

Wirtschaft und Gesellschaft

Sozialwissenschaftliche
Bibliothek
Arbeitsmarktforschung

17. Jan. 2007 **75**

Inhalt

Editorial
Demographie und
Arbeitsmarkt

Bruno Rossmann
Die Budgetpolitik Österreichs
seit dem EU-Beitritt

Wilfried Altzinger, Christian Bellak
In- und ausländische
Unternehmensübernahmen

Vladimir Pankov
Der Wandel in der
Sozialpolitik Russlands

Max Haller, Regina Ressler
Arbeitsmarktchancen von Jugendlichen
und die Geburtenrate

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

31. Jahrgang (2005), Heft 4

Inhalt

Editorial	
Demographie und Arbeitsmarkt	483
 Bruno Rossmann	
Ein Rückblick auf die Budgetpolitik Österreichs seit dem Beitritt zur Europäischen Union	493
 Wilfried Altzinger, Christian Bellak	
Bestehen Unterschiede zwischen in- und ausländischen Unternehmensübernahmen? Eine Studie anhand von sieben Fallbeispielen	535
 Vladimir Pankov	
Der Wandel in der Sozialpolitik Russlands im Zuge des Übergangs zur Marktwirtschaft	555
 Berichte und Dokumente	
 Max Haller, Regina Ressler	
Schlechte Arbeitsmarktchancen von Jugendlichen verringern die Geburtenrate	583
 Bücher	
 Paul Marginson, Keith Sisson,	
European Integration and Industrial Relations. Multi-Level Governance in the Making (Michael Mesch)	591
 Oskar Negt, Wozu noch Gewerkschaften?	
Eine Streitschrift (Thomas Lachs)	596
 Michel De Vroey, Involuntary Unemployment. The Elusive Quest for a Theory (Peter Rosner)	600
 Günther Chaloupek, Arne Heise, Gabriele Matzner-Holzer, Wolfgang Roth (Hrsg.), Sisyphus als Optimist – Versuche zur zeitgenössischen politischen Ökonomie – In Memoriam Egon Matzner (Thomas Delapina)	605

Peter Mooslechner, Helene Schuberth, Martin Schürz (Hrsg.), Economic Policy under Uncertainty. The Role of Truth and Accountability in Economic Advice (Reinhard Pirker)	610
Jiri Kosta, Die tschechische/tschechoslowakische Wirtschaft im mehrfachen Wandel (Felix Butschek)	613
Harald Zschiedrich, Wilhelm Schmeisser, Thomas R. Hummel (Hrsg.), Internationales Management in den Märkten Mittel- und Osteuropas (Elisabeth Beer)	616
Emmerich Tálos, Wolfgang Neugebauer (Hrsg.), Austrofaschismus. Politik – Ökonomie – Kultur 1933-1938, fünfte Auflage (Martin Mailberg)	619
Erwin Weissel 1930-2005	623
Paul Blau 1915-2005	625
Jahresregister 2005	627

Unsere AutorInnen:

Wilfried Altzinger ist a. o. Professor am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien, Abteilung Öffentliche Wirtschaft, Geld- und Finanzpolitik.

Christian Bellak ist a. o. Professor am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien, Abteilung Wirtschaftspolitik und Industrieökonomie.

Max Haller ist ordentlicher Universitätsprofessor und Leiter des Instituts für Soziologie an der Universität Graz.

Vladimir Pankov ist Bereichsleiter am All-Russischen Forschungsinstitut für Außenwirtschaftsbeziehungen beim Wirtschaftsministerium der Russischen Föderation und Professor für Weltwirtschaft an der Moskauer Staatlichen Universität für Handel und Wirtschaft.

Regina Ressler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziologie an der Universität Graz.

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

Editorial

Demographie und Arbeitsmarkt

In größeren Zeitabständen, aber in letzter Zeit durchaus regelmäßig, werden demographische Entwicklungen auch in den Medien thematisiert. Die Berichterstattung erfolgt jedoch in der Regel anlassbezogen, und es wird meist nur ein kleiner Ausschnitt dargestellt, welcher für die jeweilige Fragestellung von unmittelbarem Interesse und damit ausreichend zu sein scheint.

Die zukünftige Entwicklung des Verhältnisses von Personen im Erwerbsalter zu den über 65-Jährigen wird gerne dargestellt, wenn die baldige Unfinanzierbarkeit des Pensionssystems argumentiert wird. Aus dem unaufhaltsam steigenden Durchschnittsalter der Bevölkerung wird abgeleitet, dass die Gesundheitsversorgung auf dem heutigen Niveau nicht aufrechterhalten werden kann, von der Unbezahlbarkeit medizinischer Fortschritte für die breite Masse immer älterer Menschen ganz zu schweigen. Die Tatsache, dass seit Jahren die Geburtenzahlen niedriger sind als die Altersjahrgänge, welche aus dem Erwerbsleben ausscheiden, wird als Beleg für einen unmittelbar bevorstehenden Fachkräftemangel, wenn nicht sogar für einen generellen Arbeitskräftemangel gesehen. Zusätzlich droht aus demselben Grund das Humankapital immer schneller zu veralten – mit dramatischen Konsequenzen für den Standort. Über solche schlaglichtartigen Darstellungen geht es jedoch meistens nicht hinaus, eine eingehende Problemdarstellung findet selten statt, und wichtige Interdependenzen bleiben ausgeblendet.

Stiller geworden ist es hingegen zur Frage der demographisch bedingten Entlastung des Arbeitsmarktes. In den neunziger Jahren war man noch davon ausgegangen, dass es mit dem Beginn des neuen Jahrtausends, auf dem Arbeitsmarkt zu einer deutlichen Entspannung von der Angebotsseite her kommen sollte, weil geburtenschwächere Jahrgänge ins Erwerbsalter kommen würden. Die Entwicklung in der zweiten Hälfte jenes Jahrzehnts gab in dieser Hinsicht Anlass zu berechtigten Hoffnungen, und besonders die merkliche Erholung des Arbeitsmarktes im Jahr 2000 war außer auf die gute konjunkturelle Lage der Wirtschaft auch auf ein nur noch moderat zunehmendes Arbeitsangebot zurückzuführen.

Allerdings deutete schon die erste Bevölkerungsprognose auf Basis der neuen Volkszählung 2001 und der verbesserten Wanderungsstatistik darauf hin, dass diese Erwartungen verfrüht gewesen sein dürften. Selbst bei eher vorsichtigen Zuwanderungsannahmen verschob sich der Zeitpunkt einer möglichen, demographisch bedingten Erholung des Arbeitsmarktes nach diesen Berechnungen um etwa ein Jahrzehnt in die Zukunft. Nach der Jahrtausendwende kam es jedoch wieder zu einem unerwartet starken Anstieg der Zuwanderung und damit des Arbeitsangebots. Die erneute Revision der Vorausschätzung aus dem Jahre 2005 trug neben einer Neuberechnung der zukünftigen Lebenserwartung unter anderem auch dieser Entwicklung Rechnung, und man geht inzwischen von deutlich höheren Wanderungsgewinnen für die nächsten zwei Jahrzehnte aus. Dies stellt aus derzeitiger Sicht eine durchaus plausible Annahme dar. Damit verschiebt sich jedoch nicht nur die demographisch bedingte Arbeitsmarktentlastung in immer weitere Ferne, sondern es ist vielmehr davon auszugehen, dass sich die Arbeitsmarktlage noch für einen Zeitraum von zehn Jahren weiter verschärfen wird. Eine Wachstumsbeschleunigung, welche es uns ermöglichen würde, jährlich zwischen 30.000 und 50.000 erwerbsinteressierte Menschen zusätzlich in existenzsichernde Beschäftigung zu bringen, ist beim besten Willen nicht in Sicht.

Die demographische Situation bzw. Entwicklung beeinflusst den Arbeitsmarkt einerseits durch die Zahl der Personen im Erwerbsalter (gewöhnlich definiert als Personen zwischen 15 und 65 Jahren), weil sich daraus über die Erwerbsbeteiligung das Arbeitsangebot bestimmt, aber natürlich auch durch die Altersstruktur dieser Personengruppen.

Demographische Einflüsse auf das Arbeitskräfteangebot

An diesem Punkt kann es hilfreich sein, einige Aspekte der österreichischen Bevölkerungsstruktur genauer zu betrachten. Gegen Ende des Zweiten Weltkriegs und in den Jahren danach kam es zu außerordentlich starken Schwankungen der Geburtenzahlen. Da die Menschen dieser Jahrgänge jetzt an der Grenze zum Pensionsalter sind, schwankt auch die Zahl der pensionsbedingten Austritte aus dem Erwerbsleben derzeit stärker als sonst. Man kann aber davon ausgehen, dass im Schnitt zwischen 2000 und 2015 jährlich etwa 95.000 Personen diese Altersgrenze erreichen. Geburtenzahlen in dieser Größenord-

nung wurden allerdings zuletzt Anfang der neunziger Jahre erreicht: Bis zum Ende jenes Jahrzehnts ging die jährliche Geburtenzahl um 17.000 zurück und scheint seither bei etwa 78.000 stabil zu sein. Hier wäre jetzt die Gelegenheit, die Betrachtungen zu beenden und zwei voreilige Schlussfolgerungen zu ziehen: 1.) Sehr langsam, aber doch absehbar, stirbt Österreich aus und 2.) Bereits sehr viel früher, nämlich bereits mit dem Beginn des nächsten Jahrzehnts, wird es in Österreich zu einem Arbeitskräftemangel kommen, welcher sehr schnell dramatische Ausmaße annehmen wird. Steigende Erwerbsquoten könnten diesen Effekt allenfalls um ein paar Jahre verzögern, aber nicht gänzlich ausgleichen. Solche Schlussfolgerungen findet man sowohl in dieser krassen Form als auch in etwas besser kaschierten Varianten in den Medien.

Für die Bevölkerungsentwicklung ist allerdings außer den Geburten auch die Nettozuwanderung (Zuwanderung minus Abwanderung) ein bestimmender Faktor. Wenn man davon ausgeht, dass die Geburtenzahl mit einer Verzögerung von 15 Jahren arbeitsmarktrelevant wird, würde tatsächlich schon in diesem Jahrzehnt der Zeitpunkt eintreten, ab dem die nachrückenden Altersjahrgänge die ausscheidenden nicht mehr ersetzen könnten, sofern nicht Zuwanderung und steigende Erwerbsbeteiligung dies ausgleichen. Es ist also durchaus zweckmäßig, die Auswirkungen der Zuwanderung eingehend zu betrachten.

Das fünfzehnte Lebensjahr ist für den Arbeitsmarkt eine wichtige Altersgrenze, weil in diesem Alter (normalerweise) Lehrausbildungen begonnen werden. Aufgrund der oben erwähnten hohen Geburtenzahlen Anfang der neunziger Jahre gibt es derzeit auch mehr Jugendliche im typischen Lehrlingsalter, der Lehrstellenmangel war also durchaus absehbar. Wenn man zusätzlich zu der Tatsache, dass immer mehr Jugendliche immer länger auf eine Lehrstelle warten müssen, auch die Besetzungszahlen der heranwachsenden Altersjahrgänge berücksichtigt, ist somit zu befürchten, dass sich die Lehrstellenproblematik zunächst noch einige Jahre weiter verschärfen wird. Eine merkliche Entspannung auf dem Lehrstellenmarkt ist vor dem nächsten Jahrzehnt nicht zu erwarten. Doch auch wenn die Jahrgänge mit den niedrigeren Geburtenzahlen nachrücken, ist mit einer echten Verknappung bei den Lehrstellen Suchenden nicht zu rechnen. Die Erfahrungen der Migrationsforschung haben gezeigt, dass sich ein Geburtsjahrgang in Österreich durch Zuwanderung bis zum Alter von 15 Jahren um et-

wa 6.000 Personen vergrößert haben wird. Um die derzeit angebotenen betrieblichen Lehrstellen besetzen zu können, sollten somit nach der neuesten Prognose auch in den kommenden beiden Jahrzehnten genügend Bewerber zu finden sein. Ein Gleichgewicht im Sinne einer ausreichenden Anzahl von Lehrstellen in zukunftssträchtigen Berufen für alle Lehrstellen Suchenden kann sich jedoch nur dann einstellen, wenn die Ausbildungsaktivität der Unternehmen nicht noch weiter abnimmt.

Für Menschen, die weiterführende Schulen und eventuell Hochschulen besuchen, sollte der endgültige Übertritt ins Erwerbsleben etwa mit Mitte der Zwanziger erfolgen – in diesem Alter werden die Jugendlichen auch in der Arbeitsmarktstatistik zu Erwachsenen. Derzeit liegt in Österreich die Zahl der 25-Jährigen bei gut 100.000. Bereits in zwei Jahren wird sich diese Zahl jedoch um fast 10.000 und bis 2018 um weitere 5.000 erhöhen. Es kommen geburtenstarke Jahrgänge aus den achtziger Jahren in diese Altersgruppe. Erst gegen Ende des kommenden Jahrzehnts werden die Jahrgänge an der Pensionsgrenze zumindest brutto diese Größenordnung erreichen. Wenn man weiter berücksichtigt, dass die Erwerbsquoten an der Pensionsgrenze niedriger sind als zwischen 25 und 29 Jahren, wird deutlich, dass sich die Erwerbschancen von Menschen an der unteren Grenze des Haupterwerbsalters in den kommenden Jahren weiter verschlechtern werden. Davon, dass in absehbarer Zeit die nachrückenden Generationen die aus dem Erwerbsleben ausscheidenden nicht mehr werden ersetzen können, kann in Österreich keine Rede sein. Nach dem derzeitigen Kenntnisstand werden bis weit in die dreißiger Jahre hinein auch die derzeitigen geburtenschwachen Jahrgänge bis zum Alter von 25 Jahren durch Zuwanderung auf jene Größe angewachsen sein, welche wir heute haben.

Der Übergang vom Ausbildungssystem ins Erwerbsleben war schon in der Vergangenheit für viele Menschen schwierig – auch wenn sie nicht zu den Problemgruppen des Arbeitsmarktes gehörten. Projektarbeiten und andere befristete Beschäftigungsformen in Kombination mit (immer öfter) unbezahlten Praktika sowie Perioden der Nichterwerbstätigkeit sind besonders in den letzten fünf Jahren für immer mehr junge Menschen zum ungewollten, aber unvermeidbaren Begleitphänomen des Berufseinstiegs geworden. Dies betrifft zunehmend auch die höher Qualifizierten. Die stark steigende Arbeitslosigkeit dieser Altersgruppen zeigt nur einen Teil des gesamten Problemdrucks. Durch die demographische Entwicklung ist in diesem Segment

des Arbeitsmarktes fürs Erste keinerlei Entspannung zu erwarten. Im Gegenteil: Den steigenden Zahlen bei den jungen Alterskohorten stehen teils deutlich kleinere Altersgruppen am oberen Rand des Erwerbsalters gegenüber, welche überdies durch merklich niedrigere, aber steigende Erwerbsbeteiligungen gekennzeichnet sind. Vor allem durch die Anhebungen des Frühpensionsalters wird der Übergang ins Pensionssystem noch für einige Jahre verzögert stattfinden. Eine unsichere Perspektive beim Berufseinstieg kann für viele Jahre die Lebensplanung beeinflussen. Abgesehen vom Nachfrageausfall vor allem bei langlebigen Konsumgütern wird auch die Familienplanung beeinflusst: Kinderwünsche werden aufgeschoben und reduziert, und damit schließt sich ein demographischer Kreis.

Arbeitskräftemangel?

Vor diesem demographischen Hintergrund und angesichts der höchsten Arbeitslosigkeit seit Jahrzehnten wird das Schauspiel „Fachkräftemangel und Arbeitskräftemangel“ aufgeführt. Während man zu Beginn des neuen Jahrtausends nach lediglich zwei Jahren der Arbeitsmarkterholung bereits einen generellen Arbeitskräftemangel zu befürchten begann, hat sich die Arbeitgeberseite derzeit wegen der offensichtlich nicht zum Bild passenden Arbeitsmarktentwicklung eher auf die Nebenfrontlinie „Fachkräftemangel“ zurückgezogen. Die vielen Arbeitslosen seien zwar äußerst tragisch, wird argumentiert, aber die meisten stünden ja dem Arbeitsmarkt entweder gar nicht zur Verfügung, hätten unakzeptable Vermittlungseinschränkungen oder schlicht die falschen Qualifikationen. Dem Einwand, dass die meisten Arbeitslosen vor kurzer Zeit noch in Beschäftigung waren, kann man auch begegnen: Es wird dann betont, dass sich die Qualifikationen heute besonders schnell entwerten und die Arbeitslosen nicht mobil genug wären.

Es soll hier nicht bestritten werden, dass es regional und/oder in einzelnen Qualifikationssegmenten zeitweise schwierig sein kann, geeignete Fachkräfte zu finden. Abgesehen davon, dass die Arbeitsbedingungen im weitesten Sinne diese Schwierigkeiten oft erklären können, sind partielle Engpässe normale Erscheinungen wirtschaftlicher Entwicklungs- und Umstrukturierungsprozesse. Zur Behebung solcher Engpässe steht jedoch in Österreich ein Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung, welches bei ausreichender finanzieller Dotierung durchaus sehr effektiv sein kann. Echter Fachkräfte-

mangel steht außerdem oft in enger Verbindung mit der gegenwärtigen und der vergangenen Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen. Es war eigentlich immer abzusehen, dass sich der Lehrstellenmangel mit einer gewissen Verzögerung in irgendeiner Form auf dem Arbeitsmarkt auswirken würde. Vielfach verbergen sich hinter dem Schlagwort Fachkräftemangel aber auch ganz andere Erscheinungen: Wenn sich Personalverantwortliche daran gewöhnt haben, dass sich für jeden einigermaßen akzeptablen Arbeitsplatz 60 bis 80 Interessenten finden, so ist es noch kein Anzeichen für ein „Austrocknen“ des Arbeitsmarktes, wenn die Bewerberzahl unter 50 fällt. Weiters sind viele Arbeitgeber der Meinung, dass man angesichts der angespannten Arbeitsmarktlage auch dann noch Personal finden müsste, wenn man Bezahlung und Arbeitsbedingungen drastisch verschlechtert. Wir sind inzwischen in einer Lage, in der immer schlechtere Arbeitsplätze tatsächlich besetzt werden können. Aber solange nicht jeder auch noch so unattraktive Arbeitsplatz in kürzester Zeit besetzt werden kann, ist anscheinend mit den Arbeitslosen etwas nicht in Ordnung.

Im Prinzip geht es zur Zeit darum, dass ein artikuliertes Interesse besteht, die Übergangsbestimmungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit nach der EU-Osterweiterung so rasch wie möglich aufzuheben oder diese zumindest mit diversen großzügigen Beschäftigungskontingenten teilweise zu unterlaufen. Auch wenn es immer wieder anders dargestellt und teils äußerst geschickt heruntergespielt wird: Die Lohnunterschiede gegenüber den Ländern im Osten wecken schlicht und einfach die Begierlichkeiten von Menschen, die Arbeit zu vergeben haben. Das betrifft in erster Linie natürlich Unternehmen, aber auch manche Privathaushalte: Bei manchen Unternehmen besteht der Wunsch, die Gewinnmarge zu Lasten der Löhne zu erhöhen und auch die unattraktiven Arbeitsplätze besetzen zu können. Und einige Privathaushalte wollen Dienstleistungen zu kaufen, welche sich die meisten KonsumentInnen hierzulande bei den gegebenen inländischen Lohnverhältnissen nicht leisten können.

Angesichts der schlechten Arbeitsmarktlage wird seit einiger Zeit eine neue Argumentation aufgebaut, warum die Arbeitsmärkte trotzdem schon jetzt geöffnet werden sollten. Es wird argumentiert, dass man sich schon heute um Zuwanderung bemühen müsste, weil bereits in nächster Zukunft ein europaweiter, wenn nicht gar weltweiter Wettbewerb um die MigrantInnen mit den besten Qualifikationen einsetzen werde. Mit der rest-

riktiven Zuwanderungspolitik drohe Österreich hier endgültig ins Hintertreffen zu geraten. Abgesehen davon, dass außer dem Aufmachen der Arbeitsmärkte nicht weiter ausgeführt wird, wie dieser Wettbewerb der Staaten um die „begehrtesten“ Zuwanderer ausgetragen werden soll, bleibt nur ein eher paradoxer Ablaufplan übrig: Damit, dass wir heute die Arbeitsmärkte öffnen, wodurch das Lohnniveau unter Druck gerät und die Arbeitsbedingungen sich unweigerlich weiter verschlechtern werden, soll Österreich in der Zukunft für mobile ArbeitnehmerInnen, denen definitionsgemäß (siehe oben) die ganze Welt offen steht attraktiver werden. Das klingt Erfolg versprechend!?

Tatsache bleibt, dass Österreich derzeit von einer Wanderungswelle betroffen ist, welche schon fast an die Ausmaße zur Zeit der Ostöffnung Anfang der neunziger Jahre heranreicht. Gleichzeitig ist die Wanderung fast nicht mehr steuerbar, weil die Mehrzahl der MigrantInnen aufgrund von Familienzugehörigkeiten einen Rechtsanspruch auf Zuwanderung hat und die Abwanderung in demokratischen westlichen Ländern ohnehin nicht reglementiert werden kann.

Vor allem auch unter ÖkonomInnen wird in dieser Hinsicht die Meinung vertreten, dass sich die Migrantenströme in hohem Maße durch die Marktkräfte selbst steuern würden. MigrantInnen würden aufgrund ihrer hohen Mobilität dorthin gehen, wo sie die besten Chancen vorfänden. Abgesehen davon, dass diese Sichtweise in solcher Allgemeinheit schlicht unbewiesen ist, kann man mit ziemlicher Sicherheit sagen, dass dies nur für relativ kurze Zeit gilt. Wenn die MigrantInnen später Familie und soziale Netze haben, unterliegen sie ähnlichen Mobilitätseinschränkungen wie die alle länger Ansässigen. Wenn es in einer größeren Familie sowohl Beschäftigte als auch Arbeitslose gibt, ist es eher unwahrscheinlich, dass die Familiensituation durch Ortswechsel entscheidend verbessert werden kann. Zum Teil werden, besonders auf europäischer Ebene, an die Migration auch irrealer Erwartungen geknüpft: Nachdem es die Ansässigen nicht schaffen, der Wirtschaft ausreichend Dynamik zu verleihen, sollen es die MigrantInnen versuchen.

Wenn Migrantenfamilien von Beschäftigungsverlust und Arbeitslosigkeit betroffen werden, sind die Hauptleidtragenden oft Jugendliche und junge Erwachsene, weil ihre Existenz zwar auf einem bescheidenen Niveau gesichert ist, ihnen aber gleichzeitig für die Zukunft kaum eine Perspektive geboten wird. Der Mangel an Arbeitsplätzen und geeigneten Ausbildungsmöglichkeiten trifft meist junge MigrantInnen überproportional. Dass

MigrantInnen die Folgen zum Teil im Familienverband abfedern können, diese oftmals aber auch nur verstecken, führt in der Aufnahmegesellschaft oft zu einer trügerischen und nicht ungefährlichen Indolenz gegenüber den wachsenden Problemen. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Kommentars kann man gerade im brennenden Frankreich verfolgen, was passieren kann, wenn sich die aufgestauten Frustrationen plötzlich entladen.

Was ist also zu tun?

Man kann mit Sicherheit davon ausgehen, dass die Erwerbsbevölkerung in Österreich älter werden wird. Dies zeigt sich am deutlichsten am oberen Altersrand der Erwerbsbevölkerung: 2005 gibt es in Österreich etwa 950.000 Personen zwischen 55 und 64 Jahren. Bis 2020 wird sich diese Zahl auf 1,2 Mio. erhöhen. Es ist erklärtes Politikziel, sowohl national als auch in der EU, die Erwerbsquote der Älteren zu erhöhen. Bei einer Anhebung der Erwerbsquote zwischen 55 und 64 Jahren von derzeit 30% auf 50% würde man schon jetzt fast 200.000 zusätzliche Arbeitsplätze benötigen, welche überdies für Personen über 55 Jahre geeignet sein müssen, und weitere 75.000 bis 125.000 bis zum Jahr 2020 demographiebedingt und je nach angestrebter Erwerbsquote. Diese Zahlen zeigen eindrucksvoll, dass es bereits in näherer Zukunft gewaltiger Anstrengungen bedürfen wird, sich den gesteckten Zielen auch nur anzunähern. Die Verwirklichung von Beschäftigung für über 55-Jährige in diesem Umfang wird nur gelingen, wenn bei allen Beteiligten ein Umdenkprozess einsetzt. Neben einer Anpassung der Arbeitsorganisation an die geänderte Alterstruktur der Erwerbspersonen muss es bei allen Beteiligten auch zu Mentalitätsänderungen kommen, was den längeren Verbleib im Erwerbsleben anbetrifft.

Mit einem Verweis auf die Gastarbeiterzuwanderung im letzten Jahrhundert wird oft argumentiert, dass sich aus der Aufnahme von MigrantInnen in den zu erwartenden Größenordnungen eigentlich kein Problem entwickeln sollte. Der Glaube an die heilenden Kräfte der Märkte ist groß. Verglichen mit der Situation im letzten Drittel des vergangenen Jahrhunderts hat sich jedoch die Arbeitsmarktsituation grundlegend verändert. Ob die Zahl der Arbeitsplätze, welche man nach einer Anlernphase übernehmen kann, abnimmt oder nicht, ist statistisch weniger abgesichert als vielfach behauptet wird, aber man kann

jedenfalls davon ausgehen, dass in Zukunft ihre Zahl keinesfalls ausreichen wird, um eine große Zahl von gering Qualifizierten zu beschäftigen, von Existenz sichernden Einkommen gar nicht zu reden.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Personen mit Migrationshintergrund erheblich besser in das österreichische Ausbildungssystem zu integrieren, als es bisher der Fall war. Die Hoffnung, dass sich spätestens die zweite Generation der Zuwanderer quasi von selbst an das hiesige Ausbildungsverhalten anpassen würde, hat sich als zu optimistisch herausgestellt. Dies betrifft vor allem jene Migrantengruppen, die eine Beziehung zum Ausbildungssystem mitbringen bzw. mitgebracht haben, welche mit den heutigen Anforderungen der Arbeitsmärkte in Österreich nicht harmonisieren. Nach dem heutigen Prognosestand werden in spätestens 20 Jahren unter den 25-Jährigen 20% Zuwanderer sein, und der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund im weiteren Sinn wird bei 30-40% liegen. Der Anteil der MigrantInnen am wirtschaftlichen Erfolg Österreichs wird erheblich an Bedeutung gewinnen.

Tatsache ist aber auch, dass mittlerweile weniger als 20% der Zuwanderung überhaupt steuerbar sind. Es ist vollkommen klar, dass Wanderungsbewegungen stattfinden und aus österreichischer wie aus EUropäischer Sicht auch sinnvoll sind; eine populistisch ausgerichtete Kasemattenstimmung soll hier keinesfalls weiter angeheizt werden. Trotzdem muss man sich – nicht zuletzt aufgrund der akuten bzw. noch latenten Krisensituationen, welche sich in vielen Ländern im Laufe der vergangenen Jahr(zehnt)e aufgebaut haben – die Frage stellen, ob eine immer weiter gehende Unbeeinflussbarkeit der Zuwanderung durch die Politik in Österreich und auch in der EU gesellschaftlich akzeptabel ist. Die Bestrebungen der EU, die Personenfreizügigkeit auf immer weitere Kreise von Drittstaatsangehörigen auszudehnen, müssen einer ernsthaften Revision unterzogen werden. Ein blindes Vertrauen darauf, dass sich Wanderungsbewegungen durch Marktkräfte selbst in der Art steuern könnten, dass sich für die betroffenen Gesellschaften Verbesserungen ergeben, wäre verhängnisvoll.

NEUERSCHEINUNGEN

Machlup, Morgenstern, Haberler, Hayek und andere

Wirtschaftspublizistische Beiträge in kritischer Zeit (1931-1934)

Herausgegeben und kommentiert von Hansjörg Klausinger

Während der Weltwirtschaftskrise entfalten die Austroliberalen eine Kampagne gegen „expansionistische Krisenpolitik“ und „Inflationismus“ einerseits, und für Freihandel und freie Märkte andererseits. Dieser Band versammelt die Beiträge und Glossen, die damals z.T. anonym im Neuen Wiener Tagblatt erschienen sind. 387 Seiten, 29,80 € [D], ISBN 3-89518-525-6

Gunnar Heinsohn, Otto Steiger

Eigentumsökonomik

Ein Jahrzehnt nach „Eigentum, Zins und Geld“ haben Heinsohn/Steiger die Eigentums-theorie von Zins und Geld neu geschrieben. Die Weiterführung des Ansatzes wird in Prägnanz und Kürze pointiert als Eigentumsökonomik vorgenommen.

260 Seiten, 21,80 € [D], ISBN 3-89518-534-5

Jahrbuch Ökologische Ökonomik 4: Innovationen und Nachhaltigkeit

Auf Innovationen richten sich derzeit viele Hoffnungen: für höheres Wachstum, mehr Beschäftigung und für einen ressourcenschonenderen Umgang mit der Natur. Sie bergen aber auch ökologische Risiken, die in der öffentlichen Diskussion aber in den Hintergrund treten. Dieses Buch geht der Frage nach, ob Innovationen die in sie gesetzten Hoffnungen für eine nachhaltige Entwicklung erfüllen können.

352 Seiten, 29,80 € [D], ISBN 3-89518-497-7

metropolis Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

www.metropolis-verlag.de

Ein Rückblick auf die Budgetpolitik Österreichs seit dem Beitritt zur Europäischen Union

Bruno Rossmann

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahre 1995 haben sich die Rahmenbedingungen für die nationale Fiskalpolitik wesentlich verändert. Der Eintritt in die dritte Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion wurde von der Erreichung der im Vertrag von Maastricht festgelegten fiskalischen Konvergenzkriterien abhängig gemacht. Demnach darf das öffentliche Defizit (Netto-Neuverschuldung) nicht höher als 3% des BIP und die öffentliche Gesamtverschuldung des Staates nicht höher als 60% des BIP sein. Für die dritte Stufe der Währungsunion selbst wurde 1997 als Fiskalregel der Stabilitäts- und Wachstumspakt ins Leben gerufen. Damit stellt sich die Frage, welche fiskalpolitischen Strategien diese Regelbindungen nach sich gezogen haben und wie sich das konkret in den Budgetindikatoren und in wichtigen Zielen der Wirtschaftspolitik – insbesondere Wachstum und Beschäftigung – niederschlagen hat. Dieser Frage soll in diesem Aufsatz nachgegangen werden. Die verteilungspolitischen Auswirkungen der Budgetpolitik werden weitgehend ausgeklammert, weil es dazu vertiefender Studien bedarf. Abschnitt 1 stellt die supranationalen Rahmenbedingungen für die Fiskalpolitik kritisch dar. Abschnitt 2 widmet sich der Frage, welche konkreten fiskalpolitischen Strategien die Regelbindungen der Fiskalpolitik auf europäischer Ebene in Österreich ausgelöst haben. Die Auswirkungen dieser Strategien auf wichtige budgetpolitische Indikatoren des Sektors Staat bzw. auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundessektors stehen im Zentrum von Abschnitt 3. Ferner wird die Frage behandelt, ob die im Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbarten Regeln der konjunkturpolitischen Gestaltung ausreichend Raum ließen bzw. ob eine aus makroökonomischer Sicht adäquate Fiskalpolitik betrieben wurde (Abschnitt 4). Abschnitt 5 fasst schließlich die Ergebnisse zusammen.

1. Rigide supranationale Rahmenbedingungen für die Budgetpolitik

Die fiskalischen Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags wurden vor allem von wissenschaftlicher Seite von Beginn an heftig kritisiert, weil sie eine willkürliche Zielvorgabe darstellen, keinen Bezug zur Währungsunion haben und keine Rücksicht auf die konjunkturelle Situation eines Landes nehmen und damit die konjunktur- und beschäftigungspolitischen Konsequenzen ignorieren. Weiters wurde eingewendet, dass der nationale Spielraum für die makroökonomische Politik durch die Regelbindung der Fiskalpolitik bei gleichzeitiger Übertragung der Geld- und Wechselkurspolitik an die unabhängige Europäische Zentralbank eingeschränkt wird, deren ausschließliches Ziel die Sicherung der Preisstabilität ist und die dieses Ziel auf Kosten anderer gesamtwirtschaftlicher Ziele wie etwa Wachstum, gesamtwirtschaftliche Stabilisierung und Beschäftigung erreichen kann.

Der Ecofin-Rat, insbesondere aber der damalige deutsche Finanzminister Theo Waigel, beurteilte die Bestimmungen zu den fiskalischen Konvergenzbestimmungen im EU-Primärrecht zur Sicherstellung solider öffentlicher Finanzen als nicht ausreichend und teilweise zu vage. Deshalb verabschiedete der Europäische Rat bei seiner Tagung in Amsterdam 1997 nach einer sehr kontroversiellen Diskussion den Stabilitäts- und Wachstumspakt in Ergänzung zum bereits bestehenden Instrumentarium. Fortan sollten alle EU-Staaten ausgeglichene öffentliche Haushalte oder Budgetüberschüsse aufweisen. Der Europäische Rat unterstrich damit noch einmal die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, übermäßige öffentliche Defizite dauerhaft zu vermeiden um zu verhindern, dass die Mitgliedstaaten der Union über zu hohe Budgetdefizite inflationäre Spannungen und Druck auf die Zinsen auslösen. Fortan sollten alle Staaten ausgeglichene öffentliche Haushalte oder Budgetüberschüsse haben. Gesunde Staatsfinanzen werden als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für stabile Preise und für ein starkes Wirtschaftswachstum gesehen, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich sei.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt und seine immer striktere Auslegung durch den Ecofin-Rat haben wesentlich dazu beigetragen, dass Europa seit dem Einbruch der Weltwirtschaft im Jahre 2001 in einer lange dauernden und hartnäckigen wirtschaftlichen Stagnation steckt. Zwar kam es in keinem einzelnen Kalenderjahr zu einem Rückgang der realen Wirtschaftsleistung, aber die ausgeprägte Wachstumsabschwächung über einen Zeitraum von mehreren Jahren brachte höhere Wohlfahrtsverluste mit sich als die großen Rezessionen der Nachkriegszeit.¹ Die durch den Pakt erzwungenen Ausgabenkürzungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte haben zu einer deutlichen Verschlechterung der Erwartungen

von Haushalten und Unternehmen geführt. Ergebnis war und ist eine markante Schwäche der Binnennachfrage im Euro-Raum. Das größte Aggregat der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, der Konsum der privaten Haushalte, blieb im Euro-Raum in den Jahren 2001 bis 2004 mit einem durchschnittlichen Wachstum von real 1,35% mehr als einen Prozentpunkt unter den langjährigen Vergleichsdaten. Auch der starke Einbruch der Ausrüstungs- und der Bauinvestitionen hatte wesentlichen Einfluss auf die Wirtschaftskrise.

Gleichzeitig waren die EU-Staaten aufgrund der unflexiblen Regelungen des Stabilitätspakts nicht in der Lage, durch eine Ausweitung der öffentlichen Ausgaben gegenzusteuern. Dabei sind öffentliche Investitionen kurzfristig immer noch der zuverlässigste Hebel, um wirksame Wachstums- und Beschäftigungseffekte auszulösen. Aufgrund der anhaltenden Wachstumsschwäche ist die EU daher heute weit davon entfernt, bis 2010 zum stärksten Wirtschaftsraum der Welt zu werden.

Im Grunde ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt doppelt gescheitert: Er hat zum einen zu Ausmaß und Dauer der Stagnation beigetragen und konnte zum anderen einen markanten Anstieg der Budgetdefizite in vielen Mitgliedstaaten nicht verhindern. Mehr als ein Drittel der 25 EU-Mitgliedstaaten wiesen 2004 übermäßige Defizite aus – darunter mit Deutschland und Frankreich die größten nationalen Volkswirtschaften der EU. Im Spätherbst 2003 entgingen zwar die „Defizitsünder“ Deutschland und Frankreich aufgrund einer knappen Entscheidung im Ecofin-Rat einer Bestrafung im Rahmen des Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits, im Gegenzug reichte aber die Europäische Kommission als Hüterin der Verträge eine Klage gegen die Wirtschafts- und FinanzministerInnen beim Europäischen Gerichtshof ein. Zur Glaubwürdigkeit des Pakts hat das nicht unbedingt beigetragen – im Gegenteil, eine schwerwiegende politische Krise innerhalb der EU war die Folge. Kramer (2003) meinte damals, dass das Vertrauen in die europäische Wirtschaftspolitik nur durch eine durchgreifende Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts wieder herzustellen sein würde. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt konnte trotz seines strengen Überwachungsverfahrens auch nicht verhindern, dass Griechenland im Zuge der budgetären Notifikation jahrelang falsche Zahlen an Eurostat meldete. Es erscheint paradox, dass das realpolitisch ohne Konsequenzen geblieben ist.

Im Anschluss an die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom Juli 2004 waren Zeitpunkt und Chance gekommen, die grundsätzlichen Fehlkonzeptionen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu ändern. Dieser weist zumindest drei zentrale Konstruktionsfehler auf:² Der erste liegt darin, dass die Regeln des Pakts asymmetrisch angelegt sind. Der Zwang zu ausgeglichenen Haushalten erlaubt keine ausreichende Gegensteuerung in wirtschaftlich schlechten Zeiten. Umgekehrt stehen in wirtschaft-

lich guten Zeiten die Türen für Steuersenkungen und Ausgabenerhöhungen weit offen. Es bestehen keinerlei Anreize, die Budgets dann zu säubern, wenn die Steuereinnahmen reichlich in die Staatskassen fließen und die Arbeitslosigkeit sinkt.

Der zweite Fehler liegt in der einseitigen Ausrichtung der Budgetpolitik auf den Budgetsaldo. Durch das hartnäckige, einseitige Festhalten an der fiskalischen Nachhaltigkeit werden andere wichtigere Ziele der Budgetpolitik, wie die Stabilisierung der Konjunktur, die Förderung des Wachstums, die Verringerung der Arbeitslosigkeit, die ausreichende Bereitstellung von Infrastrukturinvestitionen und verteilungspolitische Ziele, hintangestellt. Damit reduziert sich der Pakt auf einen Stabilitätspakt, während von einem Wachstumspakt nicht die Rede sein kann. Drittens schließlich wird der Koordinierungsbedarf im Bereich der makroökonomischen Politiken und der Unternehmens- und Kapitalsteuern („Steuerunterbietungswettbewerb“) zwischen den EU-Staaten völlig ausgeblendet.

Nach monatelangen Verhandlungen hat sich der Europäische Rat im Frühjahr 2005 auf eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts geeinigt. Die Neuregelungen zielen einerseits darauf ab, möglichst zu verhindern, dass es überhaupt zu einer Überschreitung der 3%-Defizit-Grenze kommt (Stärkung des präventiven Arms) und andererseits auf Änderungen im Verfahren für den Fall der Überschreitung dieser Grenze. Die Reformen, die im Fall der Überschreitung der 3%-Grenze mehr Flexibilität erlauben, werden von vielen KommentatorInnen vorsichtig positiv beurteilt.³ Die weitgehend positive Reaktion auf die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es viele ÖkonomInnen und FinanzpolitikerInnen des *Mainstream* gibt, die diese Flexibilisierung heftig kritisieren. Vor dem Hintergrund der erwähnten Fehlkonzeptionen bleiben jedoch grundlegende Bedenken bestehen: Die Reformen, ... sind kein Ersatz für eine diskretionäre antizyklische Fiskalpolitik, die aufgrund der Wirkungsverzögerungen bereits zu einem Zeitpunkt gesetzt werden sollte, wenn der Abschwung prognostiziert wird und nicht erst dann, wenn dieser schon länger andauert. Weiters fehlt nach wie vor ein sinnvoller Koordinierungsmechanismus zwischen den Ländern, der die frühzeitige flexible Reaktion der Länder auf asymmetrische Schocks erlaubt. Auch bleibt die Inkompatibilität des Stabilitäts- und Wachstumspakts mit den Zielen von Lissabon teilweise bestehen, da die Schuldenfinanzierung von wachstumsfördernden Ausgaben nur in geringem Umfang möglich ist („Goldene Finanzierungsregel“). Die Komplexität des Regelwerks sowie die fehlende Präzision der Ausnahmetatbestände lässt für die Zukunft ein behäbiges Entscheidungsprozedere erwarten, das nur begrenzt geeignet scheint, die hohe und steigende Arbeitslosigkeit zu reduzieren.“⁴ Es zeigt sich einmal mehr, dass es nicht der richtige Weg ist, über eine Entschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts nachzudenken,

weil die zugrunde liegenden Regeln ökonomisch falsch sind.⁵ Zur Sicherstellung einer nachhaltigen Fiskalpolitik würde es reichen, die Schuldenquoten in % des BIP mittelfristig zu stabilisieren. Die Anwendung der Goldenen Finanzierungsregel, d. h. die Nichtanrechnung öffentlicher Investitionen auf den Schuldenstand, soll ergänzend zur Stabilisierung des Wirtschaftswachstums beitragen.⁶

2. Wandel der budgetpolitischen Strategien in Österreich

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen ist seit dem Beitritt zur Europäischen Union stark von den oben dargestellten Rahmenbedingungen geprägt. Zunächst ist von Interesse, welche politischen Strategien die fiskalischen Konvergenzkriterien bzw. der Stabilitäts- und Wachstumspakt in Österreich ausgelöst haben. Einen geeigneten Anhaltspunkt für die Suche nach diesen Strategien liefern die Budgetpfade, die die jeweiligen Regierungen ihren Konvergenz- bzw. Stabilitätsprogrammen zugrunde gelegt haben.

Aus den „Österreichischen Konvergenzprogrammen“ geht hervor, dass die Budgetpolitik in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zunächst darauf ausgerichtet war, das Maastricht-Defizit bis zum Jahr 1997 unter die erlaubte Grenze von 3% des BIP zu senken, um die Teilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zu sichern. Nach der Erreichung dieses Ziels wurden die Zügel der Budgetpolitik wieder deutlich gelockert, und es trat eine Konsolidierungspause ein. Das budgetpolitische Ziel bestand nach dem ersten „Österreichischen Stabilitätsprogramm“ vom November 1998 darin, das Defizit soweit zu reduzieren, dass es bei normalen Konjunkturschwankungen auch ohne gegensteuernde Maßnahmen unter der 3%-Grenze gehalten werden kann. Für das Jahr 2002 wurde nach der Konsolidierungspause 1998 im Rahmen einer behutsamen Konsolidierung eine Rückführung des Maastricht-Defizits des Staates auf den Zielwert von 1,4 % des BIP angestrebt (Tabelle 1). Dieses Stabilitätsprogramm entsprach noch dem „Geist“ des Stabilitäts- und Wachstumspakts und wurde vom Ecofin-Rat auch als zieladäquat angesehen. Die in der Folge verschärfte Auslegung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch die Europäische Kommission und den Ecofin-Rat im „Code of Conduct“ führte dazu, dass das im März 2000 präsentierte Stabilitätsprogramm mit einem Zielwert von 1,3% für 2003 vom Ecofin-Rat heftig kritisiert wurde: „From a quantitative perspective, however, a deficit target of 1,3% in 2003 is rather unambitious. Even this modest target is only achieved with the help of substantial revenue raising one-off measures amounting to 0,3% of GDP each year (mainly sales of real estate).“⁷

Tabelle 1: Maastricht-Salden für den Staat gemäß Konvergenz-*) bzw. Stabilitätsprogrammen (in % des BIP)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mai 1995	-4,4	-3,8	-3,1	-2,6										
Mai 1996	-6,2	-4,5	-3,0	-2,9	-2,6									
Oktober 1997		-4,0	-2,7	-2,5	-2,2	-1,9								
November 1998				-2,2	-2,0	-1,7	-1,5	-1,4						
März 2000					-2,0	-1,7	-1,5	-1,4	-1,3					
November 2000						-1,4	-0,75	0,0	0,0	0,0				
November 2001							0,0	0,0	0,0	0,2	0,5			
März 2003								-0,6	-1,3	-0,7	-1,5	-1,1	-0,4	
November 2003								-0,1	-1,3	-0,7	-1,5	-1,1	-0,4	
November 2004									-1,1	-1,3	-1,9	-1,7	-0,8	0,0
tatsächl. Ergebnis	-5,6	-3,9	-1,7	-2,3	-2,2	-1,5	0,1	-0,4	-1,2	-1,0				

*) bis 1997

Quelle: Österreichische Konvergenz- bzw. Stabilitätsprogramme und Fortschreibungen, Statistik Austria

Diese Kritik wurde zum Anlass für einen Kurswechsel der österreichischen Budgetpolitik genommen. Es ging in der Folge nicht mehr darum, das Budgetdefizit behutsam in Richtung ausgeglichener Haushalte abzusenken, vielmehr wurde im Stabilitätsprogramm vom November 2000 mit dem abrupten Übergang zu einem „Nulldefizit“ innerhalb von zwei Jahren eine neue budgetpolitische Strategie angekündigt. Dabei wurde in der Debatte immer wieder der Eindruck erweckt, als handle es sich bei der „Nulldefizitregel“ um eine Konsolidierungsregel, die auf Dauer jährlich ausgeglichene Haushalte anstrebt. Verstärkt wurde dieses Bild durch die Stabilitätsprogramme vom November 2000 und 2001. In einer aus öffentlichen Mitteln finanzierten Kampagne „Zukunft ohne Schulden“ versuchte die ÖVP/FPÖ-Koalitionsregierung permanent das Bild zu vermitteln, dass der Staat vor einem Bankrott stünde und daher ein Sanierungsfall sei.

Die Argumentation greift zu kurz, weil den Schulden natürlich der Aufbau von Vermögenswerten gegenüberstand, die auch von künftigen Generationen genutzt werden und die zur Wohlstandssteigerung in Österreich erheblich beigetragen haben. Österreichs Platz im europäischen Spitzenfeld – gemessen am BIP pro Kopf – ist ein Beleg dafür. Auch der in dieser Kampagne häufig strapazierte Vergleich des Staates mit einem privaten Haushalt mag zwar für ökonomisch nicht geschulte Menschen plausibel erscheinen, er übersieht aber, dass sich der Staat von einem privaten Haushalt grundlegend unterscheidet: Er ist quasi „unsterblich“, weil er sich immer wieder neu verschulden kann, und er hat im Gegensatz zum privaten Haushalt gesellschaftspolitische Verantwortung zu tragen.

Zudem ist es ökonomisch sinnvoll, bestimmte öffentliche Ausgaben – insbesondere öffentliche Investitionen mit langfristigen volkswirtschaftlichen Erträgen – durch Kredite zu finanzieren, um auch die künftigen Generation, denen diese Erträge zugute kommen, über Zins- und Tilgungszahlungen an der Finanzierung zu beteiligen.

Es sind daher weniger das Budgetdefizit und die Staatsschulden als Qualitätsmaßstäbe heranzuziehen, entscheidend ist vielmehr das Ausmaß, in dem der Staat seinen Aufgaben – Bereitstellung von öffentlichen Gütern, Stabilisierung der Konjunktur und Schaffung einer gerechten Verteilung – nachkommt. Damit soll nicht einer Verschuldungspolitik das Wort geredet werden. Die kritische Variable ist die aus den Staatsschulden resultierende Zinsenbelastung, vor allem, wenn sie sich sehr dynamisch entwickelt. Sie engt den budgetären Spielraum ein und erzeugt verteilungspolitische Schieflagen, weil die höheren Einkommensgruppen als Kreditgeber von den hohen Schulden profitieren, während sämtliche SteuerzahlerInnen zur Finanzierung der Zinsenzahlungen des Staates beitragen.

Der Übergang zu einer beschleunigten Konsolidierung kann allerdings nicht nur auf die striktere Auslegung des Stabilitäts- und Wachstumspakts

zurückgeführt werden, da die Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts damals vom Ecofin-Rat und der Europäischen Kommission noch als mittelfristiges Haushaltsziel angesehen wurde. Der Übergang zu einem „Nulldefizit“ als langfristig optimale Haushaltsregel lässt sich auch ökonomisch nicht begründen, weder mit der monetaristisch-neoklassischen Theorie noch mit der postkeynesianischen Theorie: Letztere fordert notwendigen Interventionsspielraum zum Zweck der Stabilisierung, Erstere argumentiert mit einer fairen intergenerationalen Lastenverteilung.⁸ Politisch begründbar war der Kurswechsel allemal, denn mit der permanenten Forderung nach einem Sparkurs und nach dem Ende des Schuldenmachens sollte offensichtlich in der Bevölkerung die Opferbereitschaft erzeugt werden, um die Zustimmung zu den folgenden Sparmaßnahmen zu erhalten. Das politische Symbol „Nulldefizit“ diente dabei als Maßstab für eine solide Finanzpolitik. Aus ökonomischer Sicht unverständlich war es auch, das „Nulldefizit“ zur höchsten wirtschaftspolitischen Priorität hochzustilisieren. Sparen wird besonders bedenklich, wenn die Erreichung des „Nulldefizits“ zum alleinigen Erfolgskriterium gemacht wird, denn dann gelten alle Maßnahmen als Erfolg, die zur Zielerreichung beitragen. Zusätzlich versteifte sich die Regierung darauf, den Abbau des Budgetdefizits über die Ausgabenseite herbeizuführen. Sie stützte sich dabei auf die Thesen von Alesina et al. (1998), wonach nur ausgabenseitige Konsolidierungen – insbesondere Kürzungen bei den Sozialtransfers und beim Personal – nachhaltigen Erfolg hätten.⁹ Diese These, die sich weiterhin hartnäckig hält und die die Budgetpolitik im europäischen Raum entscheidend prägt, ist allerdings in der ökonomischen Theorie heftig umstritten.¹⁰

Im Anschluss an den Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 gewann die Frage nach der Qualität und der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zunehmend an Bedeutung. In der „Österreichischen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“, die von der Bundesregierung im April 2002 beschlossen wurde, wurden drei Kernelemente einer nachhaltigen Entwicklung solider öffentlicher Finanzen genauer spezifiziert:

- nachhaltig solide Staatsfinanzen bilden einen wesentlichen Pfeiler für einen stabilen makroökonomischen Rahmen;
- keine neuen Schulden und
- nachhaltige Rückführung der Steuer- und Abgabenlast sowie die Schaffung von mehr Steuergerechtigkeit.

Mit der „Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“ wurde neuerlich ein Schwenk der budgetpolitischen Strategie vollzogen: Das starre Ziel des „Nulldefizits“ machte der Formel „ausgeglichener öffentlicher Haushalte über den Konjunkturzyklus“ Platz. Diese Kurskorrektur bildete sich fortan in den Budgetpfaden der Stabilitätsprogramme ab März 2003 ab (Tabelle 1). In der „Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“ wird ferner davon ausgegangen, dass eine Verschuldungsquote dann nachhaltig ist, wenn

der Staat die Schuld finanzieren kann, ohne dass zentrale Staatsaufgaben eingeschränkt werden müssen. Ausgeglichene Haushalte über den Konjunkturzyklus – so wird argumentiert – führen zu einer Stabilisierung der absoluten Verschuldung und damit bei einer wachsenden Wirtschaft zu einer Abnahme der Schuldenquote. Nach diesem Verständnis der Nachhaltigkeit tendiert die öffentliche Schuldenquote im Zusammenspiel mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sehr langfristig gegen Null. Begründet wird die Notwendigkeit zur Budgetkonsolidierung mit der intergenerationalen Lastenverschiebung. Demgegenüber stützt sich die moderne Finanzwissenschaft heute auf ein anderes Konzept der Nachhaltigkeit.¹¹ Sie definiert Nachhaltigkeit als jenen Budgetsaldo (Budgetüberschuss bzw. -defizit), der geeignet ist, eine als optimal empfundene Staatsschuldenquote zumindest zu stabilisieren.

Ein zentrales Element im Rahmen der soliden öffentlichen Finanzen als Basis für eine nachhaltige Entwicklung ist in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung die Senkung der Steuer- und Abgabenquote bis 2010 auf unter 40% des BIP.¹² Eine Politik, die darauf abzielt, dem Staat durch Steuersenkungen die finanziellen Ressourcen zu entziehen, kommt einer „Politik der leeren Kassen“ gleich. Mit dem Hinweis auf die Finanzierungslücken in den öffentlichen Haushalten lassen sich dann pro futuro Forderungen nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen und deren Ausbau sowie die Aufrechterhaltung (sozial)staatlicher Leistungen leicht zurückweisen. Hinter der Strategie einer Verknappung der Einnahmen bei gleichzeitigen öffentlichen Haushalten von nahe der Ausgeglichenheit oder im Überschuss steht das Ziel der Reduktion der Staatsausgaben und damit die Zurückdrängung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates („schlanker Staat“).¹³

Nicht zuletzt bedingt durch die Vorgabe von fiskalischen Grenzwerten stand im Untersuchungszeitraum ein ausgeprägter Salden- und Quotenfetischismus im Zentrum der budgetpolitischen Strategie Österreichs. Der Aspekt der fiskalischen Nachhaltigkeit verdrängte weitgehend andere Ziele der Budgetpolitik, wie die Stabilisierung der Konjunkturentwicklung, Förderung des Wachstums, ausreichende Bereitstellung an öffentlicher Infrastruktur, Verteilungsgerechtigkeit und die Verringerung der Arbeitslosigkeit. Zudem ist Nachhaltigkeit ja nicht nur fiskalische und ökonomische, sondern auch ökologische und soziale.

