

Wirtschaft und Gesellschaft

Inhalt

Editorial

„Arbeitszeitverlängerung für Arbeitslose“

Helene Schuberth

Ziele der Geldpolitik –

Die Rolle von Konjunkturstabilisierung

Josef Zuckerstätter

Konvergenz von Löhnen und Preisen
zwischen den MOEL und Österreich

Gregor Lahounik

Die Wettbewerbspolitik
der EU im Verkehrssektor

Agnes Streissler

Geriatrische Langzeitpflege.

Eine Analyse aus österreichischer Sicht

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

30. Jahrgang (2004), Heft 2

Inhalt

Editorial

„Arbeitszeitverlängerung für Arbeitslose“ 171

Helene Schuberth

Ziele der Geldpolitik – Die Rolle von Konjunkturstabilisierung 177

Josef Zuckerstätter

Konvergenz von Löhnen und Preisen zwischen den mittel- und osteuropäischen Ländern sowie Österreich 197

Gregor Lahounik

Die Wettbewerbspolitik der EU im Verkehrssektor 217

Agnes Streissler

Geriatrische Langzeitpflege. Eine Analyse aus österreichischer Sicht 247

Berichte und Dokumente

Kurt W. Rothschild

Adolf Kozlik 1912-1964 – eine Erinnerung 273

Bücher

Ulrich Beck, Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter; Claus Leggewie, Die Globalisierung und ihre Gegner; Roland Robertson, Kathleen E. White (Hrsg.), Globalization: Critical concepts in sociology; Bernd Senf, Die blinden Flecken der Ökonomie: Wirtschaftstheorien in der Krise; George Soros, Der Globalisierungs-Report; Joseph Stiglitz, Die Schatten der Globalisierung (Helge Peukert) 283

Michael Latzer, Stefan W. Schmitz, Die Ökonomie des eCommerce. New Economy, Digitale Ökonomie und realwirtschaftliche Auswirkungen (Dorothea Herzele) 295

Werner Sombart, Nationalökonomie als Kapitalismustheorie. Ausgewählte Schriften, hrsg. von Alexander Ebner und Helge Peukert; Joachim Zweynert, Daniel Riniker, Werner Sombart in Rußland (Günther Chaloupek) 299

Joachim Zweynert, Eine Geschichte des ökonomischen Denkens in Rußland 1805-1905 (Josef Schmee) 304

Eric Hobsbawm, Gefährliche Zeiten – ein Leben im 20. Jahrhundert (Robert Schediwy)	307
Thomas Winkelbauer, Österreichische Geschichte 1522-1699. Ständefreiheit und Fürstenmacht. Länder und Untertanen des Hauses Habsburg im konfessionellen Zeitalter (Michael Mesch)	310
Materialien zu ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘	316

Unsere AutorInnen:

Gregor Lahounik ist Mitarbeiter der Abteilung Umwelt und Verkehr
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

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

Helene Schuberth ist stellvertretende Leiterin der Abteilung für
volkswirtschaftliche Analysen der Oesterreichischen Nationalbank in Wien.

Agnes Streissler ist Mitarbeiterin der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und
Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Josef Zuckerstätter ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft
und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Editorial

„Arbeitszeitverlängerung für Arbeitslose“

So übertitelte Heiner Flassbeck vor einigen Monaten einen Aufsatz, in dem er zu der in Deutschland seit längerem laufenden Diskussion über eine Verlängerung der Arbeitszeit Stellung nahm. Eine erste Umsetzung dieser Forderung gab es bereits im deutschen Bundesland Bayern, wo der Landtag für neu ein-tretende Beamte die Verlängerung der Arbeitszeit von 40 auf 42 Stunden beschlossen hat, bei gleich bleibendem Monats-gehalt, versteht sich – was implizit eine Kürzung des Stunden-lohnes um 5% bedeutet. Eine Arbeitszeitverlängerung sogar um 10% , nämlich von derzeit 38 auf 42 Stunden, schlug der deutsche Ökonom Hans-Werner Sinn, Präsident des Münch-ner Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung vor. Dass Funktionäre von Unternehmerverbänden solchen Vorschlägen einiges abgewinnen können, bedarf keiner weiteren Erklärung. Auch wenn sie sich insgesamt mit konkreten tarifpolitischen Forderun-gen derzeit noch zurückhalten, wird man nicht fehl gehen in der Erwartung, dass sie um viel Geld auch schon teure Studien bei renommierten Professoren in Auftrag gegeben haben, welche der zunächst noch staunenden Öffentlichkeit und den unein-sichtigen Gewerkschaften „beweisen“ sollen, welch probates Mittel eine Arbeitszeitverlängerung zur Überwindung der wirtschaftlichen Stagnation, aus der Deutschland und Europa seit über drei Jahren nicht herauskommen, und damit auch zur Lösung des Beschäftigungsproblems wäre.

Unter dem interessenpolitischen Aspekt gesehen ist die Arbeitszeitverlängerung für Unternehmungen auf jeden Fall deshalb vielversprechend, weil die Arbeitskraft notwendiger Weise billiger wird, unabhängig davon, ob sie während der zusätzlich zur Verfügung stehenden Arbeitszeit voll verwendet wird. In Unternehmungen mit einer größeren Zahl von Be-schäftigten entsteht dadurch die Möglichkeit, durch Reduktion der Zahl der Arbeitnehmer (nicht unbedingt im vollen Ausmaß der Arbeitszeitverlängerung) den gleichen Output zu niedrigeren Lohnkosten zu produzieren. Diese Reaktion der Unternehmer ist bei den derzeit gegebenen Bedingungen einer stagnieren-

den Nachfrage viel wahrscheinlicher als die andere, theoretisch mögliche Variante, dass die Beschäftigtenzahl gleich bleibt und die Mehrarbeit zur Erhöhung der Produktion verwendet wird. Dies wäre zwar ohne zusätzliche Lohnkosten möglich, sehr wohl aber würden zusätzliche andere Kosten anfallen (Material- und sonstige Betriebskosten), wobei es für den Unternehmer unsicher ist, ob er diese Kosten über einen erhöhten Absatz wieder hereinbekommt.

Wenn wir nun diese Überlegungen aus der Sicht eines einzelnen Unternehmens auf die Gesamtwirtschaft übertragen, so lässt sich daraus bereits eine wichtige Schlussfolgerung über die Wirkung der Arbeitszeitverkürzung auf das BIP bzw. auf die Beschäftigung ableiten. In der Situation eines generellen Nachfragemangels führt die Verlängerung der Arbeitszeit bei gleichzeitiger Senkung des Stundenlohnes in Summe zu einer Senkung der Beschäftigung bei zunächst gleichbleibender Produktion. Sinkende Beschäftigung führt jedoch über die Reduktion der Lohnsumme zu einer sinkenden Gesamtnachfrage, was zu einer Reduktion der Produktion führt, die wiederum eine weitere Reduktion der Beschäftigung nach sich zieht. Insgesamt löst die Arbeitszeitverlängerung beim BIP und bei der Beschäftigung eine Anpassungsbewegung nach unten aus, die sich auf jeweils tiefer liegenden Niveaus stabilisiert. Plausibel ist daher, dass die Arbeitszeitverlängerung gerade das Gegenteil von dem bewirkt, was ihre Befürworter behaupten, um dem Vorschlag ein positives wirtschaftspolitisches Mäntelchen umzuhängen. Letztlich ist das Resultat auch aus der Sicht der Unternehmer nicht positiv, doch sehen diese oft nur die Lohnersparnis, ohne deren weiteren Folgen zu beachten, und lassen sich durch diese Kurzsichtigkeit täuschen.

Worauf kann sich sonst noch – sachlich betrachtet – die Erwartung positiver Wachstums- und Beschäftigungswirkungen einer Arbeitszeitverlängerung stützen? Sinn begründet sie mit einer verbesserten Konkurrenzfähigkeit der deutschen Exporte gegenüber den Konkurrenzländern. In Wirklichkeit wird bei dieser Argumentation die Arbeitszeitverlängerung nur als Trick verwendet, um eine – verhältnismäßig massive – Lohnsenkung durchzusetzen und damit die Profitabilität der Exporte zu erhöhen. Genauso gut oder sogar besser könnte man einfach eine entsprechende Lohnsenkung verlangen, wovor aber nicht nur die Unternehmer, sondern in diesem Fall auch der sich verständlicher Weise zum „Kathedersozialismus“ bekennende Professor zurückschrecken, weil dies unter den Arbeitnehmern

zu Unruhe in den Betrieben führen könnte und überhaupt politisch schlecht aussehen würde. Es ist aber schwer zu verstehen, wie ein so erfahrener Ökonom wie Sinn dazu kommt, ein so plumpes Lohndumping zu empfehlen, und dabei anscheinend noch damit rechnet, dass nicht alle merken, dass es sich um eine Lohnsenkung handelt. Zweifellos würden die ausländischen Konkurrenten Deutschlands diese Lohnsenkung nicht reaktionslos hinnehmen, sondern müssten wohl oder übel eine ähnliche Maßnahme zur Wiederherstellung ihrer Konkurrenzposition setzen. Damit geht der positive Effekt beim Export wieder verloren, während die Kontraktion der Lohneinkommen und der Nachfrage von Deutschland auf die anderen Länder übergreift.

Das würde bedeuten, dass die gesamtwirtschaftliche Abwärtsbewegung sich nach und nach in ganz Europa fortsetzen würde. In etwas milderer Form haben wir eine solche Entwicklung schon seit zwei Jahrzehnten, indem die Lohnzuwächse leicht hinter der Produktivität zurückbleiben. Dies ist die Ursache der immer wieder und gerade jetzt erneut so heftig beklagten Nachfrageschwäche, die dazu führt, dass die europäische Wirtschaft ihr Wachstumspotenzial nicht ausschöpfen kann und die Arbeitslosigkeit steigt bzw. nicht zurückgeht. Was allerdings Leute wie Sinn nicht daran hindert, immer noch eine zusätzliche Schwächung der Nachfrage durch Lohnsenkungen zu fordern.

