ein bestimmender Faktor des politischen Lebens. Die daraus hervorgegangenen grünen Parteien sind etabliert, haben sich freilich insofern zurückgenommen, als die ursprünglich radikale Kritik am ökonomischen System einer grundsätzlichen Akzeptanz gewichen ist. Doch auch hier bleibt ein skeptischer Grundton erhalten.

Und diese historischen Bewegungen bestimmen heute in hohem Maß die europäische Institutionenstruktur. Diese lässt sich etwa in folgender Weise nachzeichnen: Da besteht insbesondere im höheren Mittelstand eine diffuse Reserve gegenüber dem „Kapitalismus“ – faktisch also gegenüber der Industriegesellschaft, die Furcht vor ihren Auswirkungen auf die Umwelt. Das gilt weniger für konkrete Gefährdungen, die ja bekämpft werden könnten, sondern es existiert eine vage Angst vor dem wissenschaftlichen Fortschritt. Das Erschließen neuer Möglichkeiten erweckt zunächst Misstrauen und provoziert den Ruf nach deren Beschränkungen. Deren Verträglichkeit steht an der Spitze. Wolfgang Schäuble (2003) hat das kürzlich in der „Zeit“ mit folgenden Worten charakterisiert: „Wenn wir fragen, wie man Erfolg am sinnvollsten gerecht und sozial verträglich verteilt, vergessen wir dabei zunehmend den ersten Schritt, nämlich erst einmal Erfolg zu haben.“

Die Konsequenzen, die sich aus der Dominanz der beschriebenen Ideologien in der Realität ergeben, seien am österreichischen Beispiel demonstriert; zunächst weil es nahe liegt, dann aber auch, weil die Umweltpräferenz

hier besonders stark ausgeprägt ist. Ihre Folgen betreffen zunächst das Humankapital. Die Aversion gegen Naturwissenschaften und Technik führt dazu, dass die Hörerzahl an den technischen Universitäten seit Jahren zurückgeht. Als Konsequenz dieses Rückganges entstand bereits eine absolute Knappheit an Technikern in Österreich.

Das gilt nicht unbedingt für die anderen Naturwissenschaften. Doch stehen die Forscher in diesen Bereichen ständig dem Problem gegenüber, sich mit Angriffen auseinander setzen zu müssen, welche die Entstehung massiver Gefahren durch die Resultate ihrer Arbeit behaupten. Nun muss man kein Wort darüber verlieren, dass jeder Forscher mögliche negative Auswirkungen seiner Studien im Auge zu behalten hat. Doch entsteht in den letzten Jahren der Eindruck, dass solche geradezu kreierte werden.

Als Beispiel mag die Einstellung zur Gentechnik gelten. Die USA haben bei der World Trade Organization eine Klage gegen die EU eingebracht, weil diese den Import bestimmter gentechnisch manipulierter Produkte untersagte. Die Klage war erfolgreich, da kein Nachweis über irgendwelche Gefährdung erbracht werden konnte. In Österreich erhoben sich sofort Stimmen, den Import solcher Güter trotzdem zu untersagen; sicherlich aber die Aussaat gentechnisch veränderter Pflanzen zu verbieten, selbst wenn die EU solches – limitiert – gestatten sollte.

Ökonomisch bedeutet diese Vorgangsweise, dass den Produzenten Kostensenkungen verwehrt werden, Konsumenten höhere Preise zahlen müssen und der österreichischen Wissenschaft Arbeitsgebiete beschränkt werden.

In hohem Maß bestimmt diese Ideologie aber die Politik schlechthin. So wurde die Außenpolitik der großen Koalition in den neunziger Jahren durch den theatralischen Kampf gegen das tschechische Atomkraftwerk Temelin gekennzeichnet. Natürlich blieb dieser in der Sache völlig erfolglos, vergiftete aber die ursprünglich freundschaftliche Atmosphäre zwischen beiden Ländern. Glücklicherweise scheint sich diese fatale Politik nicht allzu stark auf die Wirtschaftsbeziehungen ausgewirkt zu haben – die österreichischen Investoren sind in der Tschechischen Republik wohl etabliert –, doch förderlich dafür erwiesen sie sich gewiss nicht.

Fehlallokation der Ressourcen

Besonders die Verkehrsinfrastruktur litt unter der neuen Ideologie. In dieser Atmosphäre wurden Umweltverträglichkeitsprüfungen derart exzessiv gestaltet, dass insbesondere Straßenbauprojekte endlos hinausgezögert oder überhaupt nicht realisiert wurden oder wie das der Direktor des Instituts für Höhere Studien Felderer formulierte „Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein Horror für jeden betroffenen Betrieb.“²⁷ Um diese Hürden zu umgehen, wichen die Investoren häufig von Autobahnen auf Schnellstraßen aus, weil sich für diese die Bewilligungsverfahren als einfacher erwiesen.

Als Beispiel für diese Gegebenheiten sei hier auf die – lediglich 20 km lange – Autobahnverbindung mit Pressburg verwiesen. Obwohl die Wirtschaftspolitik nach der „Wende“ des Jahres 1989 hätte bedenken müssen, dass in diesem Raum eine neue industrielle Agglomeration entstehen könnte, wurde die Verbindung durch die Parndorfer Senke aus ökologischen Gründen nicht in Angriff genommen. Erst heute,

da man das Entstehen von Industrielustern in der Slowakei und den Ausschluss von Wiener Zulieferern infolge unzureichender Verkehrsverbindung nicht mehr übersehen kann, werden die Arbeiten begonnen.

Ähnliches widerfuhr der Wiener Südumfahrung. Wiewohl alle Großstädte der westlichen Welt von einem Autobahnring umschlossen sind, existieren in Wien davon nur Fragmente. Und trotzdem die Tangente Wiens von allen Straßen Österreichs am meisten befahren wird, war es mehr als 20 Jahre nicht möglich, eine Entlastungsschnellstraße zu errichten. Überflüssig zu betonen, dass diese Umfahrung, weil sie einen Zipfel der Lobau durchschneidet, mit gigantischen Kosten durch einen Tunnel geführt werden muss.

Dem Bereich der Infrastrukturpolitik wäre auch die Verkehrspolitik zuzuordnen. Diese steht seit Jahrzehnten unter dem Wahrspruch: „Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene“. Es ficht weder die Umweltaktivisten, noch die Politiker in irgendeiner Weise an, dass sich gleichfalls seit Jahrzehnten, trotz massiver Bahnsubventionen, genau der gegenteilige Prozess vollzieht.

Bis Mitte der siebziger Jahre erfolgten die Investitionen dieses Wirtschaftsgebietes im Wesentlichen nachfrageorientiert – Straßen wurden dort gebaut, wo der größte Bedarf nach Transportleistungen entstanden war.²⁸ Nach der „Erdölpreiskrise“ änderte sich die Verkehrspolitik. Zunächst wurde eher aus energiepolitischen Gründen 1976 die Kfz-Steuer verdoppelt und die zusätzlichen Steuereinnahmen für den Ausbau des Personennahverkehrs auf der Schiene zweckgebunden. Schon umweltpolitisch motiviert schien die Aufhebung der Zweckbindung für die Mineralölsteuer. Der Wandel zur an-

gebotsorientierten Infrastrukturpolitik führte zu einem Einbruch der Investitionen in das hochrangige Straßennetz. Selbst das gesteigerte Verkehrsaufkommen durch die Ostöffnung zog keine entsprechenden Reaktionen nach sich. Der Straßenbau beschränkte sich auf Lückenschluss, Schallschutzwände und Lärmschutztunnel.²⁹ Das hatte den miserablen Zustand der wichtigsten Verkehrsschlagadern Österreichs zur Folge. Demgegenüber beschloss der Nationalrat 1989 das Hochleistungsstreckengesetz, mit dem die Kapazitäten der Bahn erweitert und die Reisegeschwindigkeit erhöht werden sollte.

Tabelle 2: Infrastrukturinvestitionen in Schiene und Straße

	Bundesstraßen	Bahn
	Mio. Schilling	
1983	11.962	10.688
1984	11.211	10.063
1985	11.497	9.722
1986	10.769	9.239
1987	8.708	7.505
1988	8.284	8.595
1989	7.692	10.243
1990	8.450	13.262
1991	7.174	11.516
1992	6.509	13.431
1993	6.247	15.454
1994	6.497	9.577
1995	5.409	7.210
1996	5.282	8.321
1997	6.322	9.807
1998	7.543	13.484
	Mio. Euro	
1999	560,8	1.119,5
2000	565,6	1.201,1
2001	716,5	1.072,1
2002	696,9	1.190,4

Quelle Statistik Austria; Geschäftsberichte der ÖBB, ASFINAG und SCHIG.

Diese politischen Entscheidungen bestimmten das Verhältnis der Investitionen zwischen den beiden Verkehrsträgern. Hatten jene in die Straßen bis 1987 die Bahninvestitionen noch geringfügig übertroffen, so verkehrte sich nunmehr das Verhältnis. Erstere gingen seit 1984 tendenziell auch absolut zurück. Wiewohl diese Ausgaben ab 1997 wieder zu steigen begannen, blieben sie unverändert weit unter den Schieneninvestitionen. Die Investitionen in das hochrangige Straßennetz erreichten seit 1999 nur etwa die Hälfte dieser.

Das Verhältnis der Investitionen reflektierte in keiner Weise das Aufkommen der beiden Verkehrsträger. Im Jahr 2000 entfielen 82,2% des Personenverkehrs auf Autobahnen sowie Schnellstraßen und 17,8% auf die Schiene; im Güterverkehr betrugen die Anteile 56,6% und 43,4%.

Der 2002 vorgestellte Generalverkehrsplan Österreich sieht für die folgenden 20 Jahre ein Investitionsvolumen der Verkehrsinfrastruktur von insgesamt 45,2 Mrd. Euro vor. Davon sollen 29,9 Mrd. Euro auf die Schiene, 15,0 Mrd. Euro auf die Straße und 0,3 Mrd. Euro auf die Donau entfallen. Da aber 7,5 Mrd. Euro den Bundesstraßen (B) gewidmet werden,

beträgt das Verhältnis der geplanten Investitionen zwischen Autobahn und Schnellstraßen einerseits sowie der Schiene andererseits 1:4. „Angesichts dieser Relationen und des bestehenden Wachstumsvorsprunges des Verkehrs auf Autobahnen und Schnellstraßen muss es zu einschneidenden Änderungen in der künftigen Verkehrsentwicklung kommen, damit der GVP-Ö nicht zu großen Fehlallokationen von Investitionsmitteln führt.“³⁰

Ein weiterer Schwerpunkt der österreichischen Verkehrspolitik lag in der Beschränkung des Transitverkehrs auf der Straße. In erster Linie betroffen davon war die Brennerautobahn. Die starke Belastung dieser österreichischen Verbindung resultierte zum Teil daraus, dass die Schweiz, die über die kürzeste Nord-Südverbindung nach Italien verfügt, den Lkw-Verkehr limitierte. Lange Zeit blieb dort der Transport mit Lastkraftwagen bis maximal 28 t Gesamtgewicht beschränkt. Erst ab 2001 wurde diese Grenze infolge eines Abkommens mit der EU auf 34 t und ab 2005 auf 40 t erhöht. Überdies verpflichtete sich die Schweiz, eine „Neue Eisenbahn-Alpen-Transversale“ (NEAT) zu errichten, die zu einem Teil durch die Straßenmaut finanziert wird.

Die österreichische Politik zur Ver-

Tabelle 3: Verkehrsleistungen auf Autobahnen, Schnellstraßen und dem Schienennetz 2000

		Autobahnen und Schnell- straßen	Schiene	Insgesamt
Personenverkehr	Mrd. pkm	37,9	8,2	46,1
	Anteile in %	82,2	17,8	100,0
Güterverkehr	Mrd. tkm	22,3	17,1	39,4
	Anteile in %	56,6	43,4	100,0
Insgesamt	Mrd. ekm	60,2	25,3	85,5
	Anteile in %	70,4	29,6	100,0

Quelle: Puwein, W., Finanzierung der Bahninfrastruktur durch Querfinanzierung von der Straße, WIFO, Wien, 2004, S. 19.

kehrsreduktion richtete sich allerdings nicht gegen die Schweiz, sondern stets gegen die EU. Diese Vorgangsweise erwies sich nicht nur deshalb als verfehlt, weil der Alpen transit für Italien einen lebenswichtigen und für Deutschland einen relevanten Faktor darstellt, sondern weil der freie Warenverkehr und die freie Wahl des Transportmittels zu den Grundprinzipien der Gemeinschaft zählen.

Die verschiedenen Bürgerinitiativen gegen den Transitverkehr resultieren auch daraus, dass die Bevölkerung niemals von der Regierung oder den zuständigen Behörden über die Realitäten aufgeklärt wurde. Seit mehr als 30 Jahren versichern alle Verkehrsminister, die Verlagerung des Warenverkehrs auf die Bahn sei ihr vornehmstes Anliegen, wiewohl sich realiter in Österreich wie in ganz Europa – wie schon gesagt – trotz massiver Subventionen genau das Gegenteil vollzieht. Die technisch-organisatorischen Vorteile des Straßenverkehrs sind derartig groß, dass nur exorbitante Kostensteigerungen für den Lkw-Transport, Fahrverbote, Gewichtsbeschränkungen oder Kontingentierungen eine solche Verlagerung bewirken könnten. Zwar erlaubt die neue Wegekostenrichtlinie der EU einen Mautzuschlag von 25% zur Querfinanzierung der Bahn, doch würde dieser vor allem den Regionaltransport belasten und fällt für den Fernverkehr kaum ins Gewicht.

Ähnliche Charakteristika prägen die österreichische Energiepolitik. Diese wurde nach dem Zweiten Weltkrieg durch den massiven Ausbau der heimischen Energiereserven, vor allem der Wasserkraft, gekennzeichnet. Den ersten Bruch darin verursachte die Volksabstimmung über das Kernkraftwerk Zwentendorf. Die Ablehnung der Atomkraft durch die Stimmbürger führ-

te dazu, dass die bereits fertig gestellte Anlage stillgelegt wurde. Damit war eine Möglichkeit der Energieentwicklung ausgeschlossen.

Der zweite Bruch erfolgte mit den Protestaktionen gegen das geplante Wasserkraftwerk Hainburg. Dieses hätte nicht nur der Energiegewinnung dienen, sondern auch die Donausohle für die Schifffahrt stabilisieren sollen. Danach kam der Kraftwerksbau in Österreich allmählich völlig zum Erliegen.

Seit den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts konzentrierte sich die österreichische Energiepolitik auf die Förderung „erneuerbarer“ Energie. Dazu zählen Windräder, Hackschnitzelverwertung, kleine Wasserkraftwerke, Erdwärme u. ä. Bemerkenswerterweise produzieren größer dimensionierte Wasserkraftwerke nach den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen in Österreich keine erneuerbare Energie. Da alle die angeführten Energieerzeugungen unter Marktbedingungen nicht konkurrenzfähig wären, wird ihr Bau von der öffentlichen Hand subventioniert und die Energieunternehmen sind verpflichtet, deren Strom zu einem überhöhten Preis abzunehmen. Nach Angaben der Energie-Control GmbH liegt derzeit der Marktwert des erzeugten Stroms bei 3,3 Cent je kWh, wogegen der Einspeisetarif für Ökostromerzeugung 16,5 Cent je kWh beträgt. Daher werden die Verbraucher damit massiv belastet³¹).