Viel entscheidender als der Budgetsaldo sind die Budgetstrukturen, und dafür lassen sich in beiden widerstreitenden ökonomischen Theorien Anknüpfungspunkte finden. Bei aller Unterschiedlichkeit der Ansätze sind sich sowohl die Walrasianische als auch die Postkeynesianische Theorie darüber einig, dass die Struktur der öffentlichen Ausgaben von großer Bedeutung und daher eine investitionsorientierte Verschuldung der öffentlichen Haushalte sogar angezeigt ist, und zwar im Sinne einer Wachstums-

und Beschäftigungspolitik (Postkeynesianische Theorie) bzw. im Sinn der Optimierung der Lastenverteilung (Walrasianische Theorie). Auf diesen Aspekt hat schon Lorenz von Stein (1878) hingewiesen, indem er meinte: „Ein Staat ohne Staatsschulden tut entweder zuwenig für seine Zukunft, oder er fordert zuviel von seiner Gegenwart.“

3. Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den Jahren 1995 bis 2004

Als nächstes interessiert die Frage, wie sich diese budgetpolitischen Strategien in wichtigen budgetpolitischen Indikatoren sowie in der Einnahmen- und Ausgabenstruktur niedergeschlagen haben. Der Fokus wird zunächst auf den Sektor Staat gelegt – in einem Exkurs wird auf die Bedeutung der Ausgliederungen eingegangen –, im Abschnitt 3.2 wird der Bundessektor im Detail untersucht. Den statistischen Rahmen für die Analyse der Entwicklung der öffentlichen Finanzen bildet das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1995 (ESVG 95). Die im Jahr 2004 erfolgte Revision der österreichischen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ist in den Daten bereits berücksichtigt.¹⁴

3.1 Budgetäre Indikatoren für den Sektor Staat

Tabelle 2 enthält einige wichtige Kennzahlen der budgetären Entwicklung des Sektors Staat für die Jahre 1995 bis 2004, darunter den Maastricht-Saldo und die Schuldenquote des Staates. Diese beiden Indikatoren spielen in der budgetpolitischen Debatte nach wie vor die zentralen Rollen.

Misst man die Größe des Staates an Hand von Staatsquoten, dann zeigt sich, dass die Staatsausgaben als Anteil am BIP (Staatsausgabenquote) im Zeitraum 1995 bis 2004 stark zurückgegangen sind. 1995 lag der Anteil des Staates am BIP noch bei 56%, im Jahr 2004 unterschritt er mit 49,9% knapp die 50%-Marke. Der starke Rückgang zwischen 1995 und 1997 ist auf die Konsolidierungsbemühungen im Vorfeld der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zurückzuführen. Nach einer Stagnation der Staatsausgabenquote in den Jahren 1998 und 1999 wurde sie danach neuerlich deutlich abgesenkt. Die Konsolidierungsmaßnahmen in den „Doppelbudgets“ 2001/2002 sowie 2003/2004 haben dazu beigetragen.

Die – sämtliche Einnahmen des Staates umfassende – Einnahmenquote des Sektors Staat ging von 50,3% des BIP im Jahr 1995 auf 48,8% im Jahr 2004 zurück. Sie zeigte im Zeitablauf eine sehr uneinheitliche Entwicklung. Das kann mit der Entwicklung der Steuern und Sozialbeiträge erklärt werden. In den Konsolidierungsjahren 1996/97 sowie 2001 stieg die Steuer- und Abgabenquote als Folge von Steuer- und Abgabenerhö-

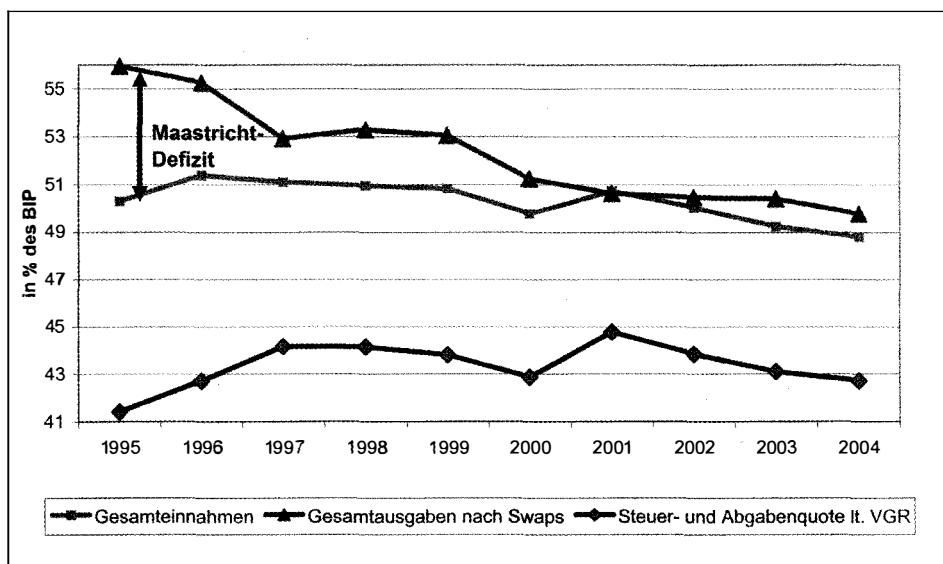
Tabelle 2: Indikatoren der budgetären Entwicklung des Sektors Staat 1995 bis 2004 (in % des BIP)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Maastricht-Defizit										
Gesamtstaat	-5,6	-3,9	-1,7	-2,3	-2,2	-1,5	0,1	-0,4	-1,2	-1,0
Bund	-5,2	-4,1	-2,7	-2,9	-2,4	-1,6	-0,7	-1,1	-1,8	-1,4
Länder (ohne Wien)	0,1	0,3	0,6	0,4	0,3	0,2	0,5	0,4	0,5	0,3
Gemeinden (inkl. Wien)	-0,5	-0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,3	0,2	0,2	0,2
SV-Träger	-0,06	0,08	0,17	0,09	-0,02	-0,11	0,00	-0,01	-0,02	-0,04
Gesamteinnahmen	50,3	51,4	51,1	51,0	50,8	49,8	50,7	50,0	49,2	48,8
Gesamtausgaben (ESVG)	56,0	55,4	53,1	53,4	53,2	51,4	50,8	50,7	50,6	49,9
Gesamtausgaben nach Swaps	55,9	55,3	52,9	53,3	53,1	51,3	50,6	50,5	50,4	49,8
Primärsaldo	-1,8	-0,1	1,8	1,3	1,2	2,0	3,5	2,7	1,7	1,9
Steuer- und Abgabenquote lt. VGR	41,4	42,7	44,2	44,1	43,8	42,9	44,8	43,8	43,1	42,7
Schulden (in Mrd. Euro)	119,2	123,0	118,1	123,6	133,0	138,4	142,8	145,3	146,1	150,8
Schuldenquote	67,9	67,6	63,8	64,2	66,5	65,8	66,1	65,9	64,4	63,6

Quelle: Statistik Austria (Stand August 2005), eigene Berechnungen

hungen kräftig an. Sie erreichte im Jahr 2001 mit 44,8% des BIP ihren Höchststand in der Zweiten Republik, seither ist sie rückläufig. Als Folge der Steuerreform 2004/2005 wird sie im Jahr 2005 unter 42% des BIP absinken.

Abbildung 1: Staatsquoten 1995-2004 (in % des BIP)



Aus der Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenquoten ergibt sich als Differenz zwischen diesen Quoten die Defizit-/Überschussquote (Tabelle 2 bzw. Abbildung 1). Das Maastricht-Defizit,¹⁵ das im Jahr des EU-Beitritts mit 5,6% weit über dem Maastricht-Grenzwert von 3% des BIP lag, konnte durch die Sparpakete der Jahre 1996/97 stark abgesenkt werden, wodurch die Teilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sichergestellt werden konnte. Nach der Konsolidierungspause 1998/99 leitete die ÖVP/FPÖ-Koalitionsregierung den oben skizzierten Kurswechsel in der Budgetpolitik ein und erreichte im Jahr 2001 mit den Sparmaßnahmen der Jahre 2000 bis 2002 einmalig einen geringfügigen Maastricht-Überschuss. Seither ist der Maastricht-Saldo wieder negativ. Im Jahr 2005 wird laut aktuellem „Österreichischem Stabilitätsprogramm“ ein Maastricht-Defizit von 1,9% des BIP erwartet.

Die Konsolidierungsphasen und -pausen des letzten Jahrzehnts spiegeln sich auch in der Entwicklung des Primärsaldos (= Haushaltsdefizit abzüglich Zinsenzahlungen) wider. Das Primärdefizit 1995 wurde im Zuge der Konsolidierungsbemühungen 1996/97 in einen Primärüberschuss umgewandelt, der in den Jahren 1998 und 1999 wieder zurückging. Danach weitete sich der Primärüberschuss erneut bis 2001 aus, seither sinkt er kontinuierlich.

Teilt man die Veränderung des Maastricht-Saldos in die Komponenten Staatseinnahmen und Staatsausgaben auf, dann lässt sich die Frage beantworten, ob Konsolidierungen einnahmen- oder ausgabenseitig erfolgten. Dabei ergibt sich für den Sektor Staat folgendes Bild:

Tabelle 3: Veränderungen von Maastricht-Saldo und Einnahmen- bzw. Ausgabenquote (in Prozentpunkten)

	1996	1997	1998	1999	
Maastricht-Saldo	1,79	2,15	-0,56	0,12	
Einnahmenquote des Staates	1,10	-0,30	-0,14	-0,13	
Ausgabenquote des Staates	-0,69	-2,34	0,38	-0,24	
	2000	2001	2002	2003	2004
Maastricht-Saldo	0,69	1,57	-0,52	-0,75	0,20
Einnahmenquote des Staates	-1,05	0,95	-0,68	-0,80	-0,44
Ausgabenquote des Staates	-1,80	-0,62	-0,16	-0,05	-0,65

Im Jahr 1996 kann der Rückgang des Maastricht-Defizits durch einen Anstieg der Staatseinnahmenquote und durch einen Rückgang der Ausgabenquote erklärt werden. 1997 stand einem Rückgang der Einnahmenquote ein sehr starker Rückgang der Ausgabenquote gegenüber. Im Jahr 2000 war die Einnahmenquote rückläufig, wurde aber überkompensiert durch ein Sinken der Ausgabenquote. Im Jahr 2001 war der Rückgang des Maastricht-Defizits zu etwa 60% auf die Erhöhung der Einnahmenquote und zu rund 40% auf die gesunkene Ausgabenquote zurückzuführen. Der Maastricht-Überschuss wurde somit entgegen der Zielsetzung der Regierung vorrangig einnahmenseitig erreicht. Das erklärt den Höchststand der Steuer- und Abgabenquote im Jahr 2001.¹⁶

Ferner lässt sich sagen, dass diese Haushaltskonsolidierung im Sinne von Alesina et al. (1998) keineswegs nachhaltig war. Die Rückführung des Budgetdefizits – gemessen am zyklisch bereinigten Primärsaldo – im Jahr 2001 war zwar eine Konsolidierung im Sinne von Alesina et al., aber sie war nicht erfolgreich. Nach Alesina liegt eine Konsolidierung dann vor, wenn das zyklisch bereinigte Primärdefizit in einem Jahr um 2%-Punkte bzw. in zwei aufeinander folgenden Jahren um jeweils 1,5%-Punkte reduziert wird. Für eine erfolgreiche Konsolidierung wäre es erforderlich gewesen, dass der zyklisch bereinigte Primärsaldo im Jahr 2004 um mindestens 2% des BIP niedriger gelegen wäre als im Jahr der Konsolidierung bzw. die Staatsschuldenquote drei Jahre nach der Konsolidierung um 5%-Punkte unter dem Ausgangsniveau. Der bereinigte Primärüberschuss stieg von 1,1% des BIP (2000) auf 3,6% (2001), sank jedoch bis zum Jahr 2004 wieder auf 1,9% ab.¹⁷ Die Schuldenquote reduzierte sich

jedoch nur von 66,1% (2001) auf 63,6% im Jahr 2004, also nur um 2,5%-Punkte.¹⁸

Die Schuldenquote des Staates lag 1995 bei 67,9% des BIP und konnte bis zum Jahr 2004 auf 63,6% gesenkt werden. Sie lag damit in allen Jahren über der nach dem Maastrichter Vertrag zulässigen Obergrenze von 60% des BIP.

3.1.1 Exkurs: Budgetentlastungen durch Ausgliederungen

Bei der Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenquoten ist zu berücksichtigen, dass es durch zunehmende Ausgliederungen von öffentlichen Aufgaben in den privatwirtschaftlichen Bereich zu Zeitreihenbrüchen kam.¹⁹ Im EU-Vergleich besonders starke Brüche im Zeitablauf traten in den Jahren 1997 und 2001 auf.²⁰ In diesen besonders markanten „Ausgliederungsjahren“ wurden 1997 die ASFINAG und die bereits bestehenden Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften und 2001 die restlichen Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften ausgegliedert. Weiters bewirkte ab 1997 die Überführung von bestimmten marktnahen Tätigkeiten in brutto verrechnende Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit (z. B. „Gebührenhaushalte“ der Gemeinden), dass die Gebarung dieser Betriebe aus dem öffentlichen Sektor herausgenommen und dem Marktsektor zugeordnet wurde. Zusätzlich wurden 2004 die Universitäten ausgegliedert.

Budgetausgliederungen sind kein neues Phänomen, das erst im betrachteten Zeitraum aufgetreten ist.²¹ Die Anfänge der Ausgliederungen reichen Jahrzehnte zurück, größere Bedeutung erlangten sie im Zusammenhang mit der Errichtung von Autobahnen in den 1960er Jahren und dem Ausgliederungsprogramm der 1990er Jahre. In dieser zweiten Phase zielten sie zunächst auf eine effizientere Leistungserbringung, seit der „Maastricht-Welt“ wurden Ausgliederungen auch vorgenommen, um das Maastricht-Defizit zu senken und damit positive Effekte auf den Schuldenstand zu erreichen.

Stübler (2005) versucht auf Basis der verfügbaren Daten die Auswirkungen der Ausgliederungen und die Größenordnung von staatsnahen Bereichen zu quantifizieren und – für die Jahre 2001 bis 2003 – die Entlastung der öffentlichen Haushalte durch Ausgliederungen zu quantifizieren. Der Versuch der Quantifizierung von einzelnen Bereichen des öffentlichen Sektors außerhalb des Sektors Staat ist sehr verdienstvoll, weil bis dato die Informationen darüber nicht vollständig erfasst bzw. nur sehr rudimentär vorhanden gewesen sind.

Innerhalb des Sektors Staat schlagen sich ausgabenseitig die Ausgliederungen am stärksten bei den Löhnen und Gehältern (Arbeitnehmerentgelte), bei den Vorleistungen und bei den Bruttoanlageinvestitionen nieder. Die Löhne und Gehälter lagen im Sektor Staat 2004 mit 16,4 Mrd. €

unter jenen des Jahres 1995 (16,6 Mrd. €). Besonders kräftig fielen die Rückgänge 1997 (-5,3%) und 2001 (-8,8%) aus. Demgegenüber stieg der Anteil der Löhne und Gehälter im staatsnahen Bereich (Quasi-Kapitalgesellschaften, Gemeindeverbände außerhalb des Sektors Staat) zwischen 1999 und 2003 an.²² Bei den Vorleistungen erreichten die staatsnahen Bereiche 2003 bereits ein Fünftel des Sektors Staat, bei den Bruttoanlageinvestitionen sogar schon die Hälfte. Einnahmenseitig wirkten sich die Ausgliederungen vor allem auf die Produktionserlöse aus. 2003 lagen die Einnahmen aus Produktionserlösen im staatsnahen Bereich nahezu gleich auf mit jenen des Sektors Staat, während 1999 noch etwa 63% auf den Sektor Staat entfallen waren.

Bei der Ermittlung der Effekte der Budgetausgliederungen auf den Budgetsaldo geht Stübler (2005) davon aus, dass eine Budgetentlastung dann vorliegt, wenn sich die ausgegliederte Einheit zumindest teilweise selbst finanzieren kann, was bei den Quasi-Kapitalgesellschaften der Länder und Gemeinden tatsächlich der Fall ist. Aus Tabelle 4 geht hervor, dass die Selbstfinanzierung im staatsnahen Bereich im Jahr 2003 insgesamt 662 Mio. € (0,3% des BIP) betrug. Davon entfielen 456 Mio. € auf die Gemeinden, 131 Mio. € auf Wien und 75 Mio. € auf die Länder. Zählt man die (teilweise) Eigenfinanzierung in Form von Krediten und/oder Kapitalzuschüssen bei den ausgegliederten Krankenanstalten in der Höhe von 666 Mio. € hinzu, dann erhöht sich die Budgetentlastung 2003 auf insgesamt 1.328 Mio. € oder 0,6% des BIP. In den beiden Jahren zuvor lagen die Entlastungseffekte bei 0,5% des BIP. Anders formuliert: Hätten diese Ausgliederungen nicht stattgefunden, dann wäre der gesamtstaatliche Maastricht-Saldo um diesen Betrag höher gewesen, dann hätte es auch im Jahr 2001 keinen ausgeglichenen Haushalt gegeben (Tabelle 4).

Tabelle 4: Budgetentlastung durch Ausgliederungen (in Mio. €)

	2001	2002	2003
Staatsnaher Bereich – Eigenfinanzierung	500	583	662
Krankenanstalten GmbH der Länder ohne Wien – Eigenfinanzierung	517	545	666
Budgetentlastungen insgesamt	1.017	1.128	1.328
Budgetentlastungen in % des BIP	0,5	0,5	0,6
Maastricht-Saldo ohne Ausgliederungen (in % des BIP)	-0,4	-0,9	-1,8
Maastricht-Saldo mit Ausgliederungen (in % des BIP)	0,1	-0,4	-1,2

Quelle: Stübler 2005, eigene Berechnungen

Im Zusammenhang mit Budgetentlastungen ist darauf hinzuweisen, dass zur Erreichung der Maastricht-Ziele auch ein gewisses Ausmaß „kreativer Buchführung“ von Bedeutung war. Ein Beispiel hierfür bilden die Krankenanstalten. Ab der Finanzausgleichsperiode 2001 bis 2004 erfolgte bei diesen eine Umstellung der Finanzierung des Betriebsabgangs. Bis 2001 wurde der Betriebsabgang durch laufende Zuschüsse aus den Landeshaushalten an die Krankenanstalten gedeckt, während in der Folge die Abgangsfinanzierung in einigen Bundesländern (z. B. Kärnten, Steiermark²³) auf eine Darlehensgewährung umgestellt wurde, um die erforderlichen Stabilitätsbeiträge zum „Österreichischen Stabilitätspakt“ leichter erreichen zu können. Diese Darlehen werden im Gegensatz zu den Zuschüssen von Statistik Austria als Maastricht-neutral verbucht. Die Behandlung dieser Darlehen als finanzielle Transaktion entspricht meines Erachtens nicht den EU-Standards des ESVG 95, wurde jedoch von Eurostat bisher geduldet.²⁴

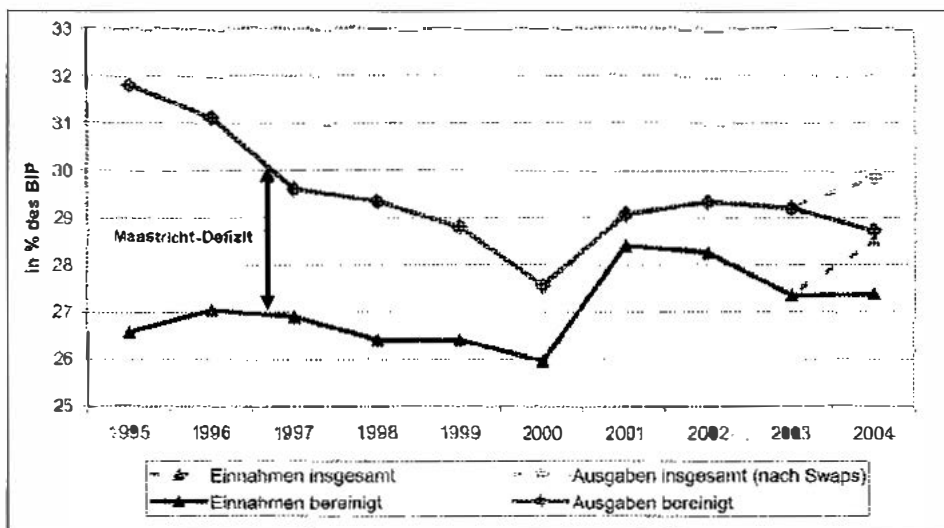
Nunmehr müssen als Folge dieser geänderten Finanzierungsmodalitäten durch die Landeshaushalte die erforderlichen Mittel bereitgestellt werden, um die bis Ende 2004 aushaftenden Landesdarlehen einschließlich der aushaftenden kapitalisierten Zinsen zu tilgen. Diese Form der Schonung des Maastricht-Defizits schlägt sich somit verzögert im Maastricht-Saldo nieder und ist zudem teuer, weil die Darlehensaufnahmen Zinsenzahlungen zur Folge haben.

3.2 Die Entwicklung der Einnahmen, Ausgaben und des Maastricht-Defizits für den Bundessektor

In diesem Abschnitt erfolgt eine Fokussierung auf die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Bundessektors. Die Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenquoten des Bundessektors weicht von der gesamtsstaatlichen Entwicklung deutlich ab. Die Ausgabenquote des Bundessektors ist von 1995 bis 2000 von 31,8% des BIP auf 27,6% gesunken, im Zeitraum danach ist sie nahezu kontinuierlich angestiegen und erreichte im Jahr 2004 29,9%. Im Gegensatz dazu ist jene des Sektors Staat nahezu kontinuierlich gesunken. Die Einnahmenquote stieg zunächst 1996 auf rund 27% des BIP an und ging danach bis zum Jahr 2000 kontinuierlich auf etwa 26% des BIP zurück. Im Jahr 2001 stieg sie um 1,4% des BIP an, sank dann wieder ab und nahm 2004 erneut zu. Während die Einnahmenquote des Sektors Staat im Jahr 2004 unter jener des Jahres 1995 lag, befand sich jene des Bundessektors im Endjahr deutlich über jener des Ausgangsjahres (Abbildung 2). Ein anderes Bild ergibt sich, wenn die Einnahmen- und Ausgabenquoten um die Ausgliederungen der Universitäten im Jahr 2004 bereinigt werden.²⁵ In der um diese Verzerrung bereinigten Zeitreihe ging 2004 die Ausgabenquote deutlich zurück, lag aber

immer noch über dem Tiefststand des Jahres 2000. Die Einnahmenquote blieb 2004 auf dem Niveau des Vorjahres und war auch damit höher als im Jahr 1995.

Abbildung 2: Einnahmen- und Ausgabenquoten des Bundessektors 1995-2004 (in % des BIP)



Daraus resultiert für den Bundessektor auch eine andere Entwicklung des Maastricht-Saldos als für den Sektor Staat. Bis zum Jahr 2001 sank der Maastricht-Saldo des Bundessektors mit Ausnahme des Jahres 1998 kontinuierlich, stieg danach bis 2003 und ging 2004 wieder zurück. Im Gegensatz zu den anderen Teilsektoren des Staates (Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen) war der Maastricht-Saldo des Bundessektors in allen Jahren negativ (Tabelle 2).

Um die Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenquoten erklären zu können, werden im Folgenden die einzelnen Einnahmen- und Ausgabenkategorien näher beleuchtet. Um vergleichbare Zeitreihen zu haben, wird die Ausgliederung der Universitäten sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben im Jahr 2004 herausgerechnet. Der Verlauf der Ausgaben- und der Einnahmenquoten auf Bundesebene legt es nahe, den Untersuchungszeitraum in zwei Zeitperioden aufzuspalten: 1995 bis 1999 und 2000 bis 2004. Das Jahr 2000 stellte für beide Quoten einen Wendepunkt dar.

3.2.1 Struktur und Entwicklung der Ausgaben des Bundessektors

Hinsichtlich der Ausgabenstruktur zeigt sich, dass die intergovernmentalen Transfers die bedeutendste Ausgabenkategorie darstellen (2004:

Tabelle 5: Ausgaben, Einnahmen und Maastricht-Defizit des Bundessektors*) (in Mrd. €)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ausgaben							
Vorleistungen	3,70	3,82	3,69	3,86	3,89	3,68	3,89
Arbeitnehmerentgelt (o. unterst. Soz.beitr.)	6,83	6,90	6,96	7,11	7,45	7,61	7,69
gezahlte Steuern	0,17	0,15	0,14	0,15	0,16	0,16	0,16
Summe Sach- und Personalaufwand	10,70	10,87	10,79	11,12	11,50	11,46	11,74
Monetäre Sozialleistungen	11,44	11,50	11,24	11,07	11,62	12,04	12,34
Soziale Sachleistungen	0,40	0,40	0,37	0,35	0,37	0,37	0,37
Sonstige laufende Transfers	1,98	2,08	2,12	2,22	2,38	2,38	2,59
Summe Transfers an priv. Haushalte	13,82	13,97	13,73	13,65	14,37	14,79	15,31
Subventionen	3,36	2,98	3,31	3,75	3,67	3,49	3,90
Vermögenstransfers	4,03	3,82	3,07	3,61	3,30	3,53	4,08
Summe Transfers an Marktproduzenten	7,39	6,81	6,37	7,36	6,97	7,02	7,99
Intergovernmentale Transfers	14,67	15,70	15,13	15,20	15,66	15,96	18,15
Zinsen für die Staatsschuld	6,29	6,54	6,30	6,59	6,62	7,19	7,22
Bruttoinvestitionen	1,32	1,22	0,95	0,95	0,88	0,79	0,71
unterstellte Sozialbeiträge	1,81	1,82	1,83	1,86	1,93	1,97	2,05
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	-0,01	-0,04	-0,04	-0,02	-0,07	-0,85	-0,10
Ausgaben insgesamt	55,98	56,87	55,08	56,71	57,85	58,33	63,06
Ausgaben insgesamt (nach Swaps)	55,81	56,58	54,82	56,46	57,61	57,99	62,75
Einnahmen							
Produktions- und Importabgaben	16,83	17,76	19,18	20,21	21,15	21,62	22,17
Einkommen- und Vermögensteuern	14,14	16,09	17,43	18,29	18,67	19,54	23,65
Sozialbeiträge (ohne unterst. Soz.beit.)	4,24	4,49	4,64	4,81	4,93	5,10	5,37
Summe Steuern und Abgaben des Bundes	35,21	38,35	41,25	43,31	44,75	46,27	51,19
Produktionserlöse	0,65	0,71	0,48	0,55	0,52	0,47	0,59
Vermögenseinkommen	2,47	2,00	1,60	1,08	1,35	1,61	1,82
Intergovernmentale Transfers	4,65	4,40	2,84	2,59	2,77	2,73	3,89
unterstellte Sozialbeiträge	1,81	1,82	1,83	1,86	1,93	1,97	2,05
Sonstige Transfers	1,86	1,89	1,80	1,42	1,51	1,59	1,77
Einnahmen insgesamt	46,66	49,18	49,80	50,80	52,83	54,63	61,31
Finanzierungssaldo-VGR	-9,33	-7,70	-5,28	-5,91	-5,03	-3,70	-1,75
Swaps	0,17	0,29	0,26	0,25	0,25	0,35	0,31
Finanzierungssaldo-Maastricht	-9,15	-7,41	-5,02	-5,66	-4,78	-3,36	-1,45
in % des BIP	-5,2	-4,1	-2,7	-2,9	-2,4	-1,6	-0,7

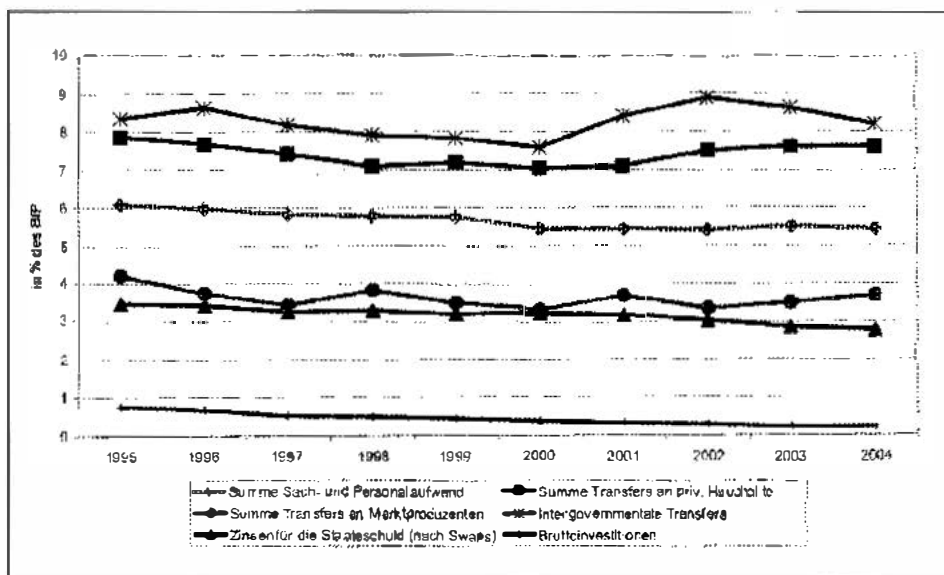
*) Das Jahr 2004 ist um die Ausgliederung der Universitäten bereinigt.

Quelle: Statistik Austria (Stand August 2005), eigene Berechnungen

	2002	2003	2004	Ø Veränderungen in %		
				95-04	95-99	00-04
Ausgaben						
Vorleistungen	4,00	4,25	4,40	1,9	1,2	4,5
Arbeitnehmerentgelt (o. unterst. Soz.beitr.)	7,78	8,06	8,32	2,2	2,2	2,2
gezahlte Steuern	0,16	0,17	0,16	-0,1	-1,2	-0,1
Summe Sach- und Personalaufwand	11,94	12,48	12,88	2,1	1,8	3,0
Monetäre Sozialleistungen	13,29	14,15	14,63	2,8	0,4	5,0
Soziale Sachleistungen	0,39	0,40	0,41	0,3	-2,3	2,9
Sonstige laufende Transfers	2,84	2,73	3,02	4,8	4,7	6,2
Summe Transfers an priv. Haushalte	16,52	17,28	18,07	3,0	1,0	5,1
Subventionen	4,02	4,56	4,04	2,1	2,3	3,7
Vermögenstransfers	3,35	3,37	4,69	1,7	-4,9	7,3
Summe Transfers an Marktproduzenten	7,37	7,93	8,72	1,9	-1,4	5,6
Intergovernmentale Transfers	19,60	19,53	19,42	3,2	1,6	5,0
Zinsen für die Staatsschuld	7,12	6,81	6,85	1,0	1,3	-1,2
Bruttoinvestitionen	0,62	0,49	0,53	-9,7	-9,6	-9,6
unterstellte Sozialbeiträge	2,04	2,11	1,90	0,6	1,6	-0,9
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	-0,05	-0,04	0,00	-8,9	66,8	-73,7
Ausgaben insgesamt	65,16	66,59	68,37	2,2	0,8	4,0
Ausgaben insgesamt (nach Swaps)	64,72	66,26	68,09	2,2	0,8	4,1
Einnahmen						
Produktions- und Importabgaben	23,63	24,39	25,16	4,6	5,9	3,9
Einkommen- und Vermögensteuern	22,68	22,59	23,42	5,8	7,2	4,6
Sozialbeiträge (ohne unterst. Soz.beit.)	5,41	5,49	5,70	3,3	3,8	2,8
Summe Steuern und Abgaben des Bundes	51,72	52,47	54,28	4,9	6,2	4,1
Produktionserlöse	0,72	0,74	0,95	4,3	-5,4	19,5
Vermögenseinkommen	1,70	1,73	1,65	-4,4	-14,1	0,7
Intergovernmentale Transfers	4,11	3,12	4,05	-1,5	-12,1	10,4
unterstellte Sozialbeiträge	2,04	2,11	1,90	0,6	1,6	-0,9
Sonstige Transfers	2,06	1,90	2,06	1,1	-5,1	6,7
Einnahmen insgesamt	62,35	62,08	64,89	3,7	3,2	4,4
Finanzierungssaldo-VGR	-2,81	-4,51	-3,48			
Swaps	0,44	0,33	0,28			
Finanzierungssaldo-Maastricht	-2,37	-4,18	-3,20			
in % des BIP	-1,1	-1,8	-1,3			

28,4%). Es folgen mit 26,4% die Transfers an die privaten Haushalte, der Sach- und Personalaufwand mit 18,8%, die Transfers an Unternehmen mit 12,8% und schließlich die Zinsen für die Staatsschuld mit 10%. Die Bruttoinvestitionen haben mit einem Ausgabenanteil von 0,8% im Bundessektor eine sehr geringe Bedeutung.

Abbildung 3: Ausgewählte Ausgabenkategorien des Bundessektors (in % des BIP)



Im Zeitablauf zeigt sich für diese Ausgabenkategorien – gemessen am BIP – folgendes Bild (Abbildung 3, Tabelle 6): Die intergovernmentalen Transfers einschließlich der Universitäten stiegen im Zeitraum 1995/2004 von 8,4% auf 9,4%. Dieses Bild wird durch die Ausgliederung der Universitäten im Jahr 2004 stark verzerrt. Ausgabenseitig schlägt sich diese Ausgliederung durch Zahlungen des Bundes an die Universitäten (1.990 Mio. €) und durch Zahlungen an den Hochschulsektor für die Ämter der Universitäten (767 Mio. €), insgesamt also mit 2.757 Mio. € nieder. Bei bereinigter Betrachtung lagen die intergovernmentalen Transfers im Endjahr bei 8,2% und damit unter dem Niveau des Ausgangsjahres. Innerhalb des Untersuchungszeitraums zeigen die bereinigten Transfers zwischen verschiedenen Teilsektoren des Staates (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung) einen uneinheitlichen Verlauf (Abbildung 3): Bis zum Jahr 2000 ging ihr Anteil an der Ausgabenquote tendenziell zurück, danach erfolgte ein Anstieg bis 2002, in den Jahren 2003 und 2004 sanken

sie wiederum. Während sie im Zeitraum 1995/99 im Jahresdurchschnitt um 1,4% sanken, stiegen sie zwischen 2000 und 2004 – bedingt durch den starken Anstieg zwischen 2000 und 2002 – um durchschnittlich 5%. Aus diesen intergovernmentalen Transfers, die im Finanzausgleichsgesetz sowie in speziellen Materiegesetzen geregelt sind, wird ersichtlich, dass von der Bundesebene Leistungen teilweise oder zur Gänze finanziert werden, die von anderen öffentlichen Rechtsträgern erbracht werden. Beispiele dafür sind die Kostenersätze für die LandeslehrerInnen, die Investitionsbeiträge für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur,²⁶ Förderung der Siedlungswasserwirtschaft, Beiträge des Bundes zur Krankenanstaltenfinanzierung, Bedarfszuweisungen gemäß Finanzausgleichsgesetz und die Kostenersätze für die Übertragung der Bundesstraßen B an die Länder. Die große Bedeutung der intergovernmentalen Transfers ist ein Spiegelbild der zahlreichen Kompetenz- und Finanzierungsverflechtungen, die auf allen Gebietskörperschaftsebenen anzutreffen sind. Sie sind Anlass zu ineffizienter Aufgabenerfüllung – das Paradebeispiel der LandeslehrerInnen ist dabei nur eines unter vielen – und führen zu zahlreichen Doppelgleisigkeiten. Eine Optimierung der Aufgabenerfüllung muss daher an einer Reduktion der intergovernmentalen Transfers ansetzen. Die Forderung nach einer Zusammenlegung von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung wird zwar seit langem erhoben, zu weit reichenden Reformen ist es bisher allerdings nicht gekommen. Der Österreich-Konvent scheiterte u. a. auch an dieser Frage.

Die Transfers an private Haushalte in Prozent des BIP gingen in den Jahren 1995 bis 1998 als Folge der Sparpakete 1995 sowie 1996/97 zurück. Im Jahr 2000 erreichten sie den Tiefststand und stiegen danach kontinuierlich bis 2004 an. Mit 7,6% des BIP lagen sie 2004 jedoch unter dem Ausgangsniveau des Jahres 1995 (7,9% des BIP). Einer durchschnittlichen jährlichen Ausweitung von 1% im Zeitraum 1995/99 steht ein Anstieg von 5,1% pro Jahr zwischen 2000 und 2004 gegenüber. Der weitaus überwiegende Teil der Transfers an private Haushalte entfällt auf monetäre Sozialausgaben, insbesondere Pensionen, Familienbeihilfen, Arbeitslosengelder, Unfallrenten und Pflegegeld. Der nahezu ungebrochene Anstieg dieser Ausgaben nach dem Jahr 1998 kann auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden, darunter: Ausweitungen der Leistungen des Familienlastenausgleichsfonds (Urteil des Verfassungsgerichtshofs, Einführung des Kinderbetreuungsgeldes im Jahr 2002, Erhöhung der Familienbeihilfen) und steigende Zahlungen an Arbeitslose durch einen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Ausgabendämpfende Wirkungen sind von den Pensionsreformen 1998, 2000 und 2003 ausgegangen. Die sozialen Sachleistungen spielen im Bundessektor nur eine geringe Rolle (z. B. Schülerfreifahrten, Schulbücher), gemessen am BIP ist ihr Anteil im Untersuchungszeitraum gesunken.

Tabelle 6: Ausgaben, Einnahmen und Maastricht-Defizit des Bundessektors*) (in % des BIP)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ausgaben							
Vorleistungen	2,11	2,10	1,99	2,01	1,95	1,75	1,80
Arbeitnehmerentgelt (o. unterst. Soz.beitr.)	3,89	3,79	3,76	3,70	3,73	3,62	3,56
gezahlte Steuern	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07
Summe Sach- und Personalaufwand	6,09	5,97	5,83	5,78	5,75	5,45	5,44
Monetäre Sozialleistungen	6,52	6,32	6,07	5,76	5,81	5,72	5,72
Soziale Sachleistungen	0,23	0,22	0,20	0,18	0,18	0,17	0,17
Sonstige laufende Transfers	1,13	1,14	1,14	1,15	1,19	1,13	1,20
Summe Transfers an priv. Haushalte	7,87	7,68	7,42	7,09	7,18	7,03	7,09
Subventionen	1,91	1,64	1,79	1,95	1,84	1,66	1,81
Vermögenstransfers	2,30	2,10	1,66	1,88	1,65	1,68	1,89
Summe Transfers an Marktproduzenten	4,21	3,74	3,44	3,82	3,48	3,34	3,70
Intergovernmentale Transfers	8,36	8,63	8,17	7,90	7,83	7,59	8,41
Zinsen für die Staatsschuld	3,58	3,59	3,40	3,43	3,31	3,42	3,34
Bruttoinvestitionen	0,75	0,67	0,51	0,49	0,44	0,38	0,33
unterstellte Sozialbeiträge	1,03	1,00	0,99	0,97	0,96	0,94	0,95
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	-0,01	-0,02	-0,02	-0,01	-0,04	-0,40	-0,05
Ausgaben insgesamt	31,90	31,27	29,75	29,48	28,92	27,73	29,21
Ausgaben insgesamt (nach Swaps)	31,80	31,11	29,61	29,35	28,80	27,56	29,07
Einnahmen							
Produktions- und Importabgaben	9,59	9,77	10,36	10,50	10,57	10,28	10,27
Einkommen- und Vermögensteuern	8,05	8,85	9,41	9,51	9,33	9,29	10,95
Sozialbeiträge (ohne unterst. Soz.beit.)	2,42	2,47	2,51	2,50	2,47	2,42	2,49
Summe Steuern und Abgaben des Bundes	20,06	21,09	22,28	22,51	22,37	21,99	23,71
Produktionserlöse	0,37	0,39	0,26	0,29	0,26	0,22	0,27
Vermögenseinkommen	1,41	1,10	0,86	0,56	0,67	0,76	0,84
Intergovernmentale Transfers	2,65	2,42	1,53	1,35	1,39	1,30	1,80
unterstellte Sozialbeiträge	1,03	1,00	0,99	0,97	0,96	0,94	0,95
Sonstige Transfers	1,06	1,04	0,97	0,74	0,75	0,76	0,82
Einnahmen insgesamt	26,58	27,04	26,90	26,41	26,41	25,97	28,40
Finanzierungssaldo-Maastricht	-5,2	-4,1	-2,7	-2,9	-2,4	-1,6	-0,7

*) Das Jahr 2004 ist um die Ausgliederung der Universitäten bereinigt.

Quelle: Statistik Austria (Stand August 2005), eigene Berechnungen

	Ø Veränderungen in %					
	2002	2003	2004	95-04	95-99	00-04
Ausgaben						
Vorleistungen	1,81	1,87	1,86	-1,4	-2,0	1,5
Arbeitnehmerentgelt (o. unterst. Soz.beitr.)	3,52	3,55	3,51	-1,1	-1,1	-0,8
gezahlte Steuern	0,07	0,07	0,07	-3,4	-4,4	-3,1
Summe Sach- und Personalaufwand	5,41	5,50	5,43	-1,3	-1,4	-0,1
Monetäre Sozialleistungen	6,02	6,23	6,17	-0,6	-2,8	1,9
Soziale Sachleistungen	0,18	0,18	0,17	-3,0	-5,5	-0,1
Sonstige laufende Transfers	1,28	1,20	1,28	1,4	1,4	3,1
Summe Transfers an priv. Haushalte	7,49	7,61	7,62	-0,4	-2,3	2,1
Subventionen	1,82	2,01	1,70	-1,3	-1,0	0,6
Vermögenstransfers	1,52	1,49	1,98	-1,6	-8,0	4,2
Summe Transfers an Marktproduzenten	3,34	3,49	3,68	-1,5	-4,6	2,5
Intergovernmentale Transfers	8,88	8,61	8,19	-0,2	-1,6	1,9
Zinsen für die Staatsschuld	3,23	3,00	2,89	-2,4	-2,0	-4,1
Bruttoinvestitionen	0,28	0,22	0,22	-12,6	-12,5	-12,3
unterstellte Sozialbeiträge	0,93	0,93	0,80	-2,7	-1,7	-3,8
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	-0,02	-0,02	0,00	-11,9	61,4	-74,5
Ausgaben insgesamt	29,53	29,34	28,84	-1,1	-2,4	1,0
Ausgaben insgesamt (nach Swaps)	29,33	29,19	28,72	-1,1	-2,4	1,0
Einnahmen						
Produktions- und Importabgaben	10,71	10,75	10,61	1,1	2,5	0,8
Einkommen- und Vermögensteuern	10,28	9,95	9,88	2,3	3,8	1,6
Sozialbeiträge (ohne unterst. Soz.beit.)	2,45	2,42	2,40	-0,1	0,5	-0,2
Summe Steuern und Abgaben des Bundes	23,43	23,12	22,90	1,5	2,8	1,0
Produktionserlöse	0,33	0,33	0,40	0,9	-8,4	16,0
Vermögenseinkommen	0,77	0,76	0,70	-7,5	-16,8	-2,3
Intergovernmentale Transfers	1,86	1,38	1,71	-4,8	-15,0	7,2
unterstellte Sozialbeiträge	0,93	0,93	0,80	-2,7	-1,7	-3,8
Sonstige Transfers	0,93	0,84	0,87	-2,2	-8,2	3,5
Einnahmen insgesamt	28,25	27,35	27,38	0,3	-0,2	1,3
Finanzierungssaldo-Maastricht	-1,1	-1,8	-1,3			

Der Sach- und Personalaufwand in Prozent des BIP sank im Zeitraum 1995/2004 nahezu durchgängig. Er lag im Jahr 1995 bei 6,1% des BIP und 2004 bei 5,4%. Dieser Rückgang lässt sich auch bei seinen beiden wichtigsten Teilkomponenten, dem Arbeitnehmerentgelt (ohne unterstellte Sozialbeiträge des Staates für die BeamtInnen) und bei den Vorleistungen (Betriebsmittel, Instandhaltungsarbeiten, Käufe von Dienstleistungen, Mietenzahlungen) feststellen. Der Rückgang beim Personalaufwand lässt sich zum einen – wie bereits ausgeführt – auf die Ausgliederungen und zum anderen auf den Personalabbau sowie auf zum Teil moderate Gehaltsabschlüsse vor allem in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zurückführen. Obwohl der Personalabbau beim Bund insbesondere ab dem Jahr 2000 ein erklärtes Ziel der Bundesregierung bildete, war die Dynamik der Ausgabenentwicklung nicht anders als im Zeitraum 1995/1999. Erschwert wurde der Personalabbau ab 2000 durch die Pensionsreform 2000 und die Pensionssicherungsreform 2003.²⁷ Mit diesen Pensionsreformen wurde das Pensionsantrittsalter auf das vollendete 65. Lebensjahr angehoben. Im Zeitraum Ende 1999 bis 2004 wurde die Zahl der Vollbeschäftigtenäquivalente beim Bund um rund 25.000 reduziert.²⁸ Der Personalabbau beruhte neben den Ausgliederungen auf der Nicht-Nachbesetzung von Planstellen und auf – in einzelnen Jahren massiven – Pensionsübertritten, die durch verschiedene Modelle (Vorruhestandsmodell, Pensionierung mit 55) gefördert wurden. Mit diesen Anreizen zu Frühpensionierungen wurde nicht nur das eigene Regierungsziel der Anhebung des Pensionsantrittsalters konterkariert, es bewirkte auch eine Verlagerung der Ausgaben von aktiven öffentlich Bediensteten zu PensionistInnen. Der Personalabbau der letzten Jahre wird seitens der Regierung immer als integraler Bestandteil der Verwaltungsreform gesehen. Dazu ist kritisch anzumerken, dass dieser Personalabbau, der weitgehend linear über die Ressorts erfolgte, mit Verwaltungsmodernisierung nur sehr am Rande zu tun hatte. Es handelte sich vielmehr um eine Maßnahme zur Budgetkonsolidierung mit dem Ziel, die Maastricht-Defizite zu reduzieren.

Auch bei den Vorleistungen sind die Ausgliederungen ein wichtiger Erklärungsfaktor für deren Rückgang in Prozent des BIP.

Die Transfers an Marktproduzenten setzen sich aus Subventionen (Zahlungen ohne Gegenleistungen an Produzenten) und Vermögenstransfers zusammen. Sie umfassen Förderungen an die Landwirtschaft, Industrie und Gewerbe, an die Forschung usw., betriebswirtschaftliche Transfers an staatsnahe Unternehmungen (ÖBB, Post, marktmäßige Betriebe etc.) sowie Leistungen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik. In dieser Kategorie sind auch die Ausgaben für wachstumsfördernde Maßnahmen sowie die Konjunkturpakete der Bundesregierung 2002 und 2003 enthalten (Investitionszuwachs-, Forschungs-, Bildungsprämie), nicht hingegen die Fördergelder aus dem EU-Haushalt für den Agrarbereich. Ihre Abwicklung

erfolgt zwar über den Bundeshaushalt, in der VGR handelt es sich dabei jedoch um direkte Subventionen von der EU an heimische Unternehmungen. Gemessen am BIP sanken die Transfers an Marktproduzenten von 4,2% im Jahr 1995 auf 3,7% 2004, wobei der Rückgang bei den Vermögenstransfers kräftiger ausfiel als bei den Subventionen. Innerhalb dieses Zeitraums kann der Verlauf als wellenförmig charakterisiert werden. Er dürfte auch auf institutionelle Veränderungen (Ausgliederungen) zurückzuführen sein. Während die Transfers an Marktproduzenten im Zeitraum 1995/99 um jahresdurchschnittlich 1,4% sanken, stiegen sie im Zeitraum 2000 bis 2004 um 5,6% pro Jahr an.

In Prozent des BIP weisen die Zahlungen zur Bedienung der Bundesschuld einen rückläufigen Verlauf auf (1995: 3,6% des BIP, 2004: 2,9%). Darin spiegeln sich die niedrigere Verschuldung des Bundes, das niedrigere Zinsniveau und Maßnahmen des Schulden-Managements wider.

Auch die Bruttoinvestitionen in Prozent des BIP waren im Analysezeitraum rückläufig. Die bereits 1995 geringe Bedeutung der Bruttoinvestitionen des Bundessektors wurde weiter geschmälert, so dass ihr Volumen weitgehend bedeutungslos geworden ist (2004: 529 Mio. €). Die Ursachen für diesen Bedeutungsverlust liegen in den Ausgliederungen und in den Konsolidierungsbemühungen.²⁹ Zählt man die Investitionen der ausgegliederten Einheiten (ASFINAG, BIG, sonstige Ausgliederungen) dazu, dann erhöht sich das Volumen der Bruttoinvestitionen im Jahr 2004 auf 1.920 Mio. €.³⁰

Zusammenfassend zeigt sich eine sehr unterschiedliche Ausgabendynamik in den Zeiträumen 1995/99 und 2000/04, die die Entwicklung der Ausgabenquote des Bundessektors gut erklärt. Während die gesamten Ausgaben des Bundessektors zwischen 1995 und 1999 durchschnittlich pro Jahr nur um 0,8% wuchsen und damit weit hinter dem BIP-Anstieg (3,3%) zurückblieben, expandierten die Ausgaben in der Phase 2000/2004 mit jährlich durchschnittlich 4,1% deutlich kräftiger als das BIP (3,0%). In der Phase bis 1999 wuchsen nahezu alle Ausgabenkategorien schwächer als das BIP, umgekehrt wuchsen einige Ausgabenbereiche ab dem Jahr 2000 stärker als das BIP. Dabei wiesen die Transfers an Marktproduzenten, die Transfers an private Haushalte und die intergovernmentalen Transfers eine besonders hohe Wachstumsdynamik auf (Tabelle 5).

3.2.2 Struktur und Entwicklung der Einnahmen des Bundessektors

Die Einnahmenseite des Bundessektors ist geprägt durch die – dem Bund nach dem Finanzausgleich und nach Abzug des Beitrags zur EU verbleibenden – Steuern und Abgaben des Bundes. 2004 entfielen darauf 83,6% aller Einnahmen des Bundessektors. Die zweitbedeutendste Einnahmenkategorie sind mit 6,2% der Einnahmen die intergovernmentalen

Transfers. Etwa je 3% der Einnahmen entfallen auf die unterstellten Sozialbeiträge³¹ und sonstige Transfers. Aus den Vermögenseinkommen (Zinsen, Dividenden, Konzessionsentgelte) stammen etwa 2,5% der Einnahmen. Im Gegensatz zu anderen öffentlichen Rechtsträgern spielen die Einnahmen aus Produktionserlösen im Bundessektor eine geringe Rolle. Auf sie entfielen 2004 rund 1,5% der Einnahmen.

In der Einnahmenkategorie Steuern und Abgaben kommt den Steuern – soweit sie dem Bund verbleiben – das weitaus größte Gewicht zu. In der VGR werden die Steuern in Produktions- und Importabgaben (indirekte Steuern) sowie in Einkommen- und Vermögenssteuern (direkte Steuern) unterteilt. Auf die direkten Steuern (Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuern etc.) entfielen 2004 rund 43%, auf die indirekten Steuern (Umsatz-, Mineralöl-, Tabak-, Versicherungssteuern, Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds usw.) etwa 46% und auf die Sozialbeiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber (Pensions-, Kranken- und Unfallversicherungsbeiträge) 11% der gesamten Steuern und Abgaben.

Gemessen am BIP haben sowohl die Einkommen- und Vermögenssteuern als auch die Produktions- und Importabgaben über den Zeitraum 1999/04 an Bedeutung gewonnen. Der Anteil der Ersteren an der Einnahmenquote stieg von 8,1% auf 9,9%, jener der Letzteren von 9,6 auf 10,6% des BIP. Der Anteil der Sozialbeiträge war im Untersuchungszeitraum sehr stabil (Tabelle 6). Die BIP-Anteile der direkten und indirekten Steuern unterlagen hingegen im Zeitablauf erheblichen Schwankungen. Das hängt damit zusammen, dass deren Entwicklung durch ein Bündel an Faktoren beeinflusst wurde. Zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes wurden sowohl in den 1990er Jahren als auch zu Beginn des Jahrtausends, aber auch zur Gegenfinanzierung der ersten Etappe der Steuerreform 2004/05 verschiedenste Steuern erhöht. Auf Konsolidierungsphasen folgten regelmäßig Steuersenkungen bei den einkommensabhängigen Steuern (2000 bzw. 2004/2005). Ferner wurde das Aufkommen der Steuereinnahmen durch die konjunkturelle Entwicklung sowie durch den konjunkturellen Impuls der Fiskalpolitik erheblich beeinflusst. Auf die beiden zuletzt genannten Faktoren, die vor allem in der Phase stagnierenden Wirtschaftswachstums ab 2001 eine bedeutende Rolle spielten, wird im nächsten Abschnitt noch näher eingegangen. Darüber hinaus spielten steuererleichternde Maßnahmen eine nicht unbedeutende Rolle. Hier sind beispielsweise die Steuererleichterungen aus den Konjunkturbelebungsprogrammen I und II sowie aus den Wachstums- und Standortprogrammen 2002 und 2003 zu erwähnen. Bei der Umsatzsteuer dürfte die Steuerbetrugsbekämpfung eine Rolle gespielt haben. Und schließlich wird das Steueraufkommen des Bundes auch durch den Finanzausgleich bestimmt. Wie sich diese Bestimmungsfaktoren ausgewirkt haben, lässt sich an der ge-

samten Steuer- und Abgabenquote ablesen (Tabelle 2).

Bei den intergovernmentalen Transfers schlägt sich die Ausgliederung der Universitäten mit insgesamt 2.705 Mio. € nieder. Davon entfallen Einnahmen in der Höhe von 2.077 Mio. € auf den Hochschulsektor (Zahlungen vom Bund, Studienbeiträge) und 627 Mio. € auf den Bund (Ämter der Universitäten). Bei der zeitlichen Entwicklung der um die Ausgliederung der Universitäten bereinigten intergovernmentalen Transfers zeigt sich eine sehr uneinheitliche Entwicklung. Bis zum Jahr 2000 gingen die Einnahmen aus intergovernmentalen Transfers kontinuierlich zurück. Von diesem Tiefststand aus stiegen sie bis 2002 wieder kräftig an. Ihr Anteil am BIP lag im Jahr 2004 deutlich unter dem Niveau des Jahres 1995.

Gemessen am BIP haben sich die Einnahmen aus Vermögenseinkommen im Untersuchungszeitraum halbiert.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Steuern und Abgaben des Bundessektors als Anteil am BIP sowohl im Zeitraum 1995/99 als auch 2000/04 vor allem als Folge von Steuererhöhungen im Zuge der Sparpakete kräftig stiegen. In der Phase 1995/99 wurde der Anstieg der Steuern und Abgaben jedoch gedämpft durch rückläufige Anteile bei den Vermögenseinkommen, den Produktionserlösen und bei den intergovernmentalen Transfers. Diese dämpfenden Effekte fehlten in der zweiten Phase des Untersuchungszeitraums, es kam im Gegenteil bei den Produktionserlösen und bei den intergovernmentalen Transfers zu einem Anstieg der BIP-Anteile. Dadurch fand im Untersuchungszeitraum ein Anstieg der Einnahmenquote des Bundessektors statt.