Auf der Grundlage der neoklassischen Ökonomie wird ferner argumentiert, dass durch eine Lohnsenkung die *relativen* Preise für Arbeit und Kapital zugunsten des Kapitals verändert werden müssen, um die Beschäftigung von Arbeitskräften profitabler zu machen, was längerfristig wieder zu mehr Beschäftigung führen würde. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die keynesianische Gegenargumentation. Schon Keynes argumentierte in der Großen Depression gegen Lohnsenkungen, weil die negativen nachfrageseitigen Wirkungen auf Produktion und Beschäftigung in einer Situation der Stagnation viel schneller eintreten als alle positiven Wirkungen aus einer verbesserten Rentabilität. Und dies gilt heute genauso wie damals: einen Nachfragemangel kann man nicht durch Kürzung der kaufkräftigen Nachfrage beheben. Für die Arbeitskraft insgesamt gilt eben nicht, was für einen einzelnen Produktmarkt gilt, vorausgesetzt, er fällt gesamtwirtschaftlich nicht ins Gewicht, bzw. es gibt gleichzeitig genügend Vorgänge in der Gegenrichtung: wenn eine Ware zum erwarteten Preis nicht zur Gänze abgesetzt werden kann, so wird das Ungleichgewicht dadurch beseitigt, dass

der Preis gesenkt wird. Denn wenn – wie im Vorschlag von Sinn – alle Löhne plötzlich um 10 Prozent gesenkt werden, sinkt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage drastisch ab, und das Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt verschärft sich noch weiter. Es kommt zu Zweit- und Drittrundeneffekten derselben Art, und die Stabilisierung von Produktion und Beschäftigung erfolgt auf einem Niveau, das tiefer ist als in der an sich schon ungünstigen Ausgangssituation. Dass in diesen Anpassungsprozessen auch die Preise sinken, mildert das Resultat nicht – Deflation ist immer ein schmerzhafter Prozess für die Unternehmungen.

Auch am bayrischen Beispiel der Arbeitszeitverlängerung für Beamte kann man die unmittelbar beschäftigungssenkende Wirkung dieser Maßnahme erkennen, auch wenn sie im gegebenen Fall nicht groß sein wird. Es werden zwar die individuellen Einkommen nicht vermindert, und gekündigt wird im öffentlichen Dienst in Bayern wohl kaum jemand werden, wenn plötzlich mehr Arbeit bei gleichbleibendem Aufgabenvolumen zur Verfügung steht. Vermindern wird sich aber die Zahl der Neueinstellungen für die in Pension gehenden oder aus anderen Gründen ausscheidenden Beamten. Denn um ein gleiches Arbeitsvolumen zu erbringen, müssen für 20 Ausscheidende nur noch 19 neu eingestellt werden. Eine Weitergabe der Gehaltseinsparung in Form einer Steuersenkung ist aber nicht zu erwarten, wenn das Staatsdefizit reduziert werden soll. Was also im Endeffekt bei der Maßnahme herauskommt, ist eine Senkung der Endnachfrage, und damit eine Kontraktion von BIP und Beschäftigung.

Wenn Deutschland 10 Prozent und Österreich 7 Prozent Arbeitslose hat, so bedeutet dies ja an sich schon, dass das Angebot an Arbeit im Verhältnis zu der von den Unternehmungen und vom Staat nachgefragten Arbeitsmenge zu groß ist. Rechnerisch lässt sich das Problem durch eine Verkürzung der pro Person geleisteten Arbeitszeit lösen, eine Verlängerung verschärft es nur. Eine Verkürzung der pro Arbeitnehmerin durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit findet seit langem laufend statt in Form einer stark zunehmenden Teilzeitarbeit von Frauen. Soweit diese arbeitnehmerseitig erwünscht ist, entspricht es den individuellen Präferenzen und ist dagegen nichts einzuwenden. Aber leider trifft dies auf viele Fälle nicht zu. Als Notmaßnahme wurden auf betrieblicher Ebene Modelle einer temporären Verkürzung der Arbeitszeit entwickelt (VW, zuletzt in der deutschen Telekom), die mit mehr oder weniger empfindlichen Einkommenseinbußen für alle verbunden sind, aber so

wenigstens die Konsequenzen der unzureichenden Arbeitsnachfrage in noch verkraftbaren Grenzen halten.

Eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung bietet sich bei bloß rechnerischer Betrachtung als probates Mittel gegen die hohe Arbeitslosigkeit an. In einer Situation wie der heutigen, in der die Einkommen der Arbeitnehmer schon jahrelang stagnieren oder vielleicht sogar eher rückläufig sind, stoßen die mit einer Arbeitszeitverkürzung verbundenen Lohneinbußen auf Widerstand bzw. finden keine Akzeptanz auf betrieblicher Ebene, wie dies im Fall der „maßgeschneiderten“ Modelle à la VW oder Telekom der Fall war bzw. ist. Es wären daher große Implementationsprobleme zu erwarten, welche den Erfolg der Maßnahme in Frage stellen – ganz abgesehen von der Durchsetzbarkeit, die in realistischer Betrachtung ebenfalls äußerst skeptisch zu sehen ist.

Die Beschäftigungswirkungen der nicht sehr massiven kollektivvertraglichen Arbeitszeitverkürzungen, die seit Einsetzen der Stagnationstendenzen ab etwa 1980 stattgefunden haben, waren aus diesen Gründen geringer als die bis etwa Mitte der 70er Jahre in einem langen Schwung vollzogene Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit von 48 auf 40 Stunden. Immerhin kann man anhand der empirischen Schätzungen für die Beschäftigungswirkungen der stattgefundenen Arbeitszeitverkürzungen eine umgekehrte Daumenrechnung machen, was die Effekte einer Arbeitszeitverlängerung um 5 oder 10 Prozent wären. Die in der Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen im Jahre 1984 zu diesem Thema erstellten Simulationssrechnungen ergaben je nach lohnpolitischer Variante (Art des Lohnausgleichs) Elastizitäten von 0,4 bis 0,7. Das würde in umgekehrter Richtung bedeuten, dass eine generelle Verlängerung der Arbeitszeit um 5 Prozent die Gesamtbeschäftigung um 2 bis 3,5 Prozent senken würde. Ex post – d. h. nach der Verkürzung der Arbeitszeit in zahlreichen Branchen auf 38 Stunden – durchgeführte Schätzungen ergaben allerdings deutlich geringere Elastizitäten. Wie immer man die Sache betrachtet, eine positive Wirkung einer Arbeitszeitverlängerung wird sich auch mit sehr großen Kunstgriffen nicht plausibel machen lassen.

Heiner Flassbeck ist zuzustimmen: Wir sollten aufhören – oder gar nicht erst damit beginnen – zu diskutieren, die Arbeitszeit der Beschäftigten noch zu verlängern, weil das nach Lage der Dinge die Arbeitslosigkeit erhöhen muss.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 7**

**Wirtschaftspolitische Koordination in der
Europäischen Währungsunion**

Silvia Angelo, Michael Mesch (Hrsg.)

Vorwort

Silvia Angelo, Hannes Schweighofer

Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion.
Ausgangsüberlegungen für eine notwendige Debatte

Eckhardt Hein

Voraussetzungen und Notwendigkeiten einer europäischen Makrokoordinierung

Helene Schubert

Zur Notwendigkeit makroökonomischer Stabilisierungspolitik im Euro-
raum. Kommentar zu E. Hein

Thomas Wieser

Voraussetzungen und Erfordernisse für eine europäische Koordinierung
der makroökonomischen Politiken. Kommentar zu E. Hein

Jürgen Kromphardt

Lissabon-Strategie am Ende? Schwachstellen und Alternativen zum ak-
tuellen Wirtschaftskurs in Europa

Markus Marterbauer

Die Wirtschaftspolitik der WWU – Zusammenhänge und wirtschaftspoliti-
sche Herausforderungen. Kommentar zu J. Kromphardt

Karl Pichelmann

EU-Wirtschaftspolitik: Trotz Gegenwind stabil auf Wachstumskurs. Kom-
mentar zu J. Kromphardt

Michael Mesch

Transnationale Koordination der Lohnpolitik in der Währungsunion

Waltraud Schelke

Politikkoordination in der WWU – Von der Pseudo-Disziplinierung zur
wirksamen Risikoteilung?

Wien 2003, 138 Seiten, € 20,-.

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

Ziele der Geldpolitik – Die Rolle von Konjunkturstabilisierung

Helene Schuberth*

„One of the most striking developments in monetary economics during this last quarter century has been the renewed attempt to banish from the purview of monetary policy-making any sense of responsibility for real outcomes.“ (Benjamin Friedman [2002] 7)

1. Geldpolitik und Stabilisierung

Der *mainstream* hat zuletzt einen nicht unbedeutenden Wandel vollzogen: Nachdem die Neue Klassische Makroökonomie, die die Unwirksamkeit von staatlicher Nachfragepolitik behauptete,¹ im akademischen Diskurs an Einfluss verloren hat, hat sich nun ein Paradigma herausgebildet, das als ‚Neue Neoklassische Synthese‘ bezeichnet wird und eine aktive Rolle staatlicher Konjunktursteuerung theoretisch begründet.² Dabei werden Friktionen neukeynesianischer Provenienz in (mikrofundierte) stochastische dynamische allgemeine Gleichgewichtsmodelle eingebaut. Diese Friktionen haben kurz- und mittelfristig einen Einfluss auf realwirtschaftliche Größen wie Produktion und Beschäftigung. Die Modelle sind aber so konstruiert, dass langfristig die Ökonomie zum Gleichgewicht konvergiert, während so genannte Marktunvollkommenheiten auf den Güter- und Arbeitsmärkten³ bzw. auf den Kreditmärkten⁴ kurzfristig keynesianische Phänomene hervorrufen und den Anpassungsprozess zum Gleichgewicht erheblich verzögern können: Marktunvollkommenheiten setzen Multiplikator- und Akzeleratoreffekte in Gang, die Schocks verstärken und durch Preisanpassungen nicht gedämpft werden. Daraus folgt nun, dass, im Gegensatz zu den Empfehlungen des *mainstream* vor ein bis zwei Jahrzehnten, aktive Stabilisierungspolitik diese Effekte dämpfen kann, die letztlich enorme Kosten verursachen. Wird einem Wirtschaftsabschwung nicht effektiv gegengesteuert, besteht die Gefahr langfristig negativer Auswirkungen: Die im Abschwung freigesetzten Arbeitskräfte werden im folgenden Aufschwung nicht mehr zu Gänze wieder eingestellt, die aus dem Markt ausscheidenden Unternehmen nicht wieder neu gegründet – ein Phänomen, das als Hysteresis bezeichnet wird –, und Sozial- und Pensionsversicherungssysteme stoßen an die (vorwiegend politischen) Grenzen der Finanzierbarkeit. Konjunkturabschwünge haben somit beträchtliche