Auch in diesem Fall informiert man die Öffentlichkeit völlig unzulänglich, indem der Eindruck erweckt wird, die „erneuerbare“ Energie könne einen relevanten Beitrag zur Deckung des Inlandsverbrauches leisten. Sieht man vom Brennholz, das seit Jahrzehnten einen bemerkenswert konstanten Anteil erbringt, den Holzabfällen und der Industrieabläufe ab, dann deckt die

Ökoenergie nur 4,2% des Verbrauches. Von dort her eine spürbare Entlastung der Energieversorgung zu erwarten, scheint – zumindest nach dem gegenwärtigen und absehbaren Stand der Technik – reine Illusion.

Dazu kommt, dass etwa Windräder zur Energieerzeugung überhaupt ungeeignet sind. Zunächst, weil hierzulande Winde sehr unregelmäßig wehen, dann, weil sie die Landschaft verschandeln und schließlich wegen der erratischen Erzeugung zusätzliche Reservekapazitäten anderer Energieträger erfordern.

Da der Verbrauch elektrischer Energie selbst bei schleppender Wirtschaftsentwicklung ständig wächst, veränderte sich Österreichs Position am internationalen Markt. Nachdem Jahrzehnte hindurch im Handel mit Strom Überschüsse erzielt worden waren, entstanden nunmehr Defizite. Gegenwärtig existieren auf dem europäischen Markt eher Angebotsüberschüsse. Längerfristig könnten jedoch angesichts stetig steigender Strom-

nachfrage Knappheiten mit steigenden Preisen entstehen.

Antiwachstumspolitik

Versucht man, die ökonomischen Konsequenzen dieser Politik zusammenzufassen, dann ergibt sich Folgendes: Zunächst werden Investitionen be- oder verhindert, vorhandene Mittel nicht nachfragewirksam eingesetzt, also die Investitionsquote *ceteris paribus* gesenkt. Weiters kommt es durch die beschriebene Infrastruktur-, Verkehrs- und Energiepolitik zu einer massiven Fehlallokation der Ressourcen, d. h. die eingesetzten Mittel erzielen einen suboptimalen Wachstumseffekt. Es handelt sich dabei keinesfalls um kurzfristige Anreize, sondern großteils um jahrzehntelang fortgeführte Fehlinvestitionen. Diese schlagen sich im Verkehr auch in Kosten nieder, die durch mangelnde Straßenverbindungen (Pressburg) oder durch Staus sowie Unfälle entstehen.

Nun entwickelt sich die Leistungsbi-

Tabelle 4: Bruttoinlandsverbrauch von Energie und Alternativenenergien im Jahr 2003

	In TJ	In % des Bruttoinlandsverbrauchs
Erneuerbare Energie	142.123	10,1
Brennholz	71.782	5,1
Holzabfälle	39.578	2,8
Ablaugen	23.553	1,7
Grüne Energie	7.210	0,5
Geothermie	768	0,1
Solarenergie	3.297	0,2
Deponiegas	528	0,0
Klärgas	745	0,1
Biogene Brenn- und Treibstoffe	512	0,0
Wind	1.318	0,1
Photovoltaik	42	0,0
<i>Bruttoinlandsverbrauch insgesamt</i>	<i>1.401.344</i>	<i>100,0</i>

Quelle: Statistik Austria.

lanz, lange Zeit ein Schwachpunkt der österreichischen Wirtschaft, in jüngerer Zeit günstig. Aber das kann sich, gerade angesichts der Verteuerung von Erdöl und Erdgas, ändern. Es erscheint daher leichtfertig, wenn sich die Wirtschaftspolitik auf marginale Energieproduktionen konzentriert und nicht die naturgegebenen Vorteile der Wasserkraft ausnützt.

Berücksichtigt man noch die notorischen Agrarsubventionen, dann gelangt man zu der ernüchternden Einsicht, dass ein Großteil der staatlichen Wirtschaftspolitik implizit darauf abzielt, das Wirtschaftswachstum zu verringern.

Nun stellt sich die Frage: Kennen die USA solche Erscheinungen nicht? Umso mehr, als schließlich auch die beschriebenen Strömungen, wie ja alles nach 1945, aus den USA kamen (lediglich der Konsum und in der Folge auch der Anbau von Wein gingen in die entgegengesetzte Richtung). Der Umweltgedanke entstand mit dem „*Greening of America*“, und die Anti-Vietnam-Bewegung diente der 68er-Revolution als Vorbild. Die Bedeutung beider scheint aber seit den achtziger Jahren zurückgegangen zu sein. Mit der Ära Reagan setzten sich in der wirtschaftspolitischen Diskussion die *Supply Side Economics* durch. Um diese ist es zwar indessen still geworden, aber die Neoklassik bestimmt nach wie vor das wirtschaftspolitische Klima des Landes. Was immer man von diesen Gegebenheiten halten mag, gewiss ist, dass die beschriebenen europäischen Verhaltensweisen in den USA heute eine geringe Rolle spielen.

Es ist daher nicht von der Hand zu weisen, dass sich die unterschiedliche *Performance* der europäischen und der US-amerikanischen Wirtschaft aus der unterschiedlichen Institutio-

nenstruktur erklärt. Hierbei zeigen sich auch die Parallelen zur englischen Wirtschaft in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. In beiden Fällen vollzog sich ein grundlegender Wandel der Institutionenstruktur. Große Teile der Oberschicht lehnten die Industriegesellschaft ebenso ab, wie den technischen Fortschritt. Damit konnten die personellen Ressourcen des Landes nur teilweise ausgeschöpft werden. Die Wirtschaftspolitik vernachlässigte die Infrastruktur, insbesondere die Industrie musste zusätzliche Belastungen in Kauf nehmen.

Sicherlich gilt auch hier, dass der fundamentale Charakter des sozialen Wandels zur Industriegesellschaft dadurch nicht rückgängig gemacht werden kann. Natürlich ändert sich nichts daran, dass alle westeuropäischen Länder hoch entwickelte Industriestaaten bleiben, umso mehr, als Unternehmer wie Unselbstständige von den beschriebenen Ideologien kaum infiziert sind. Die geschilderten Veränderungen der Institutionenstruktur sind ein Oberflächenphänomen. Aber sie könnten ausreichen, um die mittel- bis langfristigen Unterschiede im Wachstumstempo zwischen den beiden Regionen zu erklären.

Zusammenfassung

Die relative Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in England im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts gab den Nationalökonomern Rätsel auf. Der Wirtschaftshistoriker M. J. Wiener versucht, das Phänomen aus der veränderten Institutionenstruktur zu erklären. Anstelle eines sozialen Leitbildes, das an Naturwissenschaft und ökonomischer Effizienz orientiert war und die führende Rolle Englands in der Industriellen Revolution erklärte, trat jenes

des *Gentleman*, des Aristokraten, der sich auf seinen Gütern dem rustikalen Wohlleben widmet und die produktive Arbeit verachtet.

Die vorliegende Untersuchung stellt die Frage, ob die Wachstumsverlangsamung Europas in den letzten Jahren nicht einer ähnlichen Entwicklung zuzuschreiben sei. Die auf technischen und wirtschaftlichen Fortschritt konzentrierte Atmosphäre des „goldenen Zeitalters“ wurde dort durch die Revolution der „Achtundsechziger“ sowie der Umweltaktivisten abgelöst. Dadurch entstand vor allem in den Oberschichten eine technik- und wirtschaftsfeindliche Atmosphäre, die einerseits zu Beschränkungen des Humankapitals, Behinderung von Investitionen, aber auch zu einer unzweckmäßigen Wirtschaftspolitik führte. In Österreich sind es, neben der traditionellen Agrarpolitik, vor allem der Infrastrukturausbau, die Verkehrs- und Energiepolitik, die zu einer massiven Fehlallokation der Ressourcen führen. Es ist zu vermuten, dass alle diese Einflüsse das, im Vergleich zu den USA, schwache europäische Wachstum erklären.

Anmerkungen

- ¹ Die Grundlinien dieser Studie wurde am 14. Weltkongress der International Economic Association vom 29. August bis zum 2. September 2005 in Marrakesch präsentiert.
- ² Sinn, H.-W., Die rote Laterne. Die Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche und die notwendigen Reformen, in: ifo-Schnelldienst 23 (2002).
- ³ Marterbauer, M.; Walterskirchen, E., Bestimmungsgründe der Lohnquote und der realen Lohnstückkosten, in: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung 75/2 (2002).

- ⁴ Butschek, F., Europa und die Industrielle Revolution (Wien – Köln – Weimar 2002) 164.
- ⁵ McNeill, W. H., The Rise of the West. A History of the Human Community (Chicago 1963) 734.
- ⁶ Jacob, M. C., The Cultural Foundation of Early Industrialization: A Prospect, in: Berg, M.; Bruland, K. (Hrsg.), Technological Revolutions in Europe. Historical Perspectives (Cheltenham – Northampton 1998) 69.
- ⁷ Maddison, A., The World Economy: A Millennial Perspective (Paris 2001) 94.
- ⁸ Pollard, S., Britain's Prime and Britain's Decline. The British Economy 1870 – 1914 (London 1989) 118.
- ⁹ Ebendort.
- ¹⁰ Maddison (2001) 100.
- ¹¹ Pollard (1989) 118.
- ¹² Bairoch, P., Economics and World History, Myth and Paradoxes (New York 1993) 77.
- ¹³ Pollard (1989) 260.
- ¹⁴ Wiener, M. J., English Culture and the Decline of Industrial Spirit 1850 – 1980 (Cambridge 1981, 2004).
- ¹⁵ Pollard (1989) 228.
- ¹⁶ McNeill (1963) 735.
- ¹⁷ Wiener (1985) 84.
- ¹⁸ Klingender, F. D., Kunst und Industrielle Revolution (Dresden 1974).
- ¹⁹ Wiener (1985) 6.
- ²⁰ Pollard (1989) 235.
- ²¹ Eichengreen, B., Institutions and Economic Growth: Europe after World War II, in: Crafts, N.; Toniolo, G. (Hrsg.), Economic Growth in Europe since 1945 (Cambridge 1996); Eichengreen, B.; Iversen, T., Institutions and Economic Performance: Evidence from the Labour Market, in: Oxford Review of Economic Policy 4 (1999).
- ²² Pizzorno, A., Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict, in: Crouch, C.; Pizzorno, A. (Hrsg.), The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968 (London 1978).
- ²³ Butschek, F., The Interplay of Formal and Informal Institutions and Economic Growth. The Case of Austria, in: Ipsen,

- D.; Peukert, H. (Hrsg.), *Institutionen-ökonomie: Theoretische Konzeptionen und empirische Studien* (Frankfurt/Main 2002); Chaloupek, G., *Sozialkapital und Sozialpartnerschaft*, in: *SWS-Rundschau* 3 (2003).
- ²⁴ Marcuse, H., *Der eindimensionale Mensch* (Neuwied und Berlin 1967).
- ²⁵ Meadows, D., *Die Grenzen des Wachstums* (Stuttgart 1972).
- ²⁶ Beckerman, W., *Economists, Scientists and Environmental Catastrophe*, in: *Oxford Economic Papers* 3 (1972); Beckerman, W., *In Defence of Economic Growth* (London 1974).
- ²⁷ „Die Presse“ (24.3.2006).
- ²⁸ Puwein, W., *Investitionen in die Bahn- und Straßeninfrastruktur*, in: *WIFO-Monatsberichte* 72/8 (1999).
- ²⁹ Puwein, W., *Finanzierung der Bahninfrastruktur durch Querfinanzierung von der Straße* (WIFO, Wien 2004) 14.
- ³⁰ Ebendort 18.
- ³¹ Boltz, W., *Energie-Control GmbH, Gendarstellung*, in: *Ökoenergie* 59 (2005) 2.

BÜCHER

Umweltökonomik und -politik

Rezension von: Hermann Scheer, *Energieautonomie: Eine neue Politik für erneuerbare Energien*, Verlag Antje Kunstmann, München 2005, 316 Seiten, € 19,90;
 Michael Common, Sigrid Stagl, *Ecological Economics: An Introduction*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, 560 Seiten, broschiert, € 46,87;
 Niko Paech, *Nachhaltiges Wirtschaften jenseits von Innovationsorientierung und Wachstum: Eine unternehmensbezogene Transformationstheorie*, Metropolis, Marburg 2005, 473 Seiten, € 38.

Eine Merkwürdigkeit der jüngsten Zeit besteht darin, dass das Wissen über die Unhaltbarkeit unseres Umgangs mit dem Planeten Erde von der rein phänomenologischen Seite gesehen (Hurrikane, Abschmelzen der Polkappen usw.) ständig zunimmt, aber andererseits der (modelltheoretisch wohl kasernierten) Umweltökonomie zunehmend geringere Beachtung geschenkt wird und sich auf Umweltfragen konzentrierende Volks- und Betriebswirte feststellen müssen, dass ihre Schwerpunktsetzung bei Bewerbungen auf Professuren sich seit geraumer Zeit als Nachteil herausstellt. Auch in der öffentlichen Diskussion steht die Umweltfrage nicht an vorderster Stelle.

Dennoch sind in letzter Zeit einige beachtliche Beiträge erschienen, von denen einige kurz vorgestellt werden sollen. Scheers Buch wirbt – wie der Untertitel bereits nahe legt – für eine neue Politik für erneuerbare Energien, deren Durchsetzung er sich als Mitglied des deutschen Bundestages und seit 1988 als Präsident von EUROSOLAR mit aller Kraft widmet. Das Buch stellt neben dem erneuten Nachweis der Möglichkeit einer vollständig anderen Energiewirtschaft eine Art Aktualisierung seines im gleichen Verlag erschienenen Buches „Solare Weltwirtschaft“ (2002) dar. Ohne Kompromisse an den zur Selbstberuhigung neigenden Zeitgeist stellt er gleich zu Anfang klar, dass die Zuwachsraten bei fossiler Energienutzung immer noch deutlich höher als bei erneuerbaren Energien liegen. Trotz der mittlerweile zum guten Ton gehörenden grundsätzlichen unverbindlichen Zustimmung zu erneuerbaren Energien, zehn politischer Weltkonferenzen zum Klimaschutz, dem Kyoto-Protokoll und unzähliger Konferenzen, die der Autor Revue passieren lässt, steht fest: „Der fossile Weltenergieverbrauch wuchs rasanter als je zuvor ... Diese [von ihm detailliert vorgestellten] Zahlenverhältnisse verraten, dass die Welt mit wachsendem Tempo auf ein Debakel zuläuft“ (S. 10).