Teilt man die Veränderung des Maastricht-Saldos für den Bundessektor in die Komponenten Einnahmen und Ausgaben der Bundesebene auf, dann lässt sich die Frage beantworten, ob Konsolidierungen einnahmen- oder ausgabenseitig erfolgten. Dabei ergibt sich für den Bundessektor folgendes Bild:

Tabelle 7: Veränderungen von Maastricht-Saldo und Einnahmen- bzw. Ausgabenquote des Bundessektors (in Prozentpunkten)

	1996	1997	1998	1999	2000
Maastricht-Saldo des Bundessektors	1,14	1,36	-0,23	0,55	0,79
Einnahmenquote des Bundessektors	0,46	-0,14	-0,49	0,00	-0,44
Ausgabenquote des Bundessektors	-0,68	-1,50	-0,26	-0,55	-1,24
	2001	2002	2003	2004	
Maastricht-Saldo des Bundessektors	0,93	-0,40	-0,77	0,49	
Einnahmenquote des Bundessektors	2,43	-0,15	-0,90	0,02	
Ausgabenquote des Bundessektors	1,51	0,26	-0,13	-0,47	

Für die Konsolidierungsphase 1996/97 ähnelt die Entwicklung jener für den Staatssektor insgesamt: 1996 erfolgte der Rückgang des Maastricht-Defizits des Bundes durch einen Anstieg der Einnahmenquote und einen Rückgang der Ausgabenquote. Im Jahr 1997 stand dem Rückgang der Einnahmenquote ein starker Rückgang der Ausgabenquote gegenüber. Die Konsolidierung in diesen beiden Jahren war daher stärker ausgaben-seitig determiniert. Im Jahr 2000 war die Einnahmenquote rückläufig, was aber durch eine stärker sinkende Ausgabenquote überkompensiert wurde. Dazu muss angemerkt werden, dass die Einnahmen aus der Vergabe der UMTS-Lizenzen in Höhe von rund 835 Mio. € in der VGR auf der Ausgabenseite als Desinvestition verbucht wurden. Die Konsolidierung 2001 war ausschließlich auf den kräftigen Anstieg der Einnahmenquote zurückzuführen. Gleichzeitig wurde der Konsolidierungseffekt durch den Anstieg der Ausgabenquote gedämpft. Entgegen den strategischen Zielsetzungen und Behauptungen der Regierung kam die Konsolidierung 2001 daher ausschließlich über die Einnahmenseite zustande.

4. Der konjunkturelle Impuls der öffentlichen Haushalte in Österreich

Seit Bestehen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und insbesondere seit den wiederholten Verletzungen des Pakts durch einige Mitgliedstaaten wird unter Ökonominnen die Frage diskutiert, ob die im Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbarten Regeln der konjunkturpolitischen Gestaltung ausreichend Raum lassen bzw. ob die Mitgliedstaaten eine aus makro-ökonomischer Sicht adäquate Fiskalpolitik betrieben. Buti und van den Noord (2003, 2004) sind dieser Frage nachgegangen. Diese Frage ist auch für Österreich von großem Interesse, weil häufig der Verdacht geäußert wurde, dass nach dem Paradigmenwechsel ab dem Jahr 2000 eine prozyklische Fiskalpolitik betrieben wurde, die „hausgemacht“ zu einer Verschärfung des Konjunkturabschwungs beigetragen hat.

Um das fiskalpolitische Verhalten seit der dritten Stufe der Währungsunion zu untersuchen, konstruieren Buti und van den Noord einen Indikator für eine diskretionäre Fiskalpolitik, mit dem sie den konjunkturellen Impuls der öffentlichen Haushalte für elf Mitgliedstaaten der EU (Euro-raum ohne Luxemburg) für die Jahre 1999 bis 2003 empirisch ermitteln wollen. Dieser Indikator zerlegt den Primärsaldo in zwei Komponenten, einen hypothetischen konjunktturneutralen Budgetsaldo und in einen Budgetsaldo, der den konjunkturellen Impuls misst. Diesen ermitteln sie, indem sie vom konjunktturneutralen Budgetsaldo den tatsächlichen Budgetsaldo abziehen. In einem zweiten Schritt bereinigen sie diesen konjunkturrellen Impuls um die „Wachstums-Dividende“ und die „Inflations-Dividende“. Solche „Dividenden“ ergeben sich im Modell von Buti und van

den Noord dann, wenn die erwartete Wachstumsrate größer ist als die Trend-Wachstumsrate bzw. wenn die erwartete Inflationsrate größer ist als die Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank. Unter Abzug dieser Dividenden ermitteln sie dann den „wirklichen“ konjunkturellen Impuls. Dabei weisen negative (positive) Vorzeichen in Tabelle 8 auf eine kontraktive (expansive) Fiskalpolitik hin.

Die Berechnungen zeigen, dass die Länder des Euroraums zu Beginn der dritten Stufe der Währungsunion mehrheitlich eine kontraktive Fiskalpolitik verfolgten. In den Jahren danach wurde die Fiskalpolitik tendenziell expansiver, im Jahr 2003 betrieb eine Mehrheit der Mitgliedstaaten eine expansive Fiskalpolitik.

Buti und van den Noord gehen auch der Frage nach, ob die ausgelösten konjunkturellen Impulse die Konjunkturschwankungen gemildert oder verstärkt haben. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass für alle Länder zusammen betrachtet der durch die Budgetgestaltung ausgelöste konjunkturelle Impuls prozyklisch war, d. h. also die Konjunkturschwankungen verstärkt hat. Das Konterkarieren der automatischen Stabilisatoren durch diskretionäre Maßnahmen führen sie auf das Bestehen eines politischen Konjunkturzyklus zurück, wonach der expansive konjunkturelle Effekt aller Länder zusammen um so stärker ausfällt, je höher die Zahl von Wahlen ist. Nicht hinterfragt wird hingegen, ob es nicht viel eher die fiskalischen Regeln sind, die die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren durch ein prozyklisches Verhalten durchkreuzt haben.

Welches Bild ergibt sich für die Fiskalpolitik in Österreich? In den ersten drei Jahren der Währungsunion war nach ihren Schätzungen der „wirkliche“ konjunkturelle Impuls durch die öffentlichen Haushalte kontraktiv, im Jahr 2002 war die Fiskalpolitik konjunkturneutral und 2003 war sie erstmals wieder expansiv. Die Detailausführungen des „Österreichischen Reformprogramms für Wachstum und Beschäftigung“ vom Oktober 2005 kommen für den konjunkturellen Impuls für die Fiskalpolitik in Österreich zu davon abweichenden, aber in der Tendenz ähnlichen Ergebnissen: Im Jahr 1999 war die Fiskalpolitik weitgehend neutral, in den Jahren 2000 und 2001 kontraktiv. In den Folgejahren gibt es einen Trend zu konjunkturneutralen (2004, 2006) bzw. konjunkturell expansiveren öffentlichen Budgets (2002, 2003, 2005).

Allen diesen Berechnungen haftet das Problem an, dass Schätzungen der Output-Lücke, das ist der prozentuale Unterschied zwischen tatsächlichem und potenziellem BIP, sehr problematisch sind, weil die Ergebnisse je nach Berechnungsmethode sehr unterschiedlich – mit Schwankungen bis zu 2% des BIP – ausfallen können.

Tabelle 8: Indikatoren für den konjunkturellen Impuls von Budgetsalden (Beitrag zum Primärsaldo in % des BIP)

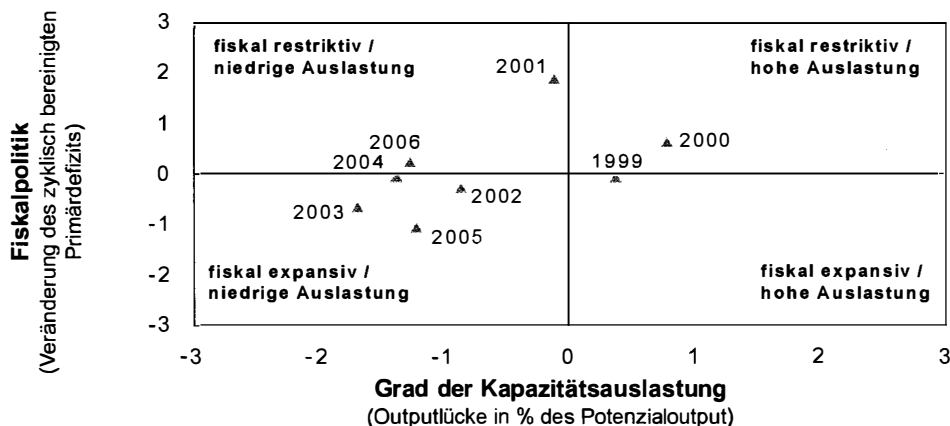
	konjunktureller Impuls					konjunkturneutraler Primärsaldo					tatsächlicher Primärsaldo				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Österreich	-0,8	-0,9	-3,2	-0,2	0,0	-0,1	-0,3	0,1	-2,0	-1,4	-0,8	-1,2	-3,2	-2,2	-1,4
Belgien	0,9	0,2	-0,3	0,5	0,5	-7,0	-6,8	-6,1	-6,2	-5,7	-6,2	-6,6	-6,4	-5,7	-5,2
Finnland	-1,0	-2,2	2,2	0,6	1,5	-2,6	-5,8	-8,0	-5,4	-4,7	-3,6	-8,0	-5,8	-4,8	-3,2
Frankreich	-1,3	-0,4	-0,4	0,9	-0,7	0,2	-0,9	-0,7	-0,4	1,5	-1,1	-1,4	-1,1	0,5	0,8
Deutschland	-0,7	0,1	1,1	0,4	-0,8	-0,9	-1,6	-1,1	0,4	1,5	-1,6	-1,5	0,0	0,8	0,8
Griechenland	1,0	1,8	2,2	1,5	1,1	-6,4	-6,9	-6,6	-5,8	-5,4	-5,4	-5,1	-4,4	-4,3	-4,3
Irland	1,7	-1,2	3,6	2,3	-0,1	-5,2	-4,2	-5,4	-2,0	0,7	-3,5	-5,4	-1,8	0,2	0,6
Italien	0,2	0,8	1,3	0,3	0,8	-4,6	-5,0	-4,5	-3,1	-3,0	-4,4	-4,1	-3,3	-2,9	-2,2
Niederlande	-0,9	0,6	2,6	1,0	0,6	-3,6	-5,4	-5,4	-2,5	-1,3	-4,5	-4,7	-2,8	-1,5	-0,7
Portugal	0,1	0,5	1,2	-1,4	0,3	-0,4	-0,5	-0,1	1,1	-0,1	-0,4	0,0	1,1	-0,4	0,1
Spanien	0,0	1,1	0,2	0,8	0,7	-2,2	-3,2	-2,9	-3,4	-2,9	-2,2	-2,1	-2,7	-2,6	-2,2
gewicht. Durchsch.	-0,5	0,2	0,7	0,5	0,0	-2,1	-2,9	-2,5	-1,6	-0,7	-2,5	-2,6	-1,8	-1,0	-0,7
ungew. Durchsch.	-0,1	0,0	1,0	0,6	0,4	-3,0	-3,7	-3,7	-2,7	-1,9	-3,1	-3,6	-2,8	-2,1	-1,5

Fortsetzung von Tabelle 8

	„wirklicher“ konjunktureller Impuls					erwartete „Wachstums-Dividende“					erwartete „Inflations-Dividende“				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Österreich	-0,8	-0,6	-3,4	0,0	0,2	0,2	0,0	0,1	-0,5	-0,3	-0,2	-0,3	0,1	0,3	0,0
Belgien	0,8	0,3	-0,2	0,5	0,4	0,1	0,1	0,0	-0,3	0,0	0,0	-0,2	-0,1	0,3	0,0
Finnland	-1,6	-2,8	1,8	1,2	1,5	0,4	0,5	0,6	-0,5	0,1	0,2	0,0	-0,1	-0,2	-0,1
Frankreich	-1,4	-0,8	-0,7	0,6	-0,8	0,2	0,4	0,5	0,2	0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,1	0,0
Deutschland	-0,7	-0,2	0,6	0,6	-0,8	0,2	0,5	0,5	-0,3	0,0	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0
Griechenland	0,4	1,3	1,2	0,8	0,5	0,2	0,3	0,8	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3	0,5	0,6
Irland	1,7	-1,8	2,4	2,2	-0,1	-0,3	0,2	0,5	-0,6	-0,6	0,3	0,4	0,8	0,6	0,6
Italien	-0,3	0,7	0,5	-0,3	0,4	0,3	0,1	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1	0,4	0,4	0,2
Niederlande	-1,2	0,5	1,2	0,8	0,2	0,0	-0,2	0,5	-0,6	-0,6	0,3	0,4	0,9	0,7	0,9
Portugal	-0,3	0,2	0,3	-2,0	-0,4	0,1	0,0	0,1	-0,2	-0,1	0,3	0,3	0,8	0,7	0,7
Spanien	-0,4	0,8	-0,2	0,5	0,2	0,3	0,2	0,2	-0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4
gewicht. Durchsch.	-0,7	0,0	0,1	0,4	-0,2	0,2	0,3	0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
ungew. Durchsch.	-0,3	-0,2	0,3	0,5	0,1	0,1	0,2	0,4	-0,2	-0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,3

Quelle: Buti, van den Noord (2004)

Abbildung 4: Ausrichtung der Fiskalpolitik (*fiscal stance*) in Österreich



Quelle: Österreichisches Reformprogramm (2005)

Nach beiden Einschätzungen wirkte die Fiskalpolitik Österreichs im Jahr 2001 ziemlich kontraktiv. In diesem Jahr setzte der internationale Konjunkturabschwung ein und erfasste auch Österreich. Dessen ungeachtet hielt die Regierung an den im „Doppelbudget“ 2001/2002 beschlossenen Konsolidierungsplänen in Richtung „Nulldefizit“ fest, obwohl im Jahresverlauf 2001 die Prognosen für das Wirtschaftswachstum von Prognosestermin zu Prognosestermin herab- und die Arbeitslosenquoten hinaufrevidiert werden mussten.³² Symptomatisch für den damaligen budgetpolitischen Kurs in Österreich war die Beschlussfassung eines „Pseudo“-Konjunkturprogramms vom 4. September 2001, in dem sich der bemerkenswerte Satz findet: „Vorbei sind sie, die Zeiten des sinnlosen wirtschaftspolitischen Aktivismus keynesianischer Prägung.“ Zwei Monate später, am 5. Dezember 2001, reagierte die Regierung unter dem Druck steigender Arbeitslosigkeit in einem Konjunkturgipfel mit dem Beschluss des Konjunkturbelebungs pakets I. In dessen Zentrum standen Maßnahmen für die Bauwirtschaft, eine befristete vorzeitige Abschreibung, strukturelle Maßnahmen für den Arbeitsmarkt sowie Maßnahmen (Hochbaumilliarde, Infrastruktur) im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik. Die behaupteten Kaufkraftimpulse dieses Programms in der Höhe von 5,8 Mrd. € können wir nicht nachvollziehen, und der Großteil der Maßnahmen hatte mit kurzfristiger Konjunkturpolitik nichts zu tun.

Das niedrige Wachstum des BIP im Jahr 2001, die weiter steigenden Arbeitslosenzahlen und das Ausbleiben des erwarteten Konjunkturaufschwungs waren im September 2002 Anlass für das Konjunkturbele-

bungspaket II, das vor allem Steuer- und Abgabenerleichterungen mit sich brachte (Investitionszuwachsprämie, befristete vorzeitige Abschreibung, Forschungsfreibetrag(-sprämie), Bildungsfreibetrag(-sprämie), Lehrlingsprämie, Lohnnebenkostensenkung für Lehrlinge etc.). Das steuerliche Entlastungsvolumen lag nach Berechnungen von Schratzenstaller et al. (2003) bei 562 Mio. € (2004).³³ Eine erste Evaluierung beider Pakete ergab, dass die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Maßnahmen positiv waren, wobei der Wachstumsbeitrag der Infrastrukturausgaben und der Investitionszuwachsprämie hervorgehoben wurden. Ihr Zusatzeffekt lag 2003 insgesamt bei etwa $\frac{3}{4}\%$ des BIP.

Obwohl Österreich in den Jahren 2001, 2002 und 2003 durch eine ungewöhnlich lange Phase der Stagnation ging – im Durchschnitt betrug das Wachstum nur etwa 1% pro Jahr, in der EU hingegen 1,2% pro Jahr – und die aufgrund der zu restriktiven Fiskalpolitik zum Teil hausgemachten Wohlfahrtsverluste dieser schleichenden Wirtschaftskrise jenen der großen Rezessionen der Nachkriegszeit (1975, 1981/82, 1993) entsprachen, sprach Finanzminister Grassler in seiner Budgetrede zum „Doppelbudget“ 2003/2004 von „hervorragenden Ausgangsbedingungen“.³⁴ Er kündigte ein schwach expansiv wirkendes Budget 2003 und ein Sparbudget 2004 an, das die Basis für die Steuerreform im Jahr 2005 schaffen sollte. Mit diesen Budgets reagierte Österreich weiterhin nicht annähernd ausreichend auf die wichtigste Ursache der Wachstumsschwäche, nämlich auf den gravierenden Mangel an Binnennachfrage. Österreich wie auch die EU gingen viel zu lange davon aus, dass der Konjunkturaufschwung von alleine einsetzen würde. Diese Hoffnungen erwiesen sich als unbegründet, ohne wirtschaftspolitische Impulse konnte sich die konjunkturelle Lage nicht durchgreifend verbessern. Die Forderungen der Opposition sowie der Arbeiterkammer und der Gewerkschaften nach einer Vorverlegung der großen Steuerreform auf das Jahr 2004 und nach Wachstumsinitiativen wurden abgeschmettert. Die Auswirkungen der vorgezogenen ersten Etappe der Steuerreform 2004 verpufften weitgehend, weil den Steuerensenkungen auch Steuer- und Abgabenerhöhungen (Mineralölsteuer, Energieabgabe, Krankenversicherung) sowie andere Sparmaßnahmen (z. B. moderate Anpassungen der Pensionen) gegenüberstanden. Auch das im Spätherbst 2003 beschlossene Konjunkturbelebungs paket III (Wachstums- und Standortpaket) brachte wenig unmittelbar konjunkturwirksame Maßnahmen mit sich. Wenn es überhaupt Wachstumswirkungen auslöste, dann am ehesten aufgrund der Investitionen in Forschung und Entwicklung. Bei den angekündigten Infrastrukturinvestitionen handelte es sich nicht um zusätzliche Investitionen, sie waren bereits im Regierungsprogramm angekündigt.

Die Budgets der Jahre 2003 und 2004 lassen in makroökonomischer Hinsicht daher weiterhin einen orientierungslosen Zick-Zack-Kurs der Re-

gierung erkennen, ein zukunftsweisendes Konzept zur Schaffung von Wachstum und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist nicht erkennbar. Es fehlten Wachstumsinitiativen und eine Intensivierung der öffentlichen Investitionen, die in der damaligen Situation ungünstiger Erwartungen bei Unternehmen und Haushalten rascher und direkter gewirkt hätten als Steuerensenkungen. Zusätzlich hat die Regierung mit der so genannten „Pensionssicherungsreform“ 2003 ein „Angstsparen“ bei den privaten Haushalten ausgelöst, dessen negative Auswirkungen auf den gesamten privaten Konsum mit 0,6% geschätzt werden können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass für die elf Länder des Euroraums zusammen betrachtet der durch die Budgetgestaltung ausgelöste konjunkturelle Impuls seit Bestehen der Währungsunion prozyklisch war, d. h. also die Konjunkturschwankungen verstärkt hat. In Österreich wirkten insbesondere die öffentlichen Haushalte 2001 prozyklisch. Der aufgrund der internationalen Wachstumsschwäche einsetzende Konjunkturabschwung wurde durch die Sparpolitik zur Erreichung des „Nulldefizits“ hausgemacht verschärft. Die konjunkturneutralen bis geringfügig expansiven Impulse der Budgets der Jahre 2002 bis 2004 reichten nicht aus, um die gravierende Wirtschaftsschwäche, die sich vor allem in einer schwachen Binnennachfrage manifestierte, zu überwinden. Ein kontinuierlicher Anstieg der Arbeitslosenquote ab dem Jahr 2001 war daher unvermeidlich. Die Stimulierung des Wirtschaftswachstums scheiterte nicht nur in Österreich, sondern auch auf europäischer Ebene. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist an diesem Scheitern in hohem Maße mitverantwortlich.

5. Zusammenfassung

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU war die Budgetpolitik durch die supranationalen Rahmenbedingungen geprägt, deren Sinnhaftigkeit von vielen Ökonominnen von Anbeginn bezweifelt wurde. Das Scheitern des Stabilitäts- und Wachstumspakts sollte ihnen Recht geben. Er trug zu Ausmaß und Dauer der Stagnation bei und konnte den markanten Anstieg der Budgetdefizite in vielen Mitgliedstaaten nicht verhindern. Trotz seiner Reform im Jahr 2005 bleibt er weiterhin umstritten.

Der Wunsch nach einer Teilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion und der Übergang zu einer regelgebundenen Budgetpolitik zogen einen Wandel der budgetpolitischen Strategie in Österreich nach sich. Stärker denn je war die Budgetpolitik am Ziel fiskalischer Stabilisierung ausgerichtet, wodurch andere Ziele der Budgetpolitik (Stabilisierung der Konjunktur, Förderung des Wachstums, Verteilungsgechtigkeit, Verringerung der Arbeitslosigkeit etc.) weitgehend verdrängt und der Blick auf die Budgetstrukturen verstellt wurden. Das Konzept dau-

erhafter „Nulldefizite“, auf das die Budgetpolitik ab 2000 einschwenkte, wurde wenig später in der „Österreichischen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“ ersetzt durch „ausgeglichene Haushalte über den Konjunkturzyklus“. Begleitet von einer Senkung der Steuer- und Abgabenquote („Politik der leeren Kassen“) zielte es auf die Zurückdrängung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates („schlanker Staat“) und sehr langfristig auf einen Abbau der Staatsschulden gegen null.

Diese Konsolidierungsstrategien führten im Zeitraum 1995 bis 2004 zu einem Rückgang der Einnahmen- und Ausgabenquoten des Sektors Staat. Das gesamtstaatliche Maastricht-Defizit wurde zwischen 1995 und 2001 – abgesehen von der Konsolidierungspause 1998 und 1999 – kontinuierlich gesenkt, 2001 wurde ein geringfügiger Maastricht-Überschuss erzielt. Danach wurden die öffentlichen Defizite wieder ausgeweitet. Ausgliederungen und „kreative Buchhaltung“ haben zu dieser Entwicklung in erheblichem Ausmaß beigetragen. Die Budgetentlastung durch Ausgliederungen betrug 2003 beachtliche 0,6% des BIP. Während die Konsolidierung 1996/97 schwerpunktmäßig ausgabenseitig zustande kam, war die Konsolidierung 2000/2001 – entgegen den strategischen Zielsetzungen – überwiegend einnahmenseitig getragen und kulminierte 2001 in der höchsten Steuer- und Abgabenquote der Zweiten Republik. Die Staatsschuldenquote konnte zwar gesenkt werden, lag aber im gesamten Untersuchungszeitraum über dem Maastricht-Grenzwert. Dazu trugen nachträgliche Zubuchungen der so genannten Rechtsträgerfinanzierungen und der Forderungsverzicht des Bundes gegenüber den ÖBB und der SCHIG bei.

Für den Bundessektor zeigen die um die Ausgliederung der Universitäten im Jahr 2004 bereinigten Einnahmen- und Ausgabenquoten zwischen 1995 und 2004 hingegen einen anderen Verlauf. Die Ausgabenquote ging zwar ebenfalls zurück, bemerkenswert ist aber der Anstieg zwischen 2000 und 2002. Umgekehrt liegt die Einnahmenquote 2004 über jener des Jahres 1995. Besonders kräftig war der Anstieg von 2000 auf 2001. Der Maastricht-Saldo des Bundessektors war in allen Jahren negativ. Der Überschuss des Sektors Staat im Jahr 2001 war daher nur durch die Überschüsse anderer Gebietskörperschaften, insbesondere der Länder, möglich, die zum Teil nur durch „kreative Buchführung“ zustande kamen.

Die Ausgabendynamik des bereinigten Bundessektors war in den Zeiträumen 1995-99 und 2000-04 sehr unterschiedlich. Während die gesamten Ausgaben des Bundessektors zwischen 1995 und 1999 durchschnittlich pro Jahr nur um 0,8% wuchsen und damit weit hinter dem BIP-Anstieg (3,3%) zurückblieben, expandierten die Ausgaben in der Phase 2000-2004 mit jährlich durchschnittlich 4,1% deutlich kräftiger als das BIP (3,0%). In der Phase bis 1999 wuchsen nahezu alle Ausgabenkategorien schwächer als das BIP, umgekehrt stiegen einige Ausgabenbereiche ab dem Jahr 2000 stärker als das BIP. Dabei wiesen die Transfers an Marktproduzen-

ten, die Transfers an private Haushalte und die intergovernmentalen Transfers eine besonders hohe Wachstumsdynamik auf. Die große Bedeutung der intergovernmentalen Transfers ist ein Spiegelbild der zahlreichen Kompetenz- und Finanzierungsverflechtungen, die ineffiziente Aufgabenerfüllung und Doppelgleisigkeiten bedingen. Eine Optimierung der Aufgabenerfüllung muss daher an einer Reduktion der intergovernmentalen Transfers ansetzen. Die seit langem erhobene Forderung nach einer Zusammenlegung von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung ist bisher wirkungslos geblieben.

Für die bereinigte Einnahmenquote des Bundessektors zeigt sich, dass die Steuern und Abgaben als Anteil am BIP - soweit sie dem Bund verbleiben – sowohl im Zeitraum 1995-99 als auch 2000-04 als Folge von Steuererhöhungen im Zuge der Sparpakete kräftig stiegen. In der Phase 1995-99 wurde der Anstieg der Steuern und Abgaben jedoch gedämpft durch rückläufige Anteile bei den Vermögenseinkommen, den Produktionserlösen und bei den intergovernmentalen Transfers. Diese dämpfenden Effekte fehlten in der zweiten Phase des Untersuchungszeitraums, es kam im Gegenteil bei den Produktionserlösen und bei den intergovernmentalen Transfers zu einem Anstieg der BIP-Anteile. Dadurch fand im Untersuchungszeitraum ein Anstieg der Einnahmenquote des Bundessektors statt.

Zur Konsolidierung des Bundessektors trugen 1996/1997 ausgabenseitige Maßnahmen stärker bei als einnahmenseitige. In der Konsolidierungsphase 2000/2001 trugen ausgabenseitige Maßnahmen nur im Jahr 2000 zur Konsolidierung bei, wobei anzumerken ist, dass die Einnahmen aus der Vergabe der UMTS-Lizenzen in Höhe von rund 835 Mio. € in der VGR auf der Ausgabenseite als Desinvestition verbucht wurden. Die Konsolidierung 2001 war ausschließlich dem kräftigen Anstieg der Einnahmenquote zuzuschreiben, der Anstieg der Ausgabenquote hat den Konsolidierungseffekt sogar gedämpft.

Aus verteilungspolitischer Sicht lässt sich festhalten, dass Verteilungsfragen in der Konsolidierung 1996/97 stärker berücksichtigt wurden als 2000/2001. Es wurden nahezu alle Ausgabenbereiche in die Konsolidierung einbezogen, und es wurde versucht, das Entstehen sozialer Härten durch abfedernde Maßnahmen so weit wie möglich zu verhindern. Zu den Verteilungswirkungen der Konsolidierung 2000/2001 kommt Kramer (2001) zu folgendem Ergebnis: „Im unteren Drittel der Einkommensverteilung übertrifft die durch diese Maßnahmen ab Mitte 2000 wirksame Mehrbelastung die vorhergehende Entlastung aus der Lohnsteuersenkung deutlich.“ Und weiters: „Durch die Änderung des Einkommensteuerrechts ab 2001 büßen somit sowohl aktive Arbeitnehmer als auch Pensionisten der mittleren Einkommenskategorie (bis etwa ATS 42.000,-) am meisten von den Vorteilen aus der Steuerreform 2000 wieder ein.“ Kramer fasst seine

Beurteilung wie folgt zusammen: „Die Konsolidierungsmaßnahmen trafen und treffen ab Anfang 2001 besonders die Bezieher niedriger (nicht unbedingt der niedrigsten) und mittlerer Einkommen, die ein Jahr zuvor als stärker begünstigt erschienen.“ Weiters lässt sich festhalten, dass die Gewinne der Unternehmen steuerlich sehr geschont wurden. Der Beitrag der Unternehmen zur Konsolidierung 2001 bestand im Wesentlichen darin, dass durch die Einführung der Anspruchsverzinsung auf Steuerschulden Steuerzahlungen zeitlich vorgezogen wurden. Durch die Steuerreform 2004/2005 wurden die Unternehmen für diese „Vorleistungen“ durch die Senkung des Körperschaftsteuersatzes und die Einführung der Gruppenbesteuerung sowie durch den Halbsatz für nicht entnommene Gewinne reichlich „entlohnt“. Diese ungleiche Entlastung der Faktoren Arbeit und Kapital durch die Steuerreform 2004/2005 wie auch die steuerliche Entlastung von Dieseltreibstoff für die Landwirtschaft zeugen von Klientelismus, der die Budgetpolitik seit 2000 insgesamt sehr stark prägt. Auch bei der Verwendung der Gewinne wurden die Unternehmen in den letzten Jahren zu wenig in die Pflicht genommen.

Für alle Länder des Euroraums zusammen betrachtet war der durch die Budgetgestaltung ausgelöste konjunkturelle Impuls seit Bestehen der Währungsunion prozyklisch. Damit hat die Fiskalpolitik die Konjunkturschwankungen verstärkt. In Österreich wirkten die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden insbesondere 2001 prozyklisch. Der aufgrund der internationalen Wachstumsschwäche einsetzende Konjunkturabschwung wurde durch die Sparpolitik zur Erreichung des „Nulldefizits“ hausgemacht verschärft. Die konjunkturneutralen bis geringfügig expansiven Impulse der Budgets der Jahre 2002 bis 2004 reichten nicht aus, um die gravierende Wachstumsschwäche, die sich vor allem in einer schwachen Binnennachfrage manifestierte, zu überwinden. Ein kontinuierlicher Anstieg der Arbeitslosenquote ab dem Jahr 2001 war daher unvermeidlich. Die Stimulierung des Wirtschaftswachstums scheiterte nicht nur in Österreich, sondern auch auf europäischer Ebene. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist an diesem Scheitern in hohem Maße mitverantwortlich. Bis heute fehlen nicht nur in Österreich Wachstumsinitiativen, die zu einer durchgreifenden konjunkturellen Erholung führen können. Die öffentliche Investitionsquote einschließlich jener der ausgegliederten Rechtsträger (gemäß VGR) stagniert in Österreich seit 2000. Ihr würde jedoch zur Stärkung der Binnennachfrage eine Schlüsselrolle zukommen. Eine investitionsorientierte Verschuldung der öffentlichen Haushalte würde die EU-weite Anwendung der „Goldenen Finanzierungsregel“ voraussetzen. Das allein reicht freilich aus makroökonomischer Sicht nicht. Die Fiskalpolitik muss neben der fiskalischen Nachhaltigkeit auch der Vollbeschäftigung, der Konjunktur- und Wachstumsstabilisierung und der Verteilungsgerechtigkeit verpflichtet werden. Zur Erreichung dieser Ziele ist ei-

ne Abstimmung der Fiskalpolitik mit anderen Politikbereichen (Geld-, Einkommens- und Strukturpolitik) notwendig. Dies könnte sinnvoll in einem reformierten und politikgestaltenden „Makroökonomischen Dialog“ geschehen.

Vor dem Hintergrund der budgetären Entwicklung der letzten Jahre stellt sich die Frage nach dem Realitätsgehalt einer Senkung der Steuer- und Abgabenquote auf 40% des BIP und darunter. Ihrem Rückgang seit 2001 steht eine Ausweitung der Maastricht-Defizite gegenüber. Aus heutiger Sicht ist das Ziel, bis 2008 ausgeglichene Haushalte zu erreichen, trotz der politischen Einigung vom 11. November 2005 auf die Verwaltungsreform II weitgehend unrealistisch. Diese Einigung zielt zwar bis 2010 auf ein Einsparvolumen beim Aktivitätsaufwand aller Gebietskörperschaften von rund 1,9 Mrd. €, die Maßnahmen zur Zielerreichung bleiben aber weitgehend im Verborgenen. Wenn daher schon eine Steuer- und Abgabenquote von 40% des BIP bei ausgeglichenem Haushalt nicht leicht zu erreichen sein wird, dann gilt das erst recht für eine weitere Absenkung auf 35% oder gar darunter. Offen bleibt zudem die Frage, wo auf der Ausgabenseite ohne eine Aufgabenreform die entsprechenden Ansatzpunkte für diese Zielerreichung liegen. Mit einer Senkung der Steuer- und Abgabenquote werden allerdings Finanzierungslücken in den öffentlichen Haushalten aufgerissen, mit denen sich pro futuro Forderungen nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowie die Aufrechterhaltung sozialstaatlicher Leistungen leicht zurückweisen lassen. Dieses „Diktat der leeren Kassen“ ist somit im Rahmen der neoliberalen Hegemonie der Hebel zur weiteren Zurückdrängung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates.

Anmerkungen

¹ Siehe dazu Angelo et al. (2004).

² Ebendort.

³ Darunter auch Watt (2005) 4: „...The European Left should welcome it as a victory of its way of thinking about the economy over the neoliberal view that ensuring price stability is the only contribution macroeconomic policy can make to growth and jobs.“ Watt misst der Fiskalpolitik bei der Schaffung von Wachstum und Beschäftigung eine geringere Rolle zu als der Geldpolitik. Darüber hinaus bedürfte es in Europa einer pragmatischen Koordination der Löhne und der Fiskalpolitik.

⁴ Mozart und Rossmann (2005) 88/89. In diesem Beitrag werden auch die Details der Reformen dargestellt.

⁵ Vgl. dazu Tichy, G., in: Der Standard (14. 10. 2003) „Kommentar der Anderen“.

⁶ Siehe dazu Angelo et al. (2004), die ein alternatives fiskalpolitisches Regime entwerfen.

⁷ Commission of the European Communities (2000) 15.

⁸ Heise (2002).

⁹ Siehe z. B. Budgetrede vom 21. März 2000, S. 5 oder Budgetrede vom 18. Oktober 2000, S. 7ff.

- ¹⁰ Siehe dazu Rossmann (1999).
- ¹¹ Vgl. z. B. Blanchard et al. (1990).
- ¹² Nach Angaben von Finanzminister Grasser soll dieses Ziel bereits im Jahr 2006 erreicht sein. Aus der Sicht von Bundeskanzler Schüssel stellt dieser Wert nur einen Zwischenschritt dar. Erklärtes Ziel sei es, die Steuer- und Abgabenquote auf 33% zu reduzieren – so der Bundeskanzler anlässlich der 60-Jahr Feier des WirtschaftsBundes (APA II Meldung Nr. 724 vom 5. Oktober 2005).
- ¹³ Ähnliche Zielsetzungen verfolgten die Administration Reagan sowie derzeit Bush in den USA: Darauf weist Stiglitz (2005) hin.
- ¹⁴ Zur Revision siehe Havel (2004) und Stübler (2004).
- ¹⁵ Finanzierungssaldo ohne Swap-Ausgleichszahlungen.
- ¹⁶ Siehe dazu auch Breuss, Kaniovski, Schratzenstaller (2004).
- ¹⁷ Siehe dazu Aiginger (2005).
- ¹⁸ Die Entwicklung der Staatsschuldenquote ist im Jahr 2004 durch einen Forderungsverzicht des Bundes im Rahmen der so genannten Rechtsträgerfinanzierungen in Höhe von 6,1 Mrd. Euro verzerrt. Im Zuge der ÖBB-Reform (Bundesbahnstrukturgesetz 2003) verzichtete der Bund auf Darlehensforderungen gegenüber der SCHIG und der ÖBB (Bericht über die öffentlichen Finanzen 2004, S. 46f).
- ¹⁹ Einen Überblick über bisher ausgegliederten Organisationseinheiten bei Bund, Ländern und Gemeinden geben die Gebarungsübersichten von Statistik Austria, zuletzt Gebarungen und Sektor Staat 2003, Teil II, S.17ff bzw. auf der Website von Statistik Austria. Auf Letzterer wurden im Juni 2005 rund 300 außerbudgetäre Einheiten im Sektor Staat ausgewiesen.
- ²⁰ Stübler (2005) 659.
- ²¹ Siehe dazu Leitsmüller, Rossmann (2001).
- ²² Für den staatsnahen Bereich liegen nur Daten für diesen Zeitraum vor.
- ²³ Als Beispiel kann das Land Steiermark angeführt werden. Dort hat der Steiermärkische Landtag am 18. November 2003 beschlossen (Beschluss Nr. 1224), dass ab 2005 Mittel für die Bereitstellung der Darlehensrückzahlung bereitzustellen sind. „Unter Vorgriff auf die für die nächste mittelfristige Finanz- und Budgetplanungsperiode zwischen dem Land Steiermark und der Steiermärkischen Krankenanstalten GmbH abzuschließende umfassende Finanzierungsvereinbarung verpflichtet sich das Land Steiermark, der Steiermärkischen Krankenanstalten GmbH ab dem Jahr 2005 zusätzlich gesonderte Gesellschafterzuschüsse für die Rückzahlung und Verzinsung der per 31. 12. 2004 aushaftenden Landesdarlehen (einschließlich kapitalisierter Zinsen) unter Zugrundelegung einer 15-jährigen Laufzeit und gleichbleibender Annuitäten zur Verfügung zu stellen.“
- ²⁴ Eine diesbezügliche parlamentarische Anfrage hat aus meiner Sicht zu keiner befriedigenden Klärung geführt (2927/J – Berechnungen von Statistik Austria zum öffentlichen Defizit und öffentlichen Schuldenstand („Maastricht-Indikatoren“). In der entsprechenden Beantwortung (2886/AB (XXII. GP Anfragebeantwortung) lautet die Begründung wie folgt: „Die Statistik Austria wird auch in Hinkunft Zahlungen an Landeskrankenanstalten, die verzinst und rückzahlbar sind, als Darlehen und damit als finanzielle Transaktion verbuchen. Die Rechtmäßigkeit dieser Verbuchung ergibt sich aus Abschnitt 5.70c ESVG 1995.“ Aus meiner Sicht handelt es sich bei den Zahlungen an die Landeskrankenanstalten eben gerade nicht um rückzahlbare Darlehen. Das geht aus dem Handbuch zum ESVG'95 deutlich hervor. Dort heißt es: „One exception is where government grants a loan to a loss-making public corporation, in a context where it is very likely that the corporation would not be in a position to repay the loan (because of recurrent losses and with no expectation of restoring profitability before the maturity date(s)). In this case, the funds transferred to the corporation by government

are recorded as a non-financial transaction for their full amount." (ESA Manual 2003, Capital injections Part II, chapter 3, p.4).

- ²⁵ Sie erhöhten die Ausgaben um 2.757 Mio. € und die Einnahmen um 2.705 Mio. €. Darauf wird in den folgenden Unterabschnitten bei den intergovernmentalen Transfers noch näher eingegangen.
- ²⁶ Mit dem Finanzausgleich 2005 wurden die Zweckzuschüsse zur Wohnbauförderung entsprechend der ausgeweiteten Zweckwidmung in Investitionsbeiträge für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur umbenannt.
- ²⁷ Siehe dazu Rossmann, Netuschill (2003) 46ff.
- ²⁸ Budgetbericht (2006) 37.
- ²⁹ Siehe dazu Fleischmann (2003).
- ³⁰ Nicht darin enthalten sind die Investitionen von Post und Bahn, da sie in der VGR nicht dem Sektor Staat zugerechnet werden. Siehe dazu Bericht über die öffentlichen Finanzen (2004) 34.
- ³¹ Sie umfassen die unterstellten, also tatsächlich nicht zu leistenden, Dienstgeberbeiträge des Staates für die BeamtInnenpensionen und die direkt ausbezahlten Familienbeihilfen im Rahmen der Selbstträgerschaft des Bundes.
- ³² Nach Schätzungen des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts lösten die Sparpakete für die Jahre 2001 und 2002 Wachstumseinbußen von je einem Viertel Prozentpunkt aus.
- ³³ Dabei ist allerdings anzumerken, dass die Steuerausfälle durch die Investitionszuwachsprämie mit 100 Millionen € um ein Vielfaches unterschätzt waren. 2003: 277,1 Mio. €, 2004: 581 Mio. € und 2005: ca. 650 Mio. € (Schätzung). Auch sind Zweifel an der Wirksamkeit als kurzfristiges Stabilisierungsinstrument berechtigt, weil bereits im Jahr der Einführung der Prämie (2002) die Investitionen in das Jahr 2003 verschoben wurden. Ein Indiz dafür war der außerordentlich hohe Investitionszuwachs der Ausrüstungsinvestitionen im ersten Quartal 2003. Auch die Verlängerung der Investitionszuwachsprämie dürfte dazu geführt haben, dass wiederum zahlreiche Investitionen, diesmal in das Jahr 2004, verschoben wurden. Sie wurde daher von KritikerInnen spöttisch als „Investitionsaufschubprämie“ bezeichnet. Umgekehrt hat das Auslaufen der Prämie zu merklichen Vorzieheffekten von Investitionen in das IV. Quartal 2004 geführt und wirkt sich damit dämpfend auf die Investitionen im Jahr 2005 aus. Insgesamt dürften die Auswirkungen der Investitionszuwachsprämie auf das BIP gering sein, weil 70% der Ausrüstungsgüter importiert werden. Die budgetären Kosten waren u. a. wegen der Umgehungsmöglichkeiten hoch (Betriebsneugründungen, um die Prämie lukrieren zu können). Das führte auch dazu, dass der Fördersatz der Prämie deutlich über dem nominell ausgewiesenen Satz von 10 Prozent liegt.
- ³⁴ Budgetrede des Bundesministers für Finanzen zu den Budgets 2003/2004 vom 7. Mai 2003, S. 4.

Literatur

- Aiginger, Karl, Fiscal consolidations: Comment on Alberto Alesina (Wien, 29. September 2005).
- Alesina, A.; Perotti, R.; Tavares, J., The Political Economy of Fiscal Adjustments, in: Brookings Papers on Economic Activity 1 (1998).
- Angelo, Silvia; Marterbauer, Markus; Mozart, Irene; Rossmann, Bruno; Schratzenstaller, Margit; Templ, Norbert, Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt – Vorschläge für ein neues fiskalpolitisches Regime (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 91, Wien 2005).

- Bericht über die öffentlichen Finanzen 2004, Staatsschuldenausschuss, Oesterreichische Nationalbank (Wien 2004).
- Blanchard, O.; et al., The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, in: OECD Economic Studies 15 (1990).
- Breuss, Fritz; Kaniovski, Sergeui; Schratzenstaller Margit, Steuerreform 2004/05 – Maßnahmen und makroökonomische Effekte, in: WIFO-Monatsberichte 8 (2004) 627-643.
- Budgetbericht 2006, Bericht der Bundesregierung, Bundesministerium für Finanzen (Wien 2005).
- Bundesministerium für Finanzen, Budgetrede des Bundesministers für Finanzen vom 21. März 2000.
- Bundesministerium für Finanzen, Budgetrede des Bundesministers für Finanzen vom 18. Oktober 2000.
- Bundesministerium für Finanzen, Budgetrede des Bundesministers für Finanzen vom 7. Mai 2003.
- Buti, Marco; van den Noord, Paul, Discretionary Fiscal Policy and Elections: The Experience of the Early Years of the EMU (=Economics Department Working Paper No. 351, Economics Department of the OECD, ECO/WKP 2003(5), Paris 2003.
- Buti, Marco; van den Noord, Paul, Fiscal Policy in EMU: Rules, discretion and political incentives (=European Commission, Economic Papers No. 206, Brüssel 2004).
- Commission of the European Communities, Austria's Stability Programme Update (2000-2003) – An Assessment (Brüssel 2000).
- Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung. Eine Initiative der Bundesregierung (Wien o. Jg.).
- ESA95 Manual on government deficit and debt, European Commission, 2003 Edition (Brüssel 2003).
- Fleischmann, Eduard, Budgetkonsolidierung und öffentliche Investitionen, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 44/2-3 (2003) 112-122.
- Havel, Ursula, Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in: Statistische Nachrichten 11 (2004) 985-995.
- Heise, Arne, Zur ökonomischen Sinnhaftigkeit von „Null-Defiziten“, in: Wirtschaft und Gesellschaft 28/3 (2002) 291-308.
- Kramer, Helmut, Überlegungen zu den Verteilungswirkungen der österreichischen Budgetpolitik, in: WIFO-Monatsberichte 1 (2001) 27-38.
- Kramer, Helmut, Memorandum zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Wien, 30. November 2003).
- Kropf, Katharina; Leitsmüller, Heinz; Rossmann, Bruno (Hrsg.), Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich (=Schriftenreihe Arbeit – Recht – Gesellschaft, Bd. 21, Wien 2001).
- Mozart, Irene; Rossmann, Bruno, Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts vom März 2005 – Details und Kritik, in: Kurswechsel 2 (2005) 83-89.
- Österreichisches Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung (Wien, Oktober 2005).
- Rossmann, Bruno, Zur Zusammensetzung und Dauerhaftigkeit der Budgetkonsolidierung im Übergang zur Währungsunion, in: Wirtschaft und Gesellschaft 1(1999) 9-40.
- Rossmann, Bruno; Netuschil, Pia, Die Reform der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 2000 bis 2002 – Versuch einer Evaluierung (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 83, Wien 2003).
- Schatzenstaller, Margit; Falk, Martin; Kramer, Helmut; Marterbauer, Markus; Schwarz, Gerhard; Walterskirchen, Ewald, Erste Evaluierung der Konjunkturbelebungsmaßnahmen seit 2001, in: WIFO-Monatsberichte 10 (2003) 755-768.
- Stiglitz, Joseph, Die Roaring Nineties – Vom Boom zum Crash (München 2005).
- Stübler, Walter, Budgetentlastungen durch Ausgliederungen – Entwicklungen seit dem EU-Beitritt Österreichs, in: Statistische Nachrichten 7 (2005) 658-665.

Stübler, Walter, Öffentliche Finanzen 1995 bis 2003, in: Statistische Nachrichten 12 (2004) 1103-1116.

Tichy, Gunther, Kommentar der Anderen, in: Der Standard (14.10. 2003).

Watt, Andrew, The on-going saga of the Stability and Growth Pact: is the spring 2005 reform good for growth and jobs?, in: European Economic and Employment Policy Brief 5 (2005) 1-5.

Zusammenfassung

Die supranationalen Rahmenbedingungen für die Budgetpolitik zogen einen Wandel der budgetpolitischen Strategie in Österreich nach sich. Durch die Orientierung am Stabilitäts- und Wachstumspakt war die Budgetpolitik stärker denn je an fiskalischer Stabilisierung ausgerichtet. Die Senkung der Steuer- und Abgabenquote zielt bei ausgeglichenen Haushalten auf eine Zurückdrängung des Wohlfahrtsstaates ab. Die Konsolidierungsstrategien führten zwischen 1995 und 2004 zu einem Rückgang der Einnahmen- und Ausgabenquoten des Sektors Staat. Während die Konsolidierung 1996/97 stärker ausgabenseitig erreicht wurde, kam der Maastricht-Überschuss im Jahr 2001 überwiegend einnahmenseitig zustande und führte zur höchsten Abgabenquote der Zweiten Republik. Im Bundessektor sanken die Einnahmen- und Ausgabenquoten bis zum Jahr 2000, stiegen danach sprunghaft an und sanken dann wiederum. Die Konsolidierung auf Bundesebene war entgegen den budgetpolitischen Strategien ausschließlich einnahmenseitigen Maßnahmen zuzuschreiben. Die Konsolidierungsmaßnahmen trafen ab 2001 besonders niedrige und mittlere Einkommen, während die Konsolidierung 1996/97 das Entstehen sozialer Härten durch begleitende Maßnahmen abzufedern versuchte. Die öffentlichen Haushalte wirkten in Österreich insbesondere im Jahr 2001 prozyklisch und haben damit die Konjunkturschwankungen verstärkt.

Bestehen Unterschiede zwischen in- und ausländischen Unternehmensübernahmen?

Eine Studie anhand von sieben Fallbeispielen

Wilfried Altzinger, Christian Bellak¹

1. Einleitung

Eigentümerwechsel in Form von Unternehmenszusammenschlüssen und Akquisitionen haben auch in Österreich im vergangenen Jahrzehnt stark zugenommen. Die standort- und beschäftigungspolitischen Implikationen derartiger Eigentümerwechsel sind äußerst kontroverse Themen der aktuellen Wirtschaftspolitik, insbesondere dann, wenn es sich dabei um die Übernahme durch einen ausländischen Mehrheitseigentümer handelt.

Die standort- und beschäftigungspolitischen Implikationen von in- bzw. ausländischen Übernahmen werden im vorliegenden Artikel anhand von sieben Fallbeispielen untersucht. Eine ausländische Übernahme kann *per definitionem* ausschließlich durch multinationale Unternehmen (MNU) erfolgen, während die Übernahme durch einen inländischen Eigentümer auch durch ein ausschließlich in Österreich produzierendes Unternehmen erfolgen kann. Allerdings ist dies in der Regel nur selten der Fall, da industrielle Unternehmen, welche andere aufkaufen, eher größere Unternehmen sind, welche nicht ausschließlich im Inland operieren. Obwohl Eigentümerwechsel im Zuge der europäischen wie auch weltweiten Integration häufig vorkommen, stehen für eine derartige Untersuchung kaum fertige Datenbanken mit den erforderlichen Daten zur Verfügung. Aus diesem Grund wird die Frage des Eigentümerwechsels im vorliegenden Beitrag anhand von Fallbeispielen untersucht. Einerseits ergibt sich dadurch ein tiefer Einblick in die betrieblichen Prozessabläufe, andererseits können aber aufgrund von Fallstudien allgemeine Schlussfolgerungen nur eingeschränkt abgeleitet werden. Ein weiteres spezifisches Problem liegt bei Fallbeispielen von Übernahmen in der Selbstselektion der Unternehmen: Unternehmen, welche nach der Übernahme eine problematische Situation aufweisen bzw. sich gerade in einem Umstrukturierungsprozess befinden, sind zumeist nicht gewillt, für eine derartige Untersuchung zur Verfügung zu stehen. Bei relativ erfolgreichen Unternehmen war der Zugang hingegen leichter möglich. Allerdings erfuhren wir bei zwei im Umstrukturi-

rierungsprozess befindlichen Unternehmen sowohl durch die Geschäftsführung als auch durch den Betriebsrat eine Absage. Dadurch besteht hier eine gewisse Vorselektion in Richtung ‚erfolgreicher‘ Unternehmen.

2. Untersuchungsaufbau

Die Untersuchung der übernommenen Unternehmen erfolgt dabei in folgenden Schritten:

1.) Zunächst werden die entsprechenden Unternehmenswerte (*assets*)² der *übernommenen* Unternehmen (Tochter) untersucht und dabei die Frage geprüft, in welchem Verhältnis diese zu den Unternehmenswerten des *übernehmenden* Unternehmens (Mutter) stehen. Insbesondere die Frage von Komplementaritäten bzw. Substitutionalitäten innerhalb eines MNU ist dabei von Interesse.

2.) Anschließend wird die konkrete Art der Übernahme untersucht. Dabei ist einerseits die Form der Übernahme (Erwerb am Aktienmarkt; Privatisierung; Zusammenschluss oder Übernahme), sowie – soweit erkennbar – die mittelfristige Intention des Übernehmers von zentralem Interesse.

3.) Für die weitere Entwicklung des übernommenen Unternehmens ist die Art der Restrukturierung sowie die Integration in den Gesamtkonzern von entscheidender Bedeutung. Beides wird dabei wesentlich durch die vorhandenen Unternehmenswerte von Tochter und Mutter bestimmt (vgl. Punkt 1).

4.) Aufgrund der Neupositionierung der Tochter innerhalb des Konzerns ergeben sich sehr unterschiedliche Anforderungen und Konsequenzen für die Belegschaft. Ebenso ergeben sich aber auch Auswirkungen für die Betriebe und die Belegschaften in den ausländischen Standorten, da sich durch die Integration eines neuen Standortes neue Kompetenzverteilungen innerhalb des gesamten Konzerns ergeben können.

In Kapitel 3 werden zu diesen Schritten allgemeine konzeptuelle Überlegungen angestellt, in Kapitel 4 werden diese anhand der Fallsbeispiele konkretisiert.

3. Übernahme und Restrukturierung – allgemeine Überlegungen

3.1 Die Unternehmenswerte von Mutter und Tochter

3.1.1 Komplementarität versus Substitutionalität

Herkömmlicherweise werden übernommene Unternehmen danach unterschieden, welche Werte³ diese für das übernehmende Unternehmen darstellen bzw. worin deren unternehmensspezifische Wettbewerbsvorteile bestehen. Darüber hinaus ist auch von Interesse, welche Werte die Mütter selbst einbringen können und ob sich die Werte von Mutter und Tochter ergänzen oder überschneiden (vgl. Tab. 1).

Inländische Unternehmen werden häufig wegen ihrer unternehmensspezifischen Werte erworben, insbesondere wenn es Komplementaritäten mit den Unternehmenswerten der Käufer gibt. Ob die Unternehmenswerte der Mutter für die Tochterunternehmen vorteilhaft sind, wird per Saldo zumeist bejaht, da in den meisten Fällen diese Unternehmenswerte intangibel sind und daher der Nicht-Rivalität in der Nutzung mehrerer Tochtergesellschaften unterliegen.⁴ Ob diese gleichzeitig auch dem österreichischen Standort nützen, ist fraglich und hängt davon ab, ob die vorhandenen Unternehmenswerte am österreichischen Standort verstärkt genutzt werden (Komplementarität, z. B. durch zusätzliches *Engineering* für Töchter im Ausland, das in Österreich erbracht wird) oder ob diese Unternehmenswerte in anderen Tochterunternehmen (in Drittländern) stärker genutzt werden (wenn diese z. B. eine eigene *Engineering*-Abteilung haben, die stark mit der Produktion in diesem Drittland verknüpft ist und somit österreichische *Engineering*-Leistung ersetzt, also Substitutionalität). Außerdem ist die Reduktion der Nutzung des Unternehmenswertes in Österreich denkbar, insbesondere wenn es im Konzern eine Überkapazität bei diesen Unternehmenswerten gibt (also z. B. drei *Engineering*-Abteilungen).