Verteilungsimplicationen und beeinflussen das Wirtschaftswachstum nachhaltig negativ. So zeigen empirische Untersuchungen dass zyklische Volatilität und Wirtschaftswachstum negativ korreliert sind.⁵

Die Wirksamkeit und Notwendigkeit diskretionärer Wirtschaftspolitik im *mainstream* steht nun außer Zweifel. Umstritten ist hingegen die Frage, ob nun primär die Geld- oder die Fiskalpolitik über das effektivere wirtschaftspolitische Instrumentarium zur Nachfragesteuerung verfügt, eine Frage, die im Übrigen theoriegeschichtlich höchst unterschiedlich beantwortet wurde. In der akademischen fiskalischen Diskussion werden als Argument gegen Stabilisierungspolitik nicht-keynesianische Effekte der Fiskalpolitik genannt, die besonders von der Europäischen Kommission zur Begründung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, der ja konzeptuell die Konjunkturstabilisierung weitgehend auf die Wirkung automatischer Stabilisatoren beschränkt, betont werden:⁶ Wirtschaftssubjekte mit rationalen Erwartungen würden auf jeden expansiven fiskalischen Impuls, wie etwa eine Steuersenkung, nicht mit verstärktem Konsum, sondern mit der Erhöhung der Sparquote reagieren, weil sie sich der Budgetbeschränkungen des Staates bewusst sind und zukünftige Steuererhöhungen antizipieren. Expansive Fiskalpolitik hätte somit keine oder sogar negative Effekte auf das Wachstum, eine Sichtweise, die überwiegend in theoretischen Modellen offenbart wurde, jedoch empirisch nur in wenigen außergewöhnlichen Fällen nachgewiesen werden konnte.⁷

Hingegen ist die Fähigkeit der Geldpolitik, über Zinssenkungen die Konjunktur positiv zu stimulieren, allgemein anerkannt. So zeigten Stock und Watson (2002) für die USA, dass die seit etwa Mitte der 1980er Jahre beobachtbare starke Reduktion der zyklischen Volatilität in den USA einerseits durch günstige Schocks, aber auch durch verbessertes makroökonomisches Management, insbesondere der Geldpolitik, erklärt werden kann. Während der Transmissionsmechanismus der Geldpolitik noch vor wenigen Jahren als *'black box'* bezeichnet wurde, haben zahlreiche Forschungsarbeiten und insbesondere das Forschungsprogramm der Notenbanken des Euroraums zu den verschiedenen Transmissionskanälen, über die geldpolitische Impulse auf die reale Wirtschaft übertragen werden, mehr Klarheit geschaffen:⁸ Die realen Effekte der Geldpolitik, die für die kurze und mittlere Frist untersucht wurden, sind nicht unerheblich und die Wirkungskanäle sind nun weitgehend bekannt.⁹ Die Unsicherheiten verlagern sich eher auf die lange Frist, die nach wie vor als *'black box'* bezeichnet werden muss und die von simplen idealtypischen Neutralitätsvorstellungen, wonach Geldpolitik langfristig keinen Einfluss auf Wachstum und Beschäftigung hat, dominiert werden.¹⁰

Wenn die Wirksamkeit der Geldpolitik, Konjunkturzyklen stabilisieren zu können, in der ökonomischen Literatur allgemein anerkannt ist, stellen sich einige Fragen, die im Folgenden geklärt werden sollen:

1.) Warum variiert die Rolle der Stabilisierungspolitik in den statutarisch festgelegten Zielen der Geldpolitik weltweit so stark? Weitgehend parallel zum Niedergang der Politikineffizienzhypothese der neuen klassischen Makroökonomie gingen viele Länder, allen voran Großbritannien und Kanada, dazu über, ihre geldpolitische Strategie zu ändern: Wechselkurs- oder Geldmengenzielstrategien wurden durch Inflationszielstrategien abgelöst mit scheinbar geringer Bedeutung von Stabilisierungspolitik. Dabei senkt (erhöht) die Notenbank die Zinssätze, wenn ein Inflationsrückgang (-anstieg) prognostiziert wird, um so die Inflationsrate auf dem Inflationszielniveau zu halten. Mit dem Übergang zur Inflationszielstrategie vieler Industrieländer in den frühen 1990er Jahren und auch zunehmend einiger Schwellenländer wurde Preisstabilität überwiegend als primäres Ziel der Geldpolitik statutarisch verankert. Auch der Vertrag von Maastricht legt die Sicherung der Preisstabilität als das primäre geldpolitische Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) fest, verpflichtet jedoch auch zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft, die in Artikel 2 EG-Vertrag festgelegt sind, wie beispielsweise eine hohe Beschäftigung. Der Humphrey-Hawkins-Akt aus dem Jahr 1978 legt hingegen fest, dass die Förderung des Wirtschaftswachstums neben der Sicherung der Preisstabilität ein gleichrangiges geldpolitisches Ziel der FED ist.¹¹ Dieses duale Mandat der FED ist weit reichend und die Erfahrungen der USA zeigen doch, dass beide Ziele, Preisstabilität und niedrige Wachstumschwankungen kombiniert werden konnten.¹²

2.) In welcher Beziehung stehen gesetzliches Mandat und Geldpolitik? Wenngleich die Mandate sehr unterschiedlich sind, zeigen vergleichende Untersuchungen über das Verhalten der Notenbanken, in denen Reaktionsfunktionen geschätzt werden, die die Reaktion der Notenbankzinssätze auf die prognostizierte Produktionslücke, die Inflationslücke und weitere Variable abbilden, dass sich Notenbanken sehr ähnlich verhalten. Selbst jene, die in ihrer Kommunikationsstrategie ein striktes Inflationsziel verfolgen, reagieren sehr wohl auf prognostizierte Konjunkturabschwünge mit Zinssenkungen.

3.) Lassen sich ökonomische Gründe finden, die die geringe oder Nicht-Beachtung von konjunkturpolitischen Zielen der Geldpolitik, wie sie in einigen Ländern statutarisch festgelegt ist, rechtfertigen würden?

Zunächst wird dargestellt, welche Rolle die Ziele der Geldpolitik in der ökonomischen Literatur spielen (Abschnitt 2). Abschnitt 3 diskutiert die Bedeutung von Konjunkturstabilisierung in der Geldpolitik im Euroraum, und Abschnitt 4 schließt mit einer Diskussion über realwirtschaftliche Ziele im Rahmen der populär gewordenen Inflationszielstrategie.

2. Wohlfahrtsfunktionen in der geldpolitischen Literatur

Wohlfahrtsfunktionen stellen einen Versuch dar, die Ziele der Geldpolitik formal darzustellen. Sie sind in der Regel theoretisch nicht ausreichend fundierte, arbiträr gewählte Funktionen, die simpel sind, um komplexe Optimierungsaufgaben mathematisch lösen zu können. Eine geldpolitische Regel, wie etwa eine Inflations- oder Geldmengenzielstrategie, gilt dann als optimal, wenn sie eine Wohlfahrtsfunktion unter Nebenbedingungen maximiert. Die Nebenbedingungen werden dabei durch ein strukturelles Modell der Volkswirtschaft abgebildet.

2.1 Ziele der Geldpolitik in der quadratischen Verlustfunktion

Eine häufig verwendete Wohlfahrtsfunktion (bzw. Verlustfunktion) für die Geldpolitik, die aus einer intertemporalen Funktion abgeleitet und hier für eine Periode dargestellt wird, ist wie folgt definiert:

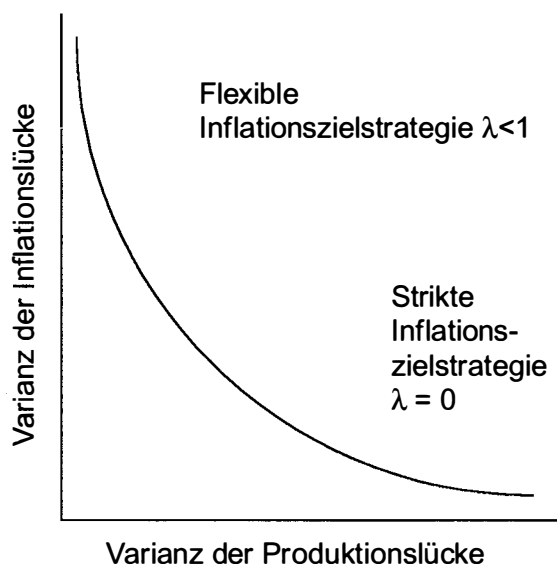
$$L_1 = (\pi_1 - \bar{\pi})^2 + \lambda (y_1 - \bar{y})^2 \quad (1)$$

Bei dieser Formulierung ist die Notenbank verpflichtet, sowohl die Abweichungen der Inflationsrate π_1 vom Inflationsziel $\bar{\pi}$ (Inflationslücke) sowie des Produktionsniveaus vom Potenzialniveau (Produktionslücke) zu minimieren. Der Parameter λ bestimmt nun, ob die Notenbank der Konjunkturstabilisierung oder der Stabilisierung der Inflationsrate ein stärkeres Gewicht beizumessen hat, denn beide Ziele können nicht immer gleichzeitig erreicht werden. Dies hängt davon ab, ob die Volkswirtschaft primär Nachfrage- oder Angebotsschocks ausgesetzt ist. Im Falle von Nachfrageschocks bewegen sich Produktion und Preise in dieselbe Richtung. So wirkt die Inflationszielstrategie einer Notenbank auch konjunkturstabilisierend, wenn etwa eine niedrige prognostizierte Inflationsrate eine Konjunkturabschwächung widerspiegelt und die Notenbank mit einer Zinssenkung gegensteuert. Dies ist der Grund dafür, dass selbst in Ländern, die eine strikte Inflationszielstrategie verfolgen, geschätzte Reaktionsfunktionen darauf hindeuten, dass die Notenbanken in ihren geldpolitischen Entscheidungen auch konjunkturelle Entwicklungen berücksichtigen. Hier erfolgt jedoch keine diskretionäre Entscheidung zugunsten von Konjunkturstabilisierung, sondern Letztere ist ein Nebeneffekt von Inflationssteuerung, weil die Produktionslücke wichtige Informationen über die Preisentwicklung enthält. Eine positive Produktionslücke zeigt demnach Inflationspotenzial an, weil mit einer zunehmenden Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten die Grenzkosten steigen, die bei Preissetzungsmacht der Produzenten auf die Preise überwälzt werden.