Bei der Ursachenanalyse, die ein schönes Beispiel für eine alternative *public choice*-Analyse darstellt, spielt der nach der Scheinliberalisierung der Energiemärkte noch gestiegene Einfluss der etablierten Energiekonzerne auch in den USA eine bedeutende Rolle, die kein wirkliches Interesse an einem Umsteuern haben, denn „(d)ie Zahl vorfinanzierter Großinvestitionen ist immer ungefähr so

groß wie die der abbeschriebenen. Es gibt deshalb nie *den* einen Zeitpunkt, den fahrenden Zug anzuhalten“ (S. 89). Sehr deutlich arbeitet Scheer aber auch die hier leider nicht nachzuzeichnenden mentalen Hürden heraus, die die gesellschaftlichen Funktionsebenen nahezu geschlossen teilen, da sie die monolithische Struktur der Fixierung auf fossile Kraftstoffe und die kulturelle Hegemonie des Überkommenen als unabänderlich hinnimmt.

Entsprechend der evolutionsökonomischen Analyse der Pfadabhängigkeit stellt er hinsichtlich des früheren fossilen Bifurkationspunktes die Frage, wie wohl die energetische Entwicklung verlaufen wäre, hätte sich nicht die Dampfmaschine des J. Watt, sondern um 1870 die des Franzosen A. Mouchot, die mit einem Sonnenparabolspiegel betrieben wurde, durchgesetzt.

Scheer stellt in seinen Überlegungen auch plausibel den Zusammenhang zwischen den Problemen des Klimas, der Armut, des Atomstroms, des Wassers, der Landwirtschaft und der Gesundheit her. Er entzaubert die vorgeschlagenen Wege der emissionsfreien Kohlekraftwerke, der Kernfusion und der Wasserstoffwirtschaft und erläutert, inwiefern atomare und fossile Energien den größten Subventionsfall der Weltgeschichte darstellen.

Nur zwei Aspekte seines Buches können noch angesprochen werden (und z. B. nicht seine detaillierte Kritik des Kyoto-Protokolls, S. 181ff): Die Kritik globaler Verhandlungslösungen, bei denen ein unüberbrückbarer Widerspruch zwischen Konsens und Beschleunigung besteht, und die Erkenntnis, dass nur unilaterale Initiativen den Energiewechsel vorantreiben können. „Keine technologische Revolution der Wirtschaftsgeschichte, die weltweite Breitenwirkung erzielte, ist über internationale Verhandlungen mit dem Ergebnis quotierter Einführungsverpflichtungen und gemeinsamer Bilanzierungsregeln zustande gekommen. Sie gingen auch meist nicht von Regierungen aus, sondern gründeten auf privater Initiative“ (S. 166).

Eine der stärksten Partien des Buches liegt in der Beschreibung der geistigen Großwetterlage des Umweltdiskurses: die Partikularisierung des ganzheitlichen Umweltgedankens in einer einerseits eng umgrenzten Umweltökonomie, in der sich aber vieles in einem Meer der unübersichtlichen Komplexität verflüchtigt, die Schwächung der Umwelt-NROs durch ihre Integration in Verhandlungen und durch Regierungen und schließlich die merkwürdige Ambivalenz beim Durchschnittsmenschen zwischen Fühlen der und Wissen um die energetische Weltkrise (z. B. beim Tanken) einerseits und die nihilistisch-fatalistische Erkenntnisverweigerung und Taktiken der Gewissensentlastung andererseits, die oft zu neurotischen Wertespaltungen führt: „Klimaschutz *und* massenhafte Billigflüge“ (S. 227).

Common und Stagl legen eine beeindruckende Einführung in die Umweltökonomie vor. Obwohl ihre Grundlegung keine Vorkenntnisse erfordert, besticht ihr Lehrbuch durch das Niveau, den konsistenten Aufbau des Buches, die Breite des Ansatzes, die klare Sprache und Lesbarkeit, die Fähigkeit, auch komplizierte Sachverhalte verständlich darzustellen und schließlich das spürbare intellektuelle Engagement für das Leben auf unserem Planeten. Die Stärken des Buches treten bereits im einführenden, zwanzig Seiten umfassenden, ersten Kapitel zutage. Nach einer Definition von Ökonomie und Ökologie und die Einbettung der Ökonomie in die Umwelt erfolgt eine sehr kurze Dogmengeschichte und

eine Diskussion des Verhältnisses von Wissenschaft und Ethik, die auch klare Unterschiede zwischen der neoklassischen und der Umweltökonomie etwa in Hinsicht auf den Einbezug der organischen und anorganischen Umweltbedingungen, die Bedeutung eines utilitaristischen Standpunktes und zentrale Differenzen zwischen einer neoklassischen und einer umweltökologischen Herangehensweise bezüglich der zentralen Zielfunktion (Effizienz versus Tragfähigkeit), der (Nicht)Antastbarkeit der Konsumentensouveränität und der Bedeutung der Verteilung(sgerechtigkeit).

In allen Kapiteln folgt am Ende des Textes eine kurze Zusammenstellung und Definitionen der wichtigsten Begriffe, weitere Literaturhinweise, Fragen zur Diskussion und die Angabe von *Websites* (wohl mit einer gewissen Überbetonung der von den Autoren oft in den Vordergrund gestellten *International Society for Ecological Economics*). Am Ende des Buches steht ein (etwas spärlicher, aber dennoch) hilfreicher Index. Das Buch ist durchgehend sprachlich und was die Schaubilder usw. angeht gründlich durchgearbeitet, von marginalen Fehlern abgesehen (so wird z. B. R. Heilbroner konsequent falsch geschrieben).

In Kapitel zwei werden v. a. grundlegende Erkenntnisse über die Litho-, die Hydro-, die Bio- und die Atmosphäre vermittelt. Der Systembegriff wird eingeführt, das Entropiegesetz ausgeführt, Tiere und Pflanzen als offene Systeme vorgestellt und die Konzepte der Ökosysteme, der Gleichgewichte, der Dynamik, der Resilienz und der Evolution erläutert. Kapitel drei beschreibt den säkularen Einfluss des Menschen in verschiedenen Wirtschaftssystemen auf die Umwelt (Jäger/Sammler, Landwirtschaft, die industrielle Revolution, die Bevölkerungsentwicklung) und hebt die Bedeutung der kulturellen Evolution hervor. In Kapitel vier wird die Ökonomie in Beziehung zur Umwelt in einem gelungenen Überblick eingeführt, die verschiedenen Funktionen der Umwelt für die Ökonomie und die potenziellen Belastungen der Umwelt durch die Ökonomie werden in vorbildlicher Übersichtlichkeit herausgearbeitet.

Teil zwei des Buches (S. 125ff) ist der ökonomischen Aktivität gewidmet, Kapitel fünf befasst sich zunächst mit *economic accounting*. Man kann sich fragen, ob der nicht einfache Einstieg über elementare Zusammenhänge der Input-Output-Analyse wirklich nötig ist, aber dieses Analyseinstrument ist für eine ökologische Herangehensweise wohl prinzipiell unabdingbar zur Berechnung von Belastungsprofilen. Im Folgenden werden allgemein die Berechnung des BIP und dann ausführlich die bekannten Schwächen seiner Ermittlung wie die Vernachlässigung des Naturverbrauchs erörtert. Kapitel sechs diskutiert ökonomisches Wachstum und menschliches Wohlbefinden. Zunächst wird die internationale Ausprägung armer und reicher Länder herausgearbeitet und dann gefragt, woraus sich diese Ungleichverteilung erklärt. Auf fast zwanzig Seiten wird dann ein elementares Wachstumsmodell (Sparen, Investitionen, technischer Fortschritt) vorgestellt. Fraglich, ob dies nicht etwas zu viel des Guten ist, zumal darauf hingewiesen wird, dass das Modell mit den empirischen Daten nicht unbedingt in Einklang zu bringen ist und die Autoren an späterer Stelle generell hinsichtlich des neoklassischen Ansatzes fragen: „Why, indeed, have we spent so much time on it?“ (S. 323)

Zur Erklärung ökonomischen Wachstums werden dem Wachstumsmodell (nur) noch sichere Eigentumsverhältnisse als Wachstumsbedingung hinzugefügt,

sodass hier doch eine eng neoklassische Argumentation vorliegt. Im zweiten Teil des Kapitels wird die Frage aber neu aufgerollt und gefragt, ob Wachstum überhaupt wünschenswert ist. Es wird argumentiert, dass weltweites Wachstum längerfristig nicht tragfähig sei. Neue Ergebnisse der Glücksforschung werden vorgetragen, und es wird darauf hingewiesen, dass Wachstum nicht zwangsläufig Ungleichheit beseitigt. Die Autoren weisen aber auch darauf hin, dass eine Umverteilung des bestehenden Welt-BIP von den reichen Ländern einen Verzicht um 70% abfordern würde und die Armen nur auf 1/3 des Niveaus der Reichen kämen (S. 191). Insgesamt hinterlässt dieses wie auch insbesondere das folgende Kapitel sieben über Wachstum und Umwelt den Eindruck (siehe aber auch Kapitel acht versus Kapitel neun), dass die Autoren etwas unterschiedlicher Meinung sind und ein Autor mehr in Richtung Neoklassik und Wachstum tendiert, der andere mehr in Richtung notwendige Radikalumkehr und eine Abwendung vom Wachstum.

Natürlich könnte man es so sehen, dass dadurch die Argumente pro und kontra fair nebeneinander gestellt werden. Festzustellen ist aber auch, dass die Komposition des Kapitels letztlich ein desorientierender Ausdruck unser aller Ratlosigkeit ist: Keine Zukunft mit Wachstum, aber auch keine nachhaltige ohne Wachstum. Bei den Literaturquellen hätte man sich auch die Pioniere der Glücksforschung wie Easterlin und natürlich T. Veblens „Theory of the Leisure Class“ gewünscht,¹ wie überhaupt der ganze Theoriekanon des sogenannten Altinstitutionalismus in ihrem Buch trotz gedanklicher Wahlverwandschaft keine Rolle spielt.

Auf über vierzig Seiten behandelt Kapitel acht Tausch und Märkte. Offen mag bleiben, ob es angesichts der Vielzahl von Lehrbüchern zu diesem Thema nicht auch ein etwas kürzeres Kapitel getan hätte, ohne z. B. die genaue Berechnung des internen Zinsfußes. Das Kapitel ist ausschließlich neoklassisch, und insofern fehlt hier die gedankliche Interdisziplinarität, die das Buch ansonsten auszeichnet. Zwar wird eine kritische Sichtweise in Kapitel neun nachgeholt (siehe aber zum Arbeitsmarkt S. 312), aber z. B. bei der Diskussion der Mindestlöhne hätte man durchaus zeigen können, dass im Falle eines Monopsons sich ganz andere Ergebnisse einstellen können. Ein Hinweis auf alternative Arbeitsmarkttheorien hätte einen Brückenschlag zur Glücksfrage und intrinsischer Arbeitsmotivation (als eventueller Quasiersatz zu Wachstum und Lohn- und Konsumerhöhungen) erlaubt.

In Kapitel neun werden auf verständliche Art und Weise alle Formen des Marktversagens aufgeführt. Man hätte darauf hinweisen können, dass A. Smith selbst der *invisible hand* skeptisch gegenüberstand.² Auch die relativ ausgedehnte Darlegung zur intertemporalen Effizienz kann man für überzogen halten (S. 316ff), das Coase-Theorem hätte demgegenüber eine etwas extensivere Dar- bzw. Widerlegung verdient (S. 329). Die Antwort auf die abschließende entscheidende Frage, ob Märkte und Nachhaltigkeit vereinbar sind (S. 350-354), bleiben die Autoren zum Teil schuldig, da sie nur sagen, dass intertemporale Effizienz nicht gleich intertemporaler Gleichheit ist und in den Fällen der nicht-erneuerbaren Ressourcen und des angemessenen Niveaus der Emissionen ineffiziente Lösungen gewählt werden können, wenn man die Entscheidungen von den subjektiven Präferenzen der Wirtschaftssubjekte abhängen lässt. Wer könnte das bestreiten, eine Antwort auf ihre eigentliche Frage (sofern eine solche allgemein

möglich erscheint) geben sie nicht. Auch in diesem Punkt fährt das vergleichbare Lehrbuch von Daly und Farley einen klareren Kurs, indem sie darauf hinweisen, dass Märkte prinzipiell nicht geeignet sind, die *sustainable scale* (den jeweiligen Anteil, den die Ökonomie am Gesamtumweltsystem einnimmt³), zu bestimmen.

In Teil drei (S. 359ff) geht es um Steuerung (*governance*). Kapitel zehn behandelt die schwierige Frage, wie Politikziele im Umweltbereich vernünftig festgelegt werden können. Sie zeichnen institutionalisierte Initiativen um das Nachhaltigkeits- und Vorsichtsprinzip nach und zeigen, wie schwierig ihre Operationalisierung v. a. angesichts von Unsicherheit und Unkenntnis (*ignorance*) ist, ganz abgesehen von der offenkundigen Ambivalenz der Autoren (vergleiche ihre schwankenden Aussagen zu definitiven Grenzen auf den S. 376-377). „Early warning signs were generally ignored because the scientific basis was still weak“ (S. 395). So sehr diese Aussage gegen Ende des Kapitels zutrifft, so sehr fehlt doch im Buch auch eine Analyse zweier Aspekte, die bei Scheer deutlich hervortreten: Die Bedeutung von Interessengruppen, die den Staat kapern (siehe allerdings S. 405) und die desaströse Rolle von kulturell-mentalenen Sperren und Verdrängungen. Kapitel elf bringt – endlich – die umweltökonomischen Politikinstrumente (Steuern, Zertifikate usw.), deren Wirkungsweisen verständlich dargelegt werden. Das Kapitel fällt für den Geschmack des Rezensenten mit bis zur Zusammenfassung knapp dreißig Seiten im Vergleich etwas zu kurz aus. Von gerade in diesem Zusammenhang sinnvollen diagrammatischen Darstellungen wird eher weniger Gebrauch gemacht. Auch fehlt eine detaillierte Diskussion z. B. der außerordentlich frustrierenden Ausgestaltung und erwartbaren Ergebnisse des Kyoto-Protokolls,⁴ bei der die prinzipielle Leistungsfähigkeit des Instruments mit der konkreten institutionell-juridischen Ausgestaltung zu konfrontieren wäre. Man gewinnt den Eindruck, dass den Autoren ab Kapitel elf etwas die Puste ausging.