Ebenso können auch intangible Unternehmenswerte des übernehmenden Unternehmens vom übernommenen inländischen Unternehmen genutzt werden. Beispiele dafür sind der Bezug von kostengünstigeren Vormaterialien, größere Absatzmärkte bzw. größere Marktmacht sowie eine besser entwickelte Organisationsstruktur und Logistik des Übernehmers.

Tabelle 1: Unternehmenswerte von Mutter und Tochter

Zentrale Frage:

Ergänzen (Komplementarität) oder ersetzen (Substitutionalität) sich die Unternehmenswerte von Mutter und Tochter?

Tochter:

- > Produktionsumfeld (Infrastruktur, Verkehr, Ausbildungsinstitutionen, Nationales Innovationssystem, Kommunikation, Logistik)
- > Produkt- und Prozess-Know-how (technisches Know-how)
- > spezifische Markt-, Vertriebs- und Organisationskenntnisse (organisatorisches Know-how; häufig regional gebunden)
- > Kostenvorteile (Produktionskosten; Produktivität)
- > Zugang zu in- und ausländischen Märkten

Mutter:

- > Internationale Vertriebsnetze, Marketing, Logistik
- > Technologisches und organisatorisches Know-how
- > Verbund- und Größenvorteile (economies of scope/scale)
- > Finanzielle Kapazitäten
- > Marktmacht (durch Größenvorteile im Ein- und Verkauf)
- > Produkt- bzw. Prozesstechnologie

3.1.2 *Cherries* und *Lemons*

Bei den Zielunternehmen wird in der Literatur häufig zwischen *Cherries* („Kirschen“) und *Lemons* („Zitronen“) unterschieden. Während Erstere relativ erfolgreiche Unternehmen sind, sind Letztere bereits in der Krise befindliche, konkursgefährdete Unternehmen. Falls diese jedoch preisgünstig erworben werden können, kann sich die Übernahme auch als rentabel erweisen.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind Übernahmen dann interessant, wenn *Lemons* erworben und erfolgreich restrukturiert werden. In diesem Fall decken sich somit die Wirkungen für das Gesamtunternehmen und jene für den inländischen Standort. Wichtig dabei ist, ob die Ursache für die Beurteilung als *Lemon*, d. h. die schlechte *Performance*, auf das Management bzw. die Eigentümer oder auf externe Faktoren (z. B. Weltmarktlage) zurückzuführen ist. Nachdem eine Übernahme kurzfristig nur erstere Ursache beseitigen kann, erscheint aus volkswirtschaftlicher Sicht in diesen Fällen der Verkauf des Unternehmens besonders vorteilhaft und die Chance auf eine Beendigung des Daseins als „Zitrone“ besonders groß.

Bei der Übernahme von *Cherries* stellt sich neben der Höhe des Kaufpreises in erster Linie die Frage, ob die bereits bestehenden Stärken des Unternehmens weiterhin bestehen bleiben und wie sie in den Gesamtkonzern eingebracht werden. Auch hier gilt, je einzigartiger die Werte des übernommenen Unternehmens sind und je stärker die Mutter auf diese angewiesen ist, desto sicherer wird die Zukunft eines Standortes auch nach der Übernahme sein.

3.2 Die Übernahme

Strategische Überlegungen des neuen Eigentümers sind eine zentrale Determinante des Erfolges einer Übernahme. Generell können hierbei kurzfristige Kapitalverwertungsstrategien und langfristige Investitionsstrategien unterschieden werden.

Obwohl der Erwerb eines Unternehmens über den Aktienmarkt die scheinbar objektivste Wertbestimmung ist, ist auch hier die Frage der richtigen Bewertung bzw. der „richtigen“ Aktienkurse mehr als umstritten.⁵ Unterschiede bei Übernahmen zeigen sich hinsichtlich der konkreten Art der Übernahme. Wird Konkursmasse aufgekauft, so spielt ein günstiger Preis für die Unternehmenswerte wohl eine entscheidende Rolle, sowie die Gelegenheit, das unfreiwillig verkaufte Unternehmen (bzw. den unfreiwillig verkaufenden Konkurrenten) zu erwerben. Bei Übernahmen aus dem Privatisierungsprozess besteht möglicherweise ein geringer ausgeprägtes Eigentümerinteresse, als dies beim Verkauf eines privaten Unter-

nehmens der Fall ist. Ebenso ist der Verkauf eines Unternehmens aufgrund eines Erbfolgeproblems unter Umständen mit geringerer Verhandlungsmacht auf Seiten des Verkäufers verbunden.

Obwohl Verkauf und Übernahme eines Unternehmens in der Regel starke persönliche Kennzeichen tragen, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich daraus Unterschiede zwischen in- und ausländischen Übernahmen erklären lassen. Die regionale Verbundenheit eines Unternehmers bzw. eines Managers kann eine nicht unwesentliche Bedeutung besitzen, letztlich wird aber vor allem die *Performance* des Betriebes selbst die weitere Entwicklung des Standortes bestimmen. Lokale Kenntnisse der Region, von Zulieferern, der Politik und der öffentlichen Institutionen sind dabei sicherlich wichtige Werte des übernommenen Unternehmens.

Insgesamt sollte bei jeder Übernahme eine möglichst objektive Bewertung des erworbenen Unternehmens erfolgen. Einerseits bestimmen sich diese Werte aber erst durch die zusätzlichen (komplementären) Werte des Übernehmers (Mutter) und werden somit von Übernehmer zu Übernehmer objektiv anders bewertet. Andererseits wird aber die Verhandlungsstärke von Käufer und Verkäufer nicht nur objektiv bestimmt, sondern auch aufgrund der konkreten Art der Übernahme. Dabei unterscheidet sich die Verhandlungsmacht von Käufer und Verkäufer bei Konkursverkäufen, Privatisierungen sowie Übernahmen über die Börse oder im Rahmen eines Erbfolgeproblems wesentlich.

3.3 Die Restrukturierung

Eigentumsübergang ist, unabhängig von seiner Form und von der Tatsache, ob es sich um *Lemons* oder *Cherries* handelt bzw. ob es sich um eine in- oder ausländische Übernahme handelt, in praktisch allen Fällen mit einer Restrukturierung verbunden. Diese umfasst Produkte (z. B. Grad der Diversifizierung), die geographische Ausrichtung der Aktivitäten (z. B. Aufgabe oder Zugewinn von Exportmärkten, Schließung von in- und ausländischen Produktionsstätten, Veränderung der Vertriebs- und Zuliefernetzwerke, Aufbau neuer Regionalholdinggesellschaften) und die Organisationsstruktur des Unternehmens (z. B. Eingliederung eines kleinen österreichischen Unternehmens in eine große Konzernstruktur, die Veränderung der „*Corporate Governance*“ durch die Veränderung der Mehrheitsverhältnisse, Neuausrichtung der Kompetenzen innerhalb des Konzerns). Die Ziele der Restrukturierung können vielfältig sein und können in Effizienz- und/oder Marktmachtgewinne zusammengefasst werden.⁶

Die Folgen der Restrukturierung betreffen sowohl die Machtverteilung innerhalb des Konzerns (z. B. die neue Positionierung der lokalen Geschäftsführung innerhalb des Konzerns) als auch jene zwischen neuem Eigentümer und Belegschaft (z. B. Infragestellung von Betriebsräten, Re-

duktion der Beschäftigung, Veränderung der Qualifikations-, Arbeits- und Lohnstruktur).

Die Wirkungen von Übernahmen auf das Zielunternehmen haben in der Regel Auswirkungen auf Effizienz und Marktmacht des Zielunternehmens.

1.) Die „Ineffizientes-Management“-Hypothese stützt die Ansicht, dass ausländische Akquisiteure schlecht geleitete Zielunternehmen erwerben. Die Übernahme übt eine disziplinierende Wirkung auf Management und Belegschaft des Zielunternehmens aus.

2.) Ist jedoch die Maximierung der Gewinne (und damit des „*Shareholder Value*“) zentrales Motiv der Übernahme, so wird neben der Steigerung der Effizienz auch die Steigerung der Marktmacht angestrebt werden. Gekauft werden dann vor allem Unternehmen mit hohem Marktpotenzial.

Besondere Bedeutung für den Standort hat die geographische Ausrichtung der Konzernaktivitäten. Hier gibt es zwei prinzipielle Muster, welche von den Größen- und Verbundeffekten der Wertschöpfungskette sowie den Transportkosten determiniert sind, welche auf der Betriebsstätten-ebene oder der Firmenebene entstehen.⁷ Die Restrukturierung eines Unternehmens bedeutet eine (geographische) Veränderung der Wertschöpfungskette, und somit verändern sich – zumindest bei geographisch diversifizierten Unternehmen wie MNU – auch die Transportkosten. Daraus ergeben sich für den Standort positive oder negative Folgen für das Volumen der Wertschöpfung, mit den daraus abgeleiteten Beschäftigungs-, *Spillover*- und Wachstumseffekten für die Region. Die Folge für eine Produktionsstätte kann (a) Wachstum (Konzentration), (b) Schrumpfung oder (c) Reorganisation der Produktionspalette sein.⁸ Welche Veränderungen der geographischen Produktionsstruktur sind dabei zu erwarten?

Erstens kann es zu horizontaler Integration des Unternehmens kommen, wenn das Produktionsvolumen der einzelnen Standorte nicht groß genug ist, um jeweils eine Produktion im Inland und im Ausland zu erhalten. Dies führt entweder zur Totalverlagerung oder zur Konzentration der Produktion in Österreich. Wenn hingegen das gesamte Produktionsvolumen entsprechend groß ist, kann es zu horizontaler Integration mit der Aufspaltung des Produktionsvolumens zwischen In- und Ausland kommen. Welches Szenario der Fall ist, hängt wesentlich von den Fixkosten der Standorte ab.

Zweitens kann es zu vertikaler Integration des Unternehmens kommen, wenn durch die Vergrößerung des Gesamtkonzerns die Konzentration einzelner Vorleistungsstufen zur Erzielung von Größen- und Verbundvorteilen nunmehr im Gesamtkonzern stärker möglich ist. Die Kostenunterschiede zwischen In- und Ausland sind dabei nicht nur durch die Betriebsstättengröße determiniert, sondern auch durch Faktorkostenunterschiede (z. B. billige Arbeit). Sind die Kostenunterschiede hinreichend groß und die Transportkosten gering, so spiegelt dieser Fall beispielsweise die

Situation eines (relativ) kleinen österreichischen Unternehmens wider, welches in Osteuropa gering qualifizierte, aber arbeitsintensive Tätigkeiten auslagert.

Drittens kann es bei bestehenden Verbundvorteilen auf der Konzernebene zur Konzentration hochwertiger Unternehmensfunktionen kommen (*Headquarter-Funktionen*). Ob diese Funktionen sodann im In- oder Ausland erstellt werden, ist – neben allgemeinen Standortfaktoren – von den bestehenden Unternehmenswerten des Betriebes zum Zeitpunkt der Übernahme abhängig.

Diese vielfältigen Formen und Möglichkeiten hinsichtlich der Restrukturierung von Produktion und Forschung und Entwicklung, geographischer Ausrichtung sowie Organisationsstruktur des Unternehmens bestimmen zentral die weitere *Performance* des österreichischen Betriebes. Die Restrukturierung des Betriebes in Österreich bzw. des gesamten Unternehmens haben jedoch gleichzeitig vielfältige Auswirkungen auf die Qualifikations-, Arbeits- und Lohnstrukturen der (in- und ausländischen) Beschäftigten. In den folgenden Fallbeispielen wird auf diese Entwicklungen näher eingegangen.

4. Die Ergebnisse der Fallstudien⁹

Im Folgenden werden die Ergebnisse von sieben Übernahmen österreichischer Unternehmen dargestellt. Die Auswahl der Unternehmen für die Fallstudien erfolgte nach zwei Kriterien. Erstens wurden nur Unternehmen des industriellen Sektors ausgewählt, da die Frage der internationalen Spezialisierung und Arbeitsteilung im Dienstleistungssektor anderen Prinzipien folgt. Zweitens wurden Unternehmen gewählt, welche von regionaler Bedeutung und wirtschaftspolitischer Relevanz sind. Diese Kriterien gemeinsam bewirkten natürlich eine gewisse Verzerrung in Richtung größerer Unternehmen, was durchaus erwünscht war.

Von den insgesamt neun ausgewählten Unternehmen waren – trotz langem und intensivem Bemühen – in zwei Unternehmen weder die Geschäftsführung noch die Betriebsräte zu einem Interview bereit. Beide Unternehmen machten gerade schwierige Umstrukturierungsprozesse durch und waren sowohl mit größerem Personalabbau als auch mit arbeitsrechtlichen Konflikten konfrontiert. In zwei weiteren Unternehmen war jeweils nur die Belegschaftsvertretung für ein Interview bereit, nicht jedoch die Geschäftsführung. Dabei handelt es sich bei beiden Unternehmen um durchaus „erfolgreiche“ Unternehmen. Aufgrund umfangreicher Recherchen in öffentlich zugänglichen Quellen (Internet, Presse etc.) konnten diese beiden Unternehmen dennoch gut erforscht werden.¹⁰

Diese Erfahrungen zeigen jedoch, dass die hier präsentierten Ergebnisse kritisch gelesen werden müssen. Die Selbstselektion der Unterneh-

men bewirkt natürlich, dass Analysen von weniger erfolgreichen Übernahmen nur unzureichend dargestellt werden können.

In allen sieben Fällen erfolgte die Übernahme des Unternehmens zwischen 1998 und 2003. Somit lassen sich nur mit Vorsicht Aussagen über den mittelfristigen Verlauf der weiteren Restrukturierung treffen. Wir können in unseren Fallbeispielen stets nur die Ist-Situation vor der Übernahme mit der Ist-Situation nach der Übernahme vergleichen. Es lassen sich keine sinnvollen Aussagen über mögliche Alternativ- oder Referenzentwicklungen machen. Hingegen lassen sich ausreichend Aussagen über die konkreten Restrukturierungsmaßnahmen seit der Übernahme treffen.

Die Interviews sowohl mit der Geschäftsführung als auch mit dem Betriebsrat erfolgten anhand eines strukturierten Gesprächsleitfadens. Zur Vorbereitung der Interviews wurden umfangreiche Recherchen im Internet und in den Medien sowie, soweit vorhanden, aufgrund der Geschäftsberichte vorgenommen. Dadurch ergab sich ein relativ umfangreiches allgemeines Vorwissen über die Unternehmen. Zusätzlich zu den Interviews konnte in manchen Fällen auch das Unternehmen besichtigt werden. Dadurch ergaben sich weitgehende Einblicke in Prozessabläufe und Arbeitsbedingungen in den Unternehmen.

Entsprechend der Gesamtstruktur des Projektes wurden die sieben Unternehmen hinsichtlich folgender vier Aspekte untersucht:¹¹

- > Unternehmenswerte von Mutter und Tochter (komplementäre oder substitutive Werte);
- > Art der Übernahme (kurz- oder mittelfristige Perspektive);
- > Restrukturierungsprozess: Neupositionierung der österreichischen Standorte im Gesamtkonzern;
- > Konsequenzen für die Belegschaft.

In unseren Fallbeispielen finden sich folgende Gruppen von Unternehmen:¹²

A) Die Übernahme durch ein ausländisches MNU: Diese vier Unternehmen waren Großunternehmen, die von einem ausländischen MNU aufgekauft und in den Gesamtkonzern integriert wurden.

B) Die inländischen Übernahmen: Zwei österreichische Unternehmen wurden von österreichischen Unternehmen aufgekauft bzw. übernommen.

C) Die Fondsgesellschaft: Ein Unternehmen wurde 1998 von einem ausländischen MNU aufgekauft, dieses wurde aber 2003 selbst wiederum durch eine Fondsgesellschaft übernommen.

4.1 Die ausländischen Übernahmen

Bei diesen Übernahmen hat das österreichische Unternehmen generell sehr spezifische Stärken, welche der neuen Mutter zumeist starke Komplementaritäten verschafft. Insbesondere die bereits bestehende starke

Präsenz in den Märkten Mittel- und Osteuropas (MOE) spielt dabei die zentrale Rolle. In allen Fällen handelt es sich bei der ausländischen Muttergesellschaft um Weltmarktführer. Der Mutterkonzern weist eine Gesamtbelegschaft zwischen 40.000 und 80.000 Beschäftigten auf. Alle vier Konzerne gehören weltweit zu den zehn Marktführern ihrer Branche, und in drei der vier Fälle besitzen die österreichischen Unternehmen hervorragendes Know-how.

In allen vier Fällen wurden *Cherries* übernommen, wobei in drei von vier Fällen der österreichische Standort eine zentrale strategische Bedeutung hatte. Lediglich ein Fall wies eine gewisse Unsicherheit auf, da hier zumindest einer der drei in Österreich befindlichen Standorte gefährdet war.

Jene Übernahmen, wo sich relativ ‚Gleichwertige‘ am Markt trafen, erfolgten im Rahmen von Fusionen (*Mergers*). In den Fällen mit eher ‚ungleichen‘ Partnern wurden die österreichischen Unternehmen aufgekauft (Akquisition). Beide Akquisitionen erfolgten im Rahmen der Privatisierung der ehemals verstaatlichten Industrie. Kennzeichnend für diese beiden Fälle ist, dass der österreichische Eigentümervertreter unter starkem Verkaufsdruck stand und deswegen nur eine eingeschränkte Verhandlungsstärke aufwies. Selbst nach den Interviews war beispielsweise nicht immer klar, wer die Eigentümerinteressen der Republik Österreich in diesen Verhandlungen aktiv wahrgenommen hatte. Demgegenüber traten in den beiden anderen Fällen auf österreichischer Seite jeweils äußerst erfahrene und versierte Verhandlungspartner auf. Der offiziell kolportierte Verkaufserlös für diese beiden Unternehmen wurde von allen Interviewpartnern auch als durchaus angemessen eingeschätzt. In beiden Privatisierungsfällen besteht demgegenüber – laut Auskunft der Betriebsräte – die begründete Vermutung eines im Vergleich zum tatsächlichen Firmenwert zu niedrigen Verkaufspreises.

Die personelle Restrukturierung auf der Managementebene fiel bei den beiden Fusionen aufgrund der guten – bereits bestehenden – *Performance* nur geringfügig aus. Bei den beiden Akquisitionen wurden hingegen größere personelle Restrukturierungen auf der Managementebene durchgeführt.

Entscheidend für die regionale Restrukturierung dieser vier Fälle war die starke Kompetenz der österreichischen Unternehmen auf den Märkten Mittel- und Osteuropas. So fiel in zwei von vier Fällen die gesamte Kompetenz für MOE (Zentrale) dem Standort Österreich zu. Verbundeffekte konnten alle vier Unternehmen vor allem im Einkauf durch die Integration in einen Konzern mit Weltmarktführerschaft erzielen.

Hinsichtlich der Ertragslage sowie des Umsatzes zeigt sich in drei von vier Fällen eine relativ erfolgreiche Entwicklung an den österreichischen Standorten nach der Übernahme. Trotzdem ist der Personalstand zumeist konstant geblieben bzw. teilweise auch rückläufig. Nur ein Unternehmen

konnte den Personalstand stark steigern. Für den Abbau werden in erster Linie „übliche“ Rationalisierungsmaßnahmen angeführt, welche jedoch eher unabhängig vom Eigentümerwechsel stattgefunden haben dürften.

Aufgrund der guten Geschäftsentwicklung besteht in drei der vier Unternehmen ein relativ gutes Verhältnis zwischen Geschäftsführung und Belegschaft. Dies ist insbesondere bei jenen österreichischen Standorten der Fall, welche durch ihre MOE-Kompetenz innerhalb des Konzerns an Bedeutung gewinnen konnten. In einem Fall haben sich die Beziehungen aufgrund des neuen Eigentümers und dessen Beziehungen zu Gewerkschaften nicht verbessert. In allen vier Unternehmen sind jedoch die Anforderungen an die Belegschaft (insbesondere in Bezug auf Arbeitszeiten) gestiegen, jedoch wurde – mit einer Ausnahme – durch keinen unserer Gesprächspartner ein ursächlicher Zusammenhang zum neuen Eigentümer hergestellt.

Zusammenfassend lässt sich für die vier hier diskutierten Fallbeispiele festhalten, dass die österreichischen Tochterunternehmen aufgrund ihrer spezifischen Unternehmenswerte, welche insbesondere die Stärken in MOE sind, in den Gesamtkonzern gut integriert wurden und dadurch eine Aufwertung der österreichischen Standorte stattgefunden hat. Alle Belegschaftsvertreter hielten fest, dass die Arbeitsanforderungen, insbesondere die Qualifikationsanforderungen sowie die Anforderungen hinsichtlich der Arbeitszeiten, gestiegen sind, dass diese höheren Anforderungen jedoch (mit einer Ausnahme) nicht in ursächlichem Zusammenhang mit der Übernahme stünden. Entsprechend hat sich in diesen Unternehmen (mit einer Ausnahme) das Arbeits- und Kooperationsklima zwischen Belegschaft und Geschäftsführung durchaus positiv entwickelt. Unternehmen, welche im Rahmen von Fusionen übernommen wurden, konnten in der Regel einen besseren Verkaufserlös erzielen, als jene, welche akquiriert wurden. Diese unterschiedlichen Ergebnisse wurden sowohl durch stärkere Unternehmenswerte als auch durch eine aktivere Eigentümerversammlung bewirkt.

4.2 Die inländischen Übernahmen

Zwei Unternehmen wurden durch österreichische Unternehmen aufgekauft bzw. übernommen. Diese beiden Fallbeispiele sind jedoch durch grundlegende Unterschiede gekennzeichnet.

In beiden Fällen wurden ‚angeschlagene‘ Unternehmen (*Lemons*) übernommen. In einem Fall erfolgte die Übernahme durch den Aufkauf aus der Konkursmasse, im anderen Fall erlangte der neue Eigentümer die Mehrheit über den Aktienmarkt zu einem Zeitpunkt, in welchem die Aktie einen starken Kursverfall aufwies. Beide Unternehmen haben eine starke Marktstellung, sind jedoch nicht Weltmarktführer. Beide Unternehmen ha-

ben eine Größenordnung von ca. 4.000 Beschäftigten weltweit und befinden sich in Märkten mit starker Konkurrenz. Für beide Unternehmen lag nur eine schwache Standortgebundenheit vor. Beide Unternehmen produzierten in der ‚alten‘ wie der ‚neuen‘ EU. Die Absatzmärkte sind vor allem in der ‚alten‘ EU. Wesentlicher Unterschied der beiden Unternehmen ist die grundsätzliche Intention der Übernahme. Während der Übernehmer im ersten Fall eine umfassende langfristige Restrukturierung plante, so war der zweite Fall sehr viel stärker durch kurzfristige Verwertungsüberlegungen geprägt.

Die Restrukturierung in diesen Unternehmen erfolgte sehr unterschiedlich. Während im ersten Fall zwei Drittel des Managements ausgetauscht wurden und ein total neues Unternehmenskonzept entwickelt wurde (Konzentration auf das Kerngeschäft, Abstoßen von Produktionsstätten in Übersee, Stärkung und weiterer Ausbau der Produktionsstätten in Mittel- und Osteuropa, Aufbau eines neuen Technologiezentrums am Standort Österreich etc.), konzentrierte man im zweiten Fall die *Headquarter*-Funktion in Österreich und reorganisierte bzw. verlagerte die gesamte Produktion ins Ausland. Dementsprechend ergaben sich extrem unterschiedliche Beschäftigungsentwicklungen an den jeweiligen Standorten in Österreich.

Während beide Unternehmen inzwischen wieder erfolgreich bilanzieren, ergeben sich für den Standort Österreich unterschiedliche Ergebnisse. Im zweiten Fall wurde die österreichische Belegschaft nahezu halbiert, während im ersten Fall die Beschäftigung in Österreich quantitativ konstant blieb. Allerdings fand hier eine starke qualitative Aufwertung von Produktion und Beschäftigten statt. Dabei wurde insbesondere die F&E-Abteilung stark ausgebaut. Insgesamt wurde in diesem Fall seit der Übernahme an den österreichischen Standorten ca. ein Drittel der Belegschaft ausgetauscht und zwei Drittel durch das Erlernen neuer Technologien aufgewertet. Die Qualifikationsanforderungen sind somit enorm gestiegen. Gleichzeitig hat sich die Kooperation mit lokalen, aber auch überregionalen Ausbildungseinrichtungen stark erhöht. Die Beschäftigung im Inland blieb stabil, wurde aber aufgewertet. Die Beschäftigung in den ausländischen Tochterunternehmen stieg stark an.

Der wesentliche Unterschied dieser beiden Unternehmen besteht in der Form der Übernahme. Im ersten Fall erfolgte die Übernahme über den Aktienmarkt. An den Werten des Unternehmens selbst hat sich dabei nichts geändert. Weder kamen neue Unternehmenswerte hinzu, noch mussten die bestehenden Unternehmenswerte in eine andere Struktur integriert werden. Im anderen Fall wurde das Unternehmen aus der Konkursmasse kostengünstig gekauft und anschließend mit drei anderen Unternehmen fusioniert. Die Restrukturierung erfolgte somit nicht intern (wie im ersten Fall), sondern es kam zu einer Gesamtrestrukturierung dieser vier –

nicht historisch gewachsenen – Standorte. Diese Restrukturierung fiel zu Ungunsten des Standortes Österreich aus, da es zahlreiche Substitutionsmöglichkeiten zwischen den Unternehmenswerten dieser vier fusionierten Unternehmen gab.

Auch die Auswirkungen auf die Belegschaft sind in beiden Unternehmen entsprechend unterschiedlich. Während sich die Arbeitsbeziehungen im ersten Fall positiv entwickelten, befindet sich die Belegschaftsvertretung im zweiten Fall in einer extremen Defensivposition. Dort steht man der aktuellen Situation ziemlich hilflos gegenüber. Auch für die Belegschaft im ersten Fall gibt es jedoch große neue Herausforderungen, insbesondere hinsichtlich von Qualifikationsmaßnahmen sowie neuen Arbeitszeiten. Die Betriebsräte dieses Unternehmens erklären jedoch, dass sich diese Entwicklung nicht wesentlich von vergleichbaren Unternehmen der Branche unterscheidet.

Der Vergleich dieser beiden Unternehmen macht deutlich, dass in- oder ausländische Übernahme nicht das entscheidende Kriterium für den weiteren Verlauf der Unternehmensentwicklung ist. Vielmehr kommt es darauf an, wie und in welcher Form die Reorganisation von unterschiedlichen Standorten mit unterschiedlichen Unternehmenswerten stattfindet. Im zweiten Fall ist das Unternehmen äußerst günstig erworben worden, und dies war auch der zentrale Anstoß für die Übernahme. Die Reintegration des österreichischen Standortes in den Gesamtkonzern fiel jedoch zu Ungunsten des heimischen Standortes aus.

4.3 Die Fondsgesellschaft

In diesem Falle handelt es sich um ein österreichisches Unternehmen, welches 1998 von einem ausländischen MNU aufgekauft wurde. Dieser Fall entspricht sehr stark dem ‚Normalfall‘ der weiter oben beschriebenen „ausländischen Übernahme“. Im Jahr 2003 wurde jedoch das ausländische MNU selbst durch eine Fondsgesellschaft übernommen. Da es sich somit um einen reinen Finanzinvestor handelt, ist dieser Fall von besonderem Interesse.

Der Gesamtkonzern zählte 2003 weltweit über 11.000 Beschäftigte. Innerhalb des Konzerns ist der österreichische Standort eines der ‚Glanzstücke‘. Dies ist zum Teil strukturell erklärbar, zum Teil aber auch durch das äußerst erfolgreiche Agieren des österreichischen Geschäftsführers bedingt, welcher auch Vorstandsmitglied der deutschen Mutter ist.¹³ Es handelt sich also bei dem österreichischen Unternehmen um eine *Cherry*. Anders hingegen die Situation der Mutter selbst. Diese wurde 2003 im Zuge eines Erbfolgeproblems in einer relativ schwierigen Lage durch eine Fondsgesellschaft erworben. Die Mutter selbst ist somit als *Lemon* übernommen worden.

Die Fondsgesellschaft kaufte mit dem expliziten Ziel, dieses Unternehmen binnen vier Jahren zu restrukturieren und mit dreißig Prozent Mehrwert wieder zu verkaufen. Während somit die Übernahme 1998 eine langfristige strategische Investition darstellte, war die Übernahme im Jahre 2003 eine Investition mit dem klaren Ziel einer kurzfristig möglichst hohen Rendite. Die Übernahme 1998 war somit eine klassische „ausländische Übernahme“. Hingegen war die Übernahme 2003 von gänzlich unterschiedlicher Natur. Nur diese wird hier diskutiert.

Die Restrukturierung dieses Unternehmens erfolgte weltweit und – aufgrund der spezifischen Standortvorteile der Unternehmen in Österreich – zugunsten der österreichischen Standorte. Das Unternehmen bestand aus drei Divisionen, wobei die weniger rentablen Produktionsstandorte nicht in Österreich lagen und auch abgestoßen wurden. Mehrere Unternehmen des Konzerns, welche nicht in den Kernkompetenzbereich passten, wurden verkauft oder geschlossen. Rentable Standorte des Unternehmens, zu welchen insbesondere die österreichischen zählten, wurden hingegen ausgebaut. Wesentliche Unternehmenswerte der österreichischen Standorte waren dabei neben der Technologie vor allem die Nähe und Erfahrung in den MOE-Märkten. Deshalb erfolgte auch die Restrukturierung des Konzerns zugunsten der österreichischen Standorte. Trotz dieser – aus österreichischer Sicht – erfreulichen Entwicklung ist die Zukunft des Gesamtkonzerns unklar, da es sich um eine reine Finanzinvestition handelt und das langfristig Interesse erst in Form des neuen Eigentümers offensichtlich werden wird. Die anschließende neuerliche Reorganisation des Unternehmens ist noch nicht abschätzbar.

Die Auswirkungen der seit 2003 stattfindenden Reorganisation sind einstweilen für die österreichische Belegschaft positiv, die Standorte in Österreich haben sogar eine gewisse Aufwertung erfahren. Deshalb wurde auch das gute Betriebsklima nicht beeinträchtigt. Allerdings ist in den Gesprächen mit den Betriebsräten eine Unsicherheit bezüglich der Zeit nach dem Verkauf durch die Fondsgesellschaft festzustellen. Die österreichische Geschäftsführung selbst sieht aufgrund der guten betrieblichen Kennzahlen der Zukunft einstweilen eher gelassen entgegen.

Bei dieser Übernahme wurden keine neuen Unternehmenswerte erworben. Die Restrukturierung des Gesamtkonzerns erfolgte rein intern. Dabei hat der österreichische Standort aufgrund seiner starken Unternehmenswerte erfolgreich abgeschnitten, jedoch teilweise auch auf Kosten von anderen Standorten innerhalb des Konzerns. Die gute Arbeitsteilung der österreichischen Standorte mit ihren Tochterunternehmen in MOE war und ist dabei ein besonders starker Wert. Negative Konsequenzen für die Belegschaften in Österreich sind einstweilen nicht zu spüren. Offen bleibt hingegen die Frage der weiteren Entwicklung nach neuerlichem Verkauf durch die Fondsgesellschaft. Doch auch hinsichtlich dieser Frage gilt,

dass nur eine starke Positionierung der österreichischen Standorte im Konzern die heimische Produktion sichern kann.

5. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass für die weitere Entwicklung des österreichischen Standortes die Ausgangsposition des übernommenen Unternehmens (spezifische Stärken) sowie die Positionierung dieser Unternehmenswerte im neuen Unternehmen/Konzern von entscheidender Bedeutung ist. Darüber hinaus ist vor allem die Strategie des neuen Eigentümers von großer Bedeutung. Zentral sind das Reorganisationskonzept des neuen Eigentümers sowie die Integration in den Gesamtkonzern und weniger die Nationalität des neuen Eigentümers.

Bei allen österreichischen Unternehmen, welche in ein ausländisches MNU integriert wurden, spielte die Rolle des österreichischen Eigentümers bzw. Verhandlungspartners eine wichtige Rolle. In mehreren Unternehmen ist es diesen Personen gelungen, aufgrund der starken Werte der österreichischen Unternehmen günstige Verhandlungsergebnisse für den österreichischen Standort zu erzielen. Demgegenüber kann dies für die Eigentumsübertragungen im Rahmen der Privatisierung von Teilen der ehemals verstaatlichten Industrie nicht festgestellt werden. Beide diesbezüglichen Unternehmen wurden nach Ansicht des Betriebsrates „unter Wert“ verkauft. Wenngleich bei jedem hier untersuchten Eigentümerwechsel die Werte des übernommenen Unternehmens die weitere Entwicklung des Unternehmens zentral prägten, muss festgehalten werden, dass Persönlichkeiten, insbesondere deren Verhandlungs- und Restrukturierungspotenzial, keinen vernachlässigbaren Faktor darstellen.

Auch die Auswirkungen der Übernahme auf die Belegschaften werden zentral durch die weitere Entwicklung des Unternehmens geprägt. In allen Unternehmen, welche nach dem Eigentümerwechsel eine Stärkung des österreichischen Standortes zu verzeichnen hatten, verbesserten sich auch die Arbeitsbeziehungen zwischen Belegschaft und Geschäftsführung. Diese Entwicklung ist insofern überraschend, da auch gleichzeitig die Anforderungen sowohl hinsichtlich der Arbeitszeiten als auch der Qualifikation gestiegen sind. Einhellig wurde dazu von den Belegschaftsvertretern jedoch festgehalten, dass diese erhöhten Anforderungen nicht in ursächlichem Zusammenhang mit dem erfolgten Eigentümerwechsel stünden, sondern vielmehr dem generellen Trend entsprächen. Letztlich sollte aber nicht übersehen werden, dass diesen – aus österreichischer Sicht – zumeist erfreulich vollzogenen Fusionen in mehreren anderen Standorten des Konzerns im Ausland erhebliche Produktionseinschränkungen und ein damit verbundener Beschäftigungsabbau gegenüberstanden. Somit zeigt sich auch hier wieder die äußerst schwierige Situation der Beleg-

schaftsvertretung, welche in diesem Prozess nur durch internationale Kooperationen (im Rahmen von EU-Betriebsräten) erfolgreich mitverhandeln kann. Die Erfahrungen aus unserem Projekt zeigen, dass es diesbezüglich vorerst sehr gemischte Erfahrungen gibt.

Anmerkungen

- ¹ Die sieben Fallstudien wurden von Bernd Berghuber, Florian Herzog, Rainer Kukula und Miriam Rehm erstellt. Ihnen gilt großer Dank für ihre wertvolle Arbeit.
- ² Eine Auflistung von Unternehmenswerten findet sich in Tab. 1.
- ³ Dunning (1993) spricht von „Ownership-“ und „Location advantages“.
- ⁴ Bellak (2004).
- ⁵ Vgl. Tichy (2000).
- ⁶ Pfaffermayr et al. (2005).
- ⁷ Brainard (1997).
- ⁸ Bellak (2005).
- ⁹ Die Fallstudien wurden zu Jahresbeginn 2005 abgeschlossen. Die weitere Entwicklung der untersuchten Unternehmen konnte daher nicht mehr detailliert berücksichtigt werden.
- ¹⁰ Wir bedanken uns bei allen GesprächspartnerInnen herzlichst für ihre gute Kooperation.
- ¹¹ Zu jedem dieser Aspekte gibt es im Anhang eine zusammenfassende Tabelle.
- ¹² Die Unternehmen in den Anhangtabellen sind nach diesen drei Unternehmensgruppen geordnet.
- ¹³ Nach Projektabschluss übernahm diese Person sogar die Position des CEO innerhalb des Gesamtkonzerns.

Literatur

- Bellak, Christian, How Domestic and Foreign Firms Differ and Why Does it Matter?, in: Journal of Economic Surveys 18/4 (2004) 483-514.
- Bellak, Christian, Adjustment Strategies of Multinational Enterprises to Changing International Competitiveness, in: International Journal of the Economics of Business 12/1 (2005) 139-162.
- Brainard, S. Lael, An empirical assessment of the proximity-concentration trade-off between multinational sales and trade, in: The American Economic Review 87/4 (1997) 520-544.
- Dunning, J., Multinational enterprises and the Global Economy (Wokingham 1993).
- Pfaffermayr, Michael; Wild, Michael; Bellak, Christian, Firm Performance after Ownership Change, in: Applied Economics Quarterly (2005); in Begutachtung.
- Tichy, Gunther, Die wissenschaftliche Aufarbeitung der Merger-Mania. Neue Erkenntnisse für die Wettbewerbspolitik? in: Kyklos 43/3 (2000) 437-471.
- Geschäftsberichte und Websites der befragten Unternehmen.

Zusammenfassung

Eigentümerwechsel in Form von in- und ausländischen Übernahmen österreichischer Unternehmen haben im vergangenen Jahrzehnt stark zugenommen. Die standort- und beschäftigungspolitischen Implikationen derartiger Eigentümerwechsel im übernommenen Zielunternehmen sind äußerst kontroverse Themen der aktuellen Wirtschaftspolitik, insbesondere dann, wenn es sich dabei um die Übernahme durch einen ausländischen Mehrheitseigentümer handelt. Diese Implikationen von in- und ausländischen Übernahmen werden im vorliegenden Artikel anhand von sieben Fallbeispielen untersucht. Dabei lässt sich feststellen, dass für die Entwicklung des österreichischen Betriebes nach der Übernahme die spezifischen Stärken und Schwächen des Zielunternehmens zentral sind. Nur wenn dessen (technologische, organisatorische, vertriebliche etc.) Stärken ergänzend (und nicht substitutiv!) zu den Unternehmenswerten des Mutterunternehmens sind, kann sich der österreichische Standort auch im neuen Gesamtkonzern entsprechend positionieren. Es ist somit weniger die Nationalität des neuen Eigentümers entscheidend, als vielmehr die Stellung der Unternehmenswerte von Tochter und Mutter zueinander. Insbesondere wenn einander ergänzende Stärken vorliegen, kann sich der Standort Österreich auch durchaus positiv entwickeln. Durch die Übernahme selbst werden sowohl Stärken als auch Schwächen des österreichischen Zielunternehmens stärker offenkundig und insbesondere im Falle von Schwächen die Anforderungen an die Belegschaft vergrößert.

Tabellenanhang

Tabelle A1: Die Ausgangssituation der Unternehmen vor der Übernahme

	Unternehmensgröße (Standorte Österreich: Beschäftigte) 2004	Unternehmensgröße (Konzern, weltweit: Beschäftigte) 2004	Marktposition (Konzern, weltweit) 2004	Bedeutung von MOE (Produktion und/oder Markt)	Tochter- unternehmen in MOE (vor Übernahme)	Unternehmenswerte (technologische / organisatorische)
	6500	80000	Top-3	+	0	+++
	2300	70000	Top-4	+++	15	+++
	1000	45000	Top-2	++	2	+++
	1400	11000	Top-10	+	2	++
	700	4000	Top-50	++	4	+++
	400	4000	Top-100	+	0	++
	1200	11000	Top-10	++	2	+++
	1500	11000	Top-10	++	3	+++

Tabelle A2: Die Übernahme

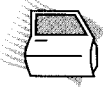
	Übernahme durch	Ausgangslage (bei Übernahme)	Form der Übernahme	Form der Integration	Verkaufspreis
	ausländ. Eigentümer	<i>Cherry</i>	Privatisierung	Vertikal	unter Wert
	ausländ. Eigentümer	<i>Cherry</i>	Fusion	Horizontal	angemessen
	ausländ. Eigentümer	<i>Cherry</i>	Fusion (dann Verkauf)	Horizontal	angemessen
	ausländ. Eigentümer	<i>Cherry</i>	Privatisierung	Horizontal	unter Wert
	inländ. Eigentümer	<i>Lemon</i>	Übernahme am Aktienmarkt	-	angemessen
	inländ. Eigentümer	<i>Lemon</i>	Aufkauf der Konkursmasse	Vertikal	unter Wert
	ausländ. Eigentümer	<i>Cherry</i>	Akquisition	Vertikal	angemessen
	Fondsgesellschaft	<i>Lemon</i>	Akquisition	-	angemessen

Tabelle A3: Die Restrukturierung

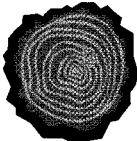
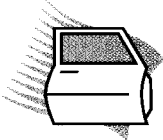
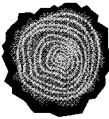
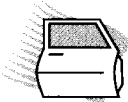
	Interne Reorganisation	Integrationeffekte (Verbund- und Skaleneffekte)
	starke Aufwertung des Standorts Ö.; Zukunft ungewiss	++
	Österreich bekommt HQ-Funktion für MOE	++
	Österreich bekommt HQ-Funktion für MOE	++
	tw. Produktionsstillegung in Ö.	+
	Vorstand und Management ausgetauscht; Produktstruktur verkleinert; Produktion tw. abgestoßen; Konzentration auf Kerngeschäft;	
	tw. Produktionsstillegung in Ö.;	-
	Aufwertung der Österreich- Division	++
	Produktion tw. abgestoßen; Konzentration auf Kerngeschäft; weitere Aufwertung der Österreich-Division	

Tabelle A4: Die Ergebnisse

	Umsatz am Standort Österreich	Beschäftigung am Standort Österreich	Neue Anforderungen an die Belegschaft	Arbeitsklima
	+++	++	+	o
	++	-	+	+
	++	o	+	+
	-	-	++	-
	+	o	+	+
	-	-	++	-
	++	o	+	o
	++	o	+	o

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 8**

„US-amerikanisches und Europäisches Modell“

hrsg. von Michael Mesch und Agnes Streissler

Vorwort

Erich Hödl

Grundzüge eines Europäischen Wirtschaftsmodells

Peter Filzmaier

Vom Wohlfahrtsstaat zur Plutokratie? Geld als Schlüssel des Erfolges im politischen Wettbewerb der USA

Jürgen Hoffmann

Übernimmt Europa das US-amerikanisches Modell? Varianten des Kapitalismus: Liberale (anglo-amerikanische) und koordinierte (kontinentaleuropäische) Marktwirtschaften unter dem Druck der Globalisierung

Michael Landesmann

Wettbewerbsfähigkeit: USA und EU

Stephan Schulmeister

Das europäische und das amerikanische Modell in der Abfolge von Real- und Finanzkapitalismus

Agnes Streissler

Europa und die USA – Ein Vergleich der Sozialsysteme

Richard Sturn, Franz Prettenthaler

Verteilungskonsequenzen und Effizienzaspekte des Wohlfahrtsstaats: Koordinaten eines Vergleichs alternativer Designs

Wien 2004, 192 Seiten, € 25,-

Bestellungen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: verlag@lexisnexus.at

Der Wandel in der Sozialpolitik Russlands im Zuge des Übergangs zur Marktwirtschaft

Vladimir Pankov

Die sozialökonomische Entwicklung und der Reformprozess in Richtung Marktwirtschaft und pluralistische Demokratie waren in der Russischen Föderation (RF) nach der Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 neben beachtlichen Fortschritten auch durch krisenhafte Rückschläge so gut wie auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens gekennzeichnet, was nicht zuletzt auf den Bereich der sozialen Verhältnisse zutrifft.¹ Ähnliche „Entwicklungen“ hatten in den neunziger Jahren alle Reformländer erlebt. War in den Westländern seit dem Beginn der 1990er Jahre die öffentliche Auseinandersetzung um die „soziale Demontage“ eher ein für hoch entwickelte Demokratien normaler Ausdruck des politischen Kampfes zwischen politischen Kräften, wobei dieses Schlagwort die tatsächliche Evolution nicht adäquat widerspiegelt,² so ist diese Wortwahl in Bezug auf Russland, insbesondere in den krisenhaften Jahren 1992 bis 1998, durchaus nicht deplatziert. Der Autor ist in dem vorliegenden Artikel bestrebt, dem deutschsprachigen Leser vor Augen zu führen, wie weit sich die soziale Demontage in der RF tatsächlich erstreckte und wie ihr im Zuge der deutlichen ökonomischen Erholung seit 1999 entgegengewirkt werden konnte.

1. Der ökonomische Rahmen für die Transformation im Sozialwesen

Die von 1992 bis zum Frühjahr 1999 andauernde Krise der russischen Wirtschaft,³ die nach der Tiefe und den gesellschaftlichen Erschütterungen, allerdings nicht nach dem Wesen und den Ursachen, mit der „Großen Depression“ in den Westländern 1929 bis 1933 durchaus vergleichbar ist,⁴ brachte einen gravierenden sozialen Wandel mit sich. Das, gemessen an den westlichen Standards, im Durchschnitt ohnehin alles andere als berauschende Lebensniveau der sowjetrussischen Bevölkerung in der UdSSR ging im ersten Reformjahr 1992 und danach abrupt zurück. All das ist aus den Tabellen 1 bis 3 ersichtlich.

Tabelle 1: Eckdaten der sozio-ökonomischen Entwicklung der RF (in konstanten Preisen, Vorjahr jeweils Basis 100)

	1992	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BIP	85,5	95,9	94,7	106,4	110,0	105,1	104,7	107,3	107,1
Industrieproduktion	82,0	96,7	94,8	111,0	111,9	104,9	103,7	107,0	106,1
Verfügbare Geldeinkommen der Bevölkerung	52,5	85,0	84,1	87,6	112,0	108,7	111,1	115,1	108,4
Monatsdurchschnittliche Löhne und Gehälter	67,3	72,0	86,7	78,0	120,9	119,9	116,2	110,9	110,9

Quelle: Föderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.) (Moskau 2004) 32; (2005) 34.

Tabelle 2: Verteilung der gesamten Geldeinkommen der Bevölkerung in der Russischen Föderation

	1992*	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Geldeinkommen insgesamt	100	100	100	100	100	100	100
nach Quartilen der Bevölkerung							
I. (niedrigste Einkommen)	6,0	6,1	5,8	5,6	5,6	5,5	5,5
II.	11,6	10,7	10,4	10,4	10,4	10,3	10,2
III.	17,6	15,2	15,1	15,4	15,4	15,3	15,2
IV	26,5	21,7	21,9	22,8	22,8	22,7	22,7
V. (höchste Einkommen)	38,3	46,3	46,8	45,8	45,8	46,2	46,2
Gini-Koeffizient	0,289	0,387	0,395	0,398	0,398	0,402	0,406

* Unter Berücksichtigung des (geschätzten) Produktionswertes (Gemüse, Kartoffeln, Obst, seltener Fleisch und Milch u. a. m.) in privaten Nebengewirtschaften der Bevölkerung, die vorwiegend in den Gruppen I-III weit verbreitet waren.

Quelle: Föderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.) (Moskau 2005) 110.

Die Ursachen des Einkommensschwunds für die überwältigende Mehrzahl der Bevölkerung in der RF waren die drastische Schrumpfung des BIP und der Übergang zum wilden „Manchester-Kapitalismus“, gepaart mit den Ungereimtheiten der Urakkumulation des Kapitals aus den Vor-Manchester-Zeiten, was erschreckende Ungerechtigkeiten bei der Verteilung dieses absackenden BIP zur Folge hatte. Die gravierende Einkommenspolarisierung in der russischen Gesellschaft ist aus der Tabelle 2 ersichtlich.

Tabelle 3: Löhne und Gehälter in Russland

Jahr	Monatsdurchschnittl. Löhne und Gehälter in Preisen von 1991 (RRb)	Monatsdurchschnittl. Löhne u. Gehälter + soz. Transfers : Existenzmin. im Erwerbsalter (in %)
1991	548	335
1992	369	299
1995	246	179
1998	253	196
1999	197	156
2000	238	172
2001	286	204
2002	332	226
2003	369	244
2004	413	268

Quelle: Förderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.) (Moskau 2004) 107; (2005) 109.

Diese Zahlen bedürfen keines ausführlichen Kommentars: Es handelt sich um den Ausdruck des „allgemeinen Gesetzes der kapitalistischen Akkumulation“ und „die relative Verschlechterung der Lage der Arbeiterklasse“ aus dem ersten Band des „Kapital“ (1867 veröffentlicht) von Karl Marx, was in den Westländern, auch in Österreich, längst außer Kraft gesetzt worden ist, im heutigen russischen Manchester-Kapitalismus jedoch die Realität darstellt.

Wenn man kleinere Einkommensgruppen unter die Lupe nimmt, so ist die Polarisierung noch schärfer. So ist das Durchschnittseinkommen der 5% Reichsten nach diversen amtlichen und unabhängigen Schätzungen mindestens 20mal so hoch wie das der 5% Ärmsten (in Wirklichkeit ist beides völlig unvergleichbar), wobei diese Relation in den Westländern in der Regel 10:1 bis 12:1 beträgt.

In der Jelzin-Ära lebten an die 40% der gesamten Bevölkerung Russlands unter der – sehr dürftigen – offiziellen Armutsgrenze. Im Zuge der

Erholung, die im Frühjahr 1999 begann und 2000/01 in ein bis heute andauerndes beachtliches Wirtschaftswachstum (siehe Tab. 1) übergegangen ist, das weitgehend, aber nicht ausschließlich durch die Hochkonjunktur am Weltmarkt für russische Exportprodukte determiniert ist, ist diese Marke deutlich zurückgegangen: auf 20,3% (29,3 Mio. Bürger) 2003 und 17,8% (25,5 Mio.) 2004.⁵ De facto dürfte sie – aufgrund eines Auswucherns der Schattenwirtschaft – etwas niedriger liegen, denn die „schwarzen“ Löhne und Gehälter betragen schätzungsweise an die 10% des offiziell ausgewiesenen BIP. Allerdings zeigt eine repräsentative Meinungsumfrage der Stiftung „Öffentliche Meinung“, dass 41% der befragten russischen Bürger sich als Arme einstufen. Dabei meinen 39% der Befragten, dass es im heutigen Russland beschämend sei, arm zu sein; 53% der Befragten sind dagegen der Meinung, dass dem nicht so ist.⁶

Auf dem anderen gesellschaftlichen Pol gibt es eine Schichte von „Neuen Russen“, deren Spitze (im Volksmunde üblicherweise „Oligarchen“ genannt) superreich ist. Die RF hat in der Reformzeit eine einmalige Leistung geboten: Laut „Forbes“ belegte sie an der Jahreswende 2004/05 nach der Zahl der Milliardäre (in USD) weltweit den zweiten Platz.⁷

Zu den „Oligarchen“ gehören in erster Linie Milliardäre aus den Bereichen Öl und Gas sowie auch Magnaten aus den Sektoren Eisenhütten und NE-Metalle (d. h. aus den im Export dominierenden Zweigen). Die Oligarchie hatte lange Zeit direkten Einfluss auf die staatliche Politik, ja determinierte diese. Die neuen russischen Herren schufen ihre sagenhaften Reichtümer nicht aus der Luft. Durch Zufall waren ihnen die gut funktionierende und durch Anstrengungen und Opfer eines ganzen Volkes über Jahrzehnte aufgebaute Öl- und Gaswirtschaft und andere führende Exportbranchen in die Hände gefallen, die sie dann privatisierten und aufteilten. Ein russischer Bill Gates in der „neuen Ökonomie“ oder anderen hochtechnologischen Sektoren ist bisher nicht hervorgetreten.

In diesen Ergebnissen ruht ein Konfliktpotenzial für die russische Gesellschaft. In dieselbe Richtung wirkt der Umstand, dass zur Mittelklasse in Russland höchstens 20% der Bürger gehören dürften. An die 2/3 der Bevölkerung schweben in der Nähe der Armutsgrenze, sind also deutlich vom Mittelstand entfernt. Unter den Bedingungen des heutigen russischen Manchester-Kapitalismus haben diese Menschen wenig oder kaum Chancen, in die Mittelklasse oder gar in die Schicht der Reichen aufzusteigen. Besonders hart betroffen sind die Personen, deren Löhne und Gehälter aus dem Budget bestritten werden.

Es ist in diesem Zusammenhang zu unterstreichen, dass der alles in allem „moderate“ Lebensstandard in der UdSSR demgegenüber relativ ausgeglichen war. Der krasse Widerspruch zwischen „Palästen“ und „Hütten“ war der sowjetischen Gesellschaft nicht inhärent. Die Städte in der UdSSR teilten sich nicht in Prunk- und Elendsviertel, was in der RF von heute be-

reits keine Rarität mehr ist. Es gab eine relative Gleichheit bei mäßigem oder gar dürftigem Wohlstand, niemand musste verhungern oder ein dahinsiechendes Dasein fristen.

Die herrschende KPdSU- und Staatsnomenklatura hatte im Gegensatz zu den heutigen superreichen „Neuen Russen“ Angst, sich mit ihrem Wohlstand zu brüsten. Eigentlich war der Wohlstand der Nomenklatura ein Scheinreichtum, denn sie besaß weder Kapital noch das Eigentum an staatlichem Sachvermögen (Wohnungen, Datschas, Dienstautos u. dgl.), das sie nutzen, jedoch nicht sich aneignen, veräußern oder vererben konnte. Übrigens war das Begehren der sowjetischen Nomenklatura nach Eigentum an diversen hochwertigen Immobilien eine der wichtigsten Ursachen für den Zusammenbruch des „Realsozialismus“ in der UdSSR.

Die relative wohlstandsmäßige Ausgeglichenheit in der UdSSR war erstens an eine totale Beschäftigungsgarantie, d. h. die Gewährleistung eines nicht unbedingt erwünschten, doch in der Regel mehr oder weniger akzeptablen Arbeitsplatzes und zweitens an ein ziemlich dichtes Netz von Sozialleistungen gekoppelt, was in erster Linie gerade den einkommensschwachen Schichten zugute kam. Dieses Netz war in etwa mit dem in der Ex-DDR vergleichbar. War von J. K. Galbraith in Bezug auf die USA die Formel „gesellschaftliche Armut bei privatem Wohlstand“ geprägt worden, so war in der UdSSR und manchen anderen Ländern des „Realsozialismus“ eher das Gegenteil der Fall.