Bei Angebotsschocks bestehen jedoch zum Teil erhebliche Konflikte zwischen dem Ziel der Konjunktur- und jenem der Inflationsstabilisierung, weil sie Preise und Produktion in unterschiedliche Richtungen bewegen. Der Gewichtungssparameter gibt nun vor, ob die Notenbank die Inflation

auf dem Inflationszielniveau zu stabilisieren hat und damit hohe Kosten in Form von Arbeitslosigkeit in Kauf nimmt oder aber ob sie akkomodierend wirkt und den Inflationsanstieg toleriert und damit Produktion stabilisiert. Sofern Angebotsschocks einen nur temporären Effekt auf die Inflationsrate haben, wenn etwa ein Ölpreisschock das Preisniveau permanent erhöht, die Inflationsrate jedoch nur vorübergehend steigt, empfiehlt die Literatur solche temporären Angebotsschocks zu akkomodieren.¹³ Um mögliche Zweitrundeneffekte der temporär höheren Inflationsrate zu verhindern, wird weiters empfohlen, die Wirtschaftssubjekte auf eine Kerninflationsrate (z. B. Konsumentenpreisindex ohne Energiepreise) zu orientieren, wie dies etwa der erfolgreichen Praxis der Bank of Canada entspricht. Der Zielkonflikt zwischen Inflations- und Konjunkturstabilisierung kann in Abbildung 1 verdeutlicht werden.

Abbildung 1: Zielkonflikte zwischen Inflations- und Konjunkturstabilisierung



Die in Abbildung 1 eingezeichnete Kurve zeigt die Kombinationen von Inflations- und Produktionsvariabilität, die durch eine angemessene Zinssteuerung erreicht werden können. Verschiedene Punkte auf der Kurve ergeben sich durch Veränderung des relativen Gewichts in der Verlustfunktion. In diesem einfachen Modell liegt es in der Hand der Notenbank, den Konjunkturzyklus zu stabilisieren, indem sie ihre modellgestützten Kenntnisse über den Transmissionsmechanismus heranzieht, um auf eine prognostizierte Abweichung des Produktionsniveaus vom geschätzten Produktionspotenzial mit einer Variation des Zinssatzes zu reagieren. Sie nimmt dadurch in Kauf, dass sich die Inflationsrate über einen längeren

Zeitraum vom Inflationsziel entfernt, wie dies etwa bei steigenden Ölpreisen, die geldpolitisch akkomodiert werden, zutrifft. In der Terminologie Lars Svenssons (1997) wird dieser Fall, wo der Gewichtungsparemeter λ hoch ist, als „flexible Inflationszielstrategie“ bezeichnet. Da im Rahmen einer Inflationszielstrategie das Inflationsziel transparent gemacht wird und sich die Notenbank verpflichtet, dieses Ziel auch mittelfristig erreichen zu wollen, können Inflationserwartungen auf dieses Ziel gelenkt werden und unterstützen, dass etwa ein ölpreisbedingter Anstieg der Inflationsrate nur vorübergehend eintritt und nicht zu einer Erhöhung der Inflationserwartungen führt. Dies wird als großer Vorteil der Inflationszielstrategie gegenüber alternativen geldpolitischen Strategien gesehen. Diese attraktive Eigenschaft der Inflationszielstrategie führt dazu, dass sich die Kurve, die in Abbildung 1 den Zielkonflikt zwischen Konjunktur- und Inflationsstabilisierung beschreibt, sehr weit links im Diagramm befindet, d. h. das Ziel der Konjunkturstabilisierung kann konzeptionell mit relativ geringen Abweichungen der Inflationsrate vom -ziel erreicht werden. Bei der strikten Inflationszielstrategie, wo der Gewichtungsparemeter null ist, wird hingegen auf jede prognostizierte Abweichung der Inflationsrate vom Ziel geldpolitisch reagiert. Indem versucht wird, die Inflationsrate punktgenau zu steuern, werden allerdings starke Produktions- und Beschäftigungsschwankungen hingenommen.

Der Gewichtungsparemeter entscheidet letztlich über den Zeithorizont, innerhalb dessen eine sich vom Ziel entfernende Inflationsrate wieder diesem Ziel angenähert wird. Flexible Inflationszielstrategien sind in jenen Ländern zu finden, in denen entweder statutarisch (oder durch die Notenbanken selbst) eine Bandbreite für das Inflationsziel (z. B. 1-3%) festgelegt wird und/oder angegeben wird, dass die Einhaltung des Inflationsziels mittelfristig angestrebt wird. Darüber hinaus enthalten einige der Statuten den expliziten Hinweis auf die Verpflichtung zur Erreichung auch realwirtschaftlicher Ziele, die als Konjunkturstabilisierungsziele interpretiert werden können. Strikte Inflationszielstrategien sind in jenen Ländern zu finden, die ein Punktziel für die Inflationsrate angeben, das darüber hinaus kurzfristig (z. B. jährlich) erreicht werden muss.

2.2 „Prinzipal-Agent“ versus „Inflation Bias“

Über die Höhe von λ , jener Parameter, der festlegt, ob nun der Konjunkturstabilisierung ($\lambda > 1$) oder der Stabilisierung der Inflationsrate auf dem Inflationszielniveau ($\lambda < 1$) die größere Beachtung geschenkt werden soll, bestehen unterschiedliche Auffassungen.

a) λ = soziale Präferenzrate: Folgt man dem weit verbreiteten Prinzipal-Agent-Ansatz, so wird Geldpolitik als technische Aufgabe von Experten verstanden (Agent), die zwar dem politischen Einfluss entzogen sind, aber im Auftrag eines Prinzipals eine soziale Wohlfahrtsfunktion maximieren.

Die Übertragung der Geldpolitik an unabhängige Institutionen wird damit versucht, demokratisch zu legitimieren. Die Wohlfahrtsfunktion und der Gewichtungssparameter λ entsprechen dann im Idealfall den statutarisch festgelegten Zielen der Geldpolitik. Betrachtet man die Wohlfahrtsfunktion in Gleichung 1, dann wird allerdings deutlich, dass die weltweit beobachtbaren, politisch festgelegten Statuten der Komplexität von Zielkonflikten und damit verbundenen Entscheidungskonstellationen nicht gerecht werden. Die Ausgestaltung von geldpolitischen Statuten weicht somit von den idealtypischen Überlegungen des Prinzipal-Agent-Ansatzes ab. Wenngleich Gleichung 1 äußerst simpel erscheint, ist zu bedenken, dass die Maximierung dieser Wohlfahrtsfunktion nicht lediglich eine, sondern verschiedene ‚optimale‘ Lösungen erlaubt. Der Agent verfügt daher über ein hohes Maß an Ermessensspielraum. So basiert etwa das Konzept des Produktionspotenzials, dessen Höhe nicht beobachtbar ist und ökonometrisch geschätzt werden muss auf unterschiedlichen theoretischen Überlegungen, die dann wiederum unterschiedliche empirische Spezifikationen nahe legen. Jene Variablen, die beobachtbar sind, das Produktionsniveau und die Inflationsrate, werden mit hoher Unsicherheit gemessen und unterliegen mitunter beträchtlichen Revisionen. So variiert beispielsweise die Schätzung für die Produktionslücke in Prozent des Produktionsniveaus im Euroraum für das Jahr 2004 zwischen -1,5% (Europäische Kommission) und -2,4% (Internationaler Währungsfonds). Modell- und Datenunsicherheit sind zentrale Elemente von Unsicherheit im Sinne von Knight, wo die Verteilung der Modellparameter nicht bekannt ist. Darüber hinaus besteht aus der Sicht des Agenten Unsicherheit darüber, wie die Gesellschaft die geldpolitischen Ziele gewichtet. Den Gewichtungssparameter numerisch in den Statuten festzuschreiben würde den Ermessensspielraum des Agenten vermutlich einschränken. Der Kontrakt zwischen dem Agenten und dem Prinzipal bleibt bestenfalls suboptimal und der Agent verfügt im Rahmen eines Statuts über beträchtlichen Spielraum, die Interessen des Prinzipals zu unterlaufen. Dies wird als *agency loss* bezeichnet.

b) $\lambda < \text{soziale Präferenzrate}$: Eine von vielen ÖkonomInnen präferierte Sichtweise ist, dass nicht die soziale, sondern die private Wohlfahrtsfunktion des konservativen Notenbankers maximiert werden soll, der eine niedrigere Inflationsneigung habe als die Bevölkerung. Letztere unterscheidet sich von der sozialen Wohlfahrtsfunktion dadurch, dass der Gewichtungssparameter kleiner als der von der Gesellschaft gewünschte Parameter ist. Dieses Vorgehen würde dennoch soziale Wohlfahrt maximieren. Diese wird jedoch nicht aus der Aggregation individueller Präferenzen hergeleitet, sondern sie entspricht – aus der Sicht der politökonomischen Literatur – den privaten Präferenzen des unabhängigen Notenbankers.