Teil vier (S. 443ff) befasst sich mit der internationalen Dimension, Kapitel 12 behandelt die Welt der Nationalstaaten. Neben multinationalen Arrangements, dem komparativen Kostentheorem und einer Kurzbeschreibung der Globalisierung findet sich ohne weitere Belege die These, dass die internationale Konkurrenz nicht zu einem Senkungswettlauf (*race to the bottom*) bei Umweltstandards führe (S. 462). Es wird ferner angemerkt, dass Weltwirtschaft auch ökologisch gesehen besser sei als Autarkie. Nicht diskutiert wird der mit internationaler Arbeitsteilung zwangsläufig exponenziell ansteigende Transportverkehr, der etwa in Form von Flugzeugabgasen (besonders in der Stratosphäre) massiv die Umwelt schädigt. Die kritische Seite wird (wieder einmal) nachgereicht, indem später Ergänzungen zu den WTO-Regeln gefordert werden, z. B. durch die „implementation of countervailing duties on countries with more lenient environmental regulations (the lax standard could be seen as an unfair subsidy)“ (S. 469). Es dürfte fast unmöglich sein, solche Regelungen im Rahmen der WTO zu implementieren.⁵

Der Leser gewinnt den Eindruck, dass nach den letzten Kapiteln der Bezug zum materialen Substrat des Wirtschaftens weitgehend verloren ging. Die abschließenden Kapitel 13 und 14 behandeln wohl auch aus diesem Grund auf kompetente Weise den Klimawandel und den Verlust der Biodiversität. Das Buch endet dennoch plötzlich, da ein abschließendes, zusammenschauendes Kapitel fehlt, in dem auch die Autoren normativ Farbe bekennen könnten, eine Schwäche, die sich durch das gesamte Buch zieht, da z. B. bereits in Kapitel eins nicht

recht deutlich gemacht wurde, warum die Bekämpfung von Armut und Ungleichheit quasi zwangsläufig zu den Werten umweltökologischer Analyse gehört. Trotz kritischer Einwände kann das besprochene Lehrbuch nur nachdrücklich empfohlen werden, allerdings weist es einen stolzen Preis von fast 50 Euro selbst für die broschiierte Ausgabe auf.

In seiner Habilitationsschrift hält N. Paech mit einer klaren Positionierung nicht hinter dem Berg: Es gehe nicht um ein Besser oder Anders, sondern um ein Weniger, um eine Wirtschaft jenseits des Wachstums. Der Planet leide unter materieller Überfüllung, unter einem ständigen Expansionsdrang des Güterraumes, entscheidend sei eine absolute Reduktion von Ressourcen und Energien. Aus Raumgründen kann hier nur zwei seiner Überlegungen nachgegangen werden. Zunächst sei seine Problemverortung hervorgehoben. Es stellt sich „unter Wachstumsbedingungen die Frage, wie nachhaltige Innovationen Schäden neutralisieren können, die durch eine unkontrollierbare Lawine neuer Produkte und Leistungen entstehen. Die permanente Neuschöpfung von Bedarfen und Nachfragemustern entzieht sich jeder Prognose, denn das Hervorbringen von Überraschungen ist ein Wesenszug dynamischer Marktsysteme. Erst im Nachhinein, wenn neue Konsumobjekte bereits eine vollendete Tatsache des Marktgeschehens sind, wird die Notwendigkeit, den damit geschaffenen Ursachen für zusätzliche Ressourcenverbräuche mit Nachhaltigkeitsmaßnahmen zu begegnen, überhaupt wahrnehmbar“ (S. 24-25).

Von privatwirtschaftlich initiierten Nachhaltigkeitsstrategien sei nur bedingt etwas zu erwarten, da ein Anbieter, der versuchte, die auf seine Produktion entfallende Nachfrage zu beschränken, schnell von der Bildfläche verschwunden wäre. Paech schlägt eine Vielzahl von Maßnahmen vor, hier soll nur auf seine Unterscheidung der drei Ebenen der Technik (ein bestimmtes Auto), der Nutzungssysteme (Autobahn) und der Kultur, bei der es um die Entstehung, Ausformung und das rechte Maß von Bedarfen geht (Ziele und grundsätzliche Formen der Mobilität, Autos als Statussymbole usw.), hingewiesen werden. Diese sehr trivial klingende Dreiteilung wird von Paech an vielen Beispielen fruchtbar gemacht und gezeigt, dass nur durch einen grundlegenden Paradigmenwechsel auf der Ebene der kulturellen Dimension, die bei Common und Stagl fehlt, der Kollaps⁶ der menschlichen Weltgesellschaft verhindert werden kann, da keine technisch noch so effizienten Lösungen die Folgen einer grenzenlosen Expansion von Bedarfen auffangen kann.

Die höchst naturalistischen Bedingungen des Überlebens der Spezies Mensch und des Planeten Erde in seiner uns bekannten Form entscheiden sich somit in der Sphäre der Kultur. Bei Paech bleibt offen, ob die von ihm für notwendig gehaltenen Veränderungen im Rahmen einer globalen Marktökonomie ohne Systemwechsel möglich wären.⁷

Helge Peukert

Anmerkungen

- ¹ Siehe Peukert, Helge, The paradoxes of happiness in an old institutionalist perspective (Clarence Ayres Memorial Lecture), in: *Journal of Economic Issues* 34 (2005) 335-345.
- ² Siehe Peukert, Helge, Adam Smith's Invisible Hands, in: Backhaus, Jürgen; et al. (Hrsg.), *Economic policy in an orderly framework: Liber Amicorum for Gerrit Meijer* (Münster 2003) 344-360.
- ³ Vergleiche Daly, H.E.; Farley, J., *Ecological Economics: Principles and Applications* (Washington, D. C., 2004).
- ⁴ Siehe die detailreichen Belege von J. Mühlenhoff und R. Gupta et al. in: *Solarzeitalter* 18 (2006) 24-31 und 34-43.
- ⁵ Siehe Blüthner, A., *Welthandel und Menschenrechte in der Arbeit* (Frankfurt 2004), insbesondere Kapitel 5.
- ⁶ Siehe die Studie des Geographen J. Diamond, *Kollaps: Warum Gesellschaften überleben oder untergehen* (5. Aufl., Frankfurt 2005), dessen Handlungsempfehlungen allerdings etwas enttäuschen.
- ⁷ E. Altvater (*Das Ende des Kapitalismus, wie wir ihn kennen* (Münster 2005)) bestreitet dies, da der gegenwärtige Kapitalismus nicht ohne den massiven Einsatz von fossiler Energie, die die systemnotwendige raumzeitlich entgrenzte Energienutzung erlaubt, überleben könne.

Plädoyer für Wirtschaftsdemokratie

Rezension von: Heinz-J. Bontrup, Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft, PapyRossa Verlag, Köln 2006, 424 Seiten, € 24,80.

In Zeiten einer unter wirtschaftsliberalen Kriterien ablaufenden Globalisierung, geprägt vom Thatcher-Slogan „There is no alternative“, liefert das Buch von Heinz-J. Bontrup wichtige, statistisch und wissenschaftlich fundierte Argumente für eine umfassende Demokratisierung der Wirtschaft. Bontrup, der nach langjähriger Tätigkeit u. a. als Personalvorstand und Arbeitsdirektor in der Stahlindustrie seit 1996 Hochschullehrer für Wirtschaftswissenschaft an der Fachhochschule Gelsenkirchen ist, zeigt Alternativen zum gängigen ökonomischen *Mainstream* auf und setzt sich dabei intensiv mit neoklassischen Modellen auseinander. Bontrup beschränkt sich dabei nicht nur auf eine makroökonomische Analyse, sondern bezieht auch die Arbeitswelt und die Betriebe in seine Betrachtungen ein.

Das Buch gliedert sich in vier große Kapitel: Im ersten Kapitel mit der Überschrift „Arbeit unter marktwirtschaftlich-kapitalistischen Verhältnissen“ analysiert Bontrup den gesellschaftlichen Charakter von Arbeit. Bontrup ist dabei ganz Klassiker, er beruft sich auf Smith, Ricardo und Marx: Es ist Arbeit, die als einziger Faktor in der Lage ist, Werte zu schaffen. Er erklärt damit der neoklassischen Produktionsfaktorentheorie, wonach jeder Produktionsfaktor (Arbeit, Boden, Kapital) gemäß seiner Grenzproduktivität zu entlohnen sei, eine klare Absage: „Der

Ökonom Otto Conrad hat diese Sicht als die ‚Todsünde der Nationalökonomie‘ bezeichnet und sich gegen eine solche Gleichstellung der Produktionsfaktoren mit dem allein neuwertschaffenden Menschen verwahrt: Niemand käme auf die Idee, dass eine Geige ‚geigt‘ oder ein Fernrohr ‚sieht‘. Produktionsmitteln aber werde zur Verklärung der gesellschaftlichen Wertschöpfung eine eigenständige Leistung zugeordnet. Kapital und Boden geben zwar während des Produktionsprozesses einen Wert im Rahmen ihrer Nutzung ab, sie schaffen aber nur durch den Einsatz lebendiger Arbeit einen entsprechenden Neuwert oder Mehrwert (Gewinn).“ (S. 25)

Arbeit unter kapitalistischen Bedingungen bedeutet allerdings Aneignung von Arbeitskraft zur „Mehrwertproduktion“, die sich letztlich – monetär – in Gewinnen bzw. Profiten niederschlägt. Der/die KapitalistIn eignet sich einen Teil der geleisteten Arbeit (bzw. deren Produkte) des/der ArbeitnehmerIn – jenen Teil, der nicht der unmittelbaren Reproduktion dient – als Mehrarbeit (bzw. als Mehrprodukt) an. Gewinne entstehen also unmittelbar im Produktionsprozess, nicht im Rahmen eines Tauschprozesses. Die Aneignung des Mehrprodukts durch den Arbeitgeber ergibt sich in kapitalistischen Gesellschaften aus dem zentralen Grundprinzip des Privateigentums an Produktionsmitteln. Im Rahmen des kapitalistischen Produktions- und Akkumulationsprozesses ist der/die KapitalistIn dabei bestrebt, die Mehrwertproduktion auszudehnen – und damit den Gewinn zu erhöhen –, also immer mehr an erbrachter Arbeit, bzw. an erwirtschafteten – besser gesagt erarbeiteten – Werten anzueignen. Demokratiepölitisch ausgedrückt: Es geht um die materielle Partizipation der Ar-

beitenden, der WertproduzentInnen.

In den folgenden Kapiteln setzt sich Bontrup daher mit den Themen der „materiellen Partizipation“ als Frage der Verteilung, der „Stellung und Rolle der Beschäftigten im Unternehmen“ als Frage der demokratischen Teilhabe und Mitbestimmung der ArbeitnehmerInnen im Produktionsprozess und im Betrieb sowie schlussendlich unter dem Titel „Wirtschaft und Staat in gesamtgesellschaftlicher Sicht und Verantwortung“ mit Wirtschaftsdemokratie auf der Makroebene auseinander. Bontrup nimmt dabei Bezug auf aktuelle Fragestellungen und Problemlagen, auf laufende Diskussionen und Politiken – vor allem in der BRD, ohne internationale Vergleiche und Erfahrungen zu vernachlässigen – und unterfüttert seine Argumente ausführlich mit Statistiken.

Im Kapitel „Materielle Partizipation – eine Frage der Verteilung“ fordert Bontrup – vor allem unter dem Gesichtspunkt einer stagnierenden Binnennachfrage – eine produktivitätsorientierte gewerkschaftliche Lohnpolitik ein, unter voller Ausschöpfung der verteilungspolitischen Spielräume. Die über Jahre betriebene Lohnzurückhaltung habe in Deutschland weder zu mehr Beschäftigung geführt, wie immer wieder von neoliberalen Ökonomen ins Treffen geführt, noch zu einem Rückgang der Arbeitslosenrate. Vielmehr habe sich der Teufelskreis von hoher Arbeitslosigkeit, geringem Wachstum und verteilungspolitischer Schieflage verstärkt. Exzessive Lohnzurückhaltung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit – wie etwa die in den Niederlanden betriebene, inzwischen allgemein als gescheitert angesehene Politik der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich – befördere viel mehr eine „*beggar my neighbour*“-Politik mit

all ihren negativen Konsequenzen auf die Beschäftigten:

„In der Vergangenheit – in den 1930er Jahren – wurde diese Politik mit Hilfe von Währungsabwertungen verfolgt, die dem abwertenden Land einen Vorteil im Außenhandel verschaffen sollten. Es ist viel darüber geschrieben worden, wie solche Maßnahmen zu einer Spirale von ‚Vergeltungsabwertungen‘ führen, die schließlich Depressionen im Welthandel nur verschärfen. Wenn, wie dies in den vergangenen Jahren verstärkt geschehen ist, Länder zusammen eine Währungsunion (siehe Europäische Währungsunion) oder auch nur einen Festkursblock bilden, entsteht die Gefahr, dass eine neue Form von destruktivem Wettbewerb (Lohnsenkungswettbewerb) eine alte Form (Abwertungswettbewerb) ersetzt.“ (S. 46)

Neben einer offensiv die Verteilungsfrage stellenden Lohnpolitik, thematisiert Bontrup auch weitere, in den Gewerkschaften nicht unumstrittene verteilungspolitische Alternativen, nämlich jene nach einer radikalen Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich und jene nach Gewinnbeteiligungen: Arbeitszeitverkürzung, nicht nur, um zu einer gerechteren Verteilung des Arbeitsvolumens – auch zwischen den Geschlechtern – zu kommen und die Arbeitswelt zu humanisieren, sondern auch als Verteilungskampf um Produktivitätsfortschritte, die sich nicht nur in höheren Löhnen, sondern auch in niedrigeren Arbeitszeiten niederschlagen müssen.

Gewinnbeteiligungen sieht Bontrup – um Missverständnisse und Bedenken auszuräumen – keineswegs als Ersatz für eine offensive Lohnpolitik – wie etwa seitens der Arbeitgeberverbände regelmäßig propagiert. „Echte“ Gewinnbeteiligungsmodelle, wie sie

Bontrup beschreibt, seien vielmehr Modelle, die den ArbeitnehmerInnen einen Anteil des ihnen vorenthaltenen Mehrprodukts sichert, bzw. rückerstattet. Bontrups „echte“ Gewinnbeteiligung kann dabei durchaus als ein Mittel zur Demokratisierung und zur Politisierung des Gewinns angesehen werden – setzen entsprechende Modelle doch Ausverhandlungs- und Definitionsprozesse zwischen ArbeitgeberInnen, ArbeitnehmerInnen und Staat voraus.

Ein zentrales verteilungspolitisches Konfliktfeld, dem sich Bontrup ausführlich widmet, ist der Betrieb, das Unternehmen: Hier geht es um die Verteilung von Macht und Einfluss auf Produktion, Produktionsverhältnisse, Leitung und damit um die unmittelbare Infragestellung der Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel. Hier geht es um unmittelbare Wirtschaftsdemokratie in der kleinsten Einheit. Kein Wunder also, dass betriebsrätliche Mitbestimmungsrechte seitens der Arbeitgeberverbände zunehmend unter Beschuss geraten und die Rücknahme selbst geringfügiger Informations- und Gestaltungsrechte als „nicht mehr zeitgemäß“ gefordert wird.