Die Jelzin-Ära war neben einer weitgehenden Verarmung der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung durch harte soziale Demontage gekennzeichnet. All das war in erster Linie eine Folge der fehlerhaften Reformpolitik der regierenden Mannschaft um Jelzin.⁸ Erst seit dem Beginn der Präsidentschaft von V. Putin (Frühjahr 2001) ist die Führungsspitze des Landes bestrebt, die soziale Demontage womöglich zurückzuschrauben und die soziale Sicherheit zu stärken, was mit einer deutlichen Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen dafür zusammenhängt. Beides ist nur teilweise der unter Putin praktizierten flexibleren und konsequenteren Reformpolitik zuzuschreiben. Unter den Bedingungen eines kräftigen Zustroms von Petrodollars ins Land würde auch jeder andere Präsident Ähnliches tun müssen.

Die Finanzierungsordnung des sozialen Bereichs hat sich in der RF seit 1992 merklich verändert. Wie nachzuweisen sein wird, befindet sie sich in einem Übergangsstadium, am Scheidewege aus den „realsozialistischen“ in marktwirtschaftlich orientierte Wirkungsmechanismen.

In der UdSSR gab es weder gesetzlich festgelegte Pflichtbeiträge noch freiwillige Sozialversicherungsbeiträge der Erwerbstätigen wie etwa in Österreich. Übrigens waren die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gegenstandslos, weil bei der „realsozialistischen“ Art und Weise, den Produktionsfaktor Arbeit zu nutzen, am Arbeitsmarkt nicht das für reife Markt-

wirtschaften typische Überangebot, sondern ein Unterangebot an Arbeitskräften bestand. Die sonstigen sozialen Sparten (Gesundheitswesen, Pensionssystem, Bildung, Kultur, Sport usw.) wurden direkt aus dem Staatshaushalt finanziert, und zwar nach dem sozialpolitischen Ermessen der herrschenden Nomenklatura und den objektiv gegebenen Ressourcen. Das Budget wurde mittels Einnahmen aus der Nutzung von Staatseigentum durch „sozialistische Warenproduzenten“ (Gewinnabführungen u. ä.) und sonstige Einrichtungen, deutlich weniger aus Steueraufkommen (der Höchstsatz der Einkommensteuer lag bei 13%) sowie anderen Quellen gespeist. Die Sozialleistungen kamen den Bürgern kostenlos oder subventioniert zugute.

In der postsowjetischen Zeit wurden die Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitnehmer zunächst ihren Arbeitgebern gesetzlich auferlegt. Alle Arbeitgeber, ob privat oder staatlich, hatten von 1993 bis Ende 2000 die nach der Höhe von Löhnen und Gehältern bemessenen Beiträge jeweils an vier außerbudgetäre Einrichtungen abzuführen, und zwar: an den Pensionsfonds der RF, den Fonds für pflichtmäßige medizinische Versicherung der RF, den Fonds für Sozialversicherung der RF sowie den Staatlichen Beschäftigungsfonds für die Bevölkerung der RF.

Daraus ist keineswegs abzuleiten, dass die russischen Arbeitgeber als alleinige Zahler der Sozialversicherungsbeiträge gegenüber ihren Arbeitnehmern diskriminiert werden. Was bis Ende 2000 als Sozialversicherungsbeiträge und ab 2001 als einheitliche Sozialsteuer von Arbeitgebern abgeführt wird, sind de facto den Arbeitnehmern vorenthaltene Teile ihrer Arbeitsverdienste, Löhne und Gehälter. Dass die russischen Arbeitnehmer deutlich unterbezahlt werden, wird auch von manchen hohen Repräsentanten der unternehmerischen Seite zugegeben. So weist E. Panina, Vorsitzende der Russischen Vereinigten Industriellen Partei, darauf hin, dass in Russland die Lohnquote derzeit lediglich ca. 30% des BIP gegenüber 60 bis 70% in Westeuropa und den USA beträgt.⁹

Die relative Unterbezahlung der abhängig Beschäftigten in Russland im Vergleich mit den Westländern kommt u. a. im folgenden Beispiel zum Ausdruck: Im Jahre 2003 betrug die Relation der BIP-Werte pro Kopf der Bevölkerung zwischen den USA und Russland nach Kaufkraftparität 37.500:8.920 USD, d. h. 4,2:1.¹⁰ Dabei betrugen 2003 die monatsdurchschnittlichen Löhne und Gehälter laut Rosstat, umgerechnet nach dem jahresdurchschnittlichen Wechselkurs, nominal 179 USD (2004 237 USD), nach Kaufkraftparität etwas das 3- bis 3,5fache davon. Die einschlägigen Bezüge der US-amerikanischen Arbeitnehmer übertreffen selbst unter Berücksichtigung einer höheren Besteuerung die ihrer russischen „Kollegen“ in einem viel höheren Maß als um das 4,2fache.

Im Zuge der Steuerreform wurden die getrennten Abführungen (die 1993 gesetzlich eingeführten Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber) an

die genannten vier Sozialfonds ab 1. Jänner 2001 durch die einheitliche Sozialsteuer (ESSt) ersetzt, deren Basissatz mit 35,6% der Basis-Bemessungsgrundlage festgesetzt wurde. Die ESSt haben alle Arbeitgeber (juristische Personen, privat und staatlich) für die Sozialversicherung ihrer Arbeitnehmer zu zahlen: individuelle Unternehmer, die keine fremden Arbeitskräfte beschäftigen und somit keine Arbeitgeber sind, sowie diverse Freischaffende (beide Gruppen zahlen für sich selbst) und natürliche Personen, die in ihrem Haushalt Fremde (Privatsekretäre, Chauffeure, Wächter, Kinder- und Krankenwärterinnen usw.) gegen Entlohnung beschäftigen und für deren Sozialversicherung aufzukommen haben.

Die Basis-Bemessungsgrundlage wurde mit 100.000 RRb¹¹ der Lohn- und Gehaltssumme pro abhängig Beschäftigten bzw. Einkommen von individuellen Unternehmern und Freischaffenden pro Jahr festgelegt. Der Basissatz von 35,6% wird nach folgender Regel auf die Sozialfonds aufgeschlüsselt: 28% an Pensionsfonds der RF, 4,0% an den Fonds für Sozialversicherung der RF (aus dem Letzteren werden die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Zuschüsse für Frauen im Zusammenhang mit Schwangerschaft, Geburt und Pflege von Kindern im Alter bis zu 1,5 Jahren, Kurkarten für Sanatorien u. a. m. bestritten) und 3,6% an die Fonds für pflichtmäßige medizinische Versicherung (0,2% an den föderalen Fonds und 3,4% an die Fonds der Regionen). Sobald die jährliche Grenze von 100.000 überschritten wird, gilt für alle drei Elemente der ESSt jeweils eine degressive Skala mit Abstufungen ab 100.001, 300.001 und 600.001 RRb.¹²

Der Gesetzgeber hat mit dem Inkrafttreten des Artikels 24 des Steuerlichen Rahmengesetzes der RF von 2001, in dem die ESSt verankert ist, mehrere anspruchsvolle Ziele gesetzt. Allerdings sind seine weit reichenden Hoffnungen nur z. T. in Erfüllung gegangen. Positiv sind vor allem finanztechnische Regelungen, die die Steuergebarung vereinfacht und transparenter gemacht haben (eine einheitliche Bemessungsgrundlage, Reduzierung der Berichterstattung von wirtschaftenden Subjekten an Finanzbehörden, Einführung einer einheitlichen Ordnung für finanzielle Sanktionen für die Steuerhinterziehung u. a.).

Inzwischen traten aber auch mehrere ins Gewicht fallende Probleme zutage. So hat die degressive Skala mit ihren ab 100.001 RRb als Bemessungsgrundlage fallenden ESSt-Sätzen die sozialen Spannungen in der russischen Gesellschaft verstärkt. Das reale Einkommensgefälle zwischen den sozialen Schichten wird eher größer. Diese Annahme wird z. B. durch Berechnungen von M. Dubowa (siehe die nachfolgende Tabelle 4) erhärtet, die sich zwar auf den Basis-Satz der ESSt von 35,6% beziehen, doch auch nach dessen Reduzierung auf 26% ab 2005 aufgrund der Aufrechterhaltung der degressiven Skala in ihrer Kernaussage nach wie vor zutreffend bleiben.

Tabelle 4: ESSt-Zahlungen pro 1.000 RRb Einkommen (Bemessungsgrundlage) bei einem Jahreseinkommen von:

Jahreseinkommen (RRb)	ESSt (Rb)
25 000	356
50 000	356
100 000	356
300 000	252
600 000	176
1 000 000	113,6
10 000 100	29,36
100 000 000	20,94

Quelle: Dubowa, M., Die Rolle der einheitlichen Sozialsteuer in der Umsetzung der staatlichen Sozialpolitik, in: Finansy (russ.) 12 (2002) 45.

Dass durch die degressive ESSt-Skala kleine Unternehmer verhältnismäßig stärker belastet werden als größere, liegt damit auf der Hand. Das trifft auch auf untere und höhere Lohn- und Gehaltsgruppen der Arbeitnehmer zu, denn den ersteren werden pro 1.000 RRb Einkommen größere Beträge vorenthalten als den letzteren.

Der Gesetzgeber wollte die Unternehmen durch die Einführung einer degressiven Skala der ESSt nach dem Überschreiten der Basis-Bemessungsgrundlage von 100.000 RRb insgesamt steuerlich entlasten und somit ihr Investitionspotenzial und das Wirtschaftswachstum fördern. Gleichzeitig sollte diese degressive Skala die Arbeitgeber dazu bewegen, die „schwarzen“ und „grauen“ Löhne und Gehälter zu legalisieren und damit die Einnahmen aus der Einkommensteuer erhöhen. Diese Rechnung ist inzwischen teilweise aufgegangen. Aus denselben Überlegungen wurde der Basissteuersatz der EEST ab 1. Jänner 2005 auf 26% reduziert. Inwiefern die damit verbundene Steuerentlastung der Arbeitgeber von schätzungsweise 280 Mrd. RRb für 2005 zu höheren Investitionen, BIP-Wachstumsraten und besserer Entlohnung führen wird, bleibt abzuwarten.

Die russischen Sozialfonds für Pensionen, Sozialversicherung und medizinische Versicherung sind keine Versicherungsfonds im wahren Sinne dieses Begriffs, der dem Wesen von entwickelten Marktwirtschaften im Sinne der Priorität der Selbsthilfe aller Wirtschaftsakteure innewohnt. Diese drei Fonds werden zu 90% aus der ESSt gespeist, die im Budget-Plansoll veranschlagt, dem Staatshaushalt zugeführt (in den ersten drei Quartalen 2005 betrugen die Einkünfte des Staates aus der ESSt 9,8% der gesamten Budgeteinnahmen) und von dort aus umverteilt wird. Diese Fonds sind damit nur auf dem Papier außerbudgetär, de facto jedoch ein Teil der fiskalischen Finanzgebarung. Der budgetäre Charakter der drei Sozial-

fonds wird zwangsläufig dadurch verstärkt, dass diese durch die degressive Skala der Steuersätze für die ESSt und die Reduzierung des Basissteuersatzes (von 35,6% auf 26% ab 2005) immer stärker in rote Zahlen geraten und folglich immer mehr direkter Budgetzuschüsse bedürfen, die der Staat ihnen notgedrungen auch zukommen lässt.

Allerdings konnte die soziale Demontage seit 2001 etwas zurückgeschraubt und das soziale Netz wieder dichter geflochten werden. Wie das im Einzelnen aussieht, soll in den nachfolgenden Abschnitten behandelt werden.

2. Probleme der Arbeitslosenunterstützung und der Beschäftigungsförderung

Bereits zu Beginn des Übergangs wurde die russische Gesellschaft mit dem Problem der Arbeitslosigkeit konfrontiert, das in der UdSSR seit 1930 irrelevant gewesen war. (Das erklärt nicht zuletzt den Umstand, dass die überwiegende Mehrheit der Sowjetbürger trotz vieler Unzufriedenheiten sich mit dem „Realsozialismus“ abgefunden hatte, jedenfalls nicht gewillt gewesen war, als aktive Systemgegner oder Dissidenten aufzutreten.) Die in der nachfolgenden Tabelle 5 ausgewiesenen Daten (errechnet nach ILO-Kriterien) zeigen, dass die Unterbeschäftigung absolut und relativ von Jahr zu Jahr aus konjunkturellen und sonstigen Gründen zwar schwankt, doch spätestens seit 1995 als Massenarbeitslosigkeit zutage getreten ist. Die russische Arbeitslosenquote bewegt sich in etwa in der Größenordnung jener der Länder der G7. Dabei ist zweierlei zu berücksichtigen:

- Einerseits werden selbst bei der Schätzung nach ILO-Kriterien, die sich nicht auf offiziell angemeldete Erwerbslose beschränken, bei weitem nicht alle tatsächlich Arbeitslosen erfasst.
- Andererseits ist ein Teil der in der Tabelle 5 angeführten Arbeitslosen de facto „schwarz“ beschäftigt und bezieht neben einem schattenwirtschaftlichen „Lohn“ häufig auch Arbeitslosengeld.

Wie die zahlenmäßige „Bilanz“ von „einerseits“ und „andererseits“ aussieht, kann wohl niemand wissenschaftlich fundiert nachweisen.

Im postsowjetischen Russland werden die Beziehungen am Arbeitsmarkt durch viele Rechtsnormen und Einrichtungen reguliert. Unter den Ersten ist das Rahmengesetz („Kodex“) über Arbeit, das am 1. Feber 2002 in Kraft trat, hervorzuheben. Unter dem Gesichtspunkt der Gestaltung dieser Beziehungen ist darauf hinzuweisen, dass dieses Rahmengesetz den Arbeitnehmern einen marktwirtschaftsüblichen Kündigungsschutz im Rahmen von befristeten, teilweise befristeten und unbefristeten Arbeitsverträgen mit ihren Arbeitgebern bietet. Allerdings ist die Umsetzung des Rahmengesetzes und der davon abgeleiteten Rechtsnormen, wie zu beleuchten sein wird, bei der heutigen Kräftekonstellation in der russischen Gesellschaft alles andere als unproblematisch.

**Tabelle 5: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Russland
1992 bis 2004**

	1992	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
In Mio.*									
Bevölkerung	148,6	148,3	146,3	145,6	146,3	145,6	145,2	144,2	143,5
Erwerbspers.	74,9	70,7	67,3	72,2	71,5	71,0	71,9	72,8	72,9
Beschäftigte	71,1	64,1	58,4	63,1	64,5	64,7	65,8	67,2	67,1
Arbeitslose	3,9	6,7	8,9	9,1	7,0	6,3	6,2	5,7	5,8
Männer	39,2	37,3	35,4	37,7	37,2	36,8	36,9	37,2	37,1
Beschäftigte	37,1	33,7	30,6	32,8	33,4	33,4	33,6	34,2	34,2
Arbeitslose	2,0	3,6	4,8	4,8	3,8	3,4	3,3	3,0	2,9
Frauen	35,8	33,5	32,0	34,5	34,3	34,1	35,0	35,6	35,8
Beschäftigte	33,9	30,4	27,9	30,2	31,1	31,2	32,2	33,0	33,0
Arbeitslose	1,9	3,1	4,1	4,3	3,2	2,9	2,8	2,7	2,9
In %									
Erwerbspers.	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Beschäftigte	94,8	90,5	86,8	87,4	90,2	91,1	91,4	92,2	92,1
Arbeitslose	5,2	9,5	13,2	12,6	9,8	8,9	8,6	7,8	7,9
Männer	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Beschäftigte	94,8	90,3	86,5	87,2	89,8	90,7	91,0	91,9	92,2
Arbeitslose	5,2	9,7	13,5	12,8	10,2	9,3	9,0	8,1	7,8
Frauen	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Beschäftigte	94,8	90,8	87,1	87,6	90,6	91,5	91,9	92,5	92,0
Arbeitslose	5,2	9,2	12,9	12,4	9,4	8,5	8,1	7,5	8,0

*Abgerundet bis zu einer Stelle nach dem Komma.

Quelle: Förderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.) (Moskau 2004) 26, 77; (2005) 28, 79.

Die wichtigste für die Arbeitswelt zuständige staatliche Institution war bis 2004 das Föderale Ministerium für Arbeit und soziale Entwicklung. Im Zuge der Verwaltungsreform verschmolz diese Behörde mit dem ehemaligen Gesundheitsministerium in dem im März 2004 gegründeten Föderalen Ministerium für Gesundheitswesen und soziale Entwicklung (FMGSE). Dem FMGSE untersteht der Föderale Dienst für Arbeit und Beschäftigung (FDAB), das gegenwärtige russische Arbeitsamt.¹³

Eine erwähnenswerte, wenn auch bei weitem nicht ausschlaggebende Rolle in der Beeinflussung der Arbeitswelt spielt die Russische trilaterale Kommission für die Regulierung von sozialen und Arbeitsbeziehungen (RTK), die auf der rechtlichen Grundlage des einschlägigen Gesetzes aus dem Jahre 1999 und nach westeuropäischen Vorbildern der Sozialpartnerschaft konzipiert worden ist. Allerdings sind ihre Funktionen, gemessen am österreichischen Modell, ziemlich beschränkt. Im Allgemeinen erinnern sie den Autor dieses Artikels eher an die „weiche“ Beeinflussung der makroökonomischen Ebene und der Arbeitswelt durch die Konzertierte Aktion Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre in der damaligen BRD.¹⁴

Wohl die wichtigste Aufgabe der RTK besteht in der Ausarbeitung der Vorlagen für Generalabkommen zwischen den Dachverbänden der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie der Regierung der RF. Das jüngste Generalabkommen, das neunte in der postsowjetischen Zeit, wurde am 29. Dezember 2004 verabschiedet und gilt für die Jahre 2005 bis 2007.¹⁵

Die RTK spielt mittels Generalabkommen und anderer Vereinbarungen (so wurden von ihr Ende Dezember 2004 neben dem letzten Generalabkommen einheitliche Empfehlungen für die Gestaltung der Systeme der Entlohnung von Arbeitnehmern in Einrichtungen, die aus den Budgets der Föderation, der Regionen und Gemeinden finanziert werden, für 2005 verabschiedet) eine allgemein koordinierende Rolle. Solche Dokumente stecken abgestimmte Zielsetzungen (so soll laut Abs. 3.11 des Generalabkommens für 2005 bis 2007 die Arbeitslosenquote nach ILO-Kriterien 7,9% 2005 und 2006 sowie 7,8% 2007 nicht übertreffen) und den allgemeinen Rahmen für das gemeinsame Handeln der Teilnehmer an der RTK ab. Ihre Beschlüsse sind rechtlich nicht bindend. Es fehlt der einschlägige rechtliche und sozialökonomische Mechanismus für die Umsetzung dieser Beschlüsse, folglich werden sie allgemein und häufig verschwommen formuliert.

So liest man im Abs. 3.2 des Generalabkommens für 2005 bis 2007: „Sicherzustellen ist die Budgetfinanzierung der Verwirklichung von Maßnahmen zur Durchsetzung einer aktiven Beschäftigungspolitik für die Bevölkerung der Russischen Föderation unter besonderer Berücksichtigung der in struktureller Anpassung befindlichen Zweigen der Wirtschaft und der Regionen mit einer angespannten Situation am Arbeitsmarkt.“ Es ist

bestimmt gut gemeint, doch wie das umgesetzt werden soll, bleibt dahingestellt.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass das Potenzial der Gewerkschaften, deren Geschichte in die Zeit der Ersten Russischen Revolution von 1904/05 zurückreicht und die Anfang Oktober 2005 ihr hundertjähriges Jubiläum feierlich begingen, die Interessen der Arbeitnehmer wirksam zu verteidigen, im Rahmen der Kräftekonstellation des Manchester-Kapitalismus nicht sehr weit reichend ist. Das ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass in Russland eine sozialreformerische regierungsfähige Massenpartei von Mitte-Links, die sich akzentuiert der Interessen der arbeitenden Menschen annimmt, auf der politischen Bühne fehlt. Die KPRF unter Sjuganow ist weit davon entfernt, so eine Partei zu sein oder in absehbarer Perspektive werden zu können. Ihr politischer Einfluss geht tendenziell zurück. Ihre Verbindungen mit den Gewerkschaften sind lose und werden es immer mehr. Ihre alternden Spitzenfunktionäre kümmern sich viel mehr um die Gewährleistung ihres persönlichen Wohlergehens, vor allem durch abermalige Verlängerung ihrer Mandate in der Duma nach jeder erneuten Wiederwahl auf der Parteiliste, als um die „Lebensinteressen der arbeitenden Menschen“, welche sie immer wieder verbal heraufbeschwören.

In einer gesellschaftlichen Situation, in der das Kapital die erste Geige spielt, haben die Arbeitnehmerverbände es schwer, selbst traditionelle und erprobte Kampfformen für ihre Interessen anzuwenden. So ist das Niveau der Streikbewegung für ein großes Land mit mehr als 70 Millionen Erwerbstätigen recht niedrig (siehe die nachfolgende Tabelle 6). Nur im Krisentief von 1998 war auf diesem Gebiet eine intensive Aktivität zu verzeichnen. Dagegen herrschte im Aufschwung von 2000 bis 2004 eine fast totale Flaute. Die erneute Belebung von 2004 wurde durch einige Sonderfaktoren verursacht.

Die Gewerkschaften treten gesellschaftlich bei Kundgebungen und Demonstrationen am 1. Mai oder bei Protestversammlungen aus anderen Anlässen nach wie vor aktiv in Erscheinung. Doch sie haben es bisher nicht geschafft, die Umsetzung wenigstens des Rahmengesetzes über Arbeit (RGA) und sonstiger grundlegender Rechtsnormen auf diesem Gebiet einer ständigen Überwachung zu unterziehen. So gibt es in den meisten Betrieben bzw. Unternehmen de facto keine Kollektivverträge zwischen dem Arbeitgeber und der Belegschaft, die im RGA de jure vorgeschrieben sind. Die individuellen Arbeitsverträge werden, so insbesondere in Sachen Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Urlaubsgeld u. a. m., durch die privaten Arbeitgeber häufig nicht eingehalten oder ihren „Sozialpartnern“ gar verweigert.

Was die Beschäftigungsförderung und die Arbeitslosenunterstützung betrifft, so sieht es folgendermaßen aus: Ab 1. Jänner 2001 wurde der Staat-

Tabelle 6: Die Eckdaten der Streikbewegungen in Russland 1992-2004

Jahre	Zahl der bestreikten Betriebe bzw. Einrichtungen	Teilnehmerzahl an Streiks		Zahl der durch Streiks ausgefallenen Arbeitstage		Zahl der ausgefallenen Arbeitstage pro Teilnehmer
		in 1000	im Durchschnitt pro Betrieb	in 1000	im Durchschnitt pro Betrieb	
1992	6273	357,6	57	1893,3	302	5,3
1995	8856	489,4	55	1367,0	154	2,8
1998	11162	530,8	48	2881,5	258	5,4
1999	7285	238,4	33	1827,2	251	7,7
2000	817	30,9	37	236,4	289	7,6
2001	291	13,0	45	47,1	162	3,6
2002	80	3,9	48	29,1	364	7,5
2003	67	5,7	86	29,5	440	5,1
2004	5593	195,5	33	210,9	36	1,1

Quelle: Förderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.) (Moskau 2004) 91; (2005) 93.

liche Beschäftigungsfonds der RF als eine autonome außerbudgetäre Einrichtung, die bis dahin aus Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber gespeist worden war, aufgelöst. Seitdem wird die Tätigkeit des landesweiten Netzes von regionalen Beschäftigungszentren aus dem Staatshaushalt, weitestgehend aus dem föderalen Budget, finanziert, und zwar aus dem ESSt-Aufkommen. Seit der Errichtung des vorhin erwähnten FDAB unterstehen alle Beschäftigungszentren dieser föderalen Behörde und gehören zu ihrem landesweiten Funktionsmechanismus.

Da das Budget des FDAB nicht mehr aus Sozialversicherungsbeiträgen finanziert wird, korrespondiert sein Volumen nicht direkt mit der aktuellen Konstellation am Arbeitsmarkt. Jedes Jahr werden seine Größe und Ausgabenstruktur im Zuge von mehreren Lesungen der Budget-Vorlage der Regierung in beiden Kammern des russischen Parlaments, Duma und Rat der Föderation, diskutiert und neu festgesetzt. Selbstverständlich müssen

die Abgeordneten im Unterhaus (Duma) und die Senatoren im Oberhaus (Rat der Föderation) die aktuellen Realitäten am Arbeitsmarkt berücksichtigen, was sie auch tun. Doch sind das Volumen und die Struktur des FDAB-Budgets von Jahr zu Jahr von diversen Sonderfaktoren abhängig und zu kurzfristig angelegt. Für 2005 wurde das FDAB-Budget mit einem Plan-Soll von 22 Mrd. RRb festgesetzt.

Die Haupttätigkeiten aller Beschäftigungszentren des FDAB sind marktwirtschaftlich üblich. Dort werden die zur Anmeldung kommenden Arbeitslosen zunächst offiziell registriert und als berechnete Empfänger von Arbeitslosengeld, in der Regel für ein halbes Jahr, anerkannt. Die Größe dieser Hilfe richtet sich nach früheren Arbeitseinkommen und nach dem Dienstalter, bewegt sich jedoch in dem Intervall zwischen dem offiziellen Mindestlohn und dem amtlichen Existenzminimum (720 RRb bzw. 2880 RRb Anfang 2005). In Regionen mit naturgegeben relativ schweren Lebens- und Arbeitsbedingungen werden beide Basisgrößen mit einem Regionalkoeffizienten multipliziert (maximal mit 1,8 in den Bezirken des äußersten Nordens). Da die beiden Werte nominal und real seit 2001 mehrmals nach oben korrigiert worden sind, hat sich die finanzielle Situation der russischen Arbeitslosen inzwischen deutlich verbessert. „Schwarze“ Nebenverdienste, die das eigentliche Arbeitslosengeld übertreffen können, erhöhen zudem das Gesamteinkommen der Arbeitslosen.

Den Beschäftigungszentren ist zugute zu halten, dass sich die Ergebnisse ihrer Tätigkeit als Arbeitsvermittler für Arbeitslose in den letzten Jahren verbessert haben. Konnten 1995 nur 43,3% der angemeldeten Arbeitslosen, die um Vermittlung gebeten hatten, positiv „abgefertigt“ werden, so bewegt sich diese Marke seit 2000 um 2/3: Z. B. betrug sie 2003 und 2004 66,7% bzw. 62,9%.¹⁶

Viel problematischer ist die Situation mit der Beschäftigungsförderung, etwa durch Umschulungsprogramme für Arbeitslose. Für diese Zwecke wurden im FDAB-Budget für 2005 von 22 Mrd. RRb lediglich 4 Mrd. RRb veranschlagt, was für die Durchsetzung einer aktiven Beschäftigungspolitik unter den Bedingungen der quasi totalen Zerstörung des ziemlich funktionstüchtigen sowjetischen Systems der Berufsbildung und rapider struktureller Umwälzungen in der Nachfrage nach diversen Berufen am Arbeitsmarkt völlig unzureichend ist.

Es bedarf einer aktiven finanziellen Beteiligung seitens der Regionen und der Arbeitgeber an Anpassungsprogrammen für Arbeitslose. Was die 89 regionalen Körperschaften der Russischen Föderation betrifft, so sind nur gut ein Dutzend davon budgetäre Überschussteritorien und Nettozahler in Bezug auf den föderalen Haushalt. Alle sieben territorialen Einheiten (die Regionen Krasnojarsk, Stawropol und Krasnodar, die Teilrepubliken Tschuwaschien und Tatarien, die Gebiete Moskau und Tomsch), die in ihren Haushaltsplänen für 2005 Ausgaben für die Beschäftigungsförderung inkludieren

konnten, gehören zu dieser Gruppe.¹⁷ Doch in diesen Regionen ist die Beschäftigungssituation ohnehin weniger ungünstig als im Landesdurchschnitt.

Die anderen Regionen sind defizitär und auf Transfers aus dem Bundeshaushalt angewiesen. Doch gerade dort sind die Arbeitslosenquoten überdurchschnittlich, sodass aktive Beschäftigungspolitik dringend geboten wäre. Dafür sind bei diesen Regionen jedoch keine Mittel in den regionalen Budgets vorhanden.

Aufgrund der stabilen und sich tendenziell verbessernden finanziellen Situation auf Bundesebene (die föderalen Jahresbudgets sind seit 2001 deutlich im Überschuss, und das in einem wachsenden Maße) ist wenigstens bis einschließlich 2008 mit einer fortwährenden Aufstockung des FDAB-Budgets zu rechnen. Das ist für eine wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und eine effiziente aktive Beschäftigungspolitik unzureichend. Der rechtliche und ökonomische Mechanismus dafür ist wesentlich zu vervollkommen, nicht zuletzt durch eine viel stärkere Einbeziehung der Unternehmer, vor allem durch diverse von der öffentlichen Hand zusätzlich etablierte Anreize für sie, sich an regionalen und lokalen Anpassungsprogrammen für Arbeitslose und Arbeit Suchende finanziell zu beteiligen.

3. Der Wandel im Gesundheitswesen

Die krisenhaften ökonomischen und gesellschaftlichen Prozesse in der RF bewirkten in den 1990er Jahren eine drastische Verschlechterung im Bereich des Gesundheitswesens. Hatte die UdSSR über ein dichtes und insgesamt zufrieden stellendes, tatsächlich alle Schichten umfassendes Netz der – weitestgehend unentgeltlichen – medizinischen Versorgung verfügt, das weltweit einen guten Ruf hatte, so sah sich die Weltgesundheitsorganisation in ihrer Länderbewertung nach dem Entwicklungsstand des Gesundheitswesens für 2000 veranlasst, die RF auf den „ehrendvollen“ Platz 130 der Weltrangliste zu setzen, und das hinter fünf postsojetischen Staaten: 64. Kasachstan, 72. Weißrussland, 73. Litauen, 77. Estland und 105. Lettland.¹⁸ Selbst wenn die Kriterien dafür alles andere als unumstritten sind und die Beurteilungsbasis (statistische Daten u. a.) nicht einwandfrei, sodass die RF tatsächlich nicht so weit zurückliegen dürfte, war die Situation in der russischen Medizin für die Masse der Bürger zu diesem Zeitpunkt deprimierend oder gar katastrophal. Nach 2000 konnte die Talfahrt auf diesem Gebiet bestenfalls gebremst und nur stellenweise rückgängig gemacht werden.

Die deutliche Verschlechterung des gesundheitlichen Zustandes der RF-Bevölkerung ab 1992 kommt in vielerlei Zahlen und Daten zum Vorschein. War 1992 bei der Erstdiagnose in 615,6 von 1.000 Fällen eine Krankheit festgestellt worden, so schwankte danach diese Marke in einer Bandbreite von 648,5 (1996) bis 748,6 (2003). Weitgehend durch die Zerrüttung

des sowjetischen Systems einer alljährlichen prophylaktischen medizinischen Untersuchung der Mehrheit der Bevölkerung (Erwerbstätige, Auszubildende u. a. wurden dazu verpflichtet), die durch Frühdiagnosen schwere Krankheiten (onkologische Neubildungen, Herz-, Kreislauf- und Gefäßkrankheiten usw.) bekämpfen half, sind absolute und relative Zahlen solcher Fälle und deren negative Folgen bedeutend gewachsen.

Die Zahl der Invaliden hat sich seit 1988 mehr als verdreifacht und an der Jahreswende 2004/05 12,268 Mio. erreicht. Auf Schwerbehinderte (von der Geburt her oder durch Unfall), die als Invaliden der Gruppe I amtlich als voll arbeitsunfähig anerkannt worden sind, entfallen 13% dieser Bürger. Zu den Invaliden der Gruppen II und III, die als bedingt bzw. teilweise erwerbsfähig gelten, zählen 52% bzw. 35% aller Behinderten. Ist die relative Zahl der Gruppe I von sozialökonomischen Bedingungen weniger abhängig, so hat sie für die Gruppen II und III mit dem Zustand und der Evolution dieser Gegebenheiten doch ziemlich viel zu tun.

Besonders hart sind von den Rückschlägen im Gesundheitswesen der RF die Kinder betroffen. So ist laut Angaben des Föderalen Ministeriums für Gesundheitswesen und soziale Entwicklung die Zahl der an diversen Krankheiten leidenden Neugeborenen pro 1.000 in den letzten zehn Jahren um 32%, die der Kinder im Alter von 1 bis 14 Jahren um 42% und die der Jugendlichen im Alter von 15 bis 17 Jahren um 64% gestiegen.¹⁹

Durch die Unterfinanzierung des Gesundheitswesens im postsowjetischen Russland wurde dessen Substanz empfindlich geschmälert. Infolge von mangelnden Ersatzinvestitionen und fehlender Modernisierung hat der Verschleißgrad der Ausstattungen (inkl. medizinische Geräte) in diesem Bereich laut Schätzungen einer Arbeitsgruppe des Staatsrates der RF 58,5% erreicht.²⁰

Die Zahl der Ärzte stieg dagegen seit 1990 um 7% und erreichte 2003 48 pro 10.000 Einwohner, was sich selbst im Vergleich mit der EU-15 (35,8 im Jahre 2002) – jedenfalls quantitativ – sehen lassen kann.²¹ Allerdings hat sich die Qualität der medizinischen Hilfe nicht zuletzt aufgrund der reduzierten Ausgaben für die Ausbildung der Ärzte wohl alles andere als verbessert. In dieselbe Richtung wirkt objektiv der Umstand, dass der Großteil der Ärzte trotz Unterbezahlung (38% beziehen ein Gehalt unter dem amtlichen Existenzminimum!) aus purem Enthusiasmus oder beruflicher Würde ihre Funktionen erfüllen und keine greifbaren Anreize haben, besonderen Einsatz zu zeigen. Dazu kommt noch, dass das mittlere medizinische Personal (Krankenschwestern u. dgl.), dessen Zahl von 1999 bis 2003 um 13% abnahm, seit langem einen krassen Engpass im russischen Gesundheitswesen darstellt.

Die geschilderten und andere negative Tendenzen haben nicht zuletzt in den demographischen Daten ihren Niederschlag gefunden (siehe Tabellen 7 bis 9).

**Tabelle 7: Die natürliche Dynamik der Bevölkerung der RF
(in Tausend)**

Jahre	Neugeborene	Verstorbene	Natürl. Veränderung
1992	1587,6	1807,4	-219,8
1995	1363,8	2203,8	-840,0
1998	1283,3	1988,7	-705,4
1999	1214,7	2144,3	-929,6
2000	1266,8	2225,3	-958,5
2001	1311,6	2254,9	-943,3
2002	1397,0	2332,3	-935,3
2003	1477,3	2365,8	-888,5
2004	1508,0	2298,1	-790,1

Quellen für Tab. 7-9: Föderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.) (Moskau 2004) 71f; (2005) 73f.

Tabelle 8: Allgemeine Koeffizienten der Dynamik der Bevölkerung der RF

Jahre	Auf 1000 Einwohner		
	Neugeborene	Verstorbene	Natürl. Veränderung
1992	10,7	12,2	-1,5
1995	9,3	15,0	-5,7
1998	8,8	13,6	-4,8
1999	8,3	14,7	-6,4
2000	8,7	15,4	-6,7
2001	9,1	15,6	-6,5
2002	9,8	16,3	-6,5
2003	10,2	16,4	-6,2
2004	10,5	16,0	-5,5

**Tabelle 9: Die Lebenserwartung der Bevölkerung der RF
(in Jahren)**

Jahre	Gesamt	Männer	Frauen
1992	67,9	62,0	73,8
1995	64,6	58,3	71,7
1998	67,0	61,3	72,9
1999	65,9	59,9	72,4
2000	65,3	59,0	72,2
2001	65,3	59,0	72,3
2002	64,8	58,5	72,0
2003	65,1	58,8	72,0

Im Jahre 1992 ging zum ersten Mal in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg die Bevölkerungszahl in der RF zurück. Die nachfolgende Schrumpfung dieser Zahl um 5,1 Mio. zwischen 1992 und 2004 (siehe Tabelle 5), und das trotz einer deutlich positiven Migrationsbilanz, sowie die in den Tabellen 7-9 ausgewiesenen anderen negativen demographischen Tendenzen haben freilich nicht nur mit der Konstellation im Gesundheitswesen, sondern auch mit mehreren anderen Faktoren zu tun, deren Untersuchung den Rahmen dieses Artikels sprengen würde. Die russischen Männer haben also eine um 15 bis 19 Jahre und die Frauen um 7 bis 13 Jahre kürzere Lebenserwartung als Vergleichspersonen in den Westländern, wogegen diese Werte vor 30 Jahren durchaus vergleichbar waren. Das Auseinanderdriften hatte am Ausklang der Breshnew-Ära begonnen und setzte sich in der Zeit der Gorbatschow'schen „Perestrojka“ verstärkt fort.

Die derzeitige Situation im Gesundheitswesen der RF ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass das reale Volumen der staatlichen Finanzierung dieses Bereichs (siehe Tabelle 10) in den 1990er Jahren um gut ein Drittel geschrumpft war. Zwar ist es seit 2000 wieder im Ansteigen begriffen, doch das Niveau von 1991 ist bisher nicht wieder erreicht worden. Dieser finanzielle Einbruch konnte von der Bevölkerung aus anderen Quellen, etwa aus privater zusätzlicher Krankenversicherung, die erst in den Anfängen steckt, sowie aus legalen und „schwarzen“ Honoraren für medizinische Leistungen, nicht ausgeglichen werden, worauf nun näher einzugehen ist.

Tabelle 10: Das reale Volumen der staatlichen Finanzierung des Gesundheitswesens in der RF 1991 bis 2004 (1991=100)*

1991	100	1998	68
1992	81	1999	67
1993	109	2000	72
1994	99	2001	74
1995	74	2002	84
1996	72	2003	81
1997	84	2004	84

* Berechnung des Forschungsinstituts für die Wirtschaft der Übergangsperiode auf der Grundlage der amtlichen Angaben von Rosstat.

Quelle: Forschungsinstitut für die Wirtschaft der Übergangsperiode, Die Russische Wirtschaft im Jahre 2004, Tendenzen und Perspektiven (Ausgabe 26) (russ.) (Moskau 2005) 375.

Die medizinische Versorgung der Bevölkerung wird durch zweierlei quantitativ und qualitativ geschmälert. Einerseits gewährt die geltende russische Verfassung, die im Dezember 1993 durch Volksreferendum angenommen wurde, jedem Bürger auf dem Papier das Recht auf unentgelt-

liche medizinische Hilfe in staatlichen Einrichtungen (Krankenhäusern, Polikliniken usw.). De facto wird dieses Recht mit Füßen getreten. Unentgeltlich bekommt man medizinische Hilfe in der Regel nur in ziemlich einfachen Fällen. Für solche Leistungen gibt es auf dem Papier staatliche Mindestgarantien, die jeweils nach Art und Umfang in der Regierungsverordnung Nr. 690 vom 26. 11. 2004 aufgelistet sind. Diese Leistungen sind zu 63% aus dem Fonds für pflichtmäßige medizinische Versicherung, der aus dem ESSt-Aufkommen gespeist wird, zu finanzieren. Mit der Verringerung des Basis-Satzes der ESSt von 35,6% auf 26% ab 1. 1. 2005 werden diesem Fonds nun statt 3,6% lediglich 2,8% zugeführt. Folglich werden in diesem Fonds derzeit nur 46% der staatlichen Finanzierung der kostenlosen medizinischen Hilfe an die Bürger akkumuliert, sodass auch die Mindestgarantien de facto nicht gesichert sind.

Da die Arbeitnehmer keine Krankenversicherungsbeiträge zu zahlen haben, was bei ihrer Unterbezahlung derzeit wohl auch unzumutbar ist, muss der Staat diese Diskrepanz immer mehr durch direkte Zuschüsse zu reduzieren trachten. Dieses immerwährende „Stopfen von Löchern“, das nicht nach wissenschaftlich begründeten Kriterien erfolgt, schafft immer wieder Disproportionen und Ungereimtheiten im Gesundheitswesen. Das trifft auch auf die Budgetausgaben für materielle Ausrüstung und für die Besoldung des Personals in staatlichen medizinischen Einrichtungen zu. Dazu kommt noch das folgende Problem: Diese Einrichtungen (bis auf einige wenige föderale Anstalten) unterstehen seit 1992 administrativ den Regionen oder Gemeinden, die jedoch in der Regel keine Mittel haben (wie vorhergehend erwähnt, sind die meisten Regionen und Gemeinden defizitär), die ungenügende Finanzierung der Medizin aus dem föderalen Budget zu kompensieren. Obendrein haben die finanzschwachen Regionen es besonders schwer, die ihnen laut Gesetz obliegenden Abführungen an den Fonds für pflichtmäßige medizinische Versicherung zugunsten der dort jeweils ansässigen nicht erwerbstätigen Personen (vor allem für Kinder) zu leisten, denn die Arbeitgeber zahlen nur für ihre Arbeitnehmer.

Andererseits werden die kostenlosen medizinischen Hilfen durch unverhältnismäßig teure medizinische Dienstleistungen verdrängt. Es ist eine Unmenge von privaten Kliniken und Praxen freischaffender Ärzte entstanden, die ihre Leistungen fast oder gänzlich zu „westlichen“ Preisen anbieten, die selbst für die Mittelklasse kaum und für die überwiegende Mehrzahl der Bevölkerung gar nicht erschwinglich sind. Diese Tarife sind in keiner Weise staatlich reguliert.

Auch staatliche medizinische Einrichtungen bieten einen tendenziell größer werdenden Teil ihrer Dienstleistungen auf kommerzieller Grundlage an. Das Entgelt dafür wird nur teilweise amtlich geregelt. Daneben sind „schwarze“ Honorare für die staatlichen Mediziner Usus geworden. Verdeutlichen lässt sich dies an einem Beispiel, das in einer Regierungssit-

zung am 29. September 2005 kundgetan wurde: Mindestens in 40% aller Fälle werden die – auf Papier kostenlosen – Geburtshilfen de facto bezahlt, und zwar mit 500 bis 2.000 USD.

Ein besonderer Engpass im russischen Gesundheitswesen ist die Versorgung der Bedürftigen mit Arzneimitteln. Nach dem Zusammenbruch der russischen pharmazeutischen Industrie im Zuge der Transitionskrise wurden bereits 1992/93 billige einheimische Präparate zu einer Randerscheinung am Markt. Ein totales Übergewicht bekamen teure Importmedikamente und einheimische oder ausländische (v. a. indische und chinesische) Fälschungen von westlichen Produkten.

Die Preise der Arzneimittel, die der bedürftige Normalbürger voll (und nicht wie in Österreich nur im Ausmaß der Rezeptgebühr) zu bezahlen hat, richten sich nach westlichen Standards, was viele dazu zwingt, auf Kosten der eigenen Gesundheit zu sparen. Allerdings hat laut föderalem Gesetz Nr. 122-FS vom 22. August 2004, das am 1. Jänner 2005 in Kraft trat, ein Teil der Bevölkerung (Kriegsinvaliden und -veteranen, Invaliden der Gruppen I-III u. a., insgesamt 14,5 Mio. Menschen) das Recht auf kostenlosen oder ermäßigten (50%) Erwerb von Medikamenten.

Diese und andere aus der Sowjetzeit übernommene bzw. nach dem Gesetz Nr. 122-FS modifizierte Vergünstigungen für sozialschwache Schichten²³ sind unter dem Gesichtspunkt der Grundsätze der sozialen Gerechtigkeit und gesellschaftlichen Solidarität zwar zu akzeptieren und als Interimsmittel für die Übergangszeit zu dulden, auch wenn sie mit dem Wesen der Marktwirtschaft nicht konform gehen. Doch ist gerade das für den sozialökonomischen Fortschritt Russlands ausschlaggebende Gros der Erwerbsbevölkerung, das moderate oder niedrige Einkommen bezieht, mit hochwertigen Arzneimitteln unterversorgt, was schwere negative Auswirkungen auf die Volksgesundheit und die Effizienz der gesellschaftlichen Produktion hat.

Alles in allem konnte die in den ersten Transitionsjahren des vorigen Jahrzehnts ausgelöste Systemkrise im russischen Gesundheitswesen trotz gradueller und partieller Korrekturen und einer etwas verbesserten Finanzierung bisher nicht überwunden werden.

4. Die Umgestaltung des Pensionssystems

Wie das ganze soziale Netz war auch das Pensionssystem in der UdSSR ziemlich engmaschig geflochten. Das Recht auf volle Arbeitspension erhielten Männer im Alter von 60 Jahren und Frauen mit 55 Jahren, wobei das Pensionsantrittsalter bei überdurchschnittlich schweren Tätigkeiten (z. B. Bergarbeit unter Tag oder unter extremen klimatischen Bedingungen) in der Regel um fünf Jahre früher angesetzt war. (Außerdem gab es noch zahlreiche Arten von Sozialrenten für nicht Erwerbsfähige, Hinter-

bliebene usw., auf die in diesem Artikel nicht näher eingegangen werden kann.) Für die volle Arbeitspension brauchte man ein Dienstalter von 25 bzw. 20 Jahren. In der Regel betrug die Arbeitspension 50% der durchschnittlichen Monatsverdienste aus den letzten zwei Erwerbsjahren oder den fünf besten Jahren in der Erwerbszeit, durfte die gesetzlich festgesetzte Mindestrente jedoch nicht unterschreiten. Wenn Ressourcen vorhanden waren, wurden Pensionen aus sozialpolitischen Überlegungen gelegentlich allgemein nach oben korrigiert.

Einen guten oder gar hohen Lebensstandard hatten in erster Linie Träger von persönlichen Renten, die auch mit beträchtlichen Sondervergünstigungen in Form von Naturalien verbunden waren. Das galt für Personen mit „besonderen Verdiensten für Staat und Gesellschaft“: Neben ehemaligen hohen Nomenklatura-Mitgliedern gehörten dazu Träger bestimmter Ehrentitel („Held der Sowjetunion“, „Held der sozialistischen Arbeit“ usw.) sowie überdurchschnittlich verdienstvolle Arbeiter, Angestellte, Wissenschaftler, Kulturschaffende usw. Für das Gros der Pensionisten waren die Renten eher moderat oder dürftig. Allerdings konnten diese Pensionen, weil gekoppelt mit stabilen gemäßigten Preisen für Grundnahrungsmittel und andere Güter und Dienstleistungen des täglichen Grundbedarfs sowie mit kaum ins Gewicht fallenden Mieten und Mietnebenkosten, einen erträglichen und gesicherten Lebensabend bieten, was auf die postsovjetsche Übergangszeit nicht mehr zutrifft.

Nach dem Zusammenbruch der UdSSR wollte die Legislative im ersten postsowjetischen Pensionsgesetz Nr. 340-FS aus dem Jahre 1992 die vorhergehend dargestellten Grundpfeiler des sowjetischen Systems zunächst im Wesentlichen aufrechterhalten. Die oben angeführten Kriterien bezüglich des Pensionsantritts- und Dienstalters für Männer und Frauen sowie der Berechnungsbasis für Renten wurden in diesem Gesetz beibehalten. Der Basissatz wurde mit 55% der durchschnittlichen Monatsverdienste aus den letzten zwei Erwerbsjahren oder der fünf besten Jahren in der Erwerbszeit gesetzlich festgesetzt. Für jedes zusätzlich zum Basis-Dienstalter abgeleistete volle Arbeitsjahr konnte diese Marke um 1 Prozentpunkt bis maximal 75% aufgestockt werden. Allerdings durfte die Rente für zukünftige Pensionisten nach deren ersten Ermittlung gemäß diesen Regeln drei gesetzlich festgesetzte Mindestrenten nicht übertreffen.

Diese Mindestrente betrug von Anfang an nur einen kleinen Bruchteil des Existenzminimums. Durch die simultan mit der weitgehenden Preisfreigabe am 2. Jänner 1992 einsetzende Hyperinflation wurden alle Renten total entwertet (siehe die nachfolgende Tabelle 11). Folglich musste bereits im ersten postsowjetischen Jahr ein Inflationsausgleich eingeführt werden, der laufend den Teuerungsraten angepasst wurde. Bald wurde der Letztere zum Hauptbestandteil der Bezüge der Pensionisten. Damit war es mit dem Prinzip der leistungsbezogenen Arbeitsrente aus. Die Pen-

sionisten erhielten nunmehr de facto eine Art Sozialhilfe.

Um dieser Situation Herr zu werden, setzte der Gesetzgeber mit dem Pensionsgesetz Nr. 113-FS aus dem Jahre 1997 die Höchstgrenze von neu ermittelten Renten nicht mehr bei drei Mindestrenten, sondern beim effektiven Durchschnittslohn fest. Der Inflationsausgleich wurde beibehalten und weiterhin gelegentlich nach oben korrigiert. Dadurch konnte das Leistungsprinzip jedoch nicht organisch im Pensionssystem integriert werden. Die Renten blieben ungenügend leistungsdifferenziert und obendrein noch im Durchschnitt gravierend unter dem offiziellen Existenzminimum. Vor Beginn der Pensionsreform 2001/02 war klar, dass dieses System angesichts der ab ca. 2006/07 rapide steigenden Zahl der Pensionisten pro Beschäftigten nach den Regeln der Gesetze von 1992 und 1997 spätestens 2015 nicht mehr finanzierbar sein würde.

Im Jahre 2002 trat ein Bündel von Gesetzen in Kraft, die den rechtlichen Rahmen für die Pensionsreform absteckten. Seitdem bestehen die Arbeitsrenten aus drei Teilen, die grundsätzlich aus dem ESSt-Aufkommen nach einem Schlüssel zu finanzieren sind. Es ist dabei eingangs zu bemerken, dass nach der Reduzierung des ESSt-Basissatzes von 35,6% auf 26% die Basis-Abführung an den Pensionsfonds der Russischen Föderation (PFRF) von 28% auf 20% der Basis-Bemessungsgrundlage zurückgeschraubt wurde. Diese Mittel werden vom PFRF verwaltet und wie folgt verteilt:

- (I) Die Basisrente (Basisteil) hat für alle Pensionisten ein Grundeinkommen zu sichern, das sich grundsätzlich nach dem offiziellen Existenzminimum richtet und von der Berechnungsgrundlage (früheres Arbeitseinkommen, Dienstalter usw.) unabhängig, d. h. nicht leistungsbezogen ist. Zunächst war sie 2002 mit 450 RRb festgesetzt worden, was dem damaligen Inflationsausgleich praktisch gleichkam; ab 1. März 2005 wurde sie auf 900 RRb erhöht, was 31,25% (900:2880 RRb) des derzeitigen offiziellen Existenzminimums entspricht. Trotz mehrmaliger Anpassung der Basisrente in einem Ausmaß, das die Inflationsrate des Anpassungszeitraums jeweils etwas übertraf, ist bis zu dieser Marke also noch ein weiter Weg zurückzulegen, der mindestens bis Ende 2008 dauern dürfte.
- (II) Der versicherte Teil wird nach ähnlichen Kriterien (früheres Arbeitseinkommen, Dienstalter usw.) wie im vorhergehend erwähnten Gesetz 113-FS, d. h. leistungsbezogen, ermittelt.
- (III) Der akkumulierte Teil wird auf einem Sonderkonto des künftigen Pensionisten während seiner beruflichen Laufbahn angehäuft und kommt ihm als Pensionsempfänger bis zu seinem Tode zu.

Bei der Anwendung des derzeitigen ESST-Basissatzes von 20% werden 6% für die Finanzierung von (I) und die restlichen 14% für die von (II) und (III) verwendet, wobei zunächst (II) nach geltenden Rechtsvorschriften zu

berechnen und (III) folglich als Residualgröße (üblicherweise 2 bis 3%) zu ermitteln ist.

Laut dem Gesetz Nr. 111-FS vom 24. Juli 2002, das den rechtlichen Rahmen für (III) absteckte, werden die Mittel dafür einem Sonderkonto des PFRF zugeführt und von dieser Einrichtung kontrolliert. Alle Pensionisten erhalten jedes Jahr vom PFRF einen offiziellen Brief mit Informationen über ihren aktuellen Kontostand und der Bitte, den Fonds schriftlich zu benachrichtigen, ob eine vom PFRF ernannte Einrichtung oder ein durch Lizenz dafür amtlich zugelassener nichtstaatlicher Pensionsfonds (NPF)²⁴ diese Mittel durch Anlage am sekundären Finanzmarkt treuhänderisch verwalten soll. Dabei hat der Betreffende jedes Jahr die Möglichkeit, die für (III) angehäuften Mittel einem anderen Treuhänder anzuvertrauen. Falls er dem PFRF keine Antwort gibt, wird damit die Veranlagung dem Staat zuerkannt. Seine spätere Rente im Teil (III) richtet sich also nicht nur nach der Summe der im Laufe des Berufslebens angehäuften Beiträge, sondern auch nach der Verwertung dieser Mittel am sekundären Wertpapiermarkt.

Die schlechten Erfahrungen von Millionen russischer Bürger mit zahlreichen Bankrotten von privaten Geschäftsbanken und sonstigen Kreditinstituten infolge der Finanzkrise 1998²⁵ haben dazu geführt, dass die Bevölkerung den NPF kein sonderlich großes Vertrauen schenkt. So haben 2003 nur 1,8% aller Pensionisten (704.000 von insgesamt 38,16 Mio.) die von ihnen für (III) angehäuften Mittel den NPF anvertraut. Den NPF sind dadurch lediglich 1,6 Mrd. RRb von gut 47 Mrd. RRb zugeflossen. Der Rest wird von der staatlichen Vneshekonombank (Bank für Außenwirtschaft) treuhänderisch verwaltet, die der PFRF damit beauftragte.²⁶ Die Vneshekonombank legt diese Mittel in Euro-Obligationen der Russischen Föderation an, die sich an sekundären Wertpapiermärkten im Westen recht gut und stabil handeln lassen, was den künftigen Pensionisten wohl keine schlechten Aussichten bietet.

Die NPF sind an dem ergiebigen Geschäft mit der finanziellen Masse (III) sehr interessiert, zumal sie sich nach Schätzungen des PFRF im Jahre 2005 auf 84 Mrd. RRb und 2008 auf ca. 230 Mrd. RRb belaufen dürfte. Aber die NPF müssen bei den Pensionisten erst den Ruf eines zuverlässigen Partners erlangen, was wohl nicht von heute auf morgen zu bewerkstelligen ist.

Seit dem Beginn der Pensionsreform 2002 ist die reale Dynamik von Pensionen in der RF ziemlich positiv, was aus Tabelle 11 deutlich hervorgeht.