Jene, die der Konjunkturstabilisierung keinen oder einen geringen Stellenwert bei geldpolitischen Entscheidungen beimessen wollen, argumentieren somit nicht mit der Politikineffizienzhypothese der 1980er Jahre, die ja überzeugend widerlegt werden konnte, sondern mit politikökonomischen Argumenten: Diskretionäre Geldpolitik könne leicht dazu missbraucht werden, über niedrige Zinsen kurzfristig Wachstum zu generieren, wobei langfristig nur die Inflationsrate erhöht würde, ein Problem, das als ‚Inflationsneigung‘ (*inflation bias*) bezeichnet wurde. Stabilisierungspolitik würde die Glaubwürdigkeit von Notenbanken, die Inflationsrate langfristig niedrig halten zu können, beschädigen. Dabei wird auf die Literatur zur dynamischen Zeitinkonsistenz¹⁴ zurückgegriffen, die einen Versuch darstellte, das Problem hoher Inflationsraten der 1970er Jahre durch politikökonomische Ansätze zu erklären. Auch Barro und Gordon (1983), die die Notwendigkeit eines konservativen Notenbankers, der eine höhere Inflationsaversion als der Medianwähler hat, begründeten, haben das ökonomische Denken in diese Richtung entscheidend geprägt. Das dynamische Zeitinkonsistenzproblem bestehe darin, dass opportunistische Politik vor den Wahlen einen Anreiz habe, über niedrige Zinsen kurzfristig Wachstum und Beschäftigung zu erhöhen. Dies bedeutet letztlich, dass die Notenbank eine Wohlfahrtsfunktion maximiert, die nicht die Produktionslücke minimiert (siehe Gleichung 1), sondern die Abweichung des Produktionsniveaus von einer Zielgröße für das Produktionsniveau, das das Produktionspotenzial übersteigt. Die rationalen Wirtschaftssubjekte würden diese Fehlanreize der Politiker durchschauen und ihre Nominallöhne nach oben anpassen. Das Ergebnis sei eine höhere Inflationsrate, da das Produktionsniveau nicht über das Produktionspotenzial angehoben werden könne und die Phillipskurve langfristig als vertikal angenommen wird.

Die Hypothese des *inflation bias* ist vielfach als wirklichkeitsfremd kritisiert worden, auch von Notenbankvertretern. So meinte Alan Blinder, ehemaliger Vizepräsident der FED: „theorists have lavished vastly too much attention on a nonexistent time-inconsistency problem while ignoring a much more real problem that arises when central bankers ‚follow the market‘ too closely“.¹⁵ Sie ist zudem eine selektive Auswahl verschiedener möglicher Zeitinkonsistenzprobleme in der Geldpolitik.¹⁶ Die ökonomische Glaubwürdigkeitsliteratur hat das institutionelle Design moderner Notenbanken, den hohen Grad der Unabhängigkeit, beeinflusst und legitimiert. Die Hypothese des *inflation bias*, die auf sehr simplen Verhaltensannahmen beruht, kann möglicherweise die hohe Inflation in der Periode 1973-83 in den USA erklären. So zeigte Orphanides (2003), dass die FED in den 1970er Jahren das Niveau des Produktionspotenzials überschätzt hatte. In einer Welt mit weitgehend unabhängigen Notenbanken, die sich überwiegend statutarisch zu Preisstabilität verpflichtet haben, ist die Hypothese

eines *inflation bias* nur schwer nachvollziehbar. Auch wurde erkannt, dass ein zu niedriger Gewichtungssparameter λ zu hoher Produktionsvariabilität führt und somit suboptimal ist.

Die jüngere Literatur argumentiert nun, diese Kritik zur Kenntnis nehmend, mit einem geldpolitischen Entscheidungen inhärenten *stabilization bias*, der ein niedrigeres λ rechtfertigen würde, als es die Gesellschaft wünscht.¹⁷ Dies wurde sowohl für Modelle mit einer Lucas-Phillipskurve mit persistenter Produktion gezeigt als auch für neukeynesianische Modelle mit seriell korrelierten Angebotschocks. Die Richtung der Stabilisierungsneigung ist jedoch nicht robust, sondern modellabhängig. In Modellen mit Inflationspersistenz wurde etwa gezeigt, dass der *stabilization bias* sogar ein höheres Gewicht für Konjunkturstabilisierung nahe legt.¹⁸

Während nach dem Prinzipal-Agent-Ansatz die Geldpolitik den Präferenzen der Bevölkerung bezüglich der geldpolitischen Ziele zu folgen hat, haben Ökonomen Spezialfälle untersucht, in denen als wichtigste Empfehlung die Geldpolitik konservativer sein soll, als es den Präferenzen der Bevölkerung entspricht. Dieses Ergebnis ist jedoch wenig robust, modellabhängig und basiert auf arbiträr gewählten Verhaltensannahmen. Insbesondere Befürworter einer Inflationszielstrategie argumentieren, dass die – je nach Präferenz – kurz- oder mittelfristige Orientierung an einem Inflationsziel diese Verhaltensannahmen obsolet macht, und empfehlen den GeldpolitikerInnen, den Präferenzen der Bevölkerung zu folgen, die statutarisch festgelegt sind. Die Zielformulierungen für die Geldpolitik weichen jedoch stark vom idealtypischen Konzept des Prinzipal-Agent-Ansatzes ab, wonach eine anspruchsvolle wirtschaftspolitische Aufgabe an eine unabhängige Institution delegiert wird, die beauftragt wird, den Willen des Prinzipals umzusetzen. Die Notenbank müsste demnach die politisch vorgegebenen Parameter in die Wohlfahrtsfunktion einsetzen und diese unter Nebenbedingungen optimieren. Sie erhält dann eine Reaktionsfunktion, die den numerischen Wert der notwendigen Zinsvariation vorgibt, ein Prozedere, das letztlich die soziale Wohlfahrt maximieren sollte. Diese Vorstellung von ‚optimaler‘ Geldpolitik beruht auf der Annahme, dass GeldpolitikerInnen lediglich mit Risiken konfrontiert sind, die auf Basis des historischen Wissens über die Wahrscheinlichkeitsverteilung der Modellparameter in Form von Konfidenzintervallen abgebildet werden können. Fundamentale Unsicherheit, die in den verwendeten Modellen nicht adäquat berücksichtigt werden kann, führt letztlich dazu, dass in hohem Maß Werturteile in die Entscheidungsfindung eingehen.¹⁹ Die Brücke zu schlagen zwischen der Naivität existierender Modelle und der Komplexität ökonomischer Zusammenhänge wird auch als „*art of central banking*“ bezeichnet.²⁰ Modell-, Datenunsicherheit sowie Unsicherheit über die geldpolitischen Ziele und deren Gewichtung können zu ‚*agency losses*‘ führen, ein bekannter Nebeneffekt des Prinzipal-Agent-Ansatzes, die darin

bestehen, dass der Agent hohen Ermessensspielraum in der Interpretation des geldpolitischen Mandats hat. Ob diese *agency losses* durch einen präziseren Kontrakt zwischen dem Agenten und dem Prinzipal wesentlich reduziert werden können, indem etwa der Gewichtungssparameter zwischen Inflations- und Konjunkturstabilisierung statutarisch präzisiert wird, ist diskussionswürdig. Jedenfalls stellt sich die Frage, ob das Modell des Prinzipal-Agent-Ansatzes der geeignete institutionelle Rahmen für Geldpolitik ist.

3. Konjunkturstabilisierung und Geldpolitik im Euroraum

Die Ziele der Geldpolitik der EZB sind in Artikel 105 des Maastrichter Vertrages festgelegt. Art. 105 EG-V legt fest, dass Preisstabilität das vorrangige Ziel des EZB ist; sie ist aber auch vertraglich verpflichtet, an der Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft, die in Artikel 2 EG-V festgelegt sind, wie beispielsweise eine hohe Beschäftigung, mitzuwirken. Diese Zielformulierung des EU-Vertrags hat Anlass zu verschiedenen Interpretationen gegeben. Die EZB hat daher großen Interpretationsspielraum sowohl bei der Zielformulierung als auch bei der Definition von Preisstabilität. Zudem setzt das Eurosystem die geldpolitische Strategie selbst fest. Die EZB interpretiert Art. 105 so, dass die Gemeinschaftsziele des Artikel 2 dann am besten erreicht werden können, wenn Preisstabilität gewährleistet ist. Allerdings gibt es Stellungnahmen von Mitgliedern des EZB-Direktoriums, die die Tatsache, dass Preisstabilität mittelfristig erreicht werden soll, als Argument für Konjunkturstabilisierung ins Treffen führen: „...by maintaining price stability over the medium term, the single monetary policy makes the best contribution it can to achieving a high level of output and employment, thereby supporting the general economic policies of the Community, as required by the Treaty.“²¹

Auch Lars Svensson (1997) sieht in Art. 105 auch eine Stabilisierungsfunktion der EZB begründet, sofern diese dem Preisstabilitätsziel nicht zuwiderläuft. Problematisch aus Sicht vieler Beobachter ist, dass Art. 105 keine klaren Vorgaben gibt, ob und in welchem Ausmaß im Fall von negativen Angebotsschocks, wie etwa einem Anstieg des Ölpreises akkommodiert werden soll, d. h. ob die EZB einen Anstieg der Inflationsrate temporär tolerieren sollte, um eine Erhöhung der Arbeitslosenrate zu vermeiden. Gerade seit Bestehen der Währungsunion ist eine hohe Frequenz von sich gegenseitig überlagernden Angebotsschocks zu beobachten, die eine hohe Volatilität der aktuellen Inflationsrate zur Folge haben und bei strikter Interpretation von Art. 105 die Konjunkturstabilisierung erschweren.

Die EZB ist seit Beginn der nun schon außerordentlich lange andauernden Konjunkturschwäche seit Herbst 2001 keiner strikten Auslegung des Preisstabilitätsziels von unter 2% gefolgt, sondern hat eine temporäre Überschreitung dieser Zielgröße zugelassen, um die Konjunktur

zu stützen. So ließ die EZB die Inflationsrate kurzfristig auf knapp über 3% (Mai 2001) ansteigen. Ob die seit Herbst 2001 erfolgten Zinssenkungen auf nunmehr 2% im Sinne der Ziele der Gemeinschaft (Art. 2) ausreichend waren, d. h. ob die EZB tatsächlich seit Bestehen der Währungsunion einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Konjunktur geleistet hat, werden WirtschaftshistorikerInnen zu beurteilen haben. Erst in einigen Jahren, wenn genügend Datenpunkte es erlauben, die Parameter der Reaktionsfunktion der EZB zuverlässig zu schätzen, lässt sich dies mit geringerer Ungewissheit feststellen.