Bontrup geht ausführlich auf die Krise der betrieblichen, vor allem betriebsrätlichen Mitbestimmung, auf neue Managementformen, die vermeintlich mehr Selbstbestimmung und Mitbestimmung im Betrieb mit sich bringen, sowie auf neue Herausforderungen für BetriebsrätInnen in einer globalisierten Wirtschaft ein. Ausgehend von der deutschen Arbeitsverfassung lassen sich auch Schlussfolgerungen für eine demokratische Reform der österreichischen Arbeitsverfassung ziehen. Besonderes Augenmerk widmet Bontrup dabei der Rolle der Belegschaftsvertretungen in den Organen der Unter-

nehmen, etwa den Aufsichtsräten. Vor allem in Fällen von Ausgliederungen, Stilllegungen, Unternehmenskäufen und -verkäufen, bei weit reichenden Unternehmensprojekten, bei der Festlegung von Unternehmenszielen, der Bestimmung strategischer Instrumente etc. fordert Bontrup eine Ausweitung betriebsrätlicher Mitbestimmungsrechte ein. Ausgehend vom deutschen Montanmitbestimmungsgesetz, das umfangreiche Mitbestimmungsrechte der Belegschaft in der Montanwirtschaft (z. B. Parität im Aufsichtsrat zwischen Arbeit und Kapital) vorsieht, sollen betriebsrätliche und gewerkschaftliche Mitbestimmungsrechte ausgebaut, modernisiert und vereinheitlicht und damit mehr betriebliche Demokratie sichergestellt werden. Unmittelbar in den Leitungsorganen – den Vorständen und Geschäftsführungen der Unternehmen – möchte Bontrup einen von Belegschaft und Gewerkschaften bestimmten, gleichberechtigt agierenden „Arbeitsdirektor“ sehen, der für Personal und Soziales ebenso zuständig ist wie für den Umweltschutz im Unternehmen, „der nicht mehr losgelöst vom Arbeitsschutz gesehen und zielorientiert angesteuert werden kann.“ (S. 160) Umfasst ein Leitungsgremium – einschließlich des Arbeitsdirektors – mehr als drei Mitglieder, so ist über die Bestellung eines weiteren Mitgliedes zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite Einverständnis herzustellen. In Betrieben mit über 500 MitarbeiterInnen soll ein/e staatliche/r VertreterIn mit Beratungs-, Informations- und Beobachtungsstatus, aber ohne Stimmrecht, den Aufsichtsrat ergänzen, „weil Unternehmen auch eine öffentliche Verantwortung haben (man denke nur an die Auswirkungen von Massenentlassungen) und ihre jeweilige Unternehmenspolitik in die

Gesellschaft wirkt (siehe z. B. Umweltschäden), aber auch deshalb, weil Unternehmen von staatlichen Leistungen (Infrastruktur, Subventionen) profitieren.“ (S. 159)

Das letzte Kapitel „Wirtschaft und Staat in gesamtwirtschaftlicher Sicht und Verantwortung“ umfasst neben einer umfassenden Kritik an herrschenden neoliberalen Dogmen zu Sozialstaat und Staatsverschuldung eine umfangreiche, statistisch gut aufgearbeitete Analyse der rot-grünen Wirtschaftspolitik (Steuer-, Gesundheits- und Rentenreform) der letzten Jahre. Bontrup erweist sich einmal mehr als scharfer und fundierter Kritiker, der auch einen Ausblick auf mögliche Alternativen liefert. Ganz Keynesianer, fordert er eine antizyklische Budgetpolitik ein, ein Brechen mit dem Dogma des Nulldefizits, eine Neuorientierung in der Steuerpolitik in Richtung Vermögens-, Kapital und Spekulationssteuern. Er erinnert daran – inzwischen eine Seltenheit –, dass ein finanzwirtschaftliches Prinzip die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit der steuerzahlenden Subjekte ist – ein wesentlicher Grundsatz eines „demokratischen“ Steuersystems.

Ein Manko in Bontrups Buch stellt die weitgehende Ausblendung geschlechtsspezifischer Wirtschaftsdemokratiefragen aus. Die Frauenbewegung sowie ihre Forderungen hin-

sichtlich einer Demokratisierung der Wirtschaft (z. B. Gender-Analysen wirtschaftspolitischer Aktivitäten wie *Engendering Budgets*), die strukturelle Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft, scheinen an ihm spurlos vorübergegangen zu sein. Gleiches gilt für die Ökologiebewegung: Stellen etwa BürgerInnenbeteiligungsverfahren im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen bei Betriebsansiedlungen bzw. die Stellung von AnrainerInnen oder ArbeitnehmerInnen in derartigen Verfahren keine wirtschaftsdemokratischen Herausforderungen dar?

Dennoch ist Bontrups „Arbeit, Kapital und Staat – Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft“ ein Werk, das zu lesen lohnt. Nicht nur, dass theoretische Analysen, fundierte Kritik und empirisches Material gut miteinander verknüpft sind, sondern auch Umfang und Radikalität der vorgeschlagenen, wirtschaftsdemokratischen Reformen machen das Buch einmalig und für interessierte LeserInnen – egal ob in Gewerkschaft, Politik oder Sozial- und Wirtschaftswissenschaft – lesenswert. Lehrenden an Universitäten und Fachhochschulen kann Bontrups Plädoyer jedenfalls nur als Ergänzung herkömmlicher, traditioneller ökonomischer Prüfungsliteratur empfohlen werden.

Christa Schlager

Bekämpft die EZB den falschen Feind?

Rezension von: Pierre L. Siklos (Hrsg.),
The Economics of Deflation, Edward
 Elgar, Cheltenham 2005, 2 Bände,
 1.264 Seiten, gebunden, £ 295.

Was schon beim Blick auf das Inhaltsverzeichnis der Bände auffällt, ist (neben dem Umfang von nahezu 1.300 Seiten), dass die wesentlichen Diskussionsthemen nicht nur gut gewählt, sondern auch innerhalb des diskutierten Themas die wichtigsten Beiträge aus vielen Jahrzehnten enthalten sind. Konkret reichen die 48 Beiträge zeitlich von 1918 bis 2003. Der so aufgespannte Bogen macht die Lektüre besonders spannend, weil sie nicht nur zeigt, wie alt die Diskussion um etwa die universelle Gültigkeit der Quantitätsgleichung ist, sondern auch, dass die formale Weiterentwicklung der Volkswirtschaftslehre diese Diskussion nicht entscheiden konnte. Die Antworten hängen im Jahr 2003 noch ebenso von Blickwinkel und Methoden ab wie in den zwanziger und dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts.

Was die Zusammenstellung aber besonders wertvoll macht, ist, dass die Originalbeiträge nicht nur aus Fachzeitschriften, sondern auch aus Monographien stammen, die selbst im Zeitalter des Internets nicht von überall leicht zugänglich sind.

Der Aufbau der Kapitel ist eine gelungene Heranführung an die Themen – oder vielmehr die Diskussionen. Denn wenn auch die zitierten Artikel in keinem Literaturverzeichnis eines Lehrbuchs über Geldpolitik fehlen sollten, ist die betreffende Diskussion meist schon vom Autor, wenn schon nicht

entschieden, so doch bewertet.

Im ersten Kapitel „Monetäre Regime und Deflation“ finden sich unter anderem der Beitrag von Milton Friedman (1969), in dem er seine „optimale“ Geldmengenregel aufstellt (als theoretisches Konzept), und Hawtreys Artikel „The Gold Standard“ aus 1919 und auch kritische Studien über den Beitrag des Goldstandards zu Deflation und Weltwirtschaftskrise.

Im zweiten Kapitel steht der Finanzsektor im Mittelpunkt, genauer die Schuldendeflation, in welcher die Banken expansive Impulse der Geldpolitik nicht mehr weitergeben (können), weil der Konkurs von Schuldern (durch die Aufwertung der Schuld) letztlich – abhängig von der Verfassung des Finanzsystems und der institutionellen Arrangements – zu Bankenkrisen führen kann (und geführt hat). In diesem Kapitel ist besonders der Artikel Bernankes hervorzuheben, der diesen Zusammenhang sehr schön und stringent herausarbeitet.

Die Beiträge im dritten Kapitel beschäftigen sich sowohl in theoretischen Ansätzen als auch in Fallstudien mit Geldpolitik unter Deflation und mit den Herausforderungen der Gestaltung einer Geldpolitik niedriger Inflation, die möglichst dem Risiko entgeht, in Deflation abzurutschen.

Im vierten und letzten Kapitel des ersten Bandes findet sich von der rezenten Literatur Krugmans Artikel in den Brookings Papers 1998 über die japanische Deflation als Liquiditätsfalle, deren Möglichkeit Brunner und Meltzer 1968 formal sehr stark angezweifelt hatten. Ihr eleganter Ansatz, der die gleichzeitige „Unbeweglichkeit“ von Zins und Geldmenge ausschließt, verzichtet allerdings auf eine genauere Untersuchung der Banken als Intermediäre mittels alternativer Variablen wie

bei Bernanke. Außerdem müsste in einem solchen Szenario die Zentralbank die Geldmenge über eine aktive Offenmarktpolitik anstoßen, d. h. nicht die nachgefragte Liquidität der Banken befriedigen (passiv), sondern aktiv als „Investor“ am Markt auftreten. Das hieße aber nichts anderes als Notenbankfinanzierung der Staatsverschuldung.

Der zweite Band beschäftigt sich im ersten Kapitel mit der Rolle von rigiden Löhnen bei Deflation.

Mit zwei Episoden des 20. Jahrhunderts befassen sich die Beiträge der Kapitel zwei und drei des zweiten Bandes. Und zwar sind dies die Depression der dreißiger Jahre in den USA und einigen europäischen Ländern – hier wird auch der über ganz Europa Wellen schlagende Zusammenbruch der Creditanstalt von Bernanke erwähnt und kurz analysiert – und die noch nicht ganz abgeschlossene Episode der japanischen Depression der neunziger Jahre.

Das letzte Kapitel des zweiten Bandes schließlich versucht sich der Frage zu nähern, welche Politikansätze Erfolg versprechend erscheinen, der Deflation wieder zu entkommen. Die Beiträge setzen auch hier bei den konkreten Episoden der US-Deflation der dreißiger Jahre und der japanischen der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts an.

Von besonderem Interesse sind natürlich die Beiträge Bernankes aufgrund seines Rollenwechsels vom Analytiker zum Geldpolitiker. Seine sowohl wirtschaftshistorisch als auch analytisch sehr wertvollen Beiträge, die in der Modellbildung ohne Lockerung der Annahme rationaler Entscheidungen auskommen, zeigen, dass der Kreditkanal bei fallenden Preisen tatsächlich verstopft werden kann. In seinem Ansatz, der im Gegensatz zu

Brunner und Meltzer die Bilanzen und Anreize des Finanzsystems bei Deflation (in einer Fortführung des Ansatzes von Irving Fisher zur Schuldendeflation) sehr gut – und empirisch robust – abbildet, kommt eben dem Finanzsystem eine entscheidende Rolle zu.

Es steht zu hoffen, dass der Geldpolitiker Bernanke ebenso wie der Analytiker Bernanke sehr genau darauf achten wird, dass die Inflationsrate nicht in die kritische Region kommt, dass er mehr Indikatoren als die Geldmenge im Auge behalten wird und mögliche „*credit crunches*“ ihm nicht unverborgen bleiben werden. Dies ist umso wichtiger, als zu befürchten steht, dass das Ende der US-amerikanischen Immobilienblase (egal ob sie platzt oder ihr „nur“ die Luft ausgeht) zu Verwerfungen in diesem Bereich führen könnte. Selbst wenn es sich nur um das Problem auf einem Teilmarkt handelt, kommt diesem Markt eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu: über die Schuldendeflation, die auf diesem Teilmarkt eine weitere Abwärtsspirale auslösen kann, die ihrerseits auf den teils kreditfinanzierten Konsum der US-Haushalte dämpfend wirkt. Dort liegt aber eine wesentliche Stütze der US-amerikanischen Konjunktur. Zentral wird in einem solchen Fall die Frage der Erwartungen sein, und eine umfassend analysierende, entschlossen reagierende und transparent kommunizierende Zentralbank ist wiederum bei der Erwartungsbildung der Schlüsselfaktor.

Vielleicht nicht ganz zufällig war ja auch der japanischen Deflation eine Immobilien- und auch eine Aktienblase vorangegangen, deren Platzen zu erheblichen Verwerfungen im japanischen Finanzsystem führte. Letzteres schiebt Hetzel (2003) in seiner Analyse der japanischen Deflations-

episode beiseite. In seiner Welt verliert die Geldpolitik auch bei Deflation und Nullzins deshalb nicht ihre Wirkung, weil der Zentralbank immer noch über eine aktive Offenmarktpolitik die Geldmenge erhöhen könne und über die bei ihm gültige und in eine Richtung zu lesende Quantitätsgleichung noch ein Instrument in der Hand habe. Eine solche aktive Offenmarktpolitik, die nicht darauf „wartet“, von Banken nachgefragte Liquidität der Banken zu befriedigen, müsste selbst aktiv am Markt auftreten. Hetzel folgt hier Hayek (1984, Abdruck eines Auszugs aus einer Artikelsammlung aus dem Jahr 1925) und Brunner/Meltzer (1968) im Kapitel über Liquiditätsfallen. Taylor (2001) fasst die monetäre Geschichte der japanischen Deflation – auch in einem globalen Kontext – sehr gut zusammen und unterstreicht einerseits die zentrale Bedeutung der Erwartungen im Deflationsprozess und andererseits, wie wichtig es für Zentralbanken ist, nicht in diese kritische Region zu kommen, in der Geldpolitik ihre Wirkung verlieren kann.

Was in Europa zu Besorgnis Anlass gibt, ist der Umstand, dass die Diskussion um die Gefahr der Deflation eigentlich kaum geführt wird, obwohl, wie Siklos auch in seiner Einführung in die Thematik anmerkt, in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends auch Europa knapp vor dem Risiko der Deflation stand und es bis 2003 dauerte, dass die EZB ihr – am oberen Ende noch immer sehr niedriges – Inflationsziel so modifizierte, dass die Inflation nicht null erreichen sollte. Jedenfalls

ist es nicht auszuschließen, dass es hauptsächlich der starke Dollar und die damit verbundene Auslandsnachfrage waren, die damals ein Abgleiten des Euroraums (oder zumindest einiger Mitglieder) verhinderten und so Europa die japanische Erfahrung (bisher) ersparten. Auf keinen Fall dürfen sich die europäische Forschung und die EZB länger der Diskussion über Deflationsrisiken und Gegenstrategien entziehen.

Die Zusammenstellung der Artikel und die Publikation dieses Bandes an einem Punkt, an dem nach einem Jahrzehnt niedriger Inflationsraten in den USA und Europa und einer Deflation in Japan die akademische Diskussion vor allem in Europa noch immer von den Inflationsrisiken der siebziger und achtziger Jahre geprägt wird, ist wichtig und zeigt, dass sie jenseits des Atlantiks (und des Pazifiks) lebendiger und weiter fortgeschritten ist. Wer die laufende Diskussion verfolgt, hat mit vorliegendem Werk ein wertvolles Referenzwerk vor sich.

Selbstverständlich sind auch einem noch so umfangreichen Werk Grenzen gesetzt, trotzdem hätte die Sammlung der Originaltexte noch gewonnen, wenn bei der Diskussion der Liquiditätsfalle(n) auch Auszüge aus Keynes' „General Theory“, Tobins Beiträge zur Liquiditätspräferenz und der Artikel „The Macroeconomics of Low Inflation“ von Akerlof, Dickens und Perry (Brookings Papers on Macroeconomic Activity 1996) Eingang in die Sammlung gefunden hätten.