Die fortwährende reale Erhöhung der Pensionen seit 2000 ist alles andere als das alleinige Verdienst der Pensionsreform. Dafür waren auch mehrere andere Faktoren förderlich, und zwar nicht nur endogener, sondern auch exogener Art, insbesondere die für Russland extrem günstige Konjunktur am Weltmarkt für Energieträger, wodurch der russischen Staatskasse viele Milliarden Petrodollar zuteil wurden.

Tabelle 11: Eckdaten der Entwicklung im Pensionswesen der RF (Vorjahr jeweils = 100)

	1992	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Monatl. Pensionen (real)	51,9	80,5	95,2	60,6	128,0	121,4	116,3	104,5	105,5
Jahresdurchschnittl. Zahl der Erwerbstätigen	97,6	97,0	98,6	100,2	100,6	100,6	101,0	100,5	100,4
Zahl der Pensionisten (jeweils Jahresende)	103,6	101,3	100,6	99,9	100,1	100,6	99,5	99,3	100,1

Quelle: Föderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.) (Moskau 2004) 32; (2005) 34.

Aus der Tabelle 11 ist noch ein für eine gute Pensionsdynamik günstiger Faktor ersichtlich. Die Zahl der Pensionisten war 2000 bis 2004 ziemlich stabil (38,4 Mio. bzw. 38,2 Mio.), denn gerade in diesem Zeitraum wurden die nicht sehr zahlreichen Kriegskinder pensioniert. Dagegen war bei der Zahl der Erwerbstätigen eine Aufwärtsbewegung zu verzeichnen. Aus verständlichen Gründen haben beide Entwicklungen die Finanzierung des Pensionssystems erleichtert, was ab 2006/07 voraussichtlich nicht mehr der Fall sein wird. Eher wird die Zunahme der Zahl der Pensionisten (schätzungsweise um etwa 30% bis 2015) die Dynamik der Erwerbstätigkeit deutlich übertreffen.

In diesem Sektor des Sozialwesens sind schwerwiegende Probleme zutage getreten. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang vor allem, dass im PFRF-Budget durch die Senkung der ESSt ab 2005 bereits ein klaffendes Defizit entstanden ist, wogegen es bis dahin jahrelang Überschüsse gezeigt hatte. Den Berechnungen von PFRF-Experten zufolge dürfte das Defizit für 2005 bis zum Jahresende 180 bis 230 Mrd. RRb erreichen, was ca. ein Sechstel der im Budget-Soll für dieses Jahr geplanten Ausgaben des PFRF ausmachen würde. Es ist vorgesehen, das Defizit aus früher gebildeten PFRF-Rücklagen, durch Sonderzuschüsse aus dem Bundeshaushalt sowie aus den Mitteln des Stabilitätsfonds, die in diesem seit 2001 durch Budgetüberschüsse sukzessive angehäuft wurden, zu decken. Sollte die heutige Pensionsordnung unverändert fortbestehen, so prognostizieren die Experten bis 2008 einen Fehlbetrag von 700 bis 800 Mrd. RRb.²⁷

Um dieses Problems Herr zu werden, werden von Experten und Politikern mehrere Lösungen in Erwägung gezogen. Eine Erhöhung des Pensionsalters ist im Gespräch. Auch von der Weltbank wird das empfohlen, allerdings beginnend in fünf Jahren und dann in kleinen Schritten. So eine Reform könnte das Defizit bestenfalls langfristig beheben helfen. In Zu-

sammenschau mit der hohen Arbeitslosigkeit und beträchtlichen Beschäftigungsproblemen struktureller Art (aus diesen Gründen wurde 2002 eine vorzeitige Pensionierung von Arbeitslosen gesetzlich ermöglicht) ist eine derartige Reform mindestens als fragwürdig anzusehen. Angesichts der Tatsache, dass die Lebenserwartung der Männer 1999 unter ihr Pensionsantrittsalter fiel und seitdem dort verharrt, klingt so ein Vorschlag geradezu zynisch. All das hat V. Putin dazu bewogen, Anfang September 2005 der Öffentlichkeit im Fernsehen zu erklären, dass das Pensionsalter unverändert bleiben wird, solange er Präsident der RF ist.

Eher muss darüber nachgedacht werden, wie die Renten weiter – gleichzeitig sozial ausgewogen und leistungsbezogen – zu erhöhen sind, um die massenweise auftretende bittere Armut unter den Pensionisten zu bekämpfen. Trotz zahlreicher Anpassungen betragen die Arbeitsrenten in der RF im Schnitt derzeit immer noch nur knapp 30% des alles andere als reichlichen Durchschnittslohns, wogegen die ILO als minimal zulässig eine Marke von 40% und als sozial akzeptabel 60 bis 70% einstuft. Aus diesem Grunde müssen ca. 6 Mio. Pensionisten einer legalen Beschäftigung nachgehen, ganz zu schweigen von den weit verbreiteten „schwarzen“ Nebenverdiensten.

Das neue Pensionssystem hat auch manche Probleme geschaffen, die davor unbekannt waren. So werden durch die Einführung von (III) bei den heute geltenden Vorschriften jüngere Erwerbstätige bezüglich ihrer künftigen Rente besser als ältere Kollegen behandelt, was dem Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit jedenfalls zuwiderläuft. Eine Anpassung muss hier erst gefunden werden, wobei das eher ein technisch-organisatorisches (und damit leichter zu lösendes) denn ein sozialpolitisches Problem ist.

5. Abschließende Bemerkungen und ein Ausblick

Dem während der makroökonomischen und gesellschaftlichen Transformationskrise von 1992-99 von vielen Faktoren verursachten Desaster im russischen Sozialwesen konnte in den nachfolgenden Jahren entgegengewirkt werden. Der Grad der sozialen Sicherheit der Masse der Bevölkerung hat sich nach dem totalen Einbruch teilweise etwas erhöht. Insgesamt hat sich die Situation in diesem Bereich seit 2001 stabilisiert und in gewisser Hinsicht verbessert, doch ist sie recht widersprüchlich und unterschiedlich.

Die Reformen im Sozialwesen sind bisher nicht so weit wie in der Binnen- und erst recht in der Außenwirtschaft fortgeschritten, obwohl die makroökonomische Situation in der RF seit der Jahrtausendwende für diese Umgestaltungen recht günstig ist. In einer Rede vor leitenden Funktionären aus der Regierung, dem Parlament und dem Staatsrat hat V. Putin Anfang September 2005 vier gesamtstaatliche sozialökonomische Program-

me angekündigt,²⁸ so auch im medizinischen Bereich (hier ist u. a. vorgesehen, die materiell-technische Infrastruktur des Gesundheitswesens durchgehend zu modernisieren und die Gehälter von Ärzten und mittlerem Personal in staatlichen medizinischen Einrichtungen ab 2006 drastisch zu erhöhen). Bereits im Budget-Soll 2006 sind für alle vier groß dimensionierten Programme beträchtliche Finanzmittel vorgesehen. Das ist freilich begrüßenswert, doch nicht ausreichend. Es kommt darauf an, die derzeit am Scheidewege stehenden Sozialreformen konsequent fortzusetzen.

Die heutige Sozialordnung in Russland ist eine Mischung aus planwirtschaftlichen und leistungsbezogenen, auf Sozialversicherung fußenden Spielregeln. Allerdings weisen die marktwirtschaftlichen Ansätze in diesem Bereich bereits ein deutliches Übergewicht auf und tun dies immer mehr.

Im Abs. 4.1. des oben erwähnten Generalabkommens zwischen den gesamtrussischen Vereinigungen der Gewerkschaften, den gesamtrussischen Arbeitgeberverbänden und der Regierung der Russischen Föderation für die Jahre 2005-2007 wird im Rahmen einer gemeinsam auszuarbeitenden Reformkonzeption für die Umgestaltung der gesetzlichen Sozialversicherung u. a. in Aussicht gestellt, die Arbeitnehmer in die Formierung der Mittel dafür etappenweise einzubeziehen. Um dieses Vorhaben zu verwirklichen, müssen die Arbeitnehmer vorerst dazu befähigt werden. Aus den heutigen Löhnen und Gehältern sind sie auch beim besten Willen nicht imstande, noch Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten.

Anmerkungen

¹ Siehe Pankov, V., Russlands Übergang zur Marktwirtschaft: Eine Zwischenbilanz des ersten Jahrfünfts, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 1 (1997) 93ff; ders., Die russische Wirtschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: ebenda 2 (2001) 187ff.

² Der Autor dieses Artikels tendiert in Bezug auf die Länder der EU-15, auch auf Österreich, dazu, diese Situation eher als eine Anpassungskrise des Sozialstaates zu bezeichnen, der in diesen Gesellschaften aktiv entgegengewirkt wird, wenn auch bei weitem nicht alle Bürger mit dieser Entgegenwirkung zufrieden sind.

³ Im Jahre 1998 betrug das BIP der RF nur etwas mehr als 50% der Marke von 1990, die Industrieproduktion gar nur 46%. Soweit nicht eigens vermerkt, stammen alle Daten in diesem Artikel aus der amtlichen Statistik der RF, die vom Föderalen Dienst für staatliche Statistik (offizielle Abkürzung: Rosstat) erstellt und veröffentlicht wird. Dazu gehören auch Veröffentlichungen von einigen anderen Behörden sowie der Zentralbank Russlands (ZBR).

⁴ Russland war wie alle „postsozialistischen“ Länder mit einer makroökonomischen und gesamtgesellschaftlichen Transformationskrise konfrontiert, die in eine neue wirtschaftliche, soziale und politische Ordnung einmündete. Dagegen war die von 1929-33 im Westen eine zyklische Überproduktionskrise, deren besondere Tiefe und Dauer durch mehrere strukturelle (auch außerökonomische) Anpassungsprobleme verursacht worden war. Im Zuge und infolge der Krise wurde die bestehende Gesellschaftsordnung in den Westländern in vieler Hinsicht modifiziert, doch nicht abgeschafft.

- ⁵ Die Experten der Weltbank gehen davon aus, dass 1/5 der russischen Bevölkerung in Armut lebt. Dabei werden von ihnen solche Personen als Arme eingestuft, die höchstens 3,5 USD pro Tag ausgeben. Vgl. Rossijskaja gazeta (russ.) (1. Oktober 2004).
- ⁶ Siehe ausführlicher: Stiftung „Öffentliche Meinung“, Soziologische Beobachtungen (2002-2004). Ein Sammelband (russ.) (Moskau 2005).
- ⁷ Vgl. Jakowlewa, E., Die beschämenden Milliarden, in: Rossijskaja gazeta (12. April 2005).
- ⁸ Siehe Anmerkung 1.
- ⁹ Panina, E., So meine ich, in: Rossijskaja gazeta (19. Mai 2005).
- ¹⁰ Vgl. The World Bank, World Development Report 2005, S. 257.
- ¹¹ Am 17. Oktober 2005, zum Zeitpunkt der Abgabe dieses Artikels an die Redaktion, betrug der offizielle Wechselkurs der ZBR, der sich nach dem laufenden Wechselkurs von USD und Euro auf der Moskauer Interbank-Devisenbörse richtet, 28,59 RRb:1 USD bzw. 34,36 RRb: 1 Euro. In den letzten Jahren veränderten sich diese Kurse wie folgt (siehe Tab. 12).

Tabelle 12: Dynamik der offiziellen Wechselkurse von Rubel zu USD und Euro (jeweils zum Jahresende)

Jahresende	USD		Euro	
	RRb: USD	Vorjahr=100	RRb:Euro	Vorjahr=100
2000	28,16	104,3	26,14	96,0
2001	30,14	107,0	26,49	101,3
2002	31,78	105,5	33,11	125,0
2003	29,45	92,7	36,82	111,2
2004	27,75	94,2	37,81	102,7

Quelle: Förderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.) (Moskau 2005) 467.

- ¹² Siehe ausführlicher: Guskov, S., Die einheitliche Sozialsteuer, in: Finansy (russ.) 7 (2001) 39ff; Razgulin, S., Die Zahlungsordnung der einheitlichen Sozialsteuer durch Einrichtungen, in: Ebenda 11 (2002) 28ff.
- ¹³ Vgl. Über das System und die Struktur föderaler Exekutivorgane. Erlass des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 314 v. 9. März 2004, in: Rossijskaja gazeta (11. März 2004).
- ¹⁴ Vgl. Bundesgesetzblatt, Teil I (1967) Nr. 32.
- ¹⁵ Vgl. Das Generalabkommen zwischen den gesamtrussischen Vereinigungen der Gewerkschaften, gesamtrussischen Arbeitgeberverbänden und der Regierung der Russischen Föderation für die Jahre 2005-2007, in: Rossijskaja gazeta (29. Jänner 2005).
- ¹⁶ Berechnet vom Autor nach: Förderaler Dienst für staatliche Statistik der Russischen Föderation, Russland in Zahlen, Kurzer statistischer Sammelband (russ.). Moskau 2005, S. 90.
- ¹⁷ Vgl. Schmeljowa, E., Kein Geld macht keine Arbeit, in: Rossijskaja gazeta (15. Feber 2005).
- ¹⁸ Vgl. Rossijskaja gazeta (17. Jänner 2004).
- ¹⁹ Vgl. Rossijskaja gazeta (29. September 2005).
- ²⁰ Vgl. Rossijskaja gazeta (12. Oktober 2005).
- ²¹ Amtliche Angaben von Rosstat bzw. WHO Regional Office for Europe Health for All Database.

- ²² Vgl. Rossijskaja gazeta (30. September 2005).
- ²³ In der plandirigistischen Ordnung der UdSSR kam mehr als die Hälfte der Bevölkerung in den Genuss diverser Vergünstigungen in naturaler oder monetärer Form, die in keinem direkten Zusammenhang mit ihren Arbeits- bzw. Produktionsleistungen standen und die das Gros sozial beschwichtigen sollten. Dieses System konnte in der postsowjetischen RF nicht schlagartig ad acta gelegt werden. Folglich gab es vor dem Inkrafttreten des Gesetzes 122-FS vom 22. 08. 2005 236 Kategorien von Vergünstigungsberechtigten. Durch dieses Gesetz sollten die Vergünstigungen geordnet und so weit wie möglich aus der naturalen in die monetäre Form überführt werden. Nunmehr gibt es 40 Kategorien der Berechtigten auf föderaler Ebene und dazu noch einige dutzend davon jeweils in Regionen. Neben Medikamenten sind diese Bürger, kostenlos oder ermäßigt, für Kurkarten für Sanatorien, Fahrscheine und einige andere Vergünstigungen bezugsberechtigt, die im gesetzlich festgelegten „Sozialpaket“ verankert sind. Die Berechtigten haben laut Gesetz auch das Recht, Leistungen aus diesem Paket gänzlich oder teilweise durch Geldtransfers (maximal 450 RRb monatlich) ersetzt zu bekommen. Über ihre Wahl für das kommende Jahr haben sie ihre zuständige Sozialbehörde vor dem 1. Oktober des laufenden Jahres schriftlich zu informieren. Nach amtlichen Informationen haben für 2006 etwa 1/2 der Berechtigten die dürftigen 450 RRb oder einen Teil davon bevorzugt, was m. E. von einer beschränkten Tauglichkeit und Attraktivität des Sozialpakets zeugt.
- ²⁴ Die ersten NPF wurden 1993 für die Anhäufung von freiwilligen privaten Beiträgen im Rahmen der nichtstaatlichen zusätzlichen Pensionsversicherung und deren Verwertung am sekundären Finanz- bzw. Kapitalmarkt nach den für die Westländer üblichen Regeln errichtet.
- ²⁵ Vgl. Pankov., Die Umgestaltung des monetären Systems im Zuge der marktwirtschaftlichen Transformation Russlands, in: Wirtschaft und Gesellschaft 4 (2003) 543ff.
- ²⁶ Vgl. Forschungsinstitut für die Wirtschaft der Übergangsperiode, Die Russische Wirtschaft im Jahre 2004, Tendenzen und Perspektiven (Ausgabe 26) (russ.) (Moskau 2005) 555f.
- ²⁷ Siehe ausführlicher: Newinnaja, I., Das „Pensionsloch“, in: Rossijskaja gazeta (8. Juli 2005).
- ²⁸ Der Text dieser Rede wurde im offiziellen Regierungsblatt „Rossijskaja gazeta“ am 7. September 2005 veröffentlicht.

Zusammenfassung

Das sowjetische System der totalen sozialen Sicherheit und Versorgung, wenn auch auf einem mäßigen qualitativen Niveau, wurde bereits in den ersten Jahren der postsowjetischen Transformation Russlands weitgehend zerstört, was wegen der totalen Verarmung der Masse der Bevölkerung und der scharfen Einkommenspolarisierung ein beträchtliches Konfliktpotenzial erzeugt hat. Dem im Zuge der tiefen makroökonomischen und gesellschaftlichen Transformationskrise von 1992-99 von vielen Faktoren verursachten Desaster im russischen Sozialwesen konnte in den nachfolgenden Jahren entgegengewirkt werden. Insgesamt hat sich die Situation in diesem Bereich seit 2001 stabilisiert und teilweise sogar leicht verbessert, doch ist sie nach wie vor widersprüchlich und sehr unterschiedlich.

Die Reformen im Sozialwesen sind bisher nicht so weit wie in der Binnen- und erst recht in der Außenwirtschaft fortgeschritten, obwohl die makroökonomische Situation in der RF seit der Jahrtausendwende für diese Umgestaltungen recht günstig gewesen ist. Die heutige Sozialordnung in Russland ist eine Mischung aus planwirtschaftlichen und leistungsbezogenen, auf Sozialversicherung fußenden Spielregeln. Allerdings weisen die marktwirtschaftlichen Ansätze in diesem Bereich bereits ein deutliches Übergewicht auf.

BERICHTE UND DOKUMENTE

Schlechte Arbeitsmarktchancen von Jugendlichen verringern die Geburtenrate

Max Haller, Regina Ressler

1. Fragestellung

Für viele junge Menschen stellt der Schritt von der Schule in eine Berufsausbildung oder in das Arbeitsleben heute einen problematischen Wechsel dar. Dieser Schritt führt bereits allzu oft zu ersten Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit. In Österreich fand im Jahr 2004 jeder zehnte Jugendliche keine Anstellung oder Lehrstelle; in der Europäischen Union (EU-25) waren es beinahe doppelt so viele. Die Jugendarbeitslosigkeit betrug 2004 in der Union durchschnittlich 18,6%; in den 15 „alten“ EU-Staaten 16,5%. Die Shell-Jugendstudien in Deutschland zeigen, dass sich heute bereits SchülerInnen massiv von Arbeitslosigkeit bedroht fühlen: Die größte Angst bei den 12- bis 24-Jährigen ist es, eines Tages arbeitslos zu sein.

Aufgrund dieser beunruhigenden Zahlen und Fakten stellt die Jugendarbeitslosigkeit seit einiger Zeit eine der größten Herausforderungen der Politik dar. Eine Arbeitslosigkeit am Beginn der beruflichen Karriere ist für die Betroffenen nicht nur eine große persönliche

Belastung, sie kann ihre Berufschancen für den gesamten Lebenslauf reduzieren, weil der Berufseinstieg nach einer längeren Arbeitslosigkeit häufig auf einer niedrigeren Ebene erfolgt. Die Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit in jungen Jahren entfremdet die Jugendlichen laut einer Untersuchung in Deutschland¹ der Gesellschaft überhaupt.

Arbeit zu finden und in das Arbeitsleben integriert zu sein, ist für viele Jugendliche ein bedeutender Bestandteil in ihrem Leben. In der österreichischen Jugendwertestudie von 2000² stufen immerhin 87% der 14- bis 24-Jährigen diesen Bereich als sehr wichtig bzw. ziemlich wichtig in ihrem Leben ein. Die nationalen Regierungen in der EU sind sich der Problematik bewusst und haben verschiedene Maßnahmen gesetzt, mit denen die Jugendarbeitslosigkeit reduziert werden sollte. Eine davon ist die Verlängerung der Bildung durch den Ausbau von weiterführenden Schulen, die Einrichtung von Fachhochschulen usw. Dabei kommt es aber zu einem Pseudoeffekt bezogen auf die Arbeitslosigkeit, weil die Jugendlichen nur zu einem späteren Zeitpunkt einen Arbeitsplatz nachfragen.³ Die überproportional steigende Arbeitslosigkeit bei AkademikerInnen und auch FachhochschulabsolventInnen belegt dies klar. Außerdem wird mit dieser Maßnahme die Geburtenrate gesenkt, da der Kinderwunsch nach hinten geschoben wird, was zu einem Rückgang der Periodenfertilitätsraten, zu kleineren Familien bzw. überhaupt zum Verzicht auf Kinder führt.⁴

In diesem Beitrag steht die Frage im Vordergrund, ob die Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen auch

gesamtgesellschaftliche Auswirkungen mit sich bringt. Solche Auswirkungen hat die Jugendarbeitslosigkeit in der Tat, und zwar den heute viel beklagten Geburtenrückgang. Eine hohe Jugendarbeitslosigkeit wirkt sich negativ auf die Fertilität in einem Land aus.⁵ Im Folgenden soll dies gezeigt werden zum einen durch einen Vergleich auf der Aggregatebene der Mitgliedsländer der Europäischen Union⁶ und den Beitrittskandidaten Rumänien und Bulgarien, zum anderen durch Befunde neuerer soziologischer Studien in Finnland, Spanien und Österreich.

2. Befunde aus dem statistischen Vergleich von 26 Ländern in Europa

Ein erster deutlicher Hinweis auf die These, dass ein enger Zusammenhang zwischen Jugendarbeitslosigkeit und Fertilitätsrate besteht, ergibt sich, wenn man das Niveau der Jugendarbeitslosigkeit und der Fertilität auf der Ebene der EU-Mitgliedsländer betrachtet (siehe Abbildung 1). Länder mit der niedrigsten Jugendarbeitslosigkeit in Europa – Irland, die Niederlande, Dänemark, Schweden, Großbritannien und Luxemburg – sind zugleich jene mit den höchsten Geburtenraten. In diesen Ländern liegt die Jugendarbeitslosigkeit nur zwischen 8% in den Niederlanden und 13,4% in Schweden; die Gesamtfertilitätsrate auf relativ hohem Niveau – zwischen 1,72 in Luxemburg und 1,98 in Irland.

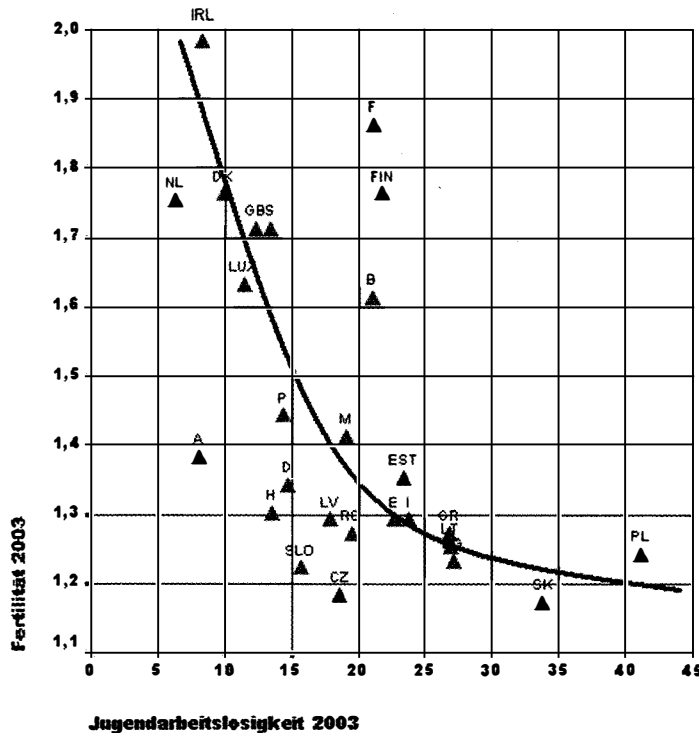
Auf der anderen Seite beträgt die Jugendarbeitslosigkeit in der Slowakei und Polen 33,8% bzw. 41,2%. Aber auch in den südeuropäischen Ländern Italien (23,7%), Spanien (22,7%) und Griechenland (26,8) liegt die Jugendarbeitslosenrate weit über dem EU-Durchschnitt. In diesen Ländern finden wir auch die niedrigsten Fertilitätsraten; sie

betragen durchwegs unter 1,30. Es ist paradox, dass die so familienorientierten und kinderfreundlichen katholischen Länder Südeuropas⁷ heute weltweit die niedrigsten Geburtenraten aufweisen. Ähnlich niedrige bzw. teilweise sogar niedrigere Quoten zeigen sich nur im postkommunistischen Osteuropa.

Österreich und seine Nachbarländer Tschechien, Ungarn und Slowenien sind „negative Ausreißer“ in diesem Bild; hier besteht trotz relativ niedriger Jugendarbeitslosigkeit eine sehr niedrige Fertilitätsrate (von 1,18 bis 1,38). Tschechien und die Slowakei weisen in der erweiterten EU überhaupt die niedrigste Reproduktionsrate auf. In den postkommunistischen Staaten wurde die geringe Geburtenrate insbesondere durch den sprunghaften Anstieg des mittleren Alters bei der Geburt des ersten Kindes seit der politischen Wende verschärft.⁸ Der wirtschaftliche Einbruch und die Schwierigkeiten eines neuen Aufbruchs angesichts der teilweise in neuer Form weiter bestehenden Verfilzungen aus der Ära des Staatssozialismus haben in den postkommunistischen Ländern zu einem markanten Abfall der objektiven und subjektiven Lebensqualität geführt.⁹

In Österreich zeigt vor allem die neuere Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit ein alarmierendes Bild; sie hat sich seit dem Jahr 2000 beinahe verdoppelt. Dies ist ein Zuwachs, wie ihn neben Österreich (ein Plus von 83%, Basisjahr 2000) und Luxemburg (+79%) kein anderer EU-Staat aufzuweisen hatte. Zwar war die Jugendarbeitslosigkeit in Österreich mit 9,7% im Jahre 2004 immer noch unterdurchschnittlich; dadurch wird das Problem jedoch keineswegs verringert. Gemessen an dieser Quote liegt die Fertilität in Österreich jedoch weit unter dem erwarteten Wert.

Abbildung 1: Der Zusammenhang zwischen Jugendarbeitslosigkeit und Fertilitätsrate in den EU-Ländern und den Beitrittskandidaten Rumänien und Bulgarien 2003



In Frankreich und Finnland ist die Fertilitätsrate hingegen deutlich höher (1,86 bzw. 1,76) als aufgrund des relativ hohen Niveaus der Jugendarbeitslosigkeit (über 20%) zu erwarten wäre. Auch Belgien hat in Relation zu einer Jugendarbeitslosigkeit von 21% eine unerwartet hohe Geburtenrate von 1,61. Ein besonders interessanter Fall ist in dieser Hinsicht Frankreich. Dessen hohe Geburtenrate ist nicht zuletzt dadurch zu erklären, dass es in Europa eine Vorreiterrolle spielt im Hinblick auf positive strukturelle Voraussetzungen und Maßnahmen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen. Dazu gehören zahlreiche staatliche sozial- und bildungspolitische Maßnahmen, wie flächendeckendes Ange-

bot von Kindergärten mit Öffnungszeiten, die erwerbstätigen Frauen entgegenkommen, Ganztagschulen, Steuererleichterungen für Familien mit Kindern, eine umfangreiche Gesetzgebung zur Gleichstellung der Frauen in Arbeit und Privatleben. Aber auch die „traditionelle“ Form der Kinderbetreuung erwerbstätiger Mütter durch die Großmütter (Mütter und Schwiegermütter der Frauen) spielt vermutlich eine große Rolle. So scheiden die Franzosen und Französinen früher als die meisten anderen Europäer aus dem Erwerbsleben aus; weniger als 50% sind nach dem 57. Lebensjahr noch erwerbstätig, und die durchschnittliche Dauer der Erwerbstätigkeit ist überhaupt die niedrigste in der Welt. Nach

neuesten demographischen Prognosen wird die überproportional hohe Geburtenrate in Frankreich dazu führen, dass es im Jahre 2050 mit 75 Millionen das einwohnerstärkste Land in der EU sein wird, noch vor Deutschland, das aufgrund seiner niedrigen Fertilitätsrate von derzeit 83 auf 70 Millionen Einwohner zurückfallen wird.¹⁰

Die quadratische Regression für die Auswirkung der Jugendarbeitslosigkeit auf die Geamtfertilität ergibt auf der Aggregatebene der Mitgliedsländer der Europäischen Union einen hohen Erklärungswert von $r^2 = 0,33$ (multiples $r=0,58$). Die beste Anpassung an die Verteilung der Länder ergibt die Annahme eines kurvilinearen Zusammenhangs zwischen Jugendarbeitslosigkeit und Fertilitätsrate; dieser Zusammenhang wurde in das Streudiagramm in Abbildung 1 eingetragen. Man kann demnach sagen, dass die Geburtenrate bei einer Zunahme der Jugendarbeitslosigkeit von etwa 10 auf 20% drastisch und mehr oder weniger linear sinkt, danach jedoch nur mehr viel langsamer. Man kann hier wohl von einer „Sockelfertilität“ sprechen, also einem niedrigen Niveau der Fertilität, das auch bei extrem hoher Jugendarbeitslosigkeit nicht mehr signifikant zurückgeht.

3. Befunde aus neuen soziologischen Studien in Finnland, Spanien und Österreich

Tiefer gehende soziologische Studien über den Prozess der Familienbildung bei jungen Menschen bestätigen den Zusammenhang zwischen Jugendarbeitslosigkeit und Fertilität auch auf der Ebene von Einstellungen und Verhaltensweisen der jungen Menschen und ihrer Familien. Die finnische Soziologin Eriikka Oinonen (2004) hat junge Fa-

milien in Finnland und Spanien verglichen – zwei Länder, die Gegenpole in Bezug auf Beschäftigung, Wohlfahrtsstaat, Frauenerwerbstätigkeit und Fertilität darstellen. Finnland weist – im Gegensatz zu Spanien – eine hohe Erwerbstätigkeit von Frauen auf und besitzt einen sehr stark ausgebauten Wohlfahrtsstaat (siehe Tabelle 1). In Finnland sind 63% der Frauen, die Kinder unter 17 Jahren haben, erwerbstätig; in Spanien sind es nur 36%.¹¹ Oinonen stellte fest, dass die höhere Geburtenrate in Finnland und die niedrigere in Spanien sehr stark mit der ökonomischen Situation zusammenhängen, in denen sich die jungen Menschen befinden. In beiden Ländern – wie überall in Europa – verbleiben die Jugendlichen heute länger im elterlichen Haushalt, heiraten später und bekommen weniger Kinder. In Spanien ist dieser Prozess jedoch deutlich stärker ausgeprägt als in Finnland. Ein Hauptgrund dafür ist, dass der Arbeitsmarkt in Spanien für junge Menschen – Männer wie Frauen – viel schlechtere Aussichten bietet und Wohnungen schwerer erschwinglich sind. Dagegen sind kurzfristige und prekäre Arbeitsverhältnisse häufiger; es gibt weniger Einrichtungen, die es ermöglichen, Kinder und Beruf bzw. Ausbildung miteinander zu vereinbaren. Ähnliches gilt wohl auch von anderen süd-europäischen Ländern, wie insbesondere Italien.

Es ist anzunehmen, dass diese Faktoren auch in Österreich eine entscheidende Rolle spielen. In einem Lehrforschungsprojekt des Instituts für Soziologie der Universität Graz wurden im Jahre 2004 rund 200 junge Paare danach befragt, ob und wann sie Kinder bekommen wollten. 95% wünschten sich Kinder, der größte Teil davon allerdings nicht in nächster Zukunft.

Tabelle 1: Ausgewählte Indikatoren zur demographischen Transition in Finnland, Spanien und der EU

	Finnland			Spanien			EU 15		
	1960	1980	1998	1960	1980	1998	1960	1980	1998
Eheschließungen/1000	7,4	6,1	4,6	7,7	5,9	4,8	7,9	6,3	5,0
Durchschnittliches Alter bei der ersten Hochzeit									
Frauen	24	24	28	26	24	27	24	24	28
Männer	26	26	30	29	26	29	27	26	30
Gesamtfertilitätsrate	2,7	1,6	1,7	2,8	2,2	1,2	2,6	1,9	1,5
Uneheliche Kinder	4,0	13,1	37,2	2,3	3,9	13,1	5,1	9,6	26,0
Durchschnittliches Alter von Frauen bei der Geburt des ersten Kindes	23	25	28	-	25	30	-	27	29

Quelle: Oinonen (2004) 96.

Praktisch wissen wir jedoch, dass ein Aufschub oft überhaupt zu einem Verzicht auf Kinder führt.¹² Folgende Gründe für den Aufschub bzw. Verzicht auf Kinder wurden von den befragten Personen angegeben (siehe Abbildung 2): Etwa ein Drittel der Befragten möchten ihre Freiheit noch genießen bzw. fühlen sich noch nicht reif genug für eine Elternschaft.

Ein bedeutendes Argument ist die Tatsache, dass Kinder zunehmend eine finanzielle Belastung geworden sind. Zu beachten sind hier laut Günter Burkart und Martin Kohli (1992, S. 155) vor allem die direkten monetären Kosten und auch die indirekten Kosten (Verzicht auf eine Ausbildung usw.). 70% der befragten jungen Paare wollen den Kinderwunsch erst später realisieren. Dabei spielten die direkten monetären Kinderkosten (42%) sowie indirekte wirtschaftlich-soziale Kosten (43%) eine ausschlaggebende Rolle. Dieses Ergebnis ist weder vom Geschlecht noch von der Bildung abhängig. Sowohl Männer als auch Frauen stimmen dieser Argumentation zu. Die Motive sind ebenso bildungsunabhängig. Auch Be-

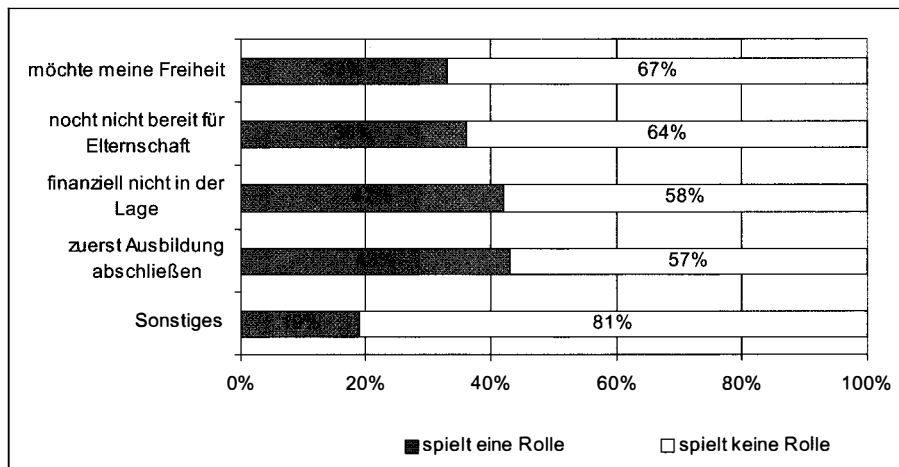
ate Großegger (2001) kam in ihrer Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die meisten Jugendlichen den Kinderwunsch solange aufschieben, bis ein gewisser Lebensstandard erreicht ist, da die Kinder dann sowohl ökonomisch als auch emotional ausreichend versorgt werden können.

Für die jungen Frauen war darüber hinaus entscheidend, ob sie eine Möglichkeit sahen, den Kinderwunsch mit einer eigenen Erwerbstätigkeit kombinieren zu können.¹³ Es muss aber auch das andere Extrem berücksichtigt werden: Verdient eine Frau vergleichsweise viel, so sind die Opportunitätskosten sehr hoch, wenn sie sich ausschließlich für Kinder entscheidet und aus dem Berufsleben ausscheidet. Deshalb bleiben auch Frauen, die ein sehr hohes Nettoeinkommen haben, häufiger kinderlos als Frauen mit geringem Einkommen.¹⁴

4. Abschließende Bemerkungen

Die Schlussfolgerungen aus all diesen Befunden sind recht eindeutig. Wichtig ist ohne Zweifel die Bereitstel-

Abbildung 2: Gründe, warum junge ÖsterreicherInnen, die eine Beziehung haben, noch kein Kind haben (in %)



Quelle: Lehrforschungsprojekt des Instituts für Soziologie der Universität Graz 2004, n = 167

lung öffentlicher Hilfseinrichtungen für die Bewältigung der Doppelrolle von Frauen in Beruf und Familie. Es ist dies jener Faktor, der bei der Diskussion des Geburtenrückgangs bislang am häufigsten thematisiert wurde. Zumindest ebenso wichtig aber scheint zu sein, ob junge Männer und Frauen überhaupt Erwerbs- und Berufschancen vorfinden. Junge Menschen können bei schlechten Arbeitsmarktchancen keinen eigenen Haushalt gründen und bleiben deshalb länger bei ihren Eltern; dies wiederum verschiebt den Kinderwunsch zeitlich nach hinten. Oftmals leben diese jungen Menschen aber dann sehr lange oder ständig als Singles oder in einer Partnerschaft ohne Kinder.

Die Unterstützung junger Familien mit Kindern durch das Erziehungsgeld, das die jetzige Regierung eingeführt hat, ist für sich betrachtet ohne Zweifel zu begrüßen. Was diese temporäre Maßnahme aber offenkundig nicht erreicht hat, ist eine Zunahme der Fertilität. Ein Faktor, der dies verhindert, ist ohne Zweifel die unzureichende Abstimmung

der Dauer des Karenzurlaubes bzw. Kindergeldes mit der Möglichkeit einer späteren Fortführung der weiblichen Erwerbstätigkeit. Von Kritikern wird das Kindergeld mit gutem Grund auch als „Zurück-an-den-Herd“-Prämie bezeichnet, die den Einstieg in das Berufsleben für Frauen nach der Karenz oftmals erschwert. Studien weisen immer wieder auf einen signifikanten Zusammenhang zwischen Fertilitätsrate und Frauenerwerbsquote hin.

Einen signifikanten Beitrag zum Geburtenrückgang bzw. einer Stabilisierung der Fertilität auf niedrigem Niveau mögen aber all jene Maßnahmen der Regierung geleistet haben, die zu einem kontinuierlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Österreich in den letzten Jahren beigetragen haben. Hier sind zu nennen die Einsparungen im öffentlichen Dienst, die Deregulierung und Privatisierung, die fast immer mit Stellenabbau verbunden sind, die Reduktion von Sozial- und Arbeitsmarktmaßnahmen und Ähnliches. Öffentliche und private Arbeitgeber auf Bun-

des- und Landesebene sind heute vielfach stolz darauf, dass sie massive Personaleinsparungen ohne direkte Entlassung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchführen. Dabei übersehen sie völlig, dass sie mit dieser „sanften“ Form des Stellenabbaus die beruflichen und privaten Zukunftschancen der jungen Generation einschränken.

5. Zusammenfassung

Der in Europa zu beobachtende Rückgang der Geburtenzahlen ist eine Folge der zunehmend schlechteren Arbeitsmarktchancen von Jugendlichen. Empirische Daten zeigen einen signifikanten Zusammenhang zwischen Jugendarbeitslosigkeit und Geburtenrate in den Ländern der Europäischen Union; Länder mit hoher Jugendarbeitslosigkeit weisen eine niedrige, solche mit niedriger Jugendarbeitslosigkeit – mit wenigen Ausnahmen – eine höhere Fertilität auf. Soziologische Studien auf Mikroebene in Finnland, Spanien und Österreich zeigen, dass die ökonomische Lage junger Menschen einen wesentlichen Faktor für die Bereitschaft zur Familiengründung darstellt.

Anmerkungen

¹ Braun et al. (1984a).

² Christian Friesl, Beate Großegger, Franz Höllinger, Ingrid Kromer, Katja Scholz und Manfred Zentner, die AutorInnen der Jugendwertestudie, haben 1000 österreichische Jugendliche zwischen 14 und 24 Jahren zu verschiedenen person- und gesellschaftsbezogenen Themenfeldern befragt. Für diesen Beitrag wurden eigene Auswertungen gemacht.

³ Braun et al. (1984b).

⁴ Lutz und Skirbekk (2004).

⁵ Die offizielle Arbeitslosenstatistik weist alle unter 25-Jährigen, die nicht in Ausbildung sind und offiziell auf Arbeitssuche sind, in der Jugendarbeitslosenstatistik aus. Die Gesamtfertilitätsrate gibt an, wie viele Kinder eine Frau durchschnittlich im Laufe ihres Lebens lebend zur Welt bringt. Um die Bevölkerung auf dem derzeitigen Stand zu halten, müsste die Fertilitätsrate etwas über 2 betragen. Das Datenmaterial wurde dem Österreichischen Statistischen Jahrbuch 2005 und der Homepage von Eurostat entnommen.

⁶ Ohne Zypern.

⁷ Vgl. dazu Gomilischak, Haller, Höllinger (2000)

⁸ Lutz, Skirbekk (2004).

⁹ Haller, Hadler (2004).

¹⁰ Corriere della Sera (13.5.2005) 12.

¹¹ Oinonen (2004) 239.

¹² Wirth, Dümmler (2004).

¹³ Bauer et al. (2004).

¹⁴ Ermisch (1988).

Literatur

Bauer, Nicole; et al., Partnerwahl und Partnerbeziehungen bei jungen Menschen. Lehrforschungsprojekt des Instituts für Soziologie der Universität Graz (Leitung: Max Haller und Regina Ressler) (Graz 2004).

Braun, Frank; Schäfer, Heiner; Schneider, Helmut, Jugendarbeitslosigkeit und berufliche Desozialisation, in: Brennpunkte Sozialer Arbeit (1984a) 21-38.

Braun, Frank; Schäfer, Heiner; Schneider, Helmut, Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und des Lehrstellenmangels und die Folgen für die soziale Lage der jungen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland, in: Brennpunkte Sozialer Arbeit (1984b) 7-20.

Burkart, Günter; Kohli, Martin, Die Kinderfrage. Frauen zwischen Kinderwunsch und Unabhängigkeit (München 1992).

Corriere della Sera (13. 5. 2005) 12: Baby Boom in Francia: ‚Merito dello Stato sociale‘.

- Ermisch, John, Economic influences on birth rates, in: National Institute Economic Review 126 (1988) 71-81.
- Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.eu.int/> [vom 6. 5. 2005]
- Gomilischak, Martin; Haller, Max; Höllinger, Franz, Weibliche Erwerbstätigkeit und Einstellungen zur Rolle von Frauen. Ein Vergleich zwischen 20 Ländern, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 23/3 (2000) 65-78.
- Großegger, Beate, Beziehungswerte – Freunde, Partnerschaft und Familien in den Werte-Sets Jugendlicher, in: Friesl, Christian (Hrsg.), Experiment Jung-Sein. Die Wertewelt österreichischer Jugendlicher (Wien 2001) 47-72.
- Haller, Max; Hadler, Markus, Happiness as an expression of freedom and self-determination, a comparative multilevel analysis, in: Glatzer, Wolfgang; et al. (Hrsg.), Challenges for Quality of Life in the Contemporary World. Advances in Quality-of-Life-Studies, Theory and Research (Dordrecht u. a. 2004) 207-231.
- Lutz, Wolfgang; Skirbekk, Vegard, Kürzere Ausbildungszeiten können Geburtenrate anheben. Nebeneffekt einer Schulreform: Jüngere Bevölkerung, in: Demographische Forschung 1/4 (2004).
- Oinonen, Eriikka, Finnish and Spanish families in converging Europe (=Dissertation, University of Tampere. Tampere 2004).
- Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch Österreich 2005 (Wien 2005).
- Wirlh, Heike; Dümmler, Kerstin, Zunehmende Tendenz zu späteren Geburten und Kinderlosigkeit bei Akademikerinnen. Eine Kohortenanalyse auf der Basis von Mikrozensusdaten, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren 32 (2004).

BÜCHER

Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union

Rezension von: Paul Marginson, Keith Sisson, *European Integration and Industrial Relations. Multi-Level Governance in the Making*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004, 360 Seiten, £ 60.

Paul Marginson und Keith Sisson (beide University of Warwick) zählen zu den international renommiertesten Arbeitsbeziehungs-Forschern. Für den vorliegenden Band haben sie sich das Ziel gesetzt, den Einfluss der europäischen Integration auf die Arbeitsbeziehungen der EU-Länder (EU-15) zu analysieren.

Die umfassende Studie der Entwicklung eines europäischen Mehr-Ebenen-Systems der Arbeitsbeziehungen ist sowohl empirisch als auch theoretisch fundiert. Was die empirischen Grundlagen betrifft, konnten die Autoren sowohl auf die eigenen komparativen Untersuchungen als auch auf die rasch wachsende Literatur aus diesem Forschungsgebiet zurückgreifen. Der theoretische Ansatz von Marginson und Sisson ist multidisziplinär und eklektisch. Theorieelemente aus Politikwissenschaft, Soziologie, Theorie der Arbeitsbeziehungen und Ökonomie wurden herangezogen.

Im Mittelpunkt der Analyse stehen die Institutionen der Arbeitsbeziehungen, und zwar nicht als Marktunvollkommenheiten, sondern als Voraussetzungen für funktionierende (Arbeits-)Märkte: „Institutions matter because markets do not exist in a vacuum – they need

institutions to give them shape and direction and it is the choices that social actors make about these institutions that are critical.“ (S. XX) Besondere Aufmerksamkeit schenken die Autoren den verschiedenen Arten der Regelung (*governance*) der Arbeitsbeziehungen, ihren Rollen und den Bedeutungsge winnen bzw. -verlusten der einzelnen Regelungsarten. In Betracht kommt dabei das gesamte Spektrum der Regelungsmodi: staatliche Regulierung via Gesetz oder Verordnung; sozialpartnerschaftliche Selbstregulierung via Kollektivvertrag oder Betriebsvereinbarung oder informelle Übereinkunft; individuelle Arbeitsverträge; einseitige Festlegung von Arbeitsbedingungen durch die Unternehmensleitung usw. Die in diesem Zusammenhang wesentlichen Machtbeziehungen klammern Marginson und Sisson keineswegs aus, wenn sie ihnen auch nicht immer die eigentlich gebührende Aufmerksamkeit schenken.

Im Unterschied zu anderen Übersichtswerken zu den Arbeitsbeziehungen in Europa, welche aus Einzelbeiträgen zu den Arbeitsbeziehungen in den EU-Ländern bestehen und die europäische Dimension separat behandeln, ist der vorliegende Band nicht länderbezogen, sondern themenbezogen gegliedert.

Kapitelweise behandelt werden die Ebenen der nationalen Arbeitsbeziehungs-Systeme (gesamtwirtschaftliche Ebene, Branche, Unternehmen, Betrieb), die Ebenen des seit den achtziger Jahren entstandenen europäischen Arbeitsbeziehungs-Systems (Gemeinschafts-Ebene, z. B. Sozialer Dialog zwischen EGB, UNICE, CEEP und

UEAPME; Branchenebene; transnationale Konzerne) und – ganz wesentlich – die Wechselwirkungen zwischen diesen Ebenen. Auf diese Weise kommt eine integrierende Analyse des sich entwickelnden europäischen Mehrebenen-Systems der Arbeitsbeziehungen zustande.

Zwei Kapitel sind ausgewählten Ergebnissen der Arbeitsbeziehungen gewidmet, nämlich den gesamtwirtschaftlichen und sektoralen Lohnentwicklungen in den EU-Ländern und der Arbeitszeit (Dauer, Lage, Flexibilität).

Marginson und Sisson suchen mit ihrer Untersuchung u. a. die folgenden Fragen zu beantworten: Besteht in Bezug auf die nationalen Arbeitsbeziehungen unter der Einwirkung von Binnenmarkt und Währungsunion eine Tendenz zu Konvergenz? Übernehmen die gemeinschaftsweiten Arbeitsbeziehungen Funktionen der nationalen Arbeitsbeziehungen? Folgen die Institutionen der Arbeitsbeziehungen dem Markt, wie Commons schon 1909 geschlossen hatte? Wird also ein vertikal und horizontal integriertes europäisches System der Arbeitsbeziehungen entstehen? Welchen Einfluss haben Binnenmarkt und Währungsunion auf die Resultate der Arbeitsbeziehungen? Bedroht die Währungsunion mit ihrer (derzeit) deflationär ausgerichteten Wirtschaftspolitik das „Europäische Sozialmodell“?

Die in der Fachliteratur vertretenen Ansichten über die bisherigen Folgen des Binnenmarkts und der Währungsunion auf die europäischen Arbeitsbeziehungen und ihre Perspektiven gehen weit auseinander. Marginson und Sisson führen drei Thesen näher aus:

1.) Virtuelle Europäisierung: Die Kollektivverhandlungen sind zwar nach wie vor länderspezifisch, werden aber zunehmend durch transnationale Ent-

wicklungen beeinflusst: durch den europaweiten Sozialen Dialog, durch die unilateralen Koordinierungsversuche europäischer Gewerkschaftsverbände, durch internationale Vergleiche (sowohl von Arbeitgeber- als auch von Gewerkschaftsseite), die Personalpolitik von transnationalen Konzernen usw.

2.) Amerikanisierung: Binnenmarkt und Währungsunion verschärfen den Wettbewerb auf den Produktmärkten und veranlassen Unternehmungen zu massiven Umstrukturierungen. Die nationalen Arbeitsbeziehungs-Systeme geraten in Regimekonkurrenz zueinander. Die in der EU (noch) dominante neoliberale Doktrin der Wirtschaftspolitik setzt die Gewerkschaften auf zweierlei Weise unter Druck: direkt, indem neoliberal inspirierte „Reformprogramme“ die Regulierung der Arbeitsmärkte und die Gewerkschaften selbst ins Visier nehmen, und indirekt, indem die deflationäre Ausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik das Problem der Arbeitslosigkeit verschärft. Die Folgen dieser Tendenzen sind Deregulierung im Bereich des Arbeitsmarktes, Bedeutungsverlust unternehmensübergreifender Kollektivverträge und die Schwächung der Gewerkschaften.

3.) Renationalisierung: In mehreren EU-Ländern reagierten Regierung und Sozialpartner auf den Anpassungsdruck im Hinblick auf die Maastricht-Kriterien bzw. den Stabilitätspakt mit dem Abschluss eines Sozialpakts. Inhaltlich sahen diese Abkommen Lohnzurückhaltung (Nicht-Ausschöpfen des verteilungsneutralen Spielraums für Tariflohnsteigerungen), Arbeitsmarktflexibilisierung und die Reform der Sozialsysteme vor. Sie stellten somit eine Form des Wettbewerbskorporatismus dar und verschärfen die Regimekonkurrenz.

Tatsächlich stehen diese drei Thesen

nicht im Widerspruch zueinander, denn alle drei Tendenzen haben gleichzeitig stattgefunden. Somit zeichnet keine einzelne der drei Thesen ein zutreffendes Bild der Realität. Die europäischen Arbeitsbeziehungen in ihrem gegenwärtigen Zustand sind auch nicht irgendwo in einem Kontinuum zwischen einem (rein hypothetischen) vertikal integrierten europäischen System der Arbeitsbeziehungen einerseits und der Amerikanisierung andererseits zu verorten.

Eines der wichtigsten empirischen Resultate der Studie lautet: Das europäische Mehr-Ebenen-System der Arbeitsbeziehungen ist durch Konvergenz *und* zunehmende Diversität gekennzeichnet. Marktintegration und institutioneller Isomorphismus verursachen europaweite Konvergenz in den einzelnen Branchen und insbesondere in den transnationalen Konzernen. Diese grenzüberschreitende sektorale Konvergenz wiederum hat zunehmende Unterschiede zwischen den Branchen und Unternehmen in den einzelnen EU-Ländern zur Folge.

Weder „Konvergenz“ noch „Pfadabhängigkeit“ dürfen deterministisch interpretiert werden, das ist der theoretische Schluss, den Marginson und Sisson aus den empirischen Ergebnissen ziehen. Institutionen beschränken zwar nicht nur die Handlungsoptionen, sondern beeinflussen auch die Wahrnehmung und die Präferenzen der Akteure, aber sie determinieren sie nicht. Trotz der institutionellen Beschränkungen (dem Erbe der Geschichte) sind die Akteure also prinzipiell in der Lage, sich an Marktentwicklungen und technischen Fortschritt anzupassen und Veränderungen vorzunehmen: Wie empirische Belege zeigen, setzen zusätzliche Regeln und Prozeduren an bestehenden Institutionen und Prozessen

an. Bereits existierende Institutionen können für neue Zwecke verwendet werden. Und schließlich beeinflussen die bestehenden Institutionen das soziale Lernen der Akteure.

Nach wie vor sind unternehmensübergreifende Verhandlungen auf der Branchenebene der wichtigste Modus kollektiver Vereinbarungen über die Arbeitsbedingungen, sind eine der tragenden Säulen des (kontinental-)europäischen Sozialmodells. Branchenkollektivverträge sind wesentlich für die Bereitstellung von kollektiven Ressourcen und kollektiven Gütern, bieten Anreize für langfristige Investitionen und begünstigen Stabilität in der Betriebssphäre, was wiederum bessere Voraussetzungen für flexible Anpassungen, arbeitsorganisatorische Innovationen und die Aktivierung von Humankapital schafft:

„(S)ectoral agreements may not only improve the incentive structure for long-term investment (training and productivity), they may also promote flexibility and risk-taking in the workplace. By defining some hard collective and individual rights and placing these rights beyond the reach of local actors, they help create the security and stability of expectations that serve as the bedrock for trust and flexible adjustment at the local level.“¹

Doch unter der stabilen institutionellen Oberfläche finden, wie Marginson und Sisson im Kapitel 6 ausführlich zeigen, langsame Änderungen mit potenziell gravierenden längerfristigen Auswirkungen statt:

Bislang ist die Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen, d. h. die Abgabe von Kompetenzen an die Unternehmensebene, überwiegend in kontrollierter Form abgelaufen. Doch selbst die organisierte Dezentralisierung läuft Gefahr, selbstzerstörerisch

zu werden, falls der Branchenkollektivvertrag Ausnahmeklauseln beinhaltet, welche das Abgehen von universellen Standards ermöglicht, die Branchenvereinbarung vornehmlich oder nur noch „weiche“ Regelungen enthält, ein unvollständiges Rahmenabkommen darstellt und/oder „Menü-Charakter“ annimmt.