Ist man jedoch nicht am ex post-Verhalten von Notenbanken interessiert, sondern an der Höhe jenes Zinssatzes, der, bei vorgegebenen Präferenzen hinsichtlich Konjunktur- und Inflationsstabilisierung, einer ‚neutralen‘ Geldpolitik entspricht, dann legt man die jeweiligen Koeffizienten fest, die dann aber nicht als Gewichtungssparameter interpretiert werden können. Sie unterscheiden sich von den in Abschnitt 2 beschriebenen Gewichtungssparametern der Verlustfunktion, da es sich bei den Parametern der Reaktionsfunktion um Koeffizienten handeln, die anzeigen, um welchen Faktor der Zinssatz auf Abweichungen der prognostizierten Inflationsrate und des Wachstums von den jeweiligen Zielwerten variiert werden muss. Der hiermit ermittelte sogenannte Taylorzinssatz gibt einen groben Anhaltspunkt für jenes Zinsniveau, das Produktions- und Inflationslücke wieder schließt. Der Taylor-Zinssatz wird dabei in Abhängigkeit von der Inflations- und der Produktionslücke bestimmt (siehe Gleichung 2):²²

$$i_t^T = \bar{r} + \pi^* + \alpha (y_t^E - y_t^*) + \beta (\pi_t^E - \pi^*) \quad (2)$$

(i_t^T) = Taylor-Zins

$(\bar{r})$ = realer Gleichgewichtszins (2%)

(π_t^E) = erwartete Inflationsrate (12-Monats gleitender Durchschnitt der ex-ante Inflationsrate)

(π^*) = Definition von Preisstabilität (1,75%)

$(y_t^E - y_t^*)$ = Produktionslücke

$(\pi_t^E - \pi^*)$ = Inflationslücke

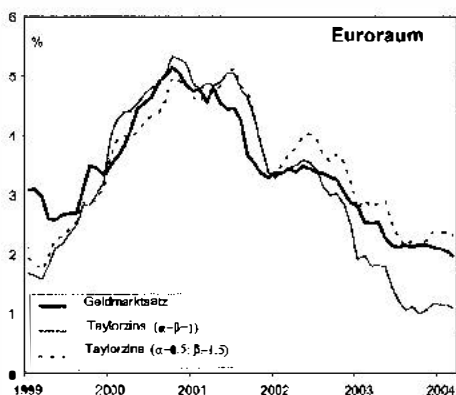
α = Gewichtungssparameter für die Produktionslücke

β = Gewichtungssparameter für die Inflationslücke

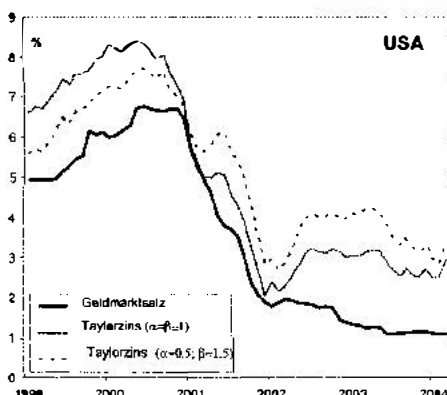
Sind Produktions- und Inflationslücke gleich null, so entspricht der nominelle Taylor-Zinssatz abzüglich der Zielgröße für die Inflationsrate dem realen Gleichgewichtssatz. Schlittert die Volkswirtschaft in eine Rezession, so sinkt der Taylor-Zinssatz unter das Niveau des Gleichgewichtszinssatzes. Liegen die Inflationserwartungen über dem Inflationsziel, empfiehlt die Taylor-Regel ein Zinsniveau, das über dem Gleichgewichtszinssatz liegt.

Die Taylor-Regel, die wohl bekannteste geldpolitische Reaktionsfunktion, verdankt ihre Popularität dem Umstand, dass sie trotz ihrer Einfachheit das Verhalten der FED seit Mitte der 1980er Jahre recht gut beschreibt.²³ Seit 2002 liegt jedoch der aktuelle Zinssatz weit unter dem Taylor-Zins. Die Taylor-Regel dient darüber hinaus als grober Indikator zur Einschätzung darüber, ob die Geldpolitik eher restriktiv oder expansiv zu bewerten ist. Wie Abbildung 2 zeigt, hängt jedoch die Höhe des Taylorzinssatzes wesentlich von den Reaktionskoeffizienten α und β ab. Sind α und β jeweils 1, zeigt sich, dass die EZB seit Mitte des Jahres 2002 restriktiv ausgerichtet ist und sich der Restriktivitätsgrad seither verstärkt hat. Derzeit liegt der Taylor-Zinssatz um ca. 1 Prozentpunkt unter dem Geldmarktzinssatz. Wird jedoch α mit 1,5 und β mit lediglich 0,5 festgelegt, ergibt sich ein ganz anderes Bild: Bei stärkerer Inflationsorientierung ist die Geldpolitik derzeit als leicht expansiv zu bewerten und der Taylor-Zinssatz liegt um ca. 30 Basispunkte über dem Taylor-Zinssatz. Interessant ist auch, dass in den USA seit 1999 der aktuelle Geldmarktzinssatz zeitweise um bis zu zwei Prozentpunkte unter den Taylor-Zinsen lag. Dies dokumentiert die stark expansive Ausrichtung der US-amerikanischen Geldpolitik.

Abbildung 2: Taylorzinsen Euroraum und USA, 1. 1. 1999 bis 1. 4. 2004



Quelle: Consensus Forecasts, OECD



Quelle: Consensus Forecasts, OECD

Der Taylor-Zins muss jedoch mit großer Vorsicht interpretiert werden, da er sehr sensitiv auf die getroffenen Annahmen über die Höhe des realen Gleichgewichtszinssatzes, der gewählten Variable und, wie bereits erwähnt, der Reaktionskoeffizienten ist.

Realer Gleichgewichtszinssatz: Zum einen ist die Unterstellung eines konstanten realen Gleichgewichtszinssatzes problematisch, der hier mit 2% angenommen wird. In der Literatur über Reaktionsfunktionen wird der reale Gleichgewichtszinssatz entweder als historischer Durchschnittswert

bestimmt oder – unter Annahme eines Inflationsziels – implizit als Teil der Konstante geschätzt. Ein theoretisch adäquater Gleichgewichtszinssatz müsste jedoch über die Zeit variieren, da der Zinssatz auf diverse Schocks reagiert. Wie Neiss und Nelson (2001) zeigten, reagiert der Gleichgewichtszinssatz auf einen Nachfrageschock positiv und auf einen Technologieschock negativ.

Inflationslücke: In die Berechnung des Taylor-Zinses geht die Inflationslücke, die Differenz von prognostizierter Inflationsrate und Inflationsziel, als Variable ein. Die Inflationsrate wird dabei am Konsumentenpreisindex gemessen. Dies ist insofern problematisch, da dieser Preisindex auch die schwer prognostizierbare Energiepreiskomponente enthält, die u. a. zur hohen Volatilität des Index beiträgt. Da etwa durch Ölpreisschocks lediglich temporäre Veränderungen der aktuellen Inflationsrate ausgelöst werden (bei Fehlen von Zeitrundeneffekten), wird in der Literatur empfohlen, entweder angebotsschockinduzierte Inflationsbewegungen zu ignorieren,²⁴ oder die Geldpolitik an der Kerninflationsrate (Konsumentenpreisindex ohne saisonale und Energiekomponenten) zu orientieren. So zeigte Breuss (2002), dass die Orientierung der EZB am Konsumentenpreisindex dem Euroraum Wachstum gekostet hat, da der Anstieg der Ölpreise unmittelbar nach Beginn der Währungsunion wesentlich für den Anstieg der Konsumentenpreisinflation verantwortlich war – diese erreichte im Mai 2001 mit knapp über 3% ihren höchsten Wert –, während die Kerninflationsrate nur geringfügig gestiegen ist.

Finanzmarkteffekte: Die viel stärkere expansive Ausrichtung der Geldpolitik in den USA reflektiert den Umstand, dass in der gegenwärtigen Situation, in der Finanzmarktkrisen nachhaltige Effekte auf die wirtschaftliche Situation zeigten, einfache Indikatoren wie der Taylor-Zinssatz zur Einschätzung der monetären Rahmenbedingungen nur beschränkt geeignet sind. So könnte man etwa argumentieren, dass die in der Regel Finanzmarktkrisen folgenden Deflationsgefahren nur durch eine Senkung der Zinsen unter einen ‚neutralen‘ Taylorzins abgewendet werden können. Die Geldpolitik wirkt ja nicht bloß über den neoklassischen Realkosteneffekt (Zinsen als Finanzierungskosten für Investitionen), sondern über eine

Tabelle 1: Produktionslücke im Euroraum (in Prozent des Produktionspotenzials)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Europäische Kommission	1,9	1,3	0,3	-1,2	-1,5	-1,3
OECD	2,5	0,8	-0,1	-1,4	-1,9	-1,5
Internationaler Währungsfonds	1,3	0,7	-0,5	-2,1	-2,4	-2,2

Quellen: Europäische Kommission, OECD, Internationaler Währungsfonds.

Reihe weiterer neukeynesianischer Transmissionskanäle. So wird beispielsweise über ein niedriges Zinsniveau die Restrukturierung der Bank-, Unternehmens- und Haushaltsbilanzen erleichtert, was wiederum positive Effekte auf die Investitionen und die aggregierte Nachfrage generell haben kann. Umgekehrt kann ein zu niedriger Zinssatz zu einer Vermögenspreisinflation führen, ein Mechanismus, der in der einfachen Taylor-Regel nicht abgebildet ist.

Produktionslücke: Schätzungen der Produktionslücke sind mit erheblichen Unsicherheiten verbunden und können in Abhängigkeit von der jeweils verwendeten Methode zu unterschiedlichen Resultaten führen.