Thomas Zotter

Weltreisen eines Leiberls

Rezension von: Pietra Rivoli, *The Travels of a T-Shirt in the Global Economy: An Economist Examines the Markets, Power, and Politics of World Trade*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey, 2005, XVII+254 Seiten, gebunden, \$ 29,95.

Als Ökonomin „über den Tellerrand“ bzw. aus dem „Glashaus der akademischen Welt“ hinauszuschauen und über die Welt „da draußen“ (Achtung: Globalisierung!) ein Buch zu schreiben, noch dazu eines, welches sich an eine breitere Öffentlichkeit wendet, ist ein risikoreiches Unterfangen. Beide, also die akademische Welt einerseits und die globalisierungsinteressierte/-kritische Öffentlichkeit andererseits, werden kaum zufrieden zu stellen sein. Ich schreibe diese Kritik als Angehöriger beider Gruppen: als Ökonom und Mitglied der akademischen Welt und als Mitglied globalisierungskritischer Gruppen wie etwa der Gewerkschaft oder Attac.

Pietra Rivoli ist in dieser Hinsicht ein gutes Buch gelungen – nicht zuletzt, inwieweit es von den Medien auch rezipiert wurde. Wie der Untertitel sagt, geht es um Märkte, Macht und Politik im Welthandel und im Rahmen von Direktinvestitionen multinationaler Unternehmen. Diese Thematik anhand des „Lebenszyklus“ eines T-Shirts abzuhandeln, liegt nicht gerade auf der Hand. Jetzt, da es gemacht ist, würde ich mir ähnliche „Fallstudien“ auch aus anderen Branchen wünschen.

Zu den wichtigsten Aussagen des Buches gehören meiner Meinung nach:

- * das fast vollständige Fehlen von

Marktprozessen über praktisch die gesamte Wertschöpfungskette der Produktion hinweg;

- * die unterschiedlichen Machtpositionen entlang der Wertschöpfungskette;

- * die sich aus dem Handelssystem im Textilbereich ergebenden internationalen Verzerrungen der Produktionsstrukturen;

- * die Lernprozesse, die sich in Lobby-Organisationen ergeben können und die zu radikalen Positionswechseln und Veränderungen der Koalitionen führen;

- * die Sichtweisen etwa zu Arbeitsbedingungen (einer chinesischen Textilarbeiterin) oder etwa der Tatsache, dass sich Menschen in Tansania gerne „amerikanisch“ kleiden, mit importierten gebrauchten T-Shirts. Dies macht zwar die Arbeitsbedingungen in China keineswegs akzeptabler bzw. bedeutet natürlich nicht, dass die Resteverwertung der Überflusgesellschaft positiv einzuschätzen wäre. Aber es zeigt die Notwendigkeit, die Positionen aus Sicht der Betroffenen zu erforschen, wenn man das Funktionieren einer Branche wie der Textil- und Bekleidungsindustrie verstehen möchte (etwa die alternativen Arbeitsmöglichkeiten einer chinesischen Textilarbeiterin oder die Bekleidungspräferenzen der Bevölkerung etwa Tansanias).

- * das Bestehen von historischen Parallelen bei gleichzeitiger Betonung der Unterschiede – besonders wichtig in solch einem alten Industriezweig. Dies bestätigte sich auch in einem Gespräch, das ich kürzlich mit Andrea Komlosy, einer Historikerin und Expertin für Textilindustrie an der Universität Wien, geführt habe.

Diese Aussagen sollen aber nicht einer Logik des freien Marktes das Wort reden, sondern sinnvolle von sinnlosen wirtschaftspolitischen Inter-

ventionen unterscheiden helfen. „Sinnvoll für wen?“ wäre nun die nächste Frage: Hier zeigt Rivoli sehr detailliert die Interessenlagen von Produzentinnen, ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen auf.

Zum Inhalt: Ausgehend von der Position der amerikanischen Baumwollindustrie wird in Teil I deren Verhalten über Jahrhunderte beschrieben und eine Geschichte erfolgreichen Lobbyismus, aber auch technologischen Fortschrittes nachgezeichnet.

Der Teil II ist den globalen Produktionsverlagerungen gewidmet, insbesondere nach China, „while the labour component of American cotton production is almost too small to be measured, labour still accounts for more than half of the value added in the production of apparel.“ (S. 62) und „... despite millions of dollars in research in mechanization, people are still required to piece together fabric and put it into sewing machines.“ (S. 68) Etwas zu positiv wird m. E. der Strukturwandel beschrieben, weil z. B. arbeitslose Textilarbeiterinnen nun Stellen bei BMW in South Carolina fänden – und einen BMW als Lohnbestandteil fahren (müssen?). Am Ende des zweiten Abschnittes wird im Kapitel „Writing the Rules of the Race“ (S. 100) der oft zitierte Wettlauf nach unten („Race to the bottom“) diskutiert, vor allem in Hinblick auf Gewinner und Verlierer.

In Teil III wird über „Reverse Effects and Unintended Consequences of T-shirt Trade Policy“ geschrieben und festgestellt, dass sie zwar nichts zum Schutz der US-Industrie, aber eventuell zur Entwicklung in einigen kleinen Volkswirtschaften beigetragen hat. Die Diskussion des „Race to the Quotas“, wie sich also Unternehmen einem Quotenregime anpassen und welche Allokationsverzerrungen sich daraus

ergeben, ist beeindruckend: „Managers who grew up learning to deal with the irrational regime of Mao Zedong have an advantage, it appears, in dealing with U. S. trade policy.“ (S. 145) Leider unterbleibt eine Diskussion über das m. E. unerfreuliche Auslaufen des Multifaserabkommens mit seinen negativen Wirkungen auf die Frauenbeschäftigung und damit die gesellschaftliche Rolle der Frauen in den betroffenen Ländern (etwa Bangladesh). Teil III hätte auch viel gewonnen, wenn sich die Autorin nicht nur mit der amerikanischen, sondern auch mit der europäischen Situation und Position auseinandergesetzt hätte.

Teil IV beschreibt den „freien Markt“, auf dem das T-Shirt schließlich „landet“ – auf Gebrauchtgüter-Märkten in Afrika. Neben der Diskussion, ob die von Hilfsorganisationen gesammelten T-Shirts ein Almosen an Afrika darstellt und inwieweit sie afrikanischen Textilarbeiterinnen den Arbeitsplatz kosten könnten, wird hier ein Markt beschrieben, der sich kaum vom Markt der *Haute Couture* unterscheidet – mit Ausnahme der Unternehmensstruktur.

An manchen Stellen des Buches wird meiner Meinung nach etwas zu salopp mit der ökonomischen Theorie (insbesondere dem komparativen Kostenvorteil) umgegangen, und öfter würde man sich mehr kausale empirische Evidenz statt bloßer deskriptiver Statistik wünschen. Doch das ist wahrscheinlich der Preis, der für bessere Lesbarkeit bzw. breitere Akzeptanz zu zahlen ist – und es macht das Buch deswegen nicht unbedeutender.

Die Haltung vieler Ökonominnen, nämlich „the off-putting tendency to believe that if everyone understood what we understood – if they (Globalisierungsgegner, Anm.) got it“ – they wouldn't argue so much“ (S. X), wird in

diesem Buch überzeugend umgekehrt: Ohne Untersuchung der Macht- und Politikprozesse ist eine Marktanalyse unvollständig. Diese Erkenntnis ist zwar nicht neu, doch mit der Herangehensweise in diesem neuen Buch wurde eine Möglichkeit geschaffen, ihre Konsequenzen nachzuvollziehen.

Dieses Buch reiht sich übrigens gut in die Globalisierungsdiskussion gemeinsam mit „Industry on the Move“, welches dieser Rezensent in WuG 4 (1993) bzw. „Multinational Firms and International Relocation“ (WuG 1 (1998)) besprochen hat, ein.

Christian Bellak

Wirtschaft & Umwelt

Die Zeitschrift für Umweltpolitik

Wir schreiben, was
Menschen&Umwelt
bewegt.
In der Politik. Im
Betrieb. Im Leben. Alle
drei Monate neu.
Ein Jahr Wirtschaft &
Umwelt kostet € 7,20.
Für AK-Mitglieder ist die
Zeitschrift kostenlos.
Rufen Sie an. Bestellen
Sie Ihr Gratis-Probeheft.



01/501 65-2424
www.wirtschaftundumwelt.at



Handbuch des politischen Systems Österreichs

Rezension von: Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller, Emmerich Tálos, Politik in Österreich. Das Handbuch, MANZ, Wien 2006, 1.076 Seiten, € 86.

Die Politologie ist in Österreich eine vergleichsweise noch sehr junge Wissenschaft. Die ersten Schritte ihrer Institutionalisierung erfolgten in den frühen 1970er Jahren. 1971 wurde sie an den Universitäten Wien und Salzburg als Disziplin verankert. Seit 1972 verfügt sie mit der Österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP) über ein eigenes Periodikum.

1974 erschien mit dem vom gegenwärtigen Bundespräsidenten Heinz Fischer herausgegebenen Sammelband „Das politische System Österreichs“ die erste breit angelegte deutschsprachige Darstellung der Politik der Zweiten Republik. Dieses Werk war sehr erfolgreich und erlebte insgesamt drei Auflagen.

Mittlerweile ist die Politikwissenschaft an mehreren österreichischen Universitäten und Fakultäten vertreten.

1991 gab eine Gruppe von Politologen, die mit dem Herausgeberkollektiv des vorliegenden Bandes weitgehend übereinstimmt, das „Handbuch des politischen Systems Österreichs“ heraus. Dieser umfassende Sammelband avancierte zum Standardwerk und wurde zwei weitere Male aufgelegt.¹

Zwei Entwicklungen veranlassten die Herausgebergruppe, eine grundlegende Neukonzeption vorzunehmen: die Erarbeitung neuer Forschungsergebnisse und die großen politischen

Veränderungen seit Anfang der neunziger Jahre, insbesondere die Teilnahme Österreichs an der europäischen Integration, die Auseinandersetzungen der nationalen Politik mit den Auswirkungen der vertieften Internationalisierung im wirtschaftlichen Bereich („Globalisierung“) und den Brüchen in vielen Politikfeldern und in der politischen Kultur mit dem Antreten der ÖVP-FPÖ-Regierung im Winter 2000.

Die Herausgebergruppe besteht aus namhaften Politologen von den Universitäten Wien und Salzburg sowie aus Wolfgang C. Müller von der Universität Mannheim. Unter den AutorInnen des neuen „Handbuchs“ finden sich neben PolitikwissenschaftlerInnen auch Vertreter aus verwandten Disziplinen wie Rechtswissenschaft, Soziologie, Ökonomie und Geschichtswissenschaft.

„Politik in Österreich“ behält zwar die Grundstruktur des bisherigen „Handbuchs“ bei, die Zusammensetzung der einzelnen Abschnitte ist jedoch z. T. wesentlich anders. Alle Beiträge wurden entweder neu geschrieben oder inhaltlich aktualisiert. Neue Themen kamen hinzu. In einigen Politikfeldern veranlasste das Fehlen einschlägiger empirischer Untersuchungen originäre Forschungsarbeiten. Insgesamt handelt es sich um die bisher umfassendste Gesamtdarstellung der österreichischen Politik in der Zweiten Republik.

Die Herausgeber setzten sich zum Ziel, mit dem Sammelband einen substanziellen Beitrag zur politischen Information zu leisten: „Das Ziel demokratischer Bildung – nämlich die Gewinnung eines selbstständigen Urteils und ein daraus resultierendes politisches Handeln – kann nur erreicht werden, wenn umfassende und differenzierte Information vermittelt wird“, heißt es in der Einleitung (S. 31).

Das „Handbuch“ wendet sich gemäß der Konzeption der Herausgeber nicht nur an WissenschaftlerInnen und Studierende, sondern auch an die in der politischen Bildung tätigen Personen, an JournalistInnen und politisch Interessierte überhaupt.

Der Band gliedert sich in acht Abschnitte. Diese lassen sich vier großen Themenfeldern zuordnen: Rahmenbedingungen, Institutionen, politische Prozesse, politische Inhalte.

Der Abschnitt I „Rahmenbedingungen, Kontexte“ beinhaltet einen historischen Abriss der Zweiten Republik und behandelt die wirtschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen sowie die Teilnahme Österreichs an der europäischen Integration. Im letztgenannten Beitrag befasst sich Gerda Falkner mit den Folgen des EU-Beitritts im Jahre 1995 für die zentralen politischen Institutionen Österreichs. Die Autorin ortet einige signifikante Änderungen des österreichischen politischen Systems. Vor allem verschob sich das Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive weiter zugunsten der Regierung und der Verwaltung. Das österreichische Parlament verlor an Einfluss, nicht zuletzt auch deshalb, weil die zum Ausgleich geschaffenen Kontrollrechte über die EU-Politik der Bundesregierung in der Praxis weitgehend wirkungslos blieben. Einflussmöglichkeiten büßten alles in allem auch die Sozialpartner und die Bundesländer ein, so das Resümee Falkners.

Dem Themenbereich politische Ordnung und Form sind die Abschnitte II „Regierungssystem“ und VIII „Bundesländer, Gemeinden“ zuzuordnen. Die Beiträge des zweiten Abschnitts befassen sich im Einzelnen mit den wichtigsten Institutionen des Regierungssystems: Verfassung, Parlament,

Regierung, Bundespräsident, Verwaltung, Verfassungsgerichtsbarkeit und Rechnungshof. Der achte Abschnitt ist zum einen der Beschreibung und Analyse der Institutionen (Länderverfassungen, Landtage, Landesregierungen und -verwaltungen) und politischen Prozesse (Parteiensysteme in den Ländern, Bund-Land-Beziehungen) in den Ländern, ein Kapitel zum anderen den Gemeinden gewidmet.

Mit den politischen Prozessen, der Vertretung von Interessen, der Austragung von Konflikten und der Durchsetzung von Inhalten befassen sich die Abschnitte III „Parteiensystem“, IV „Sozialpartnerschaft“ und V „Politische Kultur“. Die Beiträge zu den einzelnen Parteien im dritten Abschnitt bieten jeweils einen kurzen Überblick über die Parteigeschichte und beschreiben und untersuchen Organisation, Ideologie, Programmatik und Praxis sowie strategische Perspektiven.

Im einleitenden Artikel zum österreichischen Parteiensystem konzentriert sich Wolfgang C. Müller auf die institutionellen Rahmenbedingungen (Rechtsstellung der Parteien, staatliche Parteienfinanzierung und Wahlsystem), die Struktur des Parteiensystems (Anzahl und relative Größe der Parteien) und die Muster des Parteienwettbewerbs (gemäßigter Pluralismus oder Zweiparteiensystem, offene oder geschlossene Wettbewerbsstruktur, Konflikt und Kooperation). Die empirische Analyse des Konsens- bzw. Konfliktniveaus führt zu dem Ergebnis, dass die letzte Amtsperiode der großen Koalition (1996-2000) diejenige mit dem geringsten Konsens zwischen Regierung und Opposition war. Die ÖVP-FPÖ-Regierung lag in den Jahren 2000 bis 2002 im Hinblick auf das Konfliktniveau mit der parlamentarischen Opposition an zweiter Stelle. Die Entwicklung in Richtung

Mehrheitsdemokratie begann freilich schon in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren.