Zunehmende Bedeutung gewannen in den letzten Jahren von unten nach oben laufende Prozesse der „unautorisierten Dezentralisierung“, u. a. Unternehmensvereinbarungen, welche Bestimmungen des Branchenkollektivvertrags verletzen, und Produktivitätspakte auf Unternehmensebene über Themen, welche im Branchenkollektivvertrag nicht geregelt sind.

Hinzu kommen strukturelle Faktoren und Anpassungsreaktionen von Unternehmen, welche die Branchenkollektivverträge unter Druck setzen:

- > die Tertiärisierung der Volkswirtschaften, denn im Dienstleistungssektor ist der Organisationsgrad der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände niedriger und auch der Deckungsgrad der Kollektivverträge geringer;

- > die Aufspaltung von Großkonzernen in rechtlich selbstständige Teilgesellschaften, die außerhalb der etablierten Branchenkollektivverträge stehen;

- > die Ausgliederung und Privatisierung verstaatlichter Unternehmen, für die Gleiches gilt;

- > die Diversifikation von Großunternehmen über Branchengrenzen hinweg (z. B. universelle Finanzdienstleister);

- > zunehmende Interessenunterschiede zwischen Großunternehmen einerseits und KMU andererseits.

Die wichtigste Ursache für die schleichende Erosion der Branchenkollektiv-

verträge liegt jedoch zweifellos in der Machtverschiebung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zugunsten letzterer als Folge von hoher Arbeitslosigkeit, internationaler Marktintegration und Globalisierung. Waren die Arbeitgeber in den Zeiten der Vollbeschäftigung daran interessiert, die Betriebssphäre zu neutralisieren, um eskalierende Lohnforderungen (*leap-frogging*) der Gewerkschaften bzw. der Belegschaftsvertretungen zu verhindern, so forcieren sie heute die Verlagerung von Verhandlungskompetenzen von der Branchen- auf die Unternehmens- oder gar die Betriebsebene, weil sie in schwach organisierten Unternehmen Konzessionen durchsetzen können.

Die Mehrheit der Arbeitgeber wünscht eine Reform der Branchenkollektivverträge, insbesondere eine kontrollierte Dezentralisierung von Kompetenzen, aber nicht die Abschaffung. Eine Minderheit allerdings tritt für Kollektivverhandlungen auf der Unternehmens- oder Betriebsebene oder überhaupt für die Individualisierung der Lohn- und Arbeitszeitregelung etc. ein. Diese Minderheit, die vorwiegend aus dem Dienstleistungssektor stammt, reicht aus, um den langsamen Prozess der unautorisierten Dezentralisierung in Gang zu halten oder zu beschleunigen.

Das gegenwärtig bestehende europäische Mehr-Ebenen-System der Arbeitsbeziehungen stellt mithin keineswegs einen Endzustand dar, sondern ist ständig im Fluss. Es ist aus informellen und graduellen Entwicklungen, aber auch aus überlegter Schaffung von Institutionen (z. B. Sozialer Dialog, Europäischer Betriebsrat) entstanden. Impulse gingen dabei sowohl von oben nach unten (von einer hierarchisch übergeordneten Ebene zu einer unter-

geordneten) als auch von unten nach oben aus, von der europäischen Ebene auf die nationale und umgekehrt. Die Zukunft des Mehr-Ebenen-Systems erscheint offen: „Complexity, uncertainty and instability look set to be the defining characteristics for the foreseeable future, with considerable scope for policy makers and practitioners to exert influence on future directions.“ (S. 26)

Welche Einflüsse könnten vom EU-Beitritt der ostmitteleuropäischen Länder ausgehen? Die Relation zwischen Ländern mit unternehmensübergreifenden Kollektivverhandlungen als dominanter Verhandlungsmodus und jenen, wo überwiegend oder ausschließlich Kollektivverhandlungen auf Unternehmensebene geführt werden, verschiebt sich dadurch zugunsten letzterer. Lediglich in Slowenien (gesamtwirtschaftliche Ebene) und in der Slowakei (Branchenebene) herrschen unternehmensübergreifende Vereinbarungen vor, in Ungarn bestehen Branchenkollektivverträge in einigen Bereichen. In der erweiterten EU bildet Großbritannien, wo eine unorganisierte Dezentralisierung der Kollektivverhandlungen stattfand, also nicht mehr die einzige Ausnahme von der Regel! Abgesehen von Slowenien und der Slo-

wakei liegt der Deckungsgrad der Kollektivverträge in den MOEL auf britischem Niveau (ca. ein Drittel) oder darunter, fehlen repräsentative Arbeitgeberverbände auf der Branchenebene und ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad sehr niedrig. Es besteht somit die Gefahr, dass die EU-Erweiterung dem europäischen System der Arbeitsbeziehungen einen Impuls in Richtung Amerikanisierung gibt: „The resulting spectre is of EU enlargement unravelling the balance between the cross-sector, sector and company levels that has evolved under the multi-level framework which EU integration has driven forward.“ (S. 305)

Zweifellos wird der vorliegende Band für alle Arbeitsbeziehungsforscher in den nächsten Jahren zur Standardliteratur zählen. Die thematische Ausrichtung macht ihn zu einer hervorragenden Ergänzung zu länderspezifischen Studien.

Michael Mesch

Anmerkung

¹ Visser, Jelle, *Beneath the Surface of Stability: New and Old Modes of Governance in European Industrial Relations*, in: *European Journal of Industrial Relations* 11/3 (2005) 301.

Wozu noch Gewerkschaften?

Rezension von: Oskar Negt,
Wozu noch Gewerkschaften?
Eine Streitschrift, Steidl Verlag,
Göttingen 2004, 175 Seiten, € 14.

Die im Deutschen Gewerkschaftsbund zusammengeschlossenen Gewerkschaften haben in den Jahren von 1991 bis 2003 mehr als ein Drittel ihres Mitgliederstandes verloren. Für Oskar Negt, durch Jahrzehnte im gewerkschaftlichen Bildungswesen tätig und von 1970 bis 2002 Soziologieprofessor in Hannover, ist dies ein Alarmzeichen und Anlass, unter Verwendung von Vorträgen aus den letzten Jahren eine Streitschrift zu verfassen, in der er den Gewerkschaften eine Analyse ihrer Situation unterbreitet und Antworten auf ihre Existenzfragen im beginnenden 21. Jahrhundert geben will.

Obwohl sich die Streitschrift an ein deutsches Publikum wendet, ist sie auch für österreichische Leser interessant. Einerseits ist so manches an Negts ausführlichen Analysen der Situation der Gewerkschaften auch für andere Länder als Deutschland relevant. Andererseits kann der aufmerksame österreichische Leser feststellen, dass Negt den Deutschen Gewerkschaften gerade im Organisationsbereich Maßnahmen empfiehlt, die der gängigen Gewerkschaftspraxis in Österreich weitgehend entsprechen. Vieles, was Negt in Deutschland kritisiert, gibt es dagegen bei uns (schon lange oder seit jeher) nicht.

Negt beginnt seine Analyse mit dem durchaus zutreffenden Hinweis darauf, dass die Gewerkschaften nicht die ein-

zigen Massenorganisationen sind, die unter einem Mitgliederschwund leiden. Er erwähnt spezifisch die Kirchen und die politischen Parteien. Alle im ideologisch-ideellen Feld agierenden Verbände sind zumindest in ganz Europa mit einem geringeren Interesse der Menschen konfrontiert. Viele Menschen finden sich im Spektrum der Angebote und in deren Konkurrenz ganz einfach nicht mehr zurecht, weswegen sie sich in diesen Bereichen in eine Art innerer Emigration begeben.

Das ist auch an der immer niedriger werdenden Wahlbeteiligung bei politischen Wahlen zu erkennen. Dies alles gilt nicht nur für Deutschland, sondern zumindest auch für das übrige Europa. Für die Gewerkschaften kommt noch erschwerend hinzu, dass sie traditionell ihre besten Organisationserfolge in Großbetrieben hatten und haben und dass die Zahl der Arbeitnehmer in diesen Großbetrieben in den letzten Jahren aus den verschiedensten Gründen deutlich zurückgegangen ist.

In Deutschland wird die Situation der Gewerkschaften noch dadurch verschärft, dass sie sich auch in ihren rechtlichen Grundlagen einem immer heftiger werdenden Großangriff der Unternehmer ebenso wie der mit diesen verbündeten Professoren und Medien gegenübersehen. Dabei wird vehement versucht, die Rechtsbasis der Gewerkschaften selbst ebenso wie die ihrer wichtigsten Instrumente wie Flächenkollektivvertrag und Streikrecht in Frage zu stellen.

Ausführlich befasst sich Negt in seiner Analyse mit den Folgen des heute praktizierten Primates von Rationalisierungen nicht nur in den Betrieben, sondern in allen Bereichen der öffentlichen Institutionen. Er weist darauf hin, dass in der Reformpolitik (der SPD) die Rationalisierung des Arbeitsmarktes

die einzige Strategie war, die der Arbeitslosigkeit zu Leibe rücken sollte, aber tatsächlich kein einziger Arbeitsplatz dadurch in der marktbezogenen Produktion neu geschaffen wurde.

Inzwischen haben sich Rationalisierung und betriebswirtschaftliches Denken in den Vernunftbegriff der Menschen eingeschlichen und bestimmen alles Denken und Handeln. Dazu kommt der grassierende Privatisierungswahn einer Gesellschaft, die alles über den Markt lösen will. Privatisierungen werden ebenso wie die Unterdotierung von Schulen und Universitäten auch mit Sparzwängen begründet. Die Entwicklung hat uns dahin geführt, dass wir es mit einem Kapitalismus zu tun haben, der von außen nichts mehr zu fürchten hat und demgemäß keine Barrieren und Beißhemmungen kennt.

Die Manager setzen sich über die Interessen ihrer Arbeitnehmer ebenso wie über jene der Gesellschaft insgesamt ungehemmt hinweg, finden aber nichts dabei, sich selber unter den verschiedensten Titeln enorme Gagen zu zuschanzen, was sie mit der hohen Verantwortung, die sie tragen, begründen. Wenn sie aber offenkundig versagen und entfernt werden müssen, besteht ihre Verantwortung darin, astronomische Abfertigungen zu kassieren. Einen Seitenhieb auf die Tätigkeit der professionellen Konsulentenfirmen, deren Beratungstätigkeit zu 80% auf die Legitimation von Arbeitsplatz einschränkungen, also auf Entlassungen und Rationalisierungen, ausgerichtet ist, lässt sich Negt nicht entgehen.

Allmählich wird der in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg aufgebaute Sozialstaat ausgehöhlt, obwohl dieser, wie Negt betont, das Fundament für die Demokratie darstellt. Als

Begründung dieser Politik muss auch die Globalisierung herhalten. Die Unternehmer versäumen nie, ihre Hinweise auf globale Konkurrenz mit der Drohung eines Standortwechsels zu verbinden. Negt lässt sich auch nicht mit dem viel zitierten Gesetz der komparativen Kostenvorteile abspeisen. Er weist darauf hin, dass bei diesen komparativen Vorteilen ohnedies der Gewinn eindeutig bei der größeren Wirtschaftsmacht liegt.

Er geht aber kaum darauf ein, dass innerhalb der einzelnen Länder die Vor- und Nachteile der Globalisierung unterschiedlich verteilt sind. In der globalisierten Welt muss der wenig qualifizierte europäische Arbeiter mit den niedrigen Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen seines Gegenübers in der dritten Welt konkurrieren – mit absehbaren Folgen. Inzwischen müssen sogar gut ausgebildete Europäer und Amerikaner mit ebenso gut ausgebildeten Indern (die noch dazu Englisch als Unterrichtssprache haben) und Chinesen konkurrieren. In Summe mag es durch die Globalisierung beiden Ländern besser gehen, aber viele einzelne Europäer werden sich dafür den niedrigeren Niveaus ihrer Konkurrenten aus der dritten Welt anpassen müssen.

In fast allen Industriegesellschaften des Westens nimmt die Polarisierung zwischen arm und reich laufend zu. Warum, fragt Negt, ist es so schwer, in unseren Gesellschaften zu einem öffentlichen Konsens darüber zu gelangen, den Reichtum so zu verteilen, dass alle Menschen ein angstfreies Dasein führen können?

Den Lösungsansatz für die Probleme der deutschen Gewerkschaften sieht Negt nicht darin, die traditionellen politischen Ansprüche über Bord zu werfen und schlagkräftige, auf die betrieb-

liche Realitäten bezogene Gewerkschaften zu schaffen, also praktisch auf ein System von Betriebsgewerkschaften überzugehen. Für ihn bleiben Gewerkschaften Verteidigungsorganisationen der sozial Schwächeren, die auch Absteiger schützen müssen und sich schon deswegen nicht an einem einzelnen Unternehmen orientieren können.

Die Bedeutung von Gewerkschaften wird aber erst recht unterstrichen angesichts der in umfangreichen Studien erwiesenen Tatsache, dass Arbeiter, die mit neuen Technologien arbeiten, eindeutig häufiger Gewerkschaftsmitglieder sind als Arbeiter, die mit konventioneller Technik umgehen. Vielleicht ist diese größere Organisationsbereitschaft darauf zurückzuführen, dass auch Rationalisierungsgewinner keine volle Anerkennung finden und auf kollektive Hilfe angewiesen sind. Gerade deshalb wäre es eine Fehlentwicklung die Gewerkschaftspolitik auf Lohninteressen zu verengen.

Dennoch solle man nicht übersehen, dass die immer kleiner werdenden Produktionsmittel zur Entflechtung der betrieblichen Großkomplexe führen und es den Menschen ermöglichen, ihre Arbeit dezentral – sogar in ihren Wohnräumen – auszuführen. Darum wird man diskutieren müssen, die gewerkschaftlichen Organisationsprinzipien neu auszurichten – auf den Betrieb einerseits und den Stadtteil beziehungsweise das Wohngebiet andererseits. Die Gewerkschaft wird den Menschen möglichst dorthin folgen müssen, wo sie sich tatsächlich aufhalten. Hier bedauert Negt die praktische Auflösung der DGB-Ortskartelle und die mangelhafte Beteiligung der Gewerkschaften an der Regional- und Kommunalpolitik. Auch die vielen (Bürger-)Initiativen und Interessengruppierungen der Men-

schen auf lokaler Ebene hält Negt für sinnvolle Anknüpfungspunkte für die gewerkschaftliche Arbeit.

Viel Raum widmet Negt der mangelhaften Verbindung von Betriebsräten und Gewerkschaften, die dem deutschen System eigen ist. Sie gibt den Unternehmern die zunehmend genützte Chance, direkt mit den Betriebsräten unter Umgehung der Gewerkschaften zu verhandeln. Dass er daher eine bessere Zusammenarbeit und größere Übereinstimmung zwischen Betriebsrat und gewerkschaftlichen Vertrauensleuten in den Betrieben und Gewerkschaften für notwendig erachtet, ist nicht weiter verwunderlich. Auch eine betriebliche Tarifpolitik in Ergänzung zum Flächenkollektivvertrag hält er für sinnvoll. Besonders betont er auch die Bedeutung der gewerkschaftlichen Bildungsarbeit.

Sehr viele Seiten widmet Negt dem Ausbau des kulturellen Mandates der Gewerkschaften, auf den er ganz besonderes Gewicht legt. Aber hier muss der Rezensent gestehen, dass er sich in dem Wust der verwendeten soziologischen Fachtermini nicht mehr auskennt. Einerseits versteht Negt unter Kulturinstituten Opern, Schauspielhäuser und Bibliotheken ebenso wie Schulen und Universitäten. Er ist ganz empfört, dass der Direktor der Ruhrfestspiele, die teilweise von den Gewerkschaften finanziert werden, entlassen wurde, weil die Festspiele nur 22.000 Besucher hatten.

Andererseits sagt er, wie die Menschen wohnen, essen und trinken, wie der Umgang mit Freunden und Feinden gestaltet wird, die Art zu leben und zu sterben, das sind Elemente von Kultur, und sie sind immer eine Frage der Klasse. In diesen Bereichen stellt er einen ausgesprochenen Mangel an gewerkschaftlich anerkannten Organisa-

tionsinitiativen fest. Die konkreten Handlungsvorschläge und vor allem die schlüssige Begründungen, warum diese den Gewerkschaften helfen sollen, hat der Rezensent allerdings nicht verstanden.

Beim politischen Mandat ist das Anliegen von Negt schon wieder einsichtiger. In der Politik müsse die moralische Dimension wieder eine zentrale Rolle spielen, was vielleicht in den letzten Jahren – angesichts der um sich greifenden betriebswirtschaftlichen Denkweisen – zu sehr vernachlässigt wurde. Für Negt sind die Gewerkschaften nicht zu viel, sondern zu wenig politisch aktiv. Auf den Konflikt zwischen dem DGB und Schröders SPD wird ausführlich eingegangen – bis der Leser diese Besprechung in Händen hält, werden deren Ergebnisse bereits als (für die SPD bittere) Wahlergebnisse vorliegen.

Insgesamt ist in der Streitschrift die Analyse wesentlich besser, als es die Lösungsansätze sind. Manches, was vor allem im organisatorischen Bereich von Negt empfohlen wird, machen wir in Österreich ohnedies. Wenn das vielleicht zu den Gründen für unsere doch weit mäßigeren Mitgliederrückgänge gehört, sollten sich die deutschen Gewerkschaften diese Vorschläge doch genauer ansehen.

Für eine Streitschrift, die Gewerkschaftsfunktionäre erreichen soll, werden viele, vermutlich zu viele soziologische Fachausdrücke verwendet, was die Verständlichkeit für den Nicht-Soziologen erheblich erschwert. Obwohl es Negt nicht wirklich gelingt, den deutschen Gewerkschaften einen überzeugenden Ausweg aus allen ihren Problemen zu weisen, ist das Buch allein wegen seines Analyseteiles durchaus lesenswert. Thomas Lachs

Unfreiwillige Arbeitslosigkeit

Rezension von: Michel De Vroey,
Involuntary Unemployment.
The Elusive Quest for a Theory,
 Routledge, London 2004,
 xvii + 296 Seiten, £ 75.

Seitdem Keynes seine „General Theory of Employment Interest and Money“ im Jahr 1936 veröffentlicht hatte, wurden der Inhalt und die Methoden dieses Buches diskutiert. Dabei wurden die zentralen Aussagen und die theoretischen Argumente verfeinert und präzisiert. Auf der einen Seite standen die sich in der einen oder anderen Art zum Keynes'schen Programm bekennenden Ökonomen, die Argumente für politische Eingriffe in die aggregierte Nachfrage suchten, auf der anderen Seite die gegenüber diesen staatlichen Eingriffen sehr skeptischen Wissenschaftler. Das Buch von De Vroey bietet eine Geschichte einiger Aspekte dieser Diskussion.

Der entscheidende Punkt dieses Buches ist, dass er einen zentralen Begriff der Theorie von Keynes, nämlich den von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, genau analysiert und damit einmal mehr nach den theoretischen Grundlagen der Theorie von Keynes und den späteren Keynesianern fragt. Er kommt dabei zu negativen Schlüssen. Allerdings ist bei ihm damit kein Verdikt über makroökonomische Stabilisierungspolitik impliziert. Seine Frage ist vielmehr, ob die Instrumente der modernen ökonomischen Theorie widerspruchsfrei die alltägliche Vorstellung von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit als einem brauchbaren Konzept davon zulassen.

Zum Unterschied von den Angriffen der Anti-Keynesianer beruht dieses Ergebnis nicht auf der Überzeugung, dass Märkte ohne Eingriffe so gut funktionieren, dass so etwas wie Arbeitslosigkeit als Problem für Wirtschaftspolitik nicht entstehen kann. Vielmehr fragt De Vroey, ob das Konzept von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit in dem von der modernen Ökonomie verwendeten theoretischen Rahmen der Wahlhandlung und Optimierung zureichend begründet werden kann. Das Buch ist eine Arbeit über Aspekte ökonomischer Theorie und ihrer Geschichte und nicht eines über Stabilisierungspolitik.

In den ersten Kapiteln wird das Problem dargestellt, nämlich welche Anforderungen ein Konzept von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit erfüllen muss. Daran schließen sich die theoriegeschichtlichen Teile, nämlich ob die Verwendung dieses Konzepts in den verschiedenen makroökonomischen Theorien diesen Anforderungen genügt. Das erste dieser Kapitel ist natürlich Keynes gewidmet, daran schließt sich die Diskussion der ersten keynesianischen Modelle, der Theorie des Ungleichgewichts, der Anti-Keynesianer und der modernen Neo-Keynesianer.

Gemäß De Vroey kann von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit im Kontext der Wirtschaftstheorie nur dann gesprochen werden, wenn eine Person plant, zum herrschenden Lohn in einer Periode zu arbeiten, dann aber während dieser Periode nicht beschäftigt ist. Das erlaubt zwei Interpretationen. Erstens, es gibt zwischen dem optimalen Plan und dem tatsächlichen Handeln (von De Vroey eher missverständlich als optimierendes Verhalten bezeichnet) eine Divergenz. Das allein ist aber nicht ausreichend für das Bestehen von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit im Sinne von Keynes und der seither laufenden Dis-

kussion. Individuelle Ungleichgewichte dürfen vielmehr darüber hinaus keine Marktanpassung hervorrufen, wobei dieser Mangel an Anpassung nicht auf institutionelle Gegebenheiten – gesetzliche Mindestlöhne, Gewerkschaften – beruhen darf. Es muss sich also um Marktgleichgewichte handeln. Die Frage ist, wie es im Rahmen einer Theorie, die alles Geschehen als Resultat individueller Wahlhandlungen erklärt, möglich ist, dass individuelle Ungleichgewichte mit gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichten vereinbar sind. Die zweite Möglichkeit ist, dass es sich wie etwa im Sinne der Theorie der impliziten Kontrakte (z. B. bei Azariadis) um individuelle Gleichgewichte handelt. Dann allerdings verliert, wie in dem Kapitel über implizite Kontrakte gezeigt wird, unfreiwillige Arbeitslosigkeit die Bedeutung, die sie bei Keynes hatte. Der Imperativ einer Nachfragepolitik kann bei der Erklärung von Arbeitslosigkeit durch implizite Kontrakte nicht ohne zusätzliche Annahmen gefolgt werden.

Dies hängt mit einer weiteren Unterscheidung zusammen, die De Vroey trifft. Charakterisiert man unfreiwillige Arbeitslosigkeit als einen Zustand, in dem bei herrschendem Lohn Arbeit Suchende keine Beschäftigung finden, oder aber als ein Marktgleichgewicht, das durch politische Eingriffe in die aggregierte Nachfrage in ein anderes Gleichgewicht übergeführt werden kann, das erstens höhere Beschäftigung aufweist und zweitens superior im Sinne von Pareto ist? Dieser Zustand einer Wirtschaft wird von De Vroey als dominierte Unterbeschäftigung bezeichnet. Es handelt sich dabei durchaus um unterschiedliche Fragestellungen. In der ersteren Vorstellung von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit ist diese der Ausgangspunkt der Analyse, an die

sich die Frage knüpft, ob sie durch eine politisch induzierte Erhöhung der Nachfrage gesenkt werden kann. Nimmt man die zweite Definition, nämlich die eines Gleichgewichts mit Unterbeschäftigung, so ist die theoretische Frage: Gibt es in diesem Gleichgewicht Arbeitslosigkeit im Sinne der ersten Definition?

Im Kapitel über Keynes wird gezeigt, dass im zweiten Kapitel der *General Theory* das erste Kriterium verwendet wird, ab dem dritten Kapitel aber das zweite Kriterium. Für Keynes fielen die beiden Kriterien zusammen. Jedenfalls benötigt man für eine Vorstellung von Unterbeschäftigung ein Konzept von Vollbeschäftigung, um die Differenz als Arbeitslosigkeit bezeichnen zu können. Das wiederum setzt spezifische Theorien voraus. Insbesondere für die neoklassischen Theorien, die ja um eine mikroökonomische Begründung bemüht waren, zeigt der Autor, dass es zwar teilweise gelingt, unfreiwillige Arbeitslosigkeit im ersten Sinne als Resultat des Modells zu generieren, dieses aber nicht Unterbeschäftigung aufweist. Dies gilt nicht nur für die Theorie der impliziten Kontrakte, sondern etwa auch für die Theorie der Effizienzlöhne und der Erklärung von Arbeitslosigkeit in Modellen monopolistischer Konkurrenz.

Noch eine begriffliche Unterscheidung ist zu treffen: Arbeitslosigkeit und Rationierung am Arbeitsmarkt. Es gibt nämlich auch andere Formen von Rationierungen am Arbeitsmarkt als die der Arbeitslosigkeit, nämlich die der Beschäftigung in einem Segment des Arbeitsmarktes, das nicht dem als Resultat des Optimierungskalküls präferierten entspricht. Auch hierbei ist die Unterscheidung zwischen dem optimalen Plan und der tatsächlichen Handlung von Bedeutung. Wenn jener

nicht realisiert werden kann, so besteht die Möglichkeit, in einem für den Akteur schlechteren Marktsegment Beschäftigung zu finden. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit muss sich vor allem am Arbeitsmarkt für unqualifizierte Arbeitskräfte zeigen. Dieser Aspekt ist wichtig für jene neo-keynesianischen Modelle, die einen hierarchisch strukturierten Arbeitsmarkt annehmen, wobei für den Markt mit den schlechteren Optionen Markträumung angenommen wird.

Alle diskutierten Theorien haben eines gemeinsam: Sie treffen jeweils spezifische Annahmen und – sieht man von Keynes ab – schreiten dann rasch zur formalen Darstellung zur Gewinnung der Resultate fort. Die Analyse von De Vroey untersucht hingegen genauer die institutionellen Annahmen der Theorien. Es geht nicht um eine vermeintliche Realität der Marktwirtschaft, vor allem des Arbeitsmarktes, die möglicherweise ganz anders ist, als in den Modellen angenommen, sondern um die Frage, welche Annahmen über die Arbeitsweise der Märkte getroffen wurden und welche Auswirkungen dies für die Theorie hat.

Zunächst werden zentralisierte Märkte den dezentralisierten gegenübergestellt. In ersteren wird eine Institution vorausgesetzt, über die alle Käufe und Verkäufe abgewickelt werden. Der Preis ist immer öffentlich. In der Realität kommen Börsen dem am nächsten. Die Vorstellung von Walras mit dem Auktionator ist wohl das klassische Modell, diese Art des Marktgeschehens zu erfassen. Es gibt keine Handlung außerhalb des Gleichgewichtes. Diese Vorstellung liegt den meisten ökonomischen Theorien zu Grunde. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit – zum Unterschied von Unterbeschäftigung – kann damit nicht modelliert werden, da ja erst dann Verträge ge-

schlossen werden, wenn alle Teilnehmer am Markt im Gleichgewicht sind. Ein Marktgleichgewicht setzt notwendigerweise das Gleichgewicht für alle Akteure voraus. Theorien, die die Möglichkeit von Beschäftigungspolitik im Rahmen Neo-Walrasianischer Modelle untersuchen, können daher nicht unfreiwillige Arbeitslosigkeit annehmen. Das trifft für die Theorien von Patinkin, von Clower, von Leijonhufvud und der späteren Ungleichgewichtstheorie zu. Lucas hatte es natürlich leicht, mit dieser Vorstellung Nachfragepolitik abzulehnen.

Bei dezentralen Märkten hingegen finden Käufe und Verkäufe in bilateralen Aktionen statt. De Vroey bezieht sich dabei auf die Darstellung des Marktgeschehens bei Marshall. Der Unterschied zwischen Walras und Marshall liegt für ihn nicht primär in der Unterscheidung von allgemeinem und partiellem Gleichgewicht, sondern in der Wirkungsweise der Märkte. So wird etwa im Kapitel über Keynes gezeigt, dass dessen Theorie die Frage des allgemeinen Gleichgewichts behandelt. Dies erfolgt aber nicht in den Konzepten von Walras, sondern in denen von Marshall.

Für dieses Modell muss freilich extra spezifiziert werden, wodurch die Verbindung zwischen den einzelnen Transaktionen hergestellt wird. Schließlich finden sie, anders als in walrasianischen Modellen, voneinander separiert statt. Für die Etablierung des Gleichgewichts wird von Marshall die Annahme der vollkommenen Information getroffen. Nur so kann gesichert werden, dass alle Transaktionen zum gleichen Preis stattfinden. Diese Annahme ist in walrasianischen Modellen im Grunde genommen redundant. De Vroey betont, dass Marshall stärkere Informationsannahmen treffen muss als Wal-

ras. Er muss nämlich annehmen, dass jeder Akteur alle Informationen über die Angebots- und Nachfragefunktionen aller anderen Akteure hat, während es bei Walras genügt, dass der Auktionator diese Informationen hat.

In einer Hinsicht allerdings erlaubt das Marshall'sche Konzept mehr Spielraum zur Analyse von Arbeitslosigkeit, nämlich durch die Unterscheidung von normalem Gleichgewicht und Marktgleichgewicht. In Ersterem hat kein Marktteilnehmer einen Anreiz, das Verhalten in der nächsten Periode zu ändern. Akteure sind in ihrem Gleichgewicht. Marktgleichgewicht hingegen heißt nur, dass der Markt am Markttag geräumt wird. Wenn nun Akteure nicht die in ihrem optimalen Plan bestimmte Position haben, handelt es sich nicht um ein normales Gleichgewicht. Die Akteure sind nicht in ihrem individuellen Gleichgewicht, und es kann zu Änderungen kommen.

Die ersten Kapitel des Buches, in denen die konzeptuellen Fragen analysiert werden, und das Kapitel über Keynes sind gut verständlich, und sie zeigen, dass genaue Darstellungen der Wirkungsweise der von der Theorie angenommenen Institutionen von Bedeutung sind. Die späteren Kapitel sind für Kenner der darin diskutierten Theorien ebenfalls gut verständlich. Es handelt sich um Theoriegeschichte im besten Sinn des Wortes. Es wird die Entwicklung einer theoretischen Fragestellung als ein Fortschreiten dargestellt. Ich vermute aber, dass die Kenntnis manche der behandelten Theorien, etwa der neo-walrasianischen Ansätze und der Ungleichgewichtstheorie aus den 60er und 70er Jahren, heute nicht weit verbreitet ist. Ohne diese Kenntnis sind die entsprechenden Kapitel nicht wirklich verständlich.

Es ist jedenfalls zu hoffen, dass die

Diskussion der in dem Buch behandelten Fragen nicht auf den Kreis der Ökonomen beschränkt bleibt, der Interesse an der Geschichte der Theorie hat, sondern auch jene sich daran beteiligen, deren Interesse an Wirtschaftstheorie von den Fragen der Wirtschaftspolitik bestimmt ist. Zu wichtig ist das Thema der Arbeitslosigkeit. Deren theoretische Erklärungen sind, wie von De Vroey gezeigt wird, sehr unbefriedigend. Das hat Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik.

Der Begriff der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit ist jedenfalls normativ belastet. Er wurde von Keynes eingeführt gegen die Vorstellung der älteren Theorie, nämlich dass es den Arbeitslosen jederzeit möglich wäre, eine Arbeit zu finden, wenn nur der Lohn entsprechend sinkt. Diese auch von anti-keynesianischen Ökonomen vertretene Auffassung ist in trivialer Weise richtig: Jede/r Arbeitslose kann zu einem Lohn von null Beschäftigung finden, ohne dass der Lohn der bis dahin Beschäftigten sinkt, etwa durch die Bereitschaft, in einem privaten Haushalt anwesend zu sein und einfache Tätigkeiten auszuüben. Da – um ein Wort Marshalls zu gebrauchen – die Welt keine Sprünge macht, wird auch bei einem sehr kleinen Lohn für diese Personen die Arbeitslosigkeit kaum größer als null sein.

Es wird aber kaum jemandem einfallen, eine Person nicht als arbeitslos zu bezeichnen, die keinen anderen Arbeitsplatz findet als in einem privaten Haushalt zu einem Lohn kaum größer als null. Dies nicht aus einem spezifischen Verständnis der ökonomischen Theorie, sondern auf Grund einer normativen Vorstellung: Eine Arbeit zu einem Lohn fast null ist nicht zumutbar. Den Forschungsprogrammen der Anti-Keynesianer zufolge soll der Lohn nicht auf null sinken, sondern kleine Verän-

derungen der Lohnhöhe, geringe Lockerungen des Arbeitsrechtes sollen große Veränderungen auf den Arbeitsmärkten auslösen können.

Es ist schon merkwürdig: Obwohl Arbeitslosigkeit ein zentrales Thema der Wirtschaftstheorie und der Wirtschaftsforschung ist und obwohl die Ökonomie um die Wichtigkeit von Preisen für die auf einem Markt gehandelten Mengen weiß, so gibt es wenige Analysen im Rahmen der ökonomischen Theorie über die Preisbildung auf den Arbeitsmärkten. Man beachte etwa folgende Tatsachen: Arbeitsverträge werden überwiegend nicht von Arbeit Suchenden abgeschlossen, sondern sind Verlängerungen bestehender

Arbeitsverträge, in denen Renten neu verteilt werden. Wenn diese Renten für die eine oder andere Seite zu gering ist, so dauert es längere Zeit, bis Mengenreaktionen einsetzen, die die bestehenden Arbeitsplätze betreffen. Das lässt sich schwer mit Vorstellungen von periodisch erneuerten Marktgleichgewichten erfassen. Die Lohnbildung wird der politischen Ökonomie der Arbeitsmärkte überlassen, die wenig Verbindung mit der modernen Ökonomie eingeht. Es ist zu hoffen, dass das Buch von De Vroey eine Anregung ist, die Fragen der Lohnbildung auch im Rahmen der ökonomischen Theorie verstärkt zu beachten.

Peter Rosner

Egon Matzner, der optimistische Sisypheus

Rezension von: Günther Chaloupek,
Arne Heise, Gabriele Matzner-Holzer,
Wolfgang Roth (Hrsg.), *Sisyphus als
Optimist – Versuche zur zeitgenössischen
politischen Ökonomie – In Memoriam
Egon Matzner*, VSA-Verlag, Hamburg
2005, 420 Seiten, € 26,80.

Egon Matzner, der im Herbst 2003 völlig überraschend aus dem Leben gerissen wurde, war – wie die Herausgeber am Ende des Bandes in ihrer Würdigung treffend bemerken – „... einer gängigen beruflich-geistigen Gruppe (...) nur schwer zuzuordnen, denn er verstand sich als sozioökonomischer Forscher mit Blick auf die Gesamtheit der Verhältnisse in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Auch in der Wissenschaftstheorie, Philosophie, Literatur und Kunst suchte und fand er Gesprächspartner und inhaltliche Fundierung. Darüber hinaus war er ein gesellschaftskritischer Denker und ein eminent politisch denkender Mensch“ (S. 412).

Es ist den Herausgebern gelungen, genau diesen Charakter im vorliegenden, ebenso mühe- wie liebevoll zusammengestellten Werk widerzuspiegeln. Dieses will keine Rückschau auf Matzners Werk sein, sondern es versteht sich zu Recht als Kaleidoskop, das Denkanstöße zu der enorm breiten und vielschichtigen Themenpalette präsentiert, welche Matzner behandelte, wobei sich in den Beiträgen auch der Humanismus und der oft unbequeme kritische Geist Matzners wiederfinden.

Naturgemäß ist es unmöglich, hier auf alle 23 Beiträge im Detail und kritisch einzugehen. Vielmehr soll die stichwortartige Darstellung des vielfältigen Themenspektrums einen Anreiz liefern, zwecks ausführlicherer Lektüre zu diesem Buch zu greifen.

Eingangs behandeln Gernot Grabher („The socio-economics of projects: a kaleidoscopic view on temporary organizations“) und Frantisek Novosad („On boundaries and bounds in modernity“) grundlegende wissenschaftspolitische und philosophische Themen. Helfried Bauer kritisiert in seinem Beitrag, dass bei allen Fortschritten bei der Modernisierung des öffentlichen Sektors („NPM“) das öffentliche Finanzmanagement weitgehend ausgespart geblieben ist, und er präsentiert entsprechende Reformansätze, konzentriert auf Finanzausgleichssystem und öffentliches Rechnungswesen.

Thematisch verwandt dazu ist Malcolm Sawyers Analyse der „Private Finance Initiative“ als signifikantes Element des „Dritten Weges“ der Wirtschaft Großbritanniens, welche die Finanzierung und Errichtung von Projekten in Sektoren wie Gesundheit, Erziehung, Transport oder Verteidigung durch private Unternehmen umfasst, die dann von der öffentlichen Hand geleast werden. Er kommt zu dem Schluss, dass die davon erhoffte Entlastung der öffentlichen Hand nur kurz- und mittelfristig eintritt, und auch dies vorwiegend nur aus buchhaltungstechnischen Gründen, während langfristig eher eine Belastung zu erwarten sei. Darüber hinaus zeigt eine detaillierte Bewertung der Risikokosten, dass traditionelle öffentliche Investitionen sogar kostengünstiger seien. Weiters wird die behauptete größere Effizienz in Frage gestellt, da diese in der Regel durch Androhung von Pönalen erzwungen

wird, was aber prinzipiell genauso bei traditionellen öffentlichen Investitionen gehandhabt werden könnte.

Kazimierz Laski und Roman Römisch befassen sich mit dem Zusammenhang von Wachstum und Sparen in den USA auf Basis der Theorie der effektiven Nachfrage. Die generellen von dieser Theorie postulierten Zusammenhänge werden für den Zeitraum 1960-2003 ebenso bestätigt wie der Einfluss der Aktienpreise auf die Sparneigung und damit das BIP-Wachstum. Eine Rezession sei durch die sinkende Investitionsneigung und wegen der – aufgrund der schwächeren *Performance* der Aktienmärkte – steigenden Sparneigung nicht auszuschließen.

Stephan Schulmeister zeigt in einem Vergleich der wichtigsten makroökonomischen Indikatoren, dass die Wachstumsdifferenzen zwischen USA, Deutschland und dem übrigen Euro-raum seit 1990 wesentlich auf Faktoren zurückzuführen sind, welche in der dominierenden neoliberalen Sicht ausgeblendet werden, nämlich auf Schwankungen von Aktien-, Wechselkursen und Rohstoffpreisen, auf die Wirkung von Geld- und Fiskalpolitik sowie die Wirkung der Politik auf Einkommensentwicklung, Vertrauen und damit auf die Konsumnachfrage. Deshalb seien auch traditionelle zeitgeistige Diagnosen wie etwa zu hohe Lohnkosten und zu hohes Regulierungsniveau und daraus abgeleitete Therapien essenzielle Elemente der Krise selbst und nicht ihrer Überwindung.

Günther Chaloupek erörtert die Hintergründe des politischen Kurswechsels in Österreich ab dem Jahr 2000, welcher eine deutliche Schwächung der traditionellen Rolle der Sozialpartner beinhaltete, und er stellt die Strategien der Regierung und von Teilen des Unternehmerlagers zur Schwä-

chung der Arbeitnehmer und ihrer Interessenvertretungen dar. Er kommt zu dem Schluss, dass mit einer solchen Politik der Umverteilung der politischen Kräfte die gravierendsten Probleme der heimischen Wirtschaft wie Nachfrageschwäche und Arbeitslosigkeit nicht erfolgreich bewältigt werden können. Eine dazu notwendige Reaktivierung der Sozialpartnerschaft und damit ihrer Stabilisierungs- und Kostensenkungs-funktion sei aber unter einer ÖVP-FPÖ (bzw. BZÖ)-Regierung nicht zu erwarten. Auch eine von manchen als Kompromisslösung gesehene „Sozialpartnerschaft *light*“ oder „*just-in-time*-Sozialpartnerschaft“ (punktueller, themenbezogene Zusammenarbeit ohne das Fundament eines umfassenden gemeinsamen Verständnisses über makroökonomische Zusammenhänge) wäre bloß ein Zwischenstadium im Übergang zu einer Konfrontationsgesellschaft.

Peter Unterwiesing beschreibt die Herausforderungen für die in einer weitgehend neoliberalen Welt in die Defensive gedrängten Gewerkschaften sowie einige der eingeschlagenen Gegenstrategien (hin zu einer Globalisierung mit einer sozialen Dimension à la IAO-Agenda) und auch (Teil-)Erfolge in dieser Richtung. Besonderes Augenmerk wird dabei der problematischen Rolle Chinas gewidmet. Im verhalten optimistischen Ausblick wird besonders auf die Notwendigkeit von Allianzen mit neuen Bewegungen mit ähnlichen Zielen verwiesen. Ähnlich plädiert Ferdinand Lacina in seinem Beitrag „für einen Kapitalismus mit menschlicherem Antlitz“, in welchem er die extremsten Perversionen des Turbokapitalismus und eine Vertrauenskrise als deren Konsequenz beschreibt.

Kurt W. Rothschild befasst sich mit dem Begriff des Wohlfahrtsstaates, an

dessen fast automatische Entwicklung man vor etwa einem halben Jahrhundert zu glauben begann, was aber spätestens vor etwa einem Vierteljahrhundert revidiert werden musste. Rothschilds Analyse des Zusammenspiels von objektiven Rahmenbedingungen sowie Motiven und Handlungen von Menschen und Institutionen kommt zu wenig optimistischen Perspektiven bezüglich einer Rückkehr zur wohlfahrtsstaatlichen Zielsetzung, vor allem dadurch, dass im Kräftedreieck Kapital-Arbeit-Staat eine dramatische Machtverschiebung hin zum transnationalen Kapital- und Finanzsektor stattfand.

Arne Heises Auseinandersetzung mit den Ursachen der Entwicklung der deutschen Sozialdemokratie in einem zunehmend fernseh- und eventgesteuerten Umfeld kommt unter dem Titel „Das Ende der Sozialdemokratie?“ zu ähnlich wenig euphorischen Schlussfolgerungen, obwohl er alternative Handlungsoptionen wie präzisere ideologische Positionierung (Etablierung einer „Marke“) und entsprechende Übersetzung in Regierungshandeln anzubieten hätte, welche allerdings in der mediengesteuerten Gesellschaft nur schwer durchsetzbar seien. Somit verbleibt Heise die vage Hoffnung, dass ein sozialdemokratisch initiiertes neues *Governance*-System in der EU zu einem postkeynesianischen Wohlfahrtsstaat führen könnte.

Birgit Mahnkopf beschreibt den Siegeszug einer angeblich alternativlosen Politik der marktgesteuerten Globalisierung, seit durch den Zusammenbruch des „Realsozialismus“ die Sozialdemokratie ihre Alchimistenrolle verloren hat, nämlich die Angst vor dem Kommunismus in sozialen Fortschritt umzumünzen. Im Mittelpunkt ihrer Erörterungen steht die programmatische Verschiebung in der Gerechtigkeitsde-

batte seit 1990, hin zu „Gerechtigkeit statt Gleichheit“ oder „Durch Ungleichheit zu mehr Gerechtigkeit“, wie auch der Titel ihres Beitrages lautet.

Auch Trautl Brandstaller kommt in ihrer Analyse „Sackgasse ‚Dritter Weg‘“ zu dem Schluss, dass die bislang von der Sozialdemokratie präsentierten Strategien gegen den globalisierten Kapitalismus, gegen die Entstehung einer neuen Klassenstruktur in der Ersten und Zweiten, gegen die Fortdauer von Hunger und Armut in der Dritten Welt und für neue Spielregeln für eine humanere Globalisierung nicht ausreichen werden, um ihren Bedeutungsverlust zu vermindern. Statt dem Dritten Weg sei ein Zweiter Weg, also eine echte Alternative zur aktuellen neoliberalen Politik gefordert.

Die europäische Wirtschaftspolitik ist das Thema Jörg Huffschmids. Er vermisst ein eigenständig europäisches Gesellschaftsmodell und diagnostiziert eine zunehmende Annäherung an das US-amerikanische Modell. Nicht die Zwänge der Globalisierung, sondern die Unfähigkeit und mangelnde Bereitschaft der Politik seien wesentliche Ursache für die deprimierende wirtschaftliche und soziale Lage in Europa. Der Mix aus exzessivem Marktradikalismus, einer restriktiven Makropolitik und strukturpolitischem Minimalismus (zu wenig Mittel für regionale Strukturpolitik) führt zu Ergebnissen, die nicht dem Interesse der Mehrheit der Menschen entsprechen und zu dementsprechenden Akzeptanzproblemen führen.

Huffschmid präsentiert drei Ansätze zur Überwindung dieser problematischen Lage: (i) mehr Realismus bei den Regierungen, wenn diese erkennen, dass der bisherige Weg nationale Alleingänge provoziert und damit eines der Hauptziele des Neoliberalismus,

nämlich steigendes Gewicht der EU auf den Weltmärkten, bedroht; (ii) die Herausbildung einer Avantgarde von Mitgliedstaaten, die sich auf eine bessere Politik im Bereich der gesamtwirtschaftlichen Steuerung, der Sozial-, Struktur- und Regionalpolitik verständigen; (iii) die Verstärkung der politischen Opposition und von sozialen Bewegungen gegen eine Politik, durch die für zunehmende Teile der Gesellschaft so gut wie alle Seiten ihres materiellen und gesellschaftlichen Lebens prekär werden, was eine Verstärkung der Zusammenarbeit traditioneller Organisationen mit neueren Formationen bedingt.

Günther Schmid setzt sich kritisch mit der deutschen „Agenda 2010“ auseinander, wobei er Matzners „Idee Europa“ als Bezugspunkt nimmt. Der Außen- und Sicherheitspolitik gewidmet sind die nachfolgenden Beiträge von Monika Mokre und Sonja Puntcher Riekman über „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Wille und Wege“, von Gerald Mader über „Visionen einer europäischen Friedenspolitik“, von Lutz Unterseher über „Europe in Arms: Der militärische Aspekt einer Friedensmacht“ und – österreichbezogen – von Erwin Lanc über „Österreichs Außen- und Sicherheitspolitik, eine Restgröße?“.

Die Probleme, Konsequenzen und Zukunft der (Post-)Transformationsprozesse in mittel- und osteuropäischen Ländern sind Gegenstand der Beiträge von Joze Mencinger („Transition in eastern and central Europe – consequences and future“) und Jan Kregel („The making of global rules“). Heiner Flassbeck („Saving, investment, debt and the transfer problem“), Rune Skarstein („Economic development by means of free trade?“) und Amit Bhaduri („Emerging global rules and the

developing countries“) erörtern in der Folge Zusammenhänge zwischen Globalisierung und Entwicklung.

Elmar Altvater arbeitet die Notwendigkeit heraus, der scheinbar unpolitischen Ökonomie der Neoklassik eine „zeitgemäße internationale politische Ökonomie“ gegenüberzusetzen, indem Markt und Macht thematisiert und ihr widersprüchlicher Zusammenhang analysiert werden. Mit Hilfe der weltweiten Vielfalt von Bewegungen und Aktionen könnte eine große kritische polit-ökonomische Debatte dazu beitragen, der „Utopie einer Globalisierung mit menschlichem Maß“ näher zu kommen.

Abschließend entwerfen Maurice Bertrand („A new type of society“) und Chantal Mouffe („Towards a multipolar world order“) ihre Visionen neuer Gesellschaftsformen, bei Bertrand geprägt vom Streben nach Selbstverwirklichung und Kreativität, während bei Mouffe die Notwendigkeit des Übergangs von der aktuellen, unipolar US-dominierten zu einer multipolaren Weltordnung im Mittelpunkt steht. Seit dem 11. September 2001 scheint dieser Unipolarismus gestärkt worden zu sein, womit die Anstrengungen forciert werden müssen, für eine Anerkennung des pluralistischen Charakters der Welt einzutreten. Der Beitrag Europas zu einer demokratischeren und pluralistischeren Welt sollte daher in der Ausarbeitung eines zur USA alternativen Sozial- und Wirtschaftsmodells liegen.

Es liegt auf der Hand dass die verschiedenartigen Beiträge kein konsistentes Bild ergeben. Dies war von den Herausgebern auch gar nicht beabsichtigt. Jedenfalls weisen sie aber als gemeinsames Merkmal auf, nicht den bequemen Weg eingeschlagen zu haben und nicht im *Mainstream* zu schwimmen, getragen von der Über-

zeugung, dass es dringend notwendig ist, Lösungen für eine Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lage der überwiegenden Mehrheit der Weltbevölkerung zu entwickeln.

Natürlich ließen sich bei dieser Fülle zumeist unkonventioneller Beiträge zahlreiche Kritikpunkte zu einzelnen Thesen anführen und Widersprüche herausarbeiten. Doch auch dies ist dem Buch nicht anzulasten, sondern

es liegt in der Intention der Herausgeber, die es im Geiste Matzners als Plädoyer gegen die aktuelle und überhaupt jede ideologische Monokultur verstehen und als Beitrag für einen Diskurs, der heute notwendiger erscheint denn je. Es ist zu hoffen, dass diese wertvolle Fundgrube von originellen Denkanstößen einen breitestmöglichen Leserkreis findet, um so als Katalysator für diesen Diskurs wirken zu können.

Thomas Delapina

Wirtschaftspolitik unter (fundamentaler) Unsicherheit

Rezension von: Peter Mooslechner,
Helene Schuberth, Martin Schürz (Hrsg.),
Economic Policy under Uncertainty.
The Role of Truth and Accountability
in Economic Advice, Edward Elgar,
Cheltenham 2004, 322 Seiten, £ 69,95.

Dieses Buch geht auf einen *Workshop* zurück, der von der OeNB unter dem Titel „Truth in Economics – How Does Economics Relate to Social Reality?“ organisiert wurde. Die HerausgeberInnen, MitarbeiterInnen der OeNB, versammeln darin neben Aufsätzen von TeilnehmerInnen an diesem *Workshop* noch eine Reihe anderer Beiträge, die sich alle mit der Frage beschäftigen, was denn wohl die wissenschaftliche Validität wirtschaftspolitischer Expertise unter Bedingungen von (fundamentaler) Unsicherheit begründe. Dass eine führende wirtschaftspolitische Institution ein solches Thema zum Gegenstand wissenschaftlichen Nachdenkens macht, verdient Respekt, weil damit angestrebt wird, nicht nur das eigene Tun und Handeln selbstkritisch zu reflektieren, sondern auch eine über die Grenzen der eigenen Institution hinausgehende (wissenschaftliche) Öffentlichkeit in diesen Reflexionsprozess einzubinden.

Das Buch wird durch einen Beitrag eines der zur Zeit führenden ökonomischen Methodologen, Uskali Mäki, eingeleitet, der unterschiedliche Konzepte von „Wahrheit“ im ökonomischen Diskurs auffindet. Die Unterschiedlichkeit der Konzepte spielt für ihn jedoch keine zentrale Rolle, da es ihm auf die

Identität relevanter „*Truth-Bearers*“ (etwas, das sowohl falsch als auch wahr sein kann) und „*Truth-Makers*“ (etwas, das einen „*Truth-Bearer*“ als wahr setzt) ankommt. So erweist sich ein ökonomisches Modell („*Truth-Bearer*“) als wahr, wenn die tatsächlichen ökonomischen Verhältnisse („*Truth-Maker*“) ihm entsprechen. Umgekehrt erweist sich beispielsweise die Annahme effizienter Finanzmärkte als falsch, wenn Marktineffizienzen gegeben sind. Das heißt für Mäki jedoch nicht, dass falsche Annahmen immer unrealistisch sein müssten. Mit seinem „realistischen“ Konzept kritisiert Mäki eine andere führende ökonomische Methodologin, Deirde McCloskey, welche alle wissenschaftlichen Aussagen auf Rhetorik reduziert. Ohne McCloskey zustimmen zu wollen, möchte ich doch darauf bestehen, dass Mäkis „Realismus“ die Bedeutung der Sprache, der gewählten Begriffe und ihrer Verknüpfungen, die eine wissenschaftliche Theorie (ein Modell) ausmachen, unterschätzt.

Einen mit großer lebens- und wissenschaftspraktischer Erfahrung ausgestatteten Artikel steuert Kurt Rothschild bei. Er legt Wert darauf, dass man bezüglich Wahrheit bzw. Ehrlichkeit im wissenschaftlichen Beratungsprozess skeptisch bleiben soll. Wissenschaftliche Standards können durch „Experten“ leicht verletzt werden, wenn die Politiker diese Wahrheit gar nicht hören wollen. So bleibt wissenschaftliche Beratung immer etwas Prekäres, durch Unzulänglichkeiten Charakterisiertes, das zwar verbessert werden, jedoch niemals zu endgültigen Wahrheiten führen kann.

Einige nicht uninteressante Aufsätze in der vorliegenden Anthologie wurzeln in der Tradition des „Pragmatismus“, der auf Peirce und Dewey zurückgeht. Im Gegensatz zum Positivismus Pop-

pers, der sich auf faktische Wahrheit bzw. Objektivität bezieht und skeptisch gegenüber der Berücksichtigung von Werthaltungen ist, argumentiert beispielsweise der „Pragmatiker“ James Bohman für die Einbeziehung multiperspektivischer Institutionen und Überlegungen. Eine sich ihren Aufgaben bewusste Demokratie („*deliberative democracy*“) muss notwendigerweise ihre pluralistisch-normative Basis geltend machen. Bohman versucht ein Konzept einer demokratischen Forschung zu entwickeln, das in der Lage wäre, unterschiedliche Gruppen mit unterschiedlichem Problemlösungswissen auszustatten. Keine demokratische Institution kann den Anspruch erheben, umfassend genug zu sein, um Probleme wirksam lösen zu können. Ein dezentralisiert institutionalisierter Diskurs über Probleme und ihre Lösungsmöglichkeiten könnte dann auch zu einer „innovativen Demokratisierung“ führen. Ich muss gestehen, dass ich Bohmans Ansatz für nicht gänzlich ausgereift halte, jedoch bringt er für mich jedenfalls theoretisch Neues und weiter Verfolgungswertes.

Für Roger Backhouse haben sich methodologische Überlegungen im Spannungsfeld von Anforderungen der Philosophie (Wissenschaftstheorie) und der politischen Praxis zu bewähren. Er bestreitet die überlicher Weise von akademischen Ökonominen behauptete Vorherrschaft der abstrakten Theorie über die Politik. Man sollte intensiver die konkreten Praktiken von Wirtschaftspolitikern studieren, um besser zu verstehen, wie ökonomische Ideen in die Politik Eingang finden.