Tabelle 1 zeigt zwar, dass die Schätzergebnisse der Produktionslücke in Prozent des Produktionspotenzials breit gestreut sind und für das laufende Jahr zwischen -1,5% und -2,4% schwanken. Interessant ist jedoch, dass die Einschätzung einer Erhöhung der negativen Produktionslücke in diesem Jahr, die sich erst im nächsten Jahr geringfügig reduzieren wird, von Europäischer Kommission, OECD und Internationalem Währungsfonds übereinstimmend geteilt wird. Die lang anhaltende Wachstumsschwäche hat nämlich dazu geführt, dass sich das Produktionsniveau vom -potenzial weit entfernt hat. Die den Schätzungen der Produktionslücke zugrunde liegenden Wachstumsraten des Produktionsniveaus für das Jahr 2004, die zwischen 1,5% (OECD) und 1,7 (Europäische Kommission und Internationaler Währungsfonds) liegen, gehen von einem Aufschwung noch im Jahr 2004 aus. Diese prognostizierten Wachstumsraten sind jedoch zu gering, um eine Ausweitung der negativen Produktionslücke in diesem Jahr zu verhindern. Entscheidungsgrundlage für die Geldpolitik, sofern sie konjunkturstabilisierend wirken will, ist daher nicht die prognostizierte Wachstumsrate des Produktionsniveaus, wie dies oft missverständlich in der medialen Diskussion dargestellt wird, sondern die prognostizierte Höhe der Produktionslücke, der Differenz zwischen dem Produktionsniveau und dem Produktionspotenzial, und diese sollte sich in diesem Jahr noch erhöhen.

4. Ist Preisstabilität das einzige Ziel der Geldpolitik?

Empirie versus Kommunikation

Mit dem Übergang zur Inflationszielstrategie Anfang der 1990er Jahre ist in vielen Ländern das Ziel der Preisstabilität als primäres geldpolitisches Ziel statutarisch festgelegt worden. In den Statuten finden sich jedoch auch Hinweise auf realwirtschaftliche Ziele, die die Geldpolitik zu verfolgen hat. Unterstützung findet die Berücksichtigung realwirtschaftlicher Ziele in der empirischen Literatur zu den neoklassischen und neukeynesianischen Transmissionskanälen, die die Effektivität der Geldpolitik in der Beeinflussung von Produktion und Beschäftigung nachgewiesen hat. Befürworter einer direkten Steuerung eines Inflationsziels betonen nun, dass

die Inflationszielstrategie Konjunktursteuerung ohnehin nicht ausschlieÙe. Indem die Inflation nicht sofort, sondern über einen längeren Anpassungspfad ans Inflationsziel angepasst wird, könne auch auf die konjunkturelle Situation Rücksicht genommen werden. Dies ist zutreffend, und die Schätzung von Reaktionsfunktionen zeigt, dass sich Notenbanken trotz unterschiedlicher Formulierungen der jeweiligen Ziele der Geldpolitik ähnlich verhalten. Selbst jene, die in ihrer Kommunikation ein striktes Inflationsziel verfolgen, d. h. eine Verlustfunktion minimieren, die lediglich die Abweichung der Inflationsprognose vom -ziel minimieren, reagieren – wenngleich sehr moderat – auf prognostizierte Konjunkturabschwünge.

Diese Diskrepanz zwischen Empirie und Kommunikation,²⁵ die von ÖkonomInnen als bewusst gewählte Strategie beschrieben wird, Inflationserwartungen zu beeinflussen, da es eine wichtige Aufgabe der Geldpolitik sei, Inflationserwartungen zu ‚managen‘,²⁶ ist in zweierlei Hinsicht problematisch: Zum einen schwächt sie Transparenz und bestehende Verfahren der Rechenschaftspflicht von Notenbanken, deren Politik letztlich am Mandat gemessen werden sollte. Zum anderen hat die für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit gewählte sprachliche Ausdrucksform einen entscheidenden Einfluss auf das Denken und Handeln, oder mit Benjamin Friedman (2003) zu sprechen: „It is a familiar characteristic of policy debate, and probably of intellectual discourse more generally, that the language in which that debate takes place exerts a powerful influence over the substance of what the participants say, and eventually even over what they think“ (S. 7). In dem Ausmaß, in dem die geldpolitische Diskussion einzig auf Inflationsstabilisierung beschränkt wird, geht das Bewusstsein von WirtschaftspolitikerInnen darüber, dass Geldpolitik auch eine Verantwortung für Konjunktur und Arbeitslosigkeit hat, verloren.

5. Resümee

Ob ein Zinsniveau angemessen ist oder nicht, hängt davon ab, wie die Ziele der Geldpolitik, Preisstabilität und Wachstum bzw. Konjunkturstabilisierung, gewichtet werden. Insbesondere bei Angebotsschocks treten erhebliche Konflikte zwischen beiden Zielen auf. Die Frage, wer die Gewichte festlegen soll, wird in der Literatur unterschiedlich beantwortet: Eine unter ÖkonomInnen weit verbreitete, auf die Arbeiten von Kydland und Prescott (1977) zurückgehende Auffassung ist, dass Notenbanken nicht den Präferenzen der Bevölkerung hinsichtlich der relativen Gewichtung von Konjunktur- und Preisstabilisierung folgen, sondern reale Ziele geringer gewichten sollten. Begründet wird diese politisch sehr einflussreiche Hypothese mit einem dem geldpolitischen Entscheidungsprozess inhärenten *inflation bias*. Wir zeigen, dass diese Hypothese modellabhängig ist und auf arbiträr gewählten Verhaltensannahmen basiert. Darüber hinaus ist sie in einem institutionellen Umfeld mit weitgehend unabhängigen Noten-

banken, die der Preisstabilität verpflichtet sind, schwer nachvollziehbar.

Folgt man dem Prinzipial-Agent-Ansatz, so hat die Notenbank (Agent) den Präferenzen der Bevölkerung (Prinzipal) hinsichtlich der Gewichtung beider Ziele, die statutarisch festgelegt sind, zu folgen. Dass die Statuten insbesondere jener Länder, deren Notenbanken eine direkte Inflationszielstrategie verfolgen, aber auch jenes des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), Preisstabilität – bei Berücksichtigung realwirtschaftlicher Ziele – als primäres Ziel festlegen, bedeutet nicht, dass Letztere bei Zielkonflikten als nachrangig zu sehen sind. Dies wird auch von einigen ProponentInnen der Inflationszielstrategie betont,²⁷ die die statutarische Festlegung der Vorrangigkeit des Inflationsziels dahingehend interpretieren, dass mit dieser Formulierung u. a. Inflationserwartungen mittel- und langfristig am Inflationsziel orientiert werden sollen. Demnach bedeutet „primäres Ziel“ keineswegs, zu jedem Zeitpunkt die Abweichung der Inflationsrate vom -ziel zu minimieren. Diese Interpretation würde nämlich die Erwähnung realer Ziele in den Statuten überflüssig machen. Die Beachtung realwirtschaftlicher Ziele hängt letztlich vom Zeithorizont ab, innerhalb dessen die Inflationsrate dem gewünschten Niveau angepasst wird. Die Tatsache, dass Aussagen über den zeitlichen Anpassungspfad, der als Gewichtungssparameter interpretiert werden kann, in den Statuten weitgehend fehlen, erschwert die Rechenschaftspflicht von Notenbanken. So ist es etwa schwierig, auf Basis des geldpolitischen Mandats des ESZB die Geldpolitik der EZB zu evaluieren. Wir zeigen, dass die Einschätzung, ob das Zinsniveau im Euroraum angemessen ist, in Abhängigkeit von der relativen Gewichtung beider Ziele stark variiert.

Unabhängige Notenbanken leiten ihre Legitimität in repräsentativen Demokratien davon ab, dass sie sich einem geldpolitischen Mandat verpflichten. Demokratische Kontrolle wird dann auf Rechenschaftspflicht beschränkt. Die Effektivität dieses Instruments setzt allerdings voraus, dass das geldpolitische Mandat klar genug formuliert ist und dessen Nicht-Erfüllung sanktioniert werden kann. In vielen Ländern weicht jedoch der institutionelle Rahmen der Geldpolitik vom idealtypischen Prinzipial-Agent-Konzept ab.

Anmerkungen

* Die in diesem Artikel vertretenen Meinungen entsprechen ausschließlich der persönlichen Auffassung der Autorin und sind nicht notwendigerweise gleichzusetzen mit jener der Oesterreichischen Nationalbank.

¹ Sargent und Wallace (1975).

² Woodford (2003).

³ Mankiw und Romer (1991).

⁴ Stiglitz und Weiss (1981) bzw. Bernanke und Gertler (1995).

⁵ MacConnell und Perez-Quiros (2000).

⁶ European Commission (2003).

⁷ Ebendort.

⁸ Die empirischen Arbeiten zum Transmissionsmechanismus haben wesentlich von der Anwendung neuer ökonomischer Verfahren profitiert, wie etwa im Bereich der Panelökonometrie, die Untersuchungen auf Mikroebene erlauben, sowie struktureller Vektorautoregressionsmodelle, die, folgt man deren Proponenten, den Vorteil haben, dass sie auf die Kausalitätsannahmen eher keynesiansisch orientierter makroökonomischer struktureller Modelle verzichten.

⁹ Siehe dazu das Schwerpunktheft zu „Transmission der Geldpolitik“ in: Berichte und Studien 3-4 (2001), sowie Peersman und Smets (2001) und Angeloni et al. (2003).

¹⁰ Zur Kritik am Postulat der langfristigen Neutralität des Geldes siehe Espinosa-Vega (1998), sowie die kritischen Anmerkungen in Sims (2001).

¹¹ Judd und Rudebusch (1999).

¹² Rudebusch und Svensson (1998).

¹³ Clarida et al. (1999).

¹⁴ Kydland und Prescott (1977).

¹⁵ Blinder (1997) 17.

¹⁶ Schürz (2001).

¹⁷ Gaspar und Smets (2002).

¹⁸ Clark et al. (1999).

¹⁹ Schuberth (2004).

²⁰ Blinder (1997).