Im vierten Abschnitt befassen sich drei Artikel mit den Interessenverbänden der Unternehmer (Wirtschaftskammern, Industriellenvereinigung), der Arbeitnehmer (ÖGB, Arbeiterkammern) und der Landwirte (Landwirtschaftskammern, Präsidentenkonferenz, Raiffeisenverband). Thematisiert werden in diesen Beiträgen die Entwicklungsgeschichte, rechtliche Grundlagen und organisatorische Aspekte (Aufbau, Entscheidungsstrukturen, Wahlen, Mitglieder, finanzielle und personelle Ressourcen), Verflechtungen untereinander und mit politischen Parteien sowie die Praxis der Interessenvertretung (Rollenverständnis, Ziele, Strategien, Herausforderungen).

Was den ÖGB anbelangt, so muten einige der Sätze aus Ferdinand Karlhofs Überlegungen zu den Perspektiven der Gewerkschaftsbewegung geradezu prophetisch an: „Unabhängig von der politischen Konstellation der Jahre 2000ff durchläuft der ÖGB ... offenbar eine Metamorphose. ... Die 2000er Jahre markieren nun ein Jahrzehnt, in dem die Zukunft der Gewerkschaftsbewegung, sowohl die Innen- als auch die Außenorientierung betreffend, von Unsicherheiten begleitet ist.“ (S. 478)

In dem den Abschnitt einleitenden Beitrag über die Sozialpartnerschaft stellt Emmerich Tálos die Frage: „Austrokorporatismus am Ende?“ Auf wenigen Seiten bietet der Autor eine kompakte und schlüssige Analyse der Erosion einer zwischen Regierung und Sozialpartnern akkordierten Politik.

Im Laufe der neunziger Jahre änderten sich wesentliche politische und ökonomische Rahmenbedingungen. Österreichs wirtschaftlicher Aufholprozess ging zu Ende, das verlangsamt

te Wirtschaftswachstum engte den Verteilungsspielraum ein. Infolge steigender Arbeitslosigkeit und des intensivierte Standortwettbewerbs, forciert nicht zuletzt durch die marktliberale Ausrichtung der EU-Wirtschaftspolitik, neigte sich die Machtbalance zugunsten der Unternehmer. Die Interessendivergenzen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vergrößerten sich. Aufgrund der steigenden Heterogenität und Formenvielfalt der Arbeitswelt nahmen auch die Interessenunterschiede innerhalb der Klassen zu. Die Interessenvereinheitlichung, eine grundlegende Funktion der umfassenden Dachverbände, wurde erschwert, Legitimations- und Akzeptanzprobleme traten vermehrt auf. Durch den EU-Beitritt verkleinerte sich der Handlungsspielraum nationaler Politik. Damit schwanden auch die Möglichkeiten für mehrere Politikfelder umfassende Tauschgeschäfte zwischen den Akteuren der Sozialpartnerschaft. In der Regierungspolitik erfolgte (schon vor dem EU-Beitritt) ein Prioritätenwechsel zugunsten von Budgetkonsolidierung und Standortsicherung. Mit der Festlegung der Maastricht-Kriterien, dem Abschluss des Stabilitätspakts und der einseitigen Ausrichtung der EZB-Politik auf die Geldwertstabilität zwängten sich die EU-Länder in ein wirtschaftspolitisches Korsett, worin sie noch heute eingeschnürt sind – mit den entsprechend negativen Auswirkungen auf Wohlstandsentwicklung und Beschäftigung.

Interessenakkordierung zwischen Regierung und Sozialpartnern sowie zwischen Unternehmer- und Arbeitnehmerverbänden war unter diesen geänderten Umständen in vielen Politikfeldern nur noch schwer realisierbar. Während der Einfluss der Sozialpartnerschaft also abnahm, vergrößerte

sich jener der Regierung. Sie bestimmte in zunehmendem Maße die Zielvorgaben und Abläufe. Tálos' Resümee: „Sozialpartnerschaftlich abgestimmte Politik kam bereits in den 1990er Jahren weniger oft und bei weniger Materialien zum Tragen.“ (S. 439)

Das Jahr 2000 bildete für die Interessenpolitik (zumindest kurzfristig) eine Zäsur: „Die ÖVP/FPÖ-Regierung verabschiedete sich weitgehend von den traditionellen Spielregeln paritätischer Einbindung der sozialpartnerschaftlich involvierten Dachverbände.“ (S. 440) Diesem Urteil Tálos' ist vollkommen zuzustimmen.

Durch institutionelle Änderungen (Auflösung oder Nichteinberufung von Gremien) und/oder Änderungen des Procedere wurde sozialpartnerschaftliche Mitwirkung an den politischen Entscheidungsprozessen zurückgedrängt. Dies betraf selbst das gesetzlich verankerte Begutachtungsverfahren. An die Stelle der Paritätischen Kommission, die im Juli 1998 zum letzten Mal getagt hatte, traten „Gipfeltreffen“ oder „Runde Tische“, allesamt Inszenierungen für die Massenmedien mit geringer inhaltlicher Substanz. Der „Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen“, das über Jahrzehnte bewährte Beratungsorgan für die Regierung und die Spitzen der Interessenverbände, verlor stark an Bedeutung, denn die Regierung wandte sich bevorzugt an ihr nahe stehende ExpertInnen und Beraterklüngel. Substanzielle Verhandlungen der Regierung mit den Arbeitnehmer-Organisationen wurden sehr selten. Die Unternehmerverbände versuchten ihre Interessen über die Verbindungen zu den ihnen nahe stehenden Parteien und über direkte Kontakte zu den Ministerien zu vertreten. Der Erfolg gab ihnen Recht; die Politikabstimmung mit der Arbeitnehmerseite besaß keine

Priorität mehr für sie. Wozu einen Umweg machen, wenn die direkte Route ans Ziel brachte? Unter ihrer derzeitigen Führung ist die WKÖ viel weniger als in der Vergangenheit an kontinuierlicher und mittel- und längerfristig ausgerichteter Politikabstimmung mit den Arbeitnehmerverbänden und stärker an punktuellen, kurzfristigen Vereinbarungen interessiert.

In der Lohnpolitik herrschte im Großen und Ganzen institutionelle Kontinuität, wenn auch die Aushandlung gewisser Inhalte durch organisierte Dezentralisierung von der Branchenebene auf die Betriebsebene verlagert wurde. Das Machtungleichgewicht zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern kam vor allem darin zum Ausdruck, dass die Lohnpolitik ihre gesamtwirtschaftliche Stabilisierungs- und ihre Verteilungsfunktion nicht mehr erfüllte: Schon seit den 1980er Jahren schöpft die Lohnentwicklung den verteilungsneutralen Spielraum aus gesamtwirtschaftlichem Produktivitätsfortschritt und Inflationsrate nicht mehr aus.

Emmerich Tálos fasst die Entwicklungen der Interessenpolitik seit 2000 wie folgt zusammen: „Sozialpartnerschaftlich akkordierte Politikgestaltung kam – von einigen wenigen Fällen abgesehen – zum Erliegen.“ (S. 441) Konsensorientierung und Konzentrierung waren nicht mehr die Regel, sondern die Ausnahme. Konflikte und Kampfmaßnahmen spielten in den Beziehungen zwischen der Regierung und den Interessenorganisationen eine größere Rolle.

Bedeutet dies notwendigerweise, dass sozialpartnerschaftliche Akkordierung auch in Zukunft weitgehend irrelevant sein wird? Nein, denn eine derartige Interessenpolitik wäre gesamtwirtschaftlich weiterhin sinnvoll.

Wie die nordeuropäischen Länder und Irland (allesamt kleine, offene Volkswirtschaften wie Österreich) zeigen, ist eine längerfristig orientierte, mehrere Politikfelder übergreifende, konsistente und mit den Sozialpartnern abgestimmte Wirtschafts- und Sozialpolitik besser in der Lage, den Herausforderungen durch die technischen Neuerungen, die Internationalisierung und den demografischen Wandel gerecht zu werden. Funktionalität allein garantiert freilich nicht die Umsetzung eines Konzepts. Hiezu ist auch politischer Wille erforderlich...

Im fünften Abschnitt werden zum einen Entwicklungen im Bereich der subjektiven Einstellungen der ÖsterreicherInnen behandelt (politische Kultur, Wahlverhalten, Identitätsbildung), zum anderen auch die Rolle der Massenmedien und die Kanäle der politischen Kommunikation.

Mit den Inhalten der Politik und den Instrumenten zu ihrer Umsetzung beschäftigen sich die Abschnitte VII „Außenpolitik“ und VI „Politikbereiche“, wo Einzelbeiträge u. a. den Politikfeldern Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Bildungspolitik, Umweltpolitik, Energiepolitik, Forschungs- und Technologiepolitik, Gesundheitspolitik und Kulturpolitik gelten.

Ein Stichwortverzeichnis am Ende des Bandes erhöht seinen Gebrauchswert als Nachschlagewerk, und die am Ende jedes Abschnitts befindlichen Literaturhinweise werden insbesondere jenen dienlich sein, die eine Spezialthematik weiter vertiefen wollen.

Kann das Vorhaben der Herausgeber, einen substanziellen Beitrag zur politischen Information zu leisten, als geglückt bezeichnet werden? Im Gro-

ßen und Ganzen ja. Die überwiegende Mehrzahl der Artikel ist von hoher Qualität, vermittelt vielfältige und teils komplexe Informationen in verständlicher Weise. Leider gilt dies nicht für alle Texte. Überarbeitet werden sollten vorrangig zwei Beiträge aus dem ersten Abschnitt. Besonders schwach ist der einleitende historische Überblicksartikel, und dies in konzeptueller, inhaltlicher und speziell sprachlicher Hinsicht. (Wieso die Herausgeber und der Verlag diesen Text durchgehen ließen, ist diesem Rezensenten unverständlich. Würde man diesen Band an seinem ersten Hauptartikel messen, müsste man ihn sofort beiseite legen.) Die Vielzahl von Tabellen in Dieter Stiefels Artikel über die österreichische Wirtschaft ist für ÖkonomenInnen und WirtschaftshistorikerInnen vermutlich interessant und aufschlussreich. Für nicht ökonomisch Gebildete wäre jedoch wahrscheinlich eine Mischung aus weniger Zahlen und mehr erläuterndem Text vorteilhafter, weil verständlicher. Ein Gesamtwerk, das in all seinen Elementen hohen Ansprüchen genügt, liegt also noch nicht vor. Erst nach Behebung dieser Mängel wird der Verlag mit Fug und Recht von *dem* Handbuch der Politik in Österreich sprechen können. Vorläufig klingt dieser Untertitel noch ziemlich großspurig.

Michael Mesch

Anmerkung

- ¹ Siehe die Rezension der ersten Auflage in WuG 1 (1992) 125ff und die Besprechung der dritten Auflage in WuG 3 (1998) 428ff.

„Sowjetisierung“ Österreichs?

Rezension von: Wolfgang Mueller, Die sowjetische Besatzung in Österreich 1945-1955 und ihre politische Mission, Böhlau Verlag, Wien 2005, 300 Seiten, € 39; Wolfgang Mueller, Arnold Suppan, Norman M. Naimark, Gennadij Bordjugov (Hrsg.), Sowjetische Politik in Österreich 1945-1955. Dokumente aus russischen Archiven, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 2005, 1.119 Seiten, € 98.

Das von der Bundesregierung postulierte „Gedankenjahr 2005“,¹ in dessen politischem Fokus weniger das Erinnern an die Täter und Opfer der Zeit der Jahre des NS-Regimes 1938 bis 1945, als vielmehr eine parteipolitisch zu instrumentalisierende Zusammenschau von der Gründung der Zweiten Republik über die Erreichung des Staatsvertrages 1955 und den Beitritt Österreichs zur EU 1995 bis in die Zukunft stehen sollte, geriet infolge innenpolitischer Querelen innerhalb der kleinen Regierungspartei vielfach zur medialen Farce ohne bemerkenswerte Auswirkungen auf das „kulturelle Gedächtnis“ des Landes. Nachdem Jubiläen allein bereits durch die aus jenen Anlässen meist reichlich fließenden finanziellen Mitteln traditionsgemäß auch einen Kumulationspunkt in der Veröffentlichung historischer Forschungen darstellen, wartete man gespannt, was die Zeitgeschichte an neuen Ergebnissen präsentieren konnte.

Die Befreiung Österreichs und die Wiedergründung der Republik 1945, das Jahrzehnt der Besatzung und das Zustandekommen des Staatsvertrages waren durch eine Fülle von Veröffentlichungen und instruktive, dem jeweiligen Forschungsstand entsprechende

Studien weitgehend bekannt. Allerdings beruhten die bisherigen Forschungen nahezu nur auf Überlieferungen aus österreichischen Archiven und Akten der westlichen Besatzungsmächte. Die Einschätzungen über die sowjetische Außenpolitik gegenüber Österreich, über die Pläne Stalins und über Interna der sowjetischen Besatzungspolitik speisten sich denn auch überwiegend aus (ver-)öffentlichen Verlautbarungen, wenigen freigegebenen russischen Akten und Erinnerungsberichten sowjetischer Kriegsteilnehmer und Politiker.

Mit der teilweisen Öffnung sowjetischer Archive wurde es in den letzten Jahren möglich, den bislang kontrovers diskutierten Fragen nach potenziellen Plänen, Chancen und Möglichkeiten einer „Sowjetisierung“ Österreichs nachzugehen. Weiters wurde es möglich, die Struktur und die Praxis der Besatzung aus sowjetischer Sicht zu ergründen.

Diese wurde bislang ambivalent betrachtet: Einerseits quellen die österreichischen (Lage-)Berichte der Jahre 1945-1947/48 über von Meldungen über Diebstähle, Raub, Mord, Verschleppungen und Vergewaltigungen durch Angehörige der „Roten Armee“, andererseits gab es auch das nachweisbare Bemühen sowjetischer Kommandanten, Übergriffe hintanzuhalten und zu einem annehmbaren „modus vivendi“ zwischen ÖsterreicherInnen und sowjetischen Soldaten zu kommen.²

Weil die Sowjets sich im Unterschied zu den westlichen Alliierten nur auf eine Kontrollfunktion gegenüber der öffentlichen Verwaltung beschränkten, dem demokratischen Wiederaufbau fördernd zur Seite standen und keine administrativen Eingriffe zu einer „Sowjetisierung“ des Landes machten, verdichtete sich die bereits 1977 von

Wilfried Aichinger begründet dargelegte Ansicht,³ dass Stalin im Gegensatz zur KPÖ kein Interesse an einer Volksdemokratisierung Österreichs hatte.