Helene Schuberth geht auf die Tendenz orthodoxer Ökonominen ein, das Problem der Verantwortlichkeit von Wirtschaftspolitikern für das, was sie tun, zu unterschätzen bzw. gar nicht ins

Blickfeld zu heben. Durch das Aufstellen „optimaler“ wirtschaftspolitischer Regeln, beispielsweise in der Inflationsbekämpfung, werden politische Entscheidungsträger quasi in die Rolle rein funktionaler Regelerfüller gedrängt, was vor allem unter der Bedingung Knight'scher Unsicherheit nachvollziehbar absurd erscheint.

Martin Schürz beschäftigt sich mit der Frage, ob und in welcher Weise philosophische Wahrheitskonzepte für die Rechtfertigung wirtschaftspolitischer Forderungen eine Rolle spielen. Wenn zum Beispiel Ökonominen einen „plausiblen“ Vorschlag unterbreiten, dann sollte man diese Plausibilität dekonstruieren, das dahinter liegende Wahrheitskonzept explizit machen. Die Forderung nach epistemischer Reflexivität sollte dann in der Lage sein, den wirtschaftspolitischen Blick zu erweitern, mögliche Alternativkonzepte (mit einer anderen Episteme) bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen ebenso zu berücksichtigen.

Peter Mooslechner behandelt in seinem Beitrag zwei wissenschaftstheoretische Größen, Kuhn und Popper. Für beide gilt, dass die konkrete wirtschaftswissenschaftliche Forschung von ihnen höchstens geringfügig beeinflusst wurde und wird. Besonders die ökonometrische Forschung hat ihre eigene methodologische Basis herausgebildet. Jedoch hat die hauptsächlichliche Anwendung ökonometrischer Modelle gemäß Mooslechner dazu geführt, die Kluft zwischen methodisch rigoröser Forschung und der realen Welt zu vergrößern. Um diesen Prozess umzukehren, fordert der Autor als wichtigsten Schritt die Einbindung des fokussierten Problems in sein historisch entstandenes Umfeld.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass alle Beiträge in diesem

Buch mehr oder weniger zeigen, dass die positivistische Wissenschaft keinesfalls in der Lage ist, die komplexen (wirtschaftspolitischen) Probleme der Gegenwart in den Blick zu bekommen, geschweige denn zu bewältigen. Die HerausgeberInnen favorisieren explizit eine pragmatische Herangehensweise,

die auch demokratiepolitische Fragen nicht außer Acht lässt (vgl. auch die Bemerkungen über Bohman). So empfehle ich dieses Buch all jenen, die über den eigenen Tellerrand hinausblicken möchten, um ihr eigenes Denken und Tun kritisch zu reflektieren.

Reinhard Pirker



Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft

Register zu

93

„Wirtschaft und Gesellschaft“ 1987-2004 und
„Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“

AK
Wien

Ein kostenloses Exemplar des Registerbandes kann bestellt werden bei: irene.ziegler@akwien.at

Das Schicksal von Menschen und Volkswirtschaften

Rezension von: Jiří Kosta,
Die tschechische/tschechoslowakische
Wirtschaft im mehrfachen Wandel,
Lit Verlag, Münster 2005, 312 Seiten,
€ 29,90.

Der Besprechung dieses Buches sollte eine Schilderung des Schicksals seines Autors vorangehen, weil dieses auch exemplarisch für das vergangene Jahrhundert erscheint. Jiří Kosta wurde in das wohlhabende Prager jüdisch-deutsche Bürgertum hineingeboren, also in eine Schicht, die zur Elite des tschechoslowakischen Staates zählte. Die deutsche Okkupation riss ihn aus dem Studium und warf ihn ins KZ. Er überlebte, und seine Erfahrungen führten ihn nicht nur zum Tschechentum, sondern auch zu einem Engagement für die KPC. Das sollte freilich nicht verhindern, dass er sich alsbald im Gefängnis wiederfand.

Erst die relative Liberalisierung der späteren sechziger Jahre ermöglichte ihm einen Projektaufenthalt in Österreich im WIFO. Die Ereignisse von 1968 ließen es ihm geraten erscheinen, im Westen zu bleiben. Er fand zunächst eine Anstellung in München, wurde aber auf Grund seiner Studien als Professor an die Universität Frankfurt berufen, wo er bis zu seiner Emeritierung erfolgreich wirkte.

Der vorliegende Band stellt insofern eine Summa seiner Arbeiten dar, als darin im Laufe seiner Tätigkeit verfasste Aufsätze gesammelt sind, die sich freilich gut zu einer Darstellung der tschechoslowakischen Wirtschaftsentwicklung zusammenfügen. Im Vorwort

weist Kosta auch auf ein biographisches Element seiner Studien hin, als sie einen Wandel seiner Auffassungen dokumentieren. Vertrat er zunächst noch den Gedanken eines „Dritten Weges“ zwischen Kapitalismus und Sozialismus, bewogen ihn Erfahrung wie Forschung allmählich, diese Position zu revidieren. Auch aus diesen persönlichen Gründen scheint Kosta in hohem Maße dafür qualifiziert, die Entwicklung der tschechoslowakischen Wirtschaft darzustellen.

Ein viel versprechender Beginn

Als die Tschechoslowakei 1918 entstand, boten sich ihr bedeutende Entwicklungsmöglichkeiten. Das Land hatte den größten Teil der Industrie des Habsburgerstaates geerbt – freilich auch die überwiegend agrarisch strukturierte Slowakei. Die Wirtschaftspolitik machte von den gebotenen Möglichkeiten Gebrauch. Zum Unterschied von den meisten übrigen Nachfolgestaaten gelang ihr die Währungsstabilisierung schon 1919. (Dieser Erfolg hätte eine etwas umfassendere Würdigung verdient.) Und in den zwanziger Jahren wuchs die CSR rascher als viele andere europäische Industriestaaten. Die Weltwirtschaftskrise erfasste sie auch etwas später, allerdings sehr stark, sodass es ihr nicht gelang, bis 1937 wieder das Niveau von 1929 zu erreichen.

Auch nach 1945 boten sich günstige Möglichkeiten: Die Kriegszerstörungen hielten sich in engen Grenzen, die Deutschen hatten in die Rüstungsbetriebe investiert. Bis zur kommunistischen Machtergreifung 1948 entwickelte sich in der CSR eine regulierte Marktwirtschaft. Auf Grund einer frühen Verstaatlichungswelle war der Staatssektor groß. Dem Land floss UNRRA-Hilfe zu, sodass 1946 das

tschechische Pro-Kopf-Einkommen doppelt so hoch lag wie das österreichische. Die Chance ging freilich rasch verloren.

Nach 1948 wurde die tschechoslowakische Volkswirtschaft relativ rasch in das System der sowjetischen zentralen Planwirtschaft übergeleitet. Dies führte zwar vorerst zu einem beträchtlichen Wachstum der Rohstoff- und Halbfertigwarenindustrie auf Kosten des privaten Konsums, in den sechziger Jahren stagnierte jedoch schon die gesamte Wirtschaft.

Dieser Umstand führte zu lebhaften Diskussionen unter den Nationalökonomern, wie das sowjetische System zu reformieren sei. Die Debatten verdichteten sich schließlich zu Reformprogrammen, wie jenem von Ota Sik, welches letztlich nicht wenig zum Prager Frühling beitrug.

Kosta legt dieses Konzept ausführlich dar und schreibt seiner ansatzweisen Verwirklichung von 1966 bis 1968 die Verbesserung der Wirtschaftsentwicklung in diesen Jahren zu. Gleichfalls ausführlich wird das tschechoslowakische Wirtschaftssystem in den siebziger und achtziger Jahren vorgestellt. Dieses brachte zwar tendenziell wieder eine Rückkehr zum sowjetischen Modell, angesichts der ins Auge springenden wirtschaftlichen Fehlentwicklung entstanden doch immer wieder Reformansätze, welche eine unbefohlene Annäherung an die Marktwirtschaft bewirkten.

In einer abschließenden Bewertung dokumentiert sich auch der eingangs zitierte Sinneswandel Kostas. Lässt der Artikel über das Reformkonzept Siks noch das Vertrauen des Autors in die Möglichkeit eines „Dritten Weges“ erkennen, beruht der Kommentar zu den späteren Veränderungsbemühungen auf der Einsicht, dass nur die umfas-

sende Einführung des Marktmechanismus Erfolgchancen verspreche.

Die Transformation

Mit der Wende 1989 stellte sich den ostmitteleuropäischen Staaten das gewaltige Problem, ihre Volkswirtschaften aus der sozialistischen Planung in die kapitalistische Marktwirtschaft überzuführen. Dazu wurden unterschiedliche Ansätze gewählt: „radikale“ und „graduelle“. Die tschechoslowakische Wirtschaft folgte unter dem Einfluss von Václav Klaus dem Ersteren. Kosta weist allerdings darauf hin, dass zwischen der Rhetorik dieses Politikers – „Kapitalismus ohne Attribute“ – und der tatsächlich befolgten Politik ein erheblicher Unterschied bestand. Auf dem Wege zur Marktwirtschaft wurden nicht nur soziale Aspekte selbstverständlich berücksichtigt, sondern es blieben auch viele Preise gebunden.

Der Autor schildert in einer 1999 erschienenen Studie detailliert die großen Probleme, die im Zuge dieses Wandels zu bewältigen waren. Eigentlich vermittelt erst diese ex post-Betrachtung ein Gefühl dafür, welche ungeheure Leistung – trotz aller Fehler – diese Länder in relativ kurzer Zeit vollbracht haben.

Der zweite Teil des Sammelwerkes widmet sich eher theoretischen Fragen; so jener, welche Aspekte der Marx'schen Theorie aktuell geblieben seien und ob das „realsozialistische“ System doch auf solche Elemente zurückgeführt werden könne. Letzteres bejaht Kosta, legt aber auch dessen spätere Entartungen dar, sodass die Richtung der Kritik nicht ganz klar wird.

Was der Autor damals nicht wissen konnte ist, dass im Zuge der neueren institutionenökonomischen Debatte Marx'sche Hypothesen, wie etwa das Verhältnis von ökonomischer Basis und

politisch-rechtlichem Überbau, neue Bedeutung erlangt haben, und darüber hinaus klar wurde, dass Marx überhaupt der erste Ökonom war, der die einmalige historische Dynamik des Kapitalismus erfasst hatte.

Der unbesiegbare Geist

Hochinteressant ist Kostas Darstellung der tschechoslowakischen Wirtschaftswissenschaft von 1945 bis 1990. Wenig überrascht die brutale Säuberung der Universitäten von „bürgerlichen“ Nationalökonomern im Jahre 1948, viel mehr das Heranwachsen einer großen Zahl kritischer Geister innerhalb des Systems. Deren Tätigkeit fand zunächst ihre Ausprägung im Reformkonzept Ota Siks. Aber selbst nach der Unterdrückung des „Prager Frühlings“ konnten diese Ökonomen nicht gänzlich kaltgestellt werden. Die offensichtliche Funktionsunfähigkeit des sozialistischen Wirtschaftssystems ließ die Politiker stets Hilfe bei den Experten suchen. Diese vermochten zuletzt schon recht offen ihre Vorstellungen zu präsentieren. Solcherart trugen diese Ökonomen einiges dazu bei, das System zu unterminieren. Die Wende war von der wissenschaftlichen Kompetenz

her schon recht gut vorbereitet.

In seiner Abschiedsvorlesung an der Universität Frankfurt 1987 fasste Kosta noch einmal die Probleme, aber auch die Möglichkeiten einer Reform der sozialistischen Volkswirtschaften zusammen. Er meinte, dass es trotz aller Schwierigkeiten letztlich doch zu einem Durchbruch der Reformkräfte kommen werde. „Der Weg dahin dürfte aber noch weit und steinig sein.“ Eine, Gott sei Dank, unzutreffende Prognose!

Natürlich kann man das eine oder andere anmerken, besonders für die älteren Arbeiten. So hätten die Unterschiede zwischen der westlichen Volkseinkommensrechnung und dem sozialistischen „Nationaleinkommen“ etwas ausführlicher dargelegt werden können. Auch gerieten damals Sozialproduktschätzungen für die Oststaaten viel zu hoch (S.125). Aber das sind Kleinigkeiten.

Jedenfalls bietet sich dem Leser das Buch eines Autors dar, der seinem Thema sowohl mit Fachwissen aber auch durch persönliches Erleben verbunden ist. Nicht zuletzt deshalb bereitet seine Lektüre ein besonderes Vergnügen.

Felix Butschek

Deutsche Firmen in den MOEL-Märkten

Rezension von: Harald Zschiedrich, Wilhelm Schmeisser, Thomas R. Hummel (Hrsg.), Internationales Management in den Märkten Mittel- und Osteuropas, Rainer Hampp Verlag, München und Merzig 2004, 414 Seiten, € 34,80.

Dieser Band der Schriften zum Internationalen Management, herausgegeben von der Fachhochschule Fulda, analysiert die Erschließung der mittel- und osteuropäischen Märkte durch die deutsche Wirtschaft aus der Makro- sowie Mikroperspektive. Vor dem Hintergrund der Internationalisierungstheorien sowie des wirtschaftlichen Transformationsprozesses dieser Länder zu einer Marktwirtschaft wird die Erschließung der MOEL-Märkte durch deutsche Firmen in den letzten fünfzehn Jahren betrachtet. Markterschließungsstrategien werden auf ihre Effizienz geprüft, Herausforderungen und Chancen herausgearbeitet sowie anhand von Fallbeispielen mikropolitische Prozesse in den ausländischen Tochterfirmen aufgezeigt.

Die in ihrem Inhalt wie auch Analyseansatz sehr unterschiedlichen Beiträge – vierundzwanzig an der Zahl – sollen Direktinvestitionserfahrungen transportieren, um „Lerneffekte“ zu nutzen. Gleichzeitig wollen sie insbesondere Klein- und Mittelbetriebe ermutigen, sich in der Region zu engagieren, um günstiger produzieren zu können. Hat man im Stammhaus das Kosten-senkungspotenzial durch Rationalisierungsmaßnahmen ausgereizt, so kann man mit Produktionsverlagerungen in die mittelosteuropäischen Länder die

Herstellungskosten weiter senken! Hierzu wird eine Reihe von nützlichen Informationen für Unternehmen, wie u. a. Steuervergleiche, aber auch Informationsquellen und Handlungsanleitungen, gegeben.

Das Engagement deutscher Firmen in den neuen Mitgliedstaaten wird als eine für beide Seiten vorteilhafte Situation gesehen, weil sie die internationale Wettbewerbsfähigkeit aller beteiligten Unternehmen erhöht. Dies ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht unter der Voraussetzung eines erfolgreichen Auslandsengagements gewiss unumstritten. Doch werden die volkswirtschaftlichen Kosten der Produktionsverlagerungen für den Wirtschaftsstandort Deutschland in allen Beiträgen ausgeblendet!

Die Analyse der deutschen Außenhandelsstatistik macht deutlich, dass es bei der Erschließung der mittelosteuropäischen Märkte zusehends um Beschaffungs- und nicht bloß Absatzmärkte geht. Am deutlichsten zeigt sich dies beim Außenhandel mit Kraftfahrzeugen und -teilen. Aufgrund des regen branchen- und firmeninternen Warenaustausches sind nicht nur die Exporte im letzten Jahrzehnt deutlich gestiegen, sondern auch die Einfuhren. Hintergrund dafür ist das große Engagement der deutschen Automobilindustrie in Tschechien und Ungarn.

Das Engagement der großen Kfz-Hersteller hat wiederum viele mittelständische Zulieferer bewogen, mit eigenen Produktionsstätten in die Länder zu folgen. Stand Anfang der 90er Jahre die Verlagerung von lohnintensiven Fertigungsteilen im Mittelpunkt des Engagements, so ziehen jetzt Unternehmen vermehrt auch die Verlagerung anderer wissens- und kapitalbasierter Wertschöpfungsbereiche wie Forschung und Entwicklung, aber auch

der eigenen Unternehmensführung in Betracht. Diese Entwicklung wird mit der EU-Mitgliedschaft wesentlich beschleunigt. Gut qualifizierte und motivierte Arbeitskräfte sind ein wichtiges Investitionsmotiv für deutsche Unternehmen. Niedrige Arbeitskosten und zudem auch niedrige Steuersätze bieten günstige Standortbedingungen vor allem für arbeitsintensive Branchen.

Deutsche Unternehmen engagieren sich überwiegend in jenen Regionen, die bereits Anfang des 20. Jahrhunderts bedeutende Industriezentren waren. Auch die gute Erreichbarkeit durch die Muttergesellschaft spielt bei der Standortwahl eine bedeutende Rolle, insbesondere wenn *Just-in-Time*-Prozesse zur Anwendung kommen sollen.

Mit der Liberalisierung der Niederlassungsbestimmungen in den Transformationsländern dominiert als Markterschließungs- und -bearbeitungsstrategie die Gründung von hundertprozentigen Tochtergesellschaften bzw. die Akquisition bestehender Unternehmen. Kooperationen mit inländischen Partnern (*Joint Ventures*) werden immer seltener eingegangen. International tätige Unternehmen wählen diese Strategie, um ihre mittelosteuropäischen Auslandsgesellschaften bestmöglich in das Wertschöpfungsnetzwerk zu integrieren. Hierbei sind die Tochtergesellschaften nicht mehr nur verlängerte Werkbanken oder Kanäle für den Absatz veralteter Produkte. Sie stellen – immer häufiger – einen integralen Bestandteil komplexer Wertschöpfungsnetzwerke dar. Bei Direktinvestitionen „auf die grüne Wiese“ setzt die Konzernzentrale auch oft neue Managementsysteme ein, die – so sie erfolgreich sind – in der Folge auch auf die „alten“ Standorte übertragen werden. Dies war zum Beispiel der Fall bei Audi, wo mit Errichtung des Motoren- und

Fertigungswerkes Elemente des *Lean-Management*-Produktionssystems aufgebaut und später auf das Stammwerk übertragen wurde.

Ein Beitrag analysiert die Personalpolitik der in Polen engagierten deutschen Unternehmen. Interessant in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, dass in mehr als der Hälfte der untersuchten Unternehmen eine rein deutsche Geschäftsführung in den polnischen Tochtergesellschaften eingesetzt wurde, nur ein Fünftel der Tochtergesellschaften hatte eine polnische Geschäftsführung. Dies ist u. a. dadurch möglich, da die Führungserwartungen der MitarbeiterInnen in den mittel- und osteuropäischen Ländern (teamfähiges, kooperationsberechtigtes und administrativ kompetentes Auftreten) mit dem deutschen Führungsideal teilweise deckungsgleich sind. Eine umfassende Analyse der Anforderungen an die Führungskompetenzen aber rät, sich als Führungskraft differenziert auf die kulturellen Gegebenheiten vor Ort einzulassen, statt den MitarbeiterInnen den „deutschen Stempel“ aufdrücken zu wollen. Um die Produktivität und die Produktionsabläufe zu verbessern, ist meist eine Schulung der lokalen MitarbeiterInnen erforderlich. Da die Grundausbildung gut ist, reichen erfahrungsgemäß Produktschulungen aus. Die am häufigsten gebrauchte Form der Personalentwicklung ist ein Praktikum im Stammhaus.

Spannend zu lesen sind die einzelnen Fallbeispiele, da diese, wie im Fall Beiersdorf-Lechia S. A., den Systemwechsel von zentral gesteuerter Planwirtschaft zur Marktwirtschaft anhand des unternehmenspolitischen Wandels veranschaulichen. Nach Übernahme des Unternehmens Pollena-Lechia S. A., das die „Nivea“-Markenrechte inne hatte, wählte das neue Management

folgende Form der Transformation: Um schwierige Verhandlungen mit den Gewerkschaften, langjährigen polnischen Managern und mehr als 1.500 MitarbeiterInnen, die an der Erhaltung ihres eigenen Status interessiert waren, zu vermeiden, setzte das Management auf Personalaustausch. Zuerst etablierte es eine parallele Schattenstruktur im Unternehmen, die den Anforderungen der neuen, marketingorientierten Strategie gerecht wurde. Die duale Struktur bestand solange, bis die neue Markenstrategie implementiert war, die der kulturellen Neuorientierung des Unternehmens diene. Dann ließ man die Blase platzen und legte Freisetzungsprogramme vor. Überraschend aber war, dass anstelle der geplanten 350 gar 1.000 MitarbeiterInnen das Unternehmen verlassen wollten. Mit dem Austausch des Personals wurde der organisatorische und kulturelle Wandel im Unternehmen vollzogen.

Wie ein roter Faden zieht sich die Aufforderung an die deutschen Unternehmen, ihre Produktion in die mitteleuropäischen Ländern zu verlagern, um faktorkostengünstiger zu produzieren, durch alle Beiträge des Sammelbandes. Gleichzeitig wird aber auch an einer Stelle beklagt, dass die heimischen Absatzmärkte stagnieren und durch hohen Preisdruck gekennzeichnet sind. Allerdings werden keinerlei Zusammenhänge hergestellt oder Ursachen und Wirkungen analysiert. Doch eines hat die deutsche Wirtschaftswissenschaft der österreichischen voraus: In Deutschland werden die Produktionsverlagerung und deren Folgen für den Standort – wenn auch an anderer Stelle als in diesem Sammelband – breit diskutiert. In der österreichischen wirtschaftspolitischen Diskussion werden Direktinvestitionen in die mitteleuropäischen Länder ausschließlich positiv gesehen.

Elisabeth Beer

Österreich 1933-38

Rezension von: Emmerich Tálos, Wolfgang Neugebauer (Hrsg.), *Austrofaschismus. Politik – Ökonomie – Kultur 1933-1938*, fünfte, völlig überarbeitete und ergänzte Auflage, Lit Verlag, Münster u. a. 2005, 448 Seiten, € 19,90.

Neben der NS-Herrschaft ist die Zeit der Diktatur 1933-38 die in der wissenschaftlichen Diskussion und im öffentlichen Diskurs umstrittenste Periode der österreichischen Geschichte des 20. Jahrhunderts. Der vorliegende Band bildet die fünfte, völlig überarbeitete und ergänzte Auflage des 1984 erstmals veröffentlichten Sammelwerkes. Die meisten der in der Auflage von 1988 enthaltenen Beiträge wurden aktualisiert, und einige ganz neue Artikel erweitern das thematische Spektrum erheblich.

Das politische System

In ihrem Beitrag über die Entstehungsgeschichte des Regimes weisen Emmerich Tálos und Walter Manoschek darauf hin, dass wichtige Akteure der politischen Rechten, nämlich insbesondere die Heimwehren, aber auch der Landbund und Bundeskanzler Seipel, bereits 1928, also schon vor dem Beginn der ökonomischen Krise, Verfassungsänderungen forderten, welche das Ziel hatten, die Rolle des Parlaments im politischen Entscheidungsprozess zu schwächen und den Einfluss der Sozialdemokraten zu vermindern.

Mit dem Einsetzen der katastrophalen wirtschaftlichen Krise und den wachsenden Erfolgen der Nationalsozialisten intensivierten sich in den Krei-

sen der Christlichsozialen die Bestrebungen, grundlegende politische Änderungen herbeizuführen. Schon im Sommer 1932 traten Regierungsmitglieder ausdrücklich dafür ein, die Durchsetzung des zur Lösung der ökonomischen Krise vorgesehenen Bündels an finanz-, wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen, nämlich die Sanierung des Budgets und der Banken bei gleichzeitiger Belastung großer Teile der Bevölkerung durch neue Steuern und sozialpolitischen Abbau, mittels der Ausschaltung des Parlaments zu sichern. Die sich offen als faschistisch deklarierenden Heimwehren und Mussolini drängten auf die Errichtung eines autoritären Herrschaftssystems.

Anfang März 1933 nutzte die Regierung Dollfuß die formale Blockade des Nationalrats zu dessen Ausschaltung. Bei dem in der Folge realisierten politischen Umbruch konnte sich die Regierung, die im Unterschied zu Deutschland und Italien die treibende Kraft bei der Beseitigung der Demokratie, der Zerschlagung der Opposition und der Etablierung einer Diktatur war, auf die Christlichsoziale Partei, die Heimwehren, die Unternehmerverbände und die Katholische Kirche stützen, außenpolitisch lehnte sie sich an das faschistische Italien an.

Wichtige Teile des in der Übergangsphase bis April 1934 verwirklichten Umbruchs bildeten neben der Ausschaltung des Nationalrats das Regieren per Notverordnung, die Lahmlegung des Verfassungsgerichtshofs, Einschränkungen für die Justiz, die teilweise Aufhebung von Grundrechten und die Auflösung der Parteien. Der 12. 2. 1934 stellte den Abschluss der sukzessiven und systematischen Zerschlagung der Sozialdemokratie dar.

Mit der Verfassung vom 1. 5. 1934 schrieb die Regierung Dollfuß die in der

Übergangsphase 1933/34 realisierten Veränderungen fest und besiegelte auch formal den Bruch mit der parlamentarischen Demokratie. Wichtigster Träger der autoritären Herrschaft war der Bundeskanzler, denn die Verfassung wies ihm die Führungsposition zu. Mit der Vereinigung von legislativer und exekutiver Gewalt in der Hand der Regierung wurde ein Kernprinzip rechtsstaatlicher Demokratie beseitigt. An die Stelle der Konkurrenz zwischen den Parteien trat die Monopolorganisation Vaterländische Front. Grundrechte konnten durch das Notrecht der Verwaltung eingeschränkt werden.

Tálos und Manoschek betonen die breite Kluft zwischen verfassungsrechtlichem Rahmen und politischer Wirklichkeit, insbesondere hinsichtlich der anvisierten berufsständischen Ordnung. Letztere wurde nur in Ansätzen realisiert. Der auch heute noch häufig verwendete Ausdruck „Ständestaat“ ist zur Kennzeichnung der politischen Realität der Jahre 1933-38 daher völlig verfehlt. Die neu geschaffenen Interessenorganisationen waren für die Absicherung des Herrschaftssystems dennoch keineswegs bedeutungslos: Die Ausschaltung offener Konfliktaustragung verhinderte u. a., dass die Arbeiterschaft gegen den auf gesetzlicher Ebene und in den Betrieben forcierten Sozialabbau effektiven Widerstand leisten konnte.

Außenpolitik

Der neue Beitrag von Winfried Garbscha über den Nationalsozialismus in Österreich und jener von Karl Stuhlpfarrer über die Außenpolitik zeigen, wie die Entwicklung in Österreich von den Entwicklungen in Deutschland und Italien beeinflusst wurde. Die deutsche Regierung übte mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen starken Druck von

außen, die österreichische NSDAP mittels Terror und Propaganda massiven Druck von innen gegen das autoritäre Regime in Wien aus. Der Putschversuch und die Ermordung von Bundeskanzler Dollfuß im Juli 1934 bildeten den ersten Höhepunkt dieser Terrorwelle.

Nach dem Scheitern der putschistischen Strategie schlug die deutsche Österreich-Politik einen „evolutionären“ Kurs ein. Von entscheidender Bedeutung war in der Folge die deutsch-italienische Annäherung im Jahre 1936. Mit dieser endete der Schutz Mussolinis für Österreich. Das Juli-Abkommen sollte eigentlich die deutsch-österreichischen Beziehungen normalisieren. Doch das nicht veröffentlichte Zusatzprotokoll bedeutete in der Realität das Gegenteil der Anerkennung der Souveränität Österreichs, nämlich die permanente deutsche Einmischung.¹ Der konzentrierten und konzertierten Subversion durch das nationalsozialistische Deutschland auf wirtschaftlichem, propagandistischem, kulturellem und politischem Gebiet hatten die österreichischen Behörden wenig entgegenzusetzen, zumal die Regierung eine Kooperation mit den Sozialdemokraten gegen den deutschen Druck ablehnte. Der Versuch Schuschniggs, die „nationale Opposition“ zu spalten und einen Teil von ihr über das im Juli 1937 eingerichtete „Volkspolitische Referat“ der VF in den Staat zu integrieren, war zum Scheitern verurteilt. Tatsächlich wurde das Volkspolitische Referat zu einem wichtigen Faktor der Desintegration in der VF und schwächte die ideologische Widerstandskraft gegen die Nazis.

Unstrittig ist, so Tálos im Resümee, dass die Regierungen Dollfuß und Schuschnigg Widerstand gegen die NS-Expansion leisteten. „Ihr Widerstand galt allerdings nicht der Verteidi-

gung eines selbstständigen und demokratischen Österreich, sondern der Aufrechterhaltung einer Diktatur, die in Konkurrenz zum Nationalsozialismus stand.“ (S. 412)

Wirtschaftspolitik

Geschwächt wurde die Widerstandskraft Österreichs gegenüber dem Nationalsozialismus auch durch die völlig verfehlte Konjunkturpolitik des Regimes, wie Gerhard Senft, der Autor des neueren Standardwerks zur Wirtschaftspolitik in den dreißiger Jahren² und Verfasser des einschlägigen Beitrags im vorliegenden Sammelband, betont. Dass Preisstabilität, Währungsstabilität, Bankensanierung und ein ausgeglichener Staatshaushalt die wirtschaftspolitischen Prioritäten waren und blieben, zeigt, dass aus der Weltwirtschaftskrise die falschen konjunkturpolitischen Schlüsse gezogen wurden.

Im Mai 1931 war die Credit-Anstalt, die größte Bank Mitteleuropas, zusammengebrochen. Mit der Schuldenübernahme wurde der österreichische Staat zum Mehrheitseigentümer der CA. Der Sanierungsbedarf bedeutete für den Staatshaushalt eine enorme Überstrapazierung. Vor allem diese Ausgabengruppe und die depressionsbedingten Mindereinnahmen hatten zur Folge, dass das Ziel des ausgeglichenen Staatshaushalts verfehlt wurde. Doch insgesamt ist die Budgetpolitik als „harter Restriktionskurs“ (S. 187) zu beurteilen.

Ausgabenseitige Impulse für eine Belebung der Binnennachfrage waren sehr schwach ausgeprägt, beschränkten sich auf eine Anleihenpolitik, wobei die Erträge allerdings nur partiell für öffentliche Investitionen verwendet wurden, sowie auf einige Arbeitsbeschaffungsprogramme, deren tatsächlicher

Umfang in keinerlei Verhältnis zum Propagandaaufwand stand. „Das zwischen 1934 und 1938 eingebrachte Volumen an öffentlichen Investitionen reichte bei weitem nicht aus, den krisenbedingten Nachfrageausfall des privaten Wirtschaftssektors zu kompensieren.“³

Restriktiv angelegt war nicht nur die Fiskalpolitik, sondern auch die Geldpolitik. Senft gelangt zu dem Urteil, dass die Politik des knappen Geldes nur zum Teil durch die Auslandsverschuldung (bis 1936 stand Österreich unter Beobachtung von Seiten des Völkerbunds), überwiegend aber durch die – von den Ereignissen der frühen zwanziger Jahre geprägten – Inflationsängste bestimmt war.

Zu den deflationären Effekten der Haushalts- und Geldpolitik traten jene der Lohn- und Sozialpolitik hinzu: Die Neutralisierung der Gewerkschaften lieferte die ArbeitnehmerInnen weitgehend der Willkür der Arbeitgeber aus. „Krisenlasten wurden nun ungestört von ‚oben nach unten‘ verteilt, was konkret Lohnsenkungen, schmerzhaft Eingriffe in das Arbeitsrecht sowie schwerwiegende Veränderungen in den Bereichen der Sozialversicherungen und der Pensionsorganisationen bedeutete.“ (S. 186)

Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass lediglich außenwirtschaftliche Impulse imstande waren, die herrschende Stagnation zu durchbrechen: Ab 1935 profitierten Teile der Industrie von der anlaufenden internationalen Rüstungskonjunktur.

Sozialpolitik

Die Sozialpolitik des autoritären Regimes wies, das zeigen Emmerich Tálos und Gerhard Melinz in ihren Beiträgen, eine extreme Schiefelage zulasten der ArbeitnehmerInnen auf. Mit der Auflösung der Freien Gewerkschaften, der

Errichtung des Gewerkschaftsbundes als Körperschaft öffentlichen Rechts, der Einsetzung von Verwaltungskommissionen bei den Kammern für Arbeiter und Angestellte und der Außerkraftsetzung des Betriebsrätegesetzes waren die Möglichkeiten einer effektiven Interessenvertretung zugunsten der ArbeitnehmerInnen drastisch eingeschränkt. Das Verbot von Streiks und Aussperrungen, die Zwangsschlichtung und die Errichtung berufsständischer Ausschüsse bildeten weitere autoritäre staatliche Interventionen in die Arbeitsbeziehungen. Selbstverständlich wurde der Klassenkampf damit nicht beendet, sondern setzte sich unter Rahmenbedingungen fort, die für die Arbeitgeberseite weit günstiger waren. Die Unternehmungen nutzten die Ausschaltung der oppositionellen Arbeiterbewegung aus, indem sie bestehende Kollektivverträge nicht einhielten bzw. den Abschluss neuer verweigerten und geltende Bestimmungen des Arbeitsrechts übertraten. „Entgegen allen propagandistischen Ankündigungen war die soziale Realität dieser Diktatur nicht von sozialem Ausgleich zwischen Kapital und Arbeit, nicht von der Einlösung von Ansprüchen der Arbeiterschaft, sondern von dessen Gegenteil geprägt.“ (S. 234)

Resümee

Im abschließenden Resümee versucht Tálos, das Regime unter Berücksichtigung des ideologischen Selbstverständnisses und Anspruchs sowie der politischen Wirklichkeit einzuordnen zwischen Nationalsozialismus und Faschismus einerseits und den Mitte

der dreißiger Jahre existierenden rechtsgerichteten Diktaturen in Europa andererseits. Im Unterschied zu vielen anderen Studien diagnostiziert Tálos „eine unübersehbar größere Nähe des österreichischen Herrschaftssystems 1934-38 zu den Faschismen in den Nachbarstaaten“ (S. 417) und verwendet folgerichtig auch durchgängig den Begriff „Austrofaschismus“. Zweifellos wird noch viel komparative Forschung erforderlich sein, um diese schwierige Frage befriedigend beantworten zu können.

Allen LeserInnen, die ihr Wissen über diese umstrittene Phase der österreichischen Zeitgeschichte vertiefen wollen, sei dieser Band sehr empfohlen, ist doch der ganz überwiegende Teil der Beiträge von hoher Qualität. Die neuen Artikel bereichern sowohl die Kenntnisse über das politische System als auch über die politische und soziale Realität.

Es bleibt zu hoffen, dass auch einige Mitglieder der Führungsriege einer großen österreichischen Partei zu diesem inhaltsreichen Buch greifen. Wer weiß, vielleicht verschwände dann sogar endlich das eine oder andere Porträt aus den Klubräumen dieser Partei?

Martin Mailberg

Anmerkungen

¹ Mit der politischen Amnestie für die österreichischen Nationalsozialisten sanktionierte Schuschnigg zudem die bisherige deutsche Subversionsstrategie.

² Senft, Gerhard, Im Vorfeld der Katastrophe. Die Wirtschaftspolitik des Ständestaates. Österreich 1934-38 (Wien 2002).

³ Ebendort 514.

Erwin Weissel 1930-2005

Am 9. Juli 2005 ist Erwin Weissel nach langer schwerer Krankheit im 76. Lebensjahr in Wien verstorben. Erwin Weissel war seit seinem Eintritt in die Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung im Jahr 1958 einer der führenden ökonomischen Experten der Arbeiterkammer. Durch zahlreiche Publikationen, die in dem für ihn so charakteristischen klaren, gleichermaßen prägnanten und pointierten Stil verfasst waren, trug er maßgeblich zur Verbreitung und Durchsetzung moderner wirtschaftswissenschaftlicher Sichtweisen, insbesondere der Keynes'schen Lehre, und damit auch zur Modernisierung der Wirtschaftspolitik in Österreich bei. Von ihm stammen etliche in den sechziger Jahren Maßstäbe setzenden empirische Untersuchungen wie „Die langfristige Entwicklung von Löhnen und Gehältern in Wien“ (1964) und „Lebensalter, Arbeitszeit und Lohn“ (1969). Empirische Akribie war bei Erwin Weissel gepaart mit Theorie, der sein eigentliches tieferes Interesse galt. Zeitschriften und Buchpublikationen bezeugen dies ebenso wie seine Tätigkeit als Übersetzer mehrerer heute schon klassisch gewordener Werke Joan Robinsons, der führenden Repräsentantin der postkeynesianischen Theorie. Gleich wichtig wie die Theorie ist im Werk Erwin Weissels die Geschichte. In dem nach jahrelanger Arbeit 1976 publizierten Buch „Die Ohnmacht des Sieges“, das eine umfassende Darstellung, Analyse und Evaluierung der Sozialisierungsbestrebungen in Österreich und auch in Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg bietet, legte Weissel eine Respekt gebietende Synthese aus Ökonomie, Geschichte und Politikbetrachtung vor, entsprechend seiner Vorstellung politischer Ökonomie – und als „Politökonom“ hat Erwin Weissel sich immer verstanden.

Dies ist sicherlich nicht zuletzt auch als Erbe eines berühmten Vaters zu sehen – im Alter von vier Jahren verlor Erwin Weissel seinen Vater, den Schutzbundkommandanten Georg Weissel, der während des Februaraufstandes 1934 von den Austrofaschisten hingerichtet wurde. Erwin Weissels politisches Engagement galt viele Jahrzehnte der Sozialdemokratie. Wenn er sich in seinem letzten Lebensjahrzehnt von ihr abwandte, so war der Grund dafür nicht ideologischer Doktrinarismus, sondern seine starke Abneigung gegen bestimmte Tendenzen und Merkmale der politischen Auseinandersetzung, die seiner scharfen Analyse der Dinge nicht standhalten konnten.

Die Wissenschaft und ihre Lehre wurden zunehmend zur geistigen Heimat des brillanten Denkers Erwin Weissel. 1977 übernahm er die Leitung der Sozialakademie der Arbeiterkammer (bis 1986). 1978 wurde er zum a. o. Professor für Sozial-, Volkswirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Wien ernannt. In der Arbeiterkammer leitete Erwin Weissel bis zu seiner Pensionierung 1990 das Institut für Gesellschaftspolitik.

Erwähnte Werke Erwin Weissels:

Die langfristige Entwicklung von Löhnen und Gehältern in Wien. Erschienen in der Schriftenreihe der Wiener Kammer für Arbeiter und Angestellte, Verlag des ÖGB, Wien o. J. (1964).

Umverteilung und wirtschaftliche Entwicklung. Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1968.

Lebensalter, Arbeitszeit und Lohn. Erschienen in der Schriftenreihe der Wiener Kammer für Arbeiter und Angestellte, Verlag des ÖGB, Wien 1969.

Kurzfristige Effekte der Arbeitszeitverkürzung. Europaverlag, Wien 1976.

Die Ohnmacht des Sieges. Arbeiterschaft und Sozialisierung nach dem Ersten Weltkrieg in Österreich. Europaverlag, Wien 1976.

Der große EUphemismus. Verlag Kovač, Hamburg 1996.

Übersetzungen:

Joan Robinson, Über Keynes hinaus. Ausgewählte ökonomische Essays. Europaverlag, Wien 1962.

Joan Robinson, Die Akkumulation des Kapitals. Europaverlag, Wien 1965.

Joan Robinson, Die fatale politische Ökonomie. Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt 1968.

Paul Blau 1915-2005

In der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Wiener Kammer für Arbeiter und Angestellte diskutierten Anfang der siebziger Jahre Maria Szecsi, Eduard März, Teddy Prager, Ferdinand Lacina, Hannes Swoboda und Günter Chaloupek intensiv: Es ging um die Grenzen des Wachstums, für traditionelle Ökonomen ein fürchterlicher Gedanke.

Paul Blau hat sich als Nichtökonom und Leiter der Abteilung Umweltpolitik häufig daran beteiligt. Er war immer verbindlich in seinem Wesen, aber unnachgiebig in seinen Prinzipien.

Blau wurde 1915 geboren. Sein Großvater väterlicherseits war jüdischer Abkunft. Pauls Mutter bestand auf der katholischen Taufe, ohne zu ahnen, dass sie ihm damit in der NS-Zeit vermutlich das Leben rettete. 1940 wurden Soldaten halbjüdischer Herkunft christlichen Bekenntnisses vom Wehrdienst ausgeschlossen. Blau schloss sich nach seiner Abrüstung der Widerstandsbewegung in Wien an.

Seit seiner Kindheit war Paul Blau mit der Arbeiterbewegung verbunden. 1945 wurde er Wirtschaftsreferent der Bezirkshauptmannschaft Meidling. Von 1950 bis 1956 arbeitete er als Sozialreferent im Bundesministerium für Verkehr und Verstaatlichte Betriebe, ab 1954 leitete er die dortige Personal- und Sozialabteilung. Von 1956 bis 1962 hatte er die Leitung des Arbeitswissenschaftlichen Referats des ÖGB inne. Zwischen 1962 und 1967 war er Chefredakteur der Gewerkschaftszeitung „Arbeit und Wirtschaft“ und in der Folge Chefredakteur der „Arbeiterzeitung“. Von 1970 bis 1972 gehörte Blau dem diplomatischen Dienst an, er war Presse- und Kulturattaché in Paris.

Nach diesem Auslandsaufenthalt wechselte Paul Blau in die Arbeiterkammer Wien, wo er Leiter der Umweltabteilung und bis 1980 wissenschaftlicher Leiter des Instituts für Gesellschaftspolitik war.

In der frühen Kreisky-Ära wurde Österreich durchlüftet. Paul Blau trug viel dazu bei. Stars der internationalen Wissenschaftsszene wie Dennis Meadow, Mitautor der „Grenzen des Wachstums“, beteiligten sich an den Diskussionen des Instituts für Gesellschaftspolitik. Der damalige Wiener Finanzstadtrat Hans Mayr und der Ökonom Egon Matzner diskutierten sehr kontroversiell über Stadtentwicklung.

Paul Blau war einer der Mitbegründer der rot-grünen Plattform. Im Widerspruch zu den Beschlüssen von SPÖ und ÖGB setzte er sich gegen den Bau des geplanten Atomkraftwerks Zwentendorf ein.

Weniger bekannt und öffentlichkeitswirksam waren beispielsweise seine Vorarbeiten zu einem neuen österreichischen Forstgesetz. Der freie Zugang zum Wald war das Ziel. Heute ist dies eine Selbstverständlichkeit.

Paul Blau war auch der Meinung, dass sich die Sozialdemokratie zu sehr arrangiert hatte. In seinem Buch „Das Erbe verschleudert, die Zukunft ver-

spielt“ zog er diese Bilanz.

Vieles, was Paul Blau thematisierte, ist heute selbstverständlich. Andererseits sind auch viele der Ideen aus den siebziger Jahren in der Folge als Konsequenz zunehmender Dominanz neokonservativen und neoliberalen Gedankenguts in den Medien und in der Politik zurückgedrängt worden. Zu hoffen wäre ja, dass die Zeit des Neoliberalismus und Turbokapitalismus bald zu Ende geht. Paul Blau hat darum gekämpft. Und das ist wohl sein wichtigstes Erbe.

Jahresregister 2005

		Nummer	Seite
Altzinger, Wilfried; Bellak, Christian	Bestehen Unterschiede zwischen in- und ausländischen Unternehmensübernahmen? Eine Studie anhand von sieben Fallbeispielen	4	535
Bodenhöfer, Hans-Joachim; Wohlgemuth, Norbert; Bliem, Markus; MICHAEL, Anneliese; Weyerstraß, Klaus	Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Ökostromförderung in Österreich	1	99
Ey, Frank; Schlager, Christa	Der EU-Haushalt – Status quo und Reformvorschläge für den Finanzrahmen 2007-2013	3	355
Hadler, Markus	Determinanten des Individualeinkommens abhängig Erwerbstätiger in Österreich. Ein Vergleich von 1986, 1993 und 2004	1	81
Hein, Eckhard; Niechoj, Torsten	Leitlinien für ein dauerhaftes Wachstum in der EU? Konzept und Wirkung der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“	1	11
Mesch, Michael	Die Berufslandschaft in Österreich 1991-2001. Die Beschäftigung nach Berufshauptgruppen und Wirtschaftsbereichen	1	41
Pankov, Vladimir	Der Wandel in der Sozialpolitik Russlands im Zuge des Übergangs zur Marktwirtschaft	4	555
Ragacs, Christian; Riedel Monika; Schuh, Ulrich; Wörögötter, Caroline	Die Qualität der Arbeit: Ökonomische Theorie und wirtschaftspolitische Implikationen	2	197
Rossmann, Bruno	Ein Rückblick auf die Budgetpolitik Österreichs seit dem Beitritt zur Europäischen Union	4	493
Schmitz, Stefan W.	Die <i>Governance</i> -Struktur der Pensionskassen in Österreich und ihre polit-ökonomischen Konsequenzen	3	407
Stockhammer, Engelbert	Wirtschaftliche Effekte des EU-Beitritts. Ein Literaturüberblick	3	325
Streissler, Agnes	Auswirkungen der Liberalisierung des Gesundheitswesens in Österreich	3	385
Traxler, Franz	„ <i>Pattern Bargaining</i> “ als analytisches und empirisches Problem der Lohnpolitik	2	171

		Nummer	Seite
Zschiedrich, Harald; Kunzmann, Hanno	Regionale Industriecluster als Hoffnungsträger wirtschaftlichen Wachstums	2	229
Editorials			
Das große europäische Sandkastenspiel		1	3
Sicher ist nur die Unsicherheit		2	163
Strukturwandel: Herausforderung für die Politik		3	315
Demographie und Arbeitsmarkt		4	483
Berichte und Dokumente			
Haller, Max; Ressler, Regina	Schlechte Arbeitsmarktchancen von Jugendlichen verringern die Geburtenrate	4	583
Kaminski, Gerd	Quo vadis, China?	2	255
Mandl, Irene	Kompetenzentwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen	3	445
Pfaffermayer, Michael; Wild, Michael; Bellak, Christian	Effekte ausländischer Übernahmen. Wirkungen auf Wachstum und Produktivität der übernommenen österreichischen Unternehmen	1	113
Kommentare			
Meichenitsch, Josef; Dörfler, Sonja	Kritische Betrachtung der Elternteilzeit in Österreich	2	271
Rothschild, Kurt W.	Prognosen, Prognosen. Eine kleine Prognosediagnose	1	125
Bücher			
Bofinger, Peter	Wir sind besser, als wir glauben. Wohlstand für alle (Ewald Nowotny)	2	281
Bruckmüller, Ernst; Hanisch, Ernst; Sandgruber, Roman; Weigl, Norbert	Geschichte der österreichischen Land- und Forstwirtschaft im 20. Jahrhundert. Band 1: Politik, Gesellschaft. Wirtschaft (Gerhard Melinz)	2	300
Buch, Hans Christoph	Bananenrepublik. Streifzüge durch die postkoloniale Welt (Felix Butschek)	2	311
Chaloupek, Günther; Heise, Arne; Matzner-Holzer, Gabriele; Roth, Wolfgang (Hrsg.)	Sisyphus als Optimist – Versuche zur zeitgenössischen politischen Ökonomie – In Memoriam Egon Matzner (Thomas Delapina)	4	605
De Vroey, Michel	Involuntary Unemployment. The Elusive Quest for a Theory (Peter Rosner)	4	600
Eder, Franz X.; Eigner, Peter; Resch, Andreas; Weigl, Andreas	Wien im 20. Jahrhundert. Wirtschaft, Bevölkerung, Konsum (Josef Schmee)	1	148

		Nummer	Seite
Falkinger, Josef	A Theory of Employment in Firms. Macroeconomic Equilibrium and Internal Organization of Work (Josef Zuckerstätter)	3	455
Floud, Roderick; Johnson, Paul (Hrsg.)	The Cambridge Economic History of Modern Britain (Michael Mesch)	1	135
Fogel, Robert William	The Escape from Hunger and Premature Death, 1700-2100. Europe, America, and the Third World (Andreas Weigl)	1	157
Healy, Maureen	Vienna and the Fall of the Habsburg Empire. Total War and Everyday Life in World War I (Andreas Weigl)	2	305
Hein, Eckhard; Niechoj, Torsten; Schulten, Thorsten; Truger, Achim	Europas Wirtschaft gestalten! Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften (Silvia Angelo)	1	145
Hepperle, Guntram R. M.	Zukunftsorientierte Industriepolitik. Möglichkeiten und Grenzen (Roland Lang)	3	467
Jetschgo, Johannes; Lacina, Ferdinand; Pammer, Michael; Sandgruber, Roman	Die verpasste Chance. Österreichische Industriegeschichte 1848-1955 (Felix Butschek)	1	151
Kalmbach, Peter; Franke, Reiner; Knottenbauer, Karin; Krämer, Hagen	Die Interdependenz von Industrie und Dienstleistungen. Zur Dynamik eines komplexen Beziehungsgeflechts (Michael Mesch)	3	472
Keller, Berndt; Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.)	Industrial Relations and European Integration. Trans- und Supranational Development and Prospects (Vera Glassner)	2	285
Kosta, Jiří	Die tschechische/tschechoslowakische Wirtschaft im mehrfachen Wandel (Felix Butschek)	4	613
Marginson, Paul; Sisson, Keith	European Integration and Industrial Relations. Multi-Level Governance in the Making (Michael Mesch)	4	591
Meggeneder, Oskar (Hrsg.)	Reformbedarf und Reformwirklichkeit des österreichischen Gesundheitswesens – Was sagt die Wissenschaft dazu? (Agnes Streissler)	2	295
Mooslechner, Peter; Schuberth, Helene; Schürz, Martin (Hrsg.)	Economic Policy under Uncertainty. The Role of Truth and Accountability in Economic Advice (Reinhard Pirkner)	4	610
Müller, Albrecht	Die Reformlüge. 40 Denkfehler, Mythen und Legenden, mit denen Politik und Wirtschaft Deutschland ruinieren (Ewald Nowotny)	2	281

		Nummer	Seite
Negt, Oskar	Wozu noch Gewerkschaften? Eine Streitschrift (Thomas Lachs)	4	596
Pirker, Reinhard	Märkte als Regulierungsformen sozialen Lebens (Wolfgang Edelmüller)	3	460
Priddat, Birger P.	Strukturierter Individualismus. Institutionen als ökonomische Theorie (Felix Butschek)	2	290
Redl, Josef (Hrsg.)	Agrargeschichte schreiben. Traditionen und Innovationen im internationalen Vergleich (Gerhard Melinz)	2	300
Resch, Andreas	Industriekartelle in Österreich vor dem Ersten Weltkrieg. Marktstrukturen, Organisationstendenzen und Wirtschaftsentwicklung von 1900 bis 1913 (Josef Schmee)	2	308
Resch, Andreas (Hrsg.)	Kartelle in Österreich. Historische Entwicklungen, Wettbewerbspolitik und strukturelle Aspekte (Josef Schmee)	2	308
Rifkin, Jeremy	Der Europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht (Norbert Tempel)	3	476
Rümmele, Martin	Kranke Geschäfte mit unserer Gesundheit – Symptome, Diagnosen und Nebenwirkungen der Gesundheitsreformen (Agnes Streissler)	2	295
Snowdon, Brian; Vane, Howard R.	Modern Macroeconomics. Its Origins, Development and Current State (Michael Mesch)	3	458
Stockhammer, Engelbert	The Rise of Unemployment in Europe – A Keynesian Approach (Jürgen Kromphardt)	3	453
Tálos, Emmerich; Neugebauer, Wolfgang (Hrsg.)	Austrofaschismus. Politik – Ökonomie – Kultur 1933-1938, fünfte Auflage (Martin Mailberg)	4	619
Zschiech, Harald; Schmeisser, Wilhelm; Hummel, Thomas R. (Hrsg.)	Internationales Management in den Märkten Mittel- und Osteuropas (Elisabeth Beer)	4	616

„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 57: Anmerkungen zum Verhalten börsenemittierender Unternehmen; Juni 1995
- Heft 58: Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung; Okt. 1995
- Heft 59: Entwicklung und Zukunft der österr. Sozialpartnerschaft; Dez. 1995
- Heft 60: Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dez. 1995
- Heft 61: Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation unselbstständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996
- Heft 62: 75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer; Juni 1996
- Heft 63: vergriffen
- Heft 64: Das EU-Budget; April 1997
- Heft 65: Internationaler Wettbewerb: Herausforderung für Lohn- und Beschäftigungspolitik; Mai 1997
- Heft 66-67: vergriffen
- Heft 68: Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997
- Heft 69: vergriffen
- Heft 70: Beschäftigungstendenzen im österr. Dienstleistungssektor 1971-97; Juli 1998
- Heft 71: Die Risiken der Deflation und Wege zu ihrer Vermeidung; Februar 1999
- Heft 72,73: vergriffen
- 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://www.akwien.at/Publikationen>

- Heft 78: Bildungserträge; März 2001 (Broschüre vergriffen)
- 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 vergriffen)
- 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: Geriatrische 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“; Jan. 2005
- Heft 94: Finanzausgleich – Wie geht es weiter?; Oktober 2005
- Heft 95: Die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten in Österreich; November 2005

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

Reihe
„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der AK-Wien“

Band 1: „Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 198 Seiten, 1993, € 21,66.

Band 2: „Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates“, hrsg. von Günther Chaloupek und Bruno Rossmann, 114 Seiten, 1994, € 14,39.

Band 3: „Faktorproduktivität im internationalen Vergleich – Belgien, Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden“, von Franz R. Hahn, Wolfgang Gerstenberger, Willem Molle und F. J. Meyer zu Schlochtern, 114 Seiten, 1995, € 14,39.

Band 4: „Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 110 Seiten, 1998, € 14,39.

Band 5: „Kapitalismus im 21. Jahrhundert.* Ein Survey über aktuelle Literatur, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Delapina, 88 Seiten, 2001, € 14,39.

Band 6: „Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven“, hrsg. von Bruno Rossmann, 142 Seiten, 2002, € 22,-.

Band 7: „Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion“, hrsg. von Silvia Angelo und Michael Mesch, 138 Seiten, 2003, € 20,-.

Band 8: „US-amerikanisches und EUropäisches Modell“, hrsg. von Michael Mesch und Agnes Streissler, 190 Seiten, 2004, € 25,-.

Band 9: „Öffentliche Wirtschaft, Geld- und Finanzpolitik: Herausforderungen für eine gesellschaftlich relevante Ökonomie“, hrsg. von Wilfried Altzinger, Markus Marterbauer, Herbert Walther und Martin Zagler, 154 Seiten, 2004, € 25,-.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag ARD Orac,
1030 Wien, Marxergasse 25, Tel 01/534 42-0, Fax 01/534 52-140,
e-mail: verlag@lexisnexis.at