Die zu dieser Thematik 2005 vom Institut für Kriegsfolgenforschung Graz⁴ und von dem an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften arbeitenden Wolfgang Mueller vorgelegten Forschungen und umfangreichen Quelleneditionen stellten die geschichtswissenschaftlichen Hauptergebnisse des „Gedankenjahres“ dar. Während Stefan Karner die Ergebnisse eines 2004 in Moskau abgehaltenen Symposiums zur „Roten Armee in Österreich“ und eine ergänzende Quellensammlung aus russischen Archiven bereits im Rahmen der Ausstellung auf der Schallaburg „Österreich ist frei!“⁵ präsentierten und einem breiten Publikum bekannt machen konnte, wurden die Monografie Wolfgang Muellers und die von ihm mit einer Herausgebergruppe erstellte Aktenedition erst im Herbst 2005 vorgestellt.

Wolfgang Muellers als Dissertation erarbeitete, auf bislang völlig unbekannten Aktenmaterial aus russischen Archiven aufbauende politikgeschichtliche Studie kommt zu einem den bisherigen Forschungsstand *en detail* modifizierenden Schluss: Mueller meint – im Unterschied etwa zu Peter Ruggenthaler⁶ – in der Stalin'schen Politik durchaus eine Langfriststrategie zur Volksdemokratisierung weiterer europäischer Staaten zu sehen.

Im grundsätzlichen politischen Fernziel, Österreich zur Volksdemokratie zu machen und einen friedlichen Übergang zum Sozialismus einzuleiten, bestanden nach seiner Ansicht zwischen KPÖ und sowjetischer Führung keine grundlegenden Differenzen. Allerdings – und dies wird in der Quel-

lenedition durch zahlreiche Dokumente veranschaulicht – hatte Stalin kein Interesse an einer Teilung des Landes in einen sowjetisierten Osten und einen verwestlichten Westen, was sich denn auch in Maßregelungen der KPÖ durch die KPdSU dokumentieren lässt. Von der Annahme einer zu realisierenden Sowjetisierung des Landes waren zwar einzelne Mitarbeiter der zahlreichen mit Außenpolitik befassten Planungsstäbe in der Sowjetunion beseelt, doch betrachtete Stalin Österreich nicht als Bestandteil der sowjetischen Einflussosphäre. Das vom Nazismus zu befreiende Land wurde sowjetischerseits – wie Müller schreibt – „als Teil einer Grauzone, in der westlicher und sowjetischer Einfluss in einem freien Spiel der Kräfte wirken sollten“, betrachtet.

Auf den Punkt gebracht, könnte man wohl – fernab von jedem ideologisch motivierten „Gut oder Böse“ – feststellen: Während den Amerikanern mit offensiver Kultur- und Wirtschaftspolitik die „Westorientierung“ Österreichs gelang, misslang der Sowjetunion eine „Sowjetisierung“, die nicht mit Gewalt, sondern aus dem Inneren des Landes mit sowjetischer Unterstützung durchgesetzt werden sollte.

Aus diesem Blickwinkel sieht der Autor denn auch ein „Scheitern der sowjetischen Besatzungspolitik“, welches vielfach am Fehlen innen- und außenpolitischer Voraussetzungen lag. Zum einen zeigte sich bereits bei den Wahlen 1945 die fehlende Akzeptanz der Bevölkerung für die KPÖ, und zum anderen waren der Sowjetunion außenpolitisch durch die vierfache Besetzung des Landes Grenzen gesetzt. Darüber hinaus führte das Verhalten der Sowjets in Österreich durch Demontagen und Abtransporte von Wirtschaftsgütern, Reparationsforde-

rungen und letztlich auch durch die zahlreichen Übergriffe auf Leib und Leben nicht gerade zu Sympathien.

Die ideologische Prämisse sowjetischer Außenpolitik, dass sich der Kommunismus gleichsam automatisch in den westlichen Staaten durchsetzen werde, war eine Fehleinschätzung und weit entfernt von jeglicher politischer Realität. Außerdem agierte Stalin in allen außenpolitischen Fragen, die Länder außerhalb der direkten sowjetischen Einflussphäre betrafen, vorsichtig und risikoscheu, was sich nicht zuletzt im Verhalten der Sowjetunion beim „Oktoberstreik 1950“ zeigte. Des Autors Einschätzung sowjetischer Absichten gegenüber Österreich bedeutet formal einen „Mittelweg“ zwischen der traditionalistischen, von amerikanischen Historikern vertretenen Interpretation einer sowjetischen Einflussnahme und der revisionistischen Ansicht eines weitgehenden Desinteresses Stalins an einer Sowjetisierung Österreichs.

Die Sowjetunion versuchte vor allem durch die Kommunistische Partei Österreichs Einfluss zu erlangen. Der Dokumentenband beinhaltet Weisungen Stalins, Politbürobeschlüsse, Berichte der sowjetischen Besatzung an das ZK der KPdSU über die Lage in Österreich und den geheimen Briefwechsel der Führer der KPÖ mit Stalin. Die in russischer Originalfassung und in deutscher Übersetzung edierten Dokumente wurden von Historikern der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, der Stanford University und der Universität Moskau ausgewählt und beleuchten die sowjetische Rezeption der politischen Entwicklung Österreichs sowie die politischen Pläne, Absichten und Maßnahmen der sowjetischen Besatzungsmacht. Faszinierend ist an Hand der Dokumente

zu verfolgen, wie die KPÖ ihre Strategie nach den jeweiligen Wünschen der KPdSU ausrichten musste und nur als verlängerter Arm der sie finanzierenden Sowjetunion zu agieren hatte. Sie zeigt aber auch von den (vergeblichen) Wünschen und Hoffnungen nach einer Einigung und Festigung der „Arbeiterklasse“ unter kommunistischer Führung, welche die KPÖ zur Rechtfertigung ihrer Politik, aber auch der ihr zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel gegenüber den Sowjets zu nähren wusste. Interessant ist auch die Beurteilung der österreichischen Administration durch sowjetische Behörden und österreichische Kommunisten. Als Ergänzung zum Verständnis sowjetischer Politik in Österreich 1945 bis 1955 ist diese hervorragend edierte Dokumentensammlung ein unentbehrliches Hilfsmittel.

Die ausgezeichnete Arbeit von Wolfgang Müller kann als Standardwerk für die Zeit der Besatzung angesehen werden. Über die sowjetische Besatzung in Österreich auch nur ein Wort zu verlieren, ohne Müller gelesen zu haben, wird nicht möglich sein. In diesem Sinne ist der von Böhlau sehr ansprechend gestaltete Band über die enge HistorikerInnen-Zunft hinaus jedem an der österreichischen Zeitgeschichte Interessierten wärmstens ans Herz zu legen.

Klaus-Dieter Mulley

Anmerkungen

¹ Vgl. die offizielle Zusammenfassung als Buch und DVD-Edition: Bundeskanzleramt, Bundespressedienst (Hrsg.), Gedanken – Termine – Bücher. 1945 – 1955 – 1995 – 2005 (Wien 2005).

² Vgl. Mulley, Klaus-Dieter, Befreiung und Besatzung. Aspekte sowjetischer Besat-

zung in Niederösterreich 1945–1948, in: Ableitinger, Alfred; Beer, Siegfried; Staudinger, Eduard G. (Hrsg.), Österreich unter alliierter Besatzung 1945–1955 (Wien–Köln–Graz 1988) 398f.

³ Aichinger, Wilfried, Sowjetische Österreichpolitik 1943–1945 (=Diss., Wien 1977).

⁴ Karner, Stefan; Stelzl-Marx, Barbara (Hrsg.), Die Rote Armee in Österreich. Sowjetische Besatzung 1945–1955. Beiträge (Graz – Wien – München 2005);

Karner, Stefan; Stelzl-Marx, Barbara; Tschubarjan, Aleksandr (Hrsg.), Die Rote Armee in Österreich. Sowjetische Besatzung 1945–1955. Dokumente (Graz – Wien – München 2005).

⁵ <http://www.oesterreichistfrei.at>.

⁶ Ruggenthaler, Peter, Warum Österreich nicht sowjetisiert werden sollte; in: Karner, Stelzl-Marx (Hrsg.) (2005) 59–87; ders., Warum Österreich nicht sowjetisiert wurde, in: Karner, Stelzl-Marx (Hrsg.) (2005) 649–726.

Ausländische Direktinvestitionen in den MOEL

Rezension von: Harald Zschiedrich,
Ausländische Direktinvestitionen und
regionale Industriecluster in Mittel-
und Osteuropa, Rainer Hampp Verlag,
München und Mering 2006,
251 Seiten, € 24,80.

Der Verfasser legte mit seiner durch langjährige Kenntnisse der Wirtschaftsbedingungen in den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOEL) geprägten Untersuchung eine ebenso aktuelle, grundlegende wie praxisbezogene Analyse der ausländischen Direktinvestitionen (ADI) in den MOEL vor. Wurden ADI vielfach als eine Art von Wundermittel für die beschleunigte, nachholende Entwicklung der neuen mittel- und osteuropäischen EU-Mitglieder angesehen, so zeigen die differenzierenden Analysen im vorliegenden Band die erkennbaren Grenzen einer ADI-fixierten Wirtschaftspolitik auf. Auch wenn der Autor sehr bemüht war, hier das Kind nicht mit dem Bade auszuschütten (vgl. seine ADI-Wertung der S. 114), so machte er doch deutlich, dass diese Direktinvestitionen – egal ob über Fusionen und Übernahmen oder „auf der grünen Wiese“ – eine möglicherweise notwendige, aber dennoch nicht hinreichende Bedingung für einen nachhaltigen Aufschwung dieser Volkswirtschaften darstellen.

Besondere Erfolge mehrseitigen Nutzens ergeben sich vielmehr, wenn sich die Einbahnstraße der Investitionstätigkeit von außen zu einem vielfältigen wechselseitigen Verkehr entfaltet. Der Autor erläuterte das am Beispiel der Internationalisierungsstrategie des

VW-Konzerns. Dieser hatte vor mehr als einem Jahrzehnt die tschechischen Skoda-Werke erworben und damit vielfältige *Spill-over*-Effekte in andere Bereiche der regionalen Wirtschaft bewirkt. Die private Investitionstätigkeit des gesamten Umfelds wurde angeregt und durch die regionale Wirtschaftspolitik weiter gefördert. Das bewirkte die Herausbildung eines „industriellen Ballungsraums“, eines „Clusters“ als Konzentration von Unternehmen eines bestimmten Wirtschaftsbereichs in der Region und der sich zwischen den Betrieben und ihrem Umfeld abspielenden Aktionen und Reaktionen. Diese führten zu einer sich multiplikativ verstärkenden Wirkung der Investitionen auf Grund von Kostensenkungen, wechselseitig stimulierten Innovationsschüben sowie günstigeren Bedingungen für Unternehmensneugründungen. Diesen Wirkungen galt dann ein hervorragender Teil der vorgelegten Untersuchung.

Warum sind diese Überlegungen besonders aktuell, obwohl es das generelle Wissen um die Existenz industrieller Cluster – wie es der Autor mehrfach herausstellte – nicht ist? Es ist der gegenwärtige wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel, der die Wirtschafts- und Wachstumsförderung nicht mehr durch Gleichverteilung der knappen Fördermittel in der Fläche zu erreichen versucht, weil er diese damit bis zur Unkenntlichkeit verdünnt. Stattdessen versucht die Politik, die vorhandenen Ballungen von Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen sowie Wissenschaft zu identifizieren und die Fördermittel mit insgesamt höheren Wertschöpfungsgewinnen auf diese zu konzentrieren.

Michael Tolksdorf

Helmut Frisch 1936-2006

Am 8. Juli 2006 ist Universitätsprofessor Helmut Frisch im 70. Lebensjahr gestorben. Frisch genoss als Lehrer und Forscher international große persönliche und wissenschaftliche Wertschätzung und war im Inland als Mahner für einen Abbau der Staatsschulden der breiten Öffentlichkeit bekannt.

Seine Laufbahn als Ökonom begann Helmut Frisch in den 1960er Jahren, als die Entwicklung mathematischer Modelle zusammen mit immer leistungsfähigeren empirischen Untersuchungsmethoden aufgrund eines ebenfalls verbesserten Datenmaterials einen „Rationalisierungsschub“ in der österreichischen Wirtschaftspolitik möglich machte. Diese Änderung des Politikstils musste so manche traditionalistischen Widerstände überwinden. Helmut Frisch gehörte aufgrund seiner profunden Kenntnis der Methoden zu jenen Ökonomen, welche dem neuen Ansatz rasch breite Anerkennung verschafften. Er war einer der wichtigsten Berater von Bundeskanzler Kreisky und seiner Regierung.

Das wirtschaftspolitische Problem, welches Österreich am Beginn der siebziger Jahre am stärksten beschäftigte, war die Inflation, und hier setzte Frisch den ersten Schwerpunkt seiner Forschungen, bei denen er wissenschaftliche Kompetenz in den Dienst von wirtschaftspolitischer Relevanz stellte. Sein wissenschaftlicher Beitrag zur Untersuchung des Inflationsproblems, zusammengefasst in dem viel beachteten Buch „Theories of Inflation“, verschaffte Frisch seine Stellung als international anerkannter Nationalökonom. Frisch begriff in diesem Buch und in allen seinen einschlägigen Untersuchungen Inflation nicht als monokausales Phänomen, sondern arbeitete die komplexen Interdependenzen heraus. In Österreich trugen Frischs Analysen dazu bei, dass die Wirtschaftspolitik einen pragmatischen Weg jenseits von Bagatellisierung und Dramatisierung im Umgang mit der Inflation einschlug.

Helmut Frisch bekannte sich immer gleichermaßen als Vertreter der neoklassischen Synthese und des Keynesianismus, der Marktwirtschaft und einer aktiven Wirtschaftspolitik, die ihrer Verantwortung für politisch zu bestimmende Prioritäten gerecht werden muss. Zu den wirtschaftspolitischen Orthodoxien hielt er immer Distanz. Wo diese endgültige Lösungen versprachen, plädierte Helmut Frisch meist für einen weniger ambitionierten, dafür aber wirksameren Ansatz, ein Problem soweit „behandeln“ zu lernen, dass es unter Kontrolle gehalten werden kann.

Helmut Frisch gehörte zu der immer seltener werdenden Spezies von ÖkonomenInnen, die eine Synthese von Theorie und Praxis der Ökonomie anstreben. Von seinen zahlreichen Funktionen in der Wirtschaftspolitik und in Unternehmen schätzte er diejenige eines Präsidenten des Staatsschuldenausschusses am höchsten, die er fast dreißig Jahre lang – seit 1978 – ausgeübt hat. Die Fragen der Staatsverschuldung bzw. des Budgetdefizits haben ihn in den letzten Jahren am intensivsten beschäftigt. Wenn er sich dabei recht eindeutig für deren Begrenzung eingesetzt hat, so war dies primär darauf zurückzuführen, dass er einer zunehmend opportunistisch gewordenen Politik die Verfolgung längerfristiger Zielsetzungen in der Budgetpolitik kaum mehr zutraute.

Der plötzliche Tod von Helmut Frisch bedeutet für Wirtschaftswissenschaft in Österreich einen schweren Verlust.