²¹ Issing, Otmar, How to achieve a durable macro-economic policy mix favourable to growth and employment? (= Beitrag zur Konferenz "Growth and Employment in EMU", organisiert von der Europäischen Kommission, Economic Forum, Brüssel, 4 bis 5 Mai 2000).

²² Gleichung 2 lässt sich numerisch von folgender Darstellung der Taylor-Regel ableiten:

$$i_t^T = \bar{r} + \pi_t^E + \alpha (\gamma_t^E - \gamma_t^*) + \beta (\pi_t^E - \pi^*) \quad \text{Dabei sind } \alpha = 0,5; \beta = 0,5.$$

²³ Die Reaktionsfunktion von Taylor unterstellt folgende Werte für die Reaktionskoeffizienten: $\alpha = 0,5$; $\beta = 1,5$. Der Wert für β sollte größer als 1 sein, d. h. die Geldpolitik sollte auf einen Anstieg der Inflationsrate mit einer überproportionalen Erhöhung der Nominalzinsen reagieren. In einer rein theoretischen Betrachtung sichert ein Koeffizient von größer eins die lokale Stabilität des Gleichgewichts im Rahmen dynamischer Modelle mit nominalen Rigiditäten (Woodford 2001). Demnach würde eine unterproportionale Erhöhung der Leitzinsen eine Senkung der Realzinsen implizieren, was wiederum einen weiteren Anstieg der aggregierten Nachfrage implizieren und damit u. U. eine Inflationsspirale auslösen würde.

²⁴ Clarida et al. (1999).

²⁵ Faust und Henderson (2003) haben diesen Umstand sehr eindrucksvoll beschrieben: „one of the most famous principles of spin in the folk wisdom of central banking ... that central banks should do what they do, but only talk about inflation“ (S. 24).

²⁶ Woodford (2003).

²⁷ Svensson (1977).

Literatur

Angeloni, Ignazio; Kashyap, Anil; Mojon, Benoit (Hrsg.), Monetary Policy Transmission in the Euro Area. A Study by the Eurosystem Monetary Transmission Network (Cambridge 2003).

Barro, Robert J.; Gordon, David B., A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model, in: Journal of Political Economy 91 (1983) 589-610.

Bernanke, Ben S.; Gertler, Mark, Inside the Black Box: The Credit Channel of Monetary Policy Transmission, in: Journal of Economic Perspectives 9/4 (1995) 27-48.

- Blinder, Alan S., Distinguished Lecture on Economics in Government: What Central Bankers Could Learn from Academics – and Vice Versa, in: *Journal of Economic Perspectives* 11/2 (1997) 3-19.
- Blinder, Alan, *Central Banking in Theory and Practice* (Cambridge; MA, 1998).
- Breuss, Fritz, Was ECB's monetary policy optimal? in: *Atlantic Economic Journal* 30/3 (2002).
- Clarida, Richard; Gali, Jordi; Gertler, Mark, The Science of Monetary Policy: A New Keynesian Perspective, in: *Journal of Economic Literature* 37 (1999) 1661-1707.
- Clark, Peter B.; Goodhart, Charles A.E.; Huang, Haizhou, Optimal Monetary Policy Rules in a Rational Expectations Model of the Phillips Curve, in: *Journal of Monetary Economics* 43 (1999) 497-520.
- Espinosa-Vega, Marco, How Powerful is Monetary Policy in the Long Run?, in: *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review* 83/3 (1998) 12-31.
- European Commission, Public finances in EMU – 2003, in: *European Economy* 3 (2003).
- Faust, Jon; Henderson, Dale W., Is Inflation Targeting Best-Practice Monetary Policy? (=präsentiert bei der Konferenz „Inflation Targeting: Prospects and Problems“, Federal Reserve Bank of St. Louis, 16. Oktober 2003).
- Friedman, Benjamin M., The Use and Meaning of Words in Central Banking: Inflation Targeting, Credibility and Transparency, in: Mizen, Paul (Hrsg.), *Central Banking, Monetary Theory and Practice* (Cheltenham 2003).
- Gaspar, Vitor; Smets, Frank, Monetary Policy, Price Stability and Output Gap Stabilization, in: *International Finance* 5/2 (2002) 193-211.
- Judd, John P.; Rudebusch, Glenn D., The goals of U.S. monetary policy, in: *FRBSF Economic Letter* (January 29, 1999).
- Kydland, Finn E.; Prescott, Edward C., Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, in: *Journal of Political Economy* 85 (1977) 473-491.
- Mankiw, Gregory, N.; Romer, David, *New Keynesian Economics: Volumes 1 und 2* (Cambridge, MA, 1991).
- McConnell, Margaret M.; Perez-Quiros, Gabriel, Output Fluctuations in the United States: What has Changed Since the Early 1980's, in: *American Economic Review* 90/5 (2000) 1464-1476.
- Neiss, Katharine; Nelson, Edward, The Real Interest Rate Gap as an Inflation Indicator (=Working Paper, Bank of England, London 2001).
- Orphanides, Athanasios, Historical Monetary Policy Analysis and the Taylor Rule, in: *Journal of Monetary Economics* 50 (July 2003) 983-1022.
- Rudebusch, Glenn D.; Svensson, Lars E.O., Policy Rules for Inflation Targeting, in: Taylor, John B. (Hrsg.), *Monetary Policy Rules* (Chicago 1999).
- Sargent, T.J.; Wallace, N., Rational Expectations, the Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply Rule, in: *Journal of Political Economy* 83/2 (1975) 241-54.
- Schuberth, Helene, Knightian Uncertainty, Accountability and Economic Policy Rules, in: Mooslechner, Peter; Schuberth, Helene; Schürz, Martin (Hrsg.), *Economic Policy-making Under Uncertainty: The Role of Truth and Accountability in Policy Advice* (Cheltenham, erscheint 2004).
- Schürz, Martin, Die Glaubwürdigkeit der Federal Reserve Bank, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 27/1 (2001).
- Sims, Christopher A., Pitfalls of a minimax approach to model uncertainty, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings* 91 (2001) 51-54.
- Stiglitz, Joseph E.; Weiss, Andrew, Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, in: *American Economic Review* 71/3 (1981) 393-410.
- Svensson, Lars, Inflation Forecast Targeting: Implementing and Monitoring Inflation Targets, in: *European Economic Review* 41 (1997) 1111-1146.

- Woodford, Michael, Advantages of an Explicit Target for Monetary Policy (=präsentiert bei der Konferenz „Inflation Targeting: Prospects and Problems“, Federal Reserve Bank of St. Louis, 16. Oktober 2003).
- Woodford, Michael, The Taylor Rule and Optimal Monetary Policy, in: American Economic Review: Papers and Proceedings 81 (2001) 232-237.
- Woodford, Michael, Interest and Prices: Foundations of a Theory of Monetary Policy (Princeton 2003).

Zusammenfassung

Mit dem Bedeutungsverlust der Politikineffizienzthese der Neuen Klassischen Makroökonomie ist nun staatliche Konjunktursteuerung wieder in das Zentrum des wissenschaftlichen Interesses gerückt. Insbesondere der Geldpolitik werden bedeutende reale Effekte in der kurzen und mittleren Frist zugeschrieben. Dies wird in den statutarisch festgelegten Zielen der Geldpolitik nur insofern beachtet, als reale Ziele, wie hohe Beschäftigung oder Wachstum, wenn überhaupt, als sekundäre Ziele Berücksichtigung finden und die Sicherung der Preisstabilität als das einzige oder primäre Ziel der Geldpolitik gilt. Insbesondere die populär gewordene Inflationszielstrategie hat diese Zielhierarchie im Bewusstsein fest verankert. Es wird gezeigt, dass ökonomische Überlegungen, die eine geringe Berücksichtigung realwirtschaftlicher Ziele nahe legen, einer kritischen Prüfung nicht standhalten, da diese modellabhängig sind und auf arbiträr gewählten Verhaltensannahmen basieren.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 6**

**Finanzausgleich –
Herausforderungen und
Reformperspektiven**

Bruno Rossmann (Hrsg.)

Maria Kubitschek
Eröffnungsstatement

Erich Thöni
Der Stellenwert des Finanzausgleichs: Reformdruck, Problemdarstellung
und internationale Perspektiven

Wilfried Schönböck, Johann Bröthaler, Lena Sieber
Die Relevanz der Bevölkerungsentwicklung für den Finanzausgleich in
Österreich

Claudia Doubek
Reformbedarf in der Siedlungswasserwirtschaft

Hermann Kepplinger
Auswirkungen der Strukturprobleme des Finanzausgleichs aus der Sicht
einer Stadt

Aimo Ryyänen
Reformbestrebungen im finnischen Finanzausgleich

René L. Frey
Reformperspektiven in der Schweiz: Der neue Finanzausgleich

Helfried Bauer
Methodische Reformperspektiven für Österreichs Finanzausgleich

Bruno Rossmann
Herausforderungen und Reformoptionen für den Finanzausgleich in
Österreich – Versuch eines Resümees

Wien 2002, 142 Seiten, € 22,-.

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

Konvergenz von Löhnen und Preisen zwischen den mittel- und ost- europäischen Ländern sowie Österreich

Josef Zuckerstätter

1. Einleitung

Ziel dieser Arbeit ist es, mögliche Herausforderungen für den Arbeitsmarkt nach der EU-Erweiterung darzustellen. Dabei werden folgende Fragen bzw. Hypothesen behandelt:

- Wird die Aufwertung der Währungen die massiven Unterschiede in den Löhnen nach Wechselkursen zwischen Österreich und den MOEL noch vor Ende der Übergangsfristen beseitigen?
- Wird die Konvergenz der MOEL-Lohnniveaus bereits zum Ende der Übergangsfristen bereits so weit fortgeschritten sein, dass keine Spannungen am österreichischen Arbeitsmarkt mehr zu erwarten sind?
- Mindert die regionale Divergenz der Einkommen in den Nachbarstaaten die Lohnunterschiede MOEL-Österreich im Grenzgebiet im Vergleich zu jenen, die zwischen den Landesdurchschnitten gemessen werden?

Der Hintergrund dieser Fragestellungen liegt in der besonderen Situation Österreichs als Land mit der, relativ zur Bevölkerungszahl, längsten Grenze zu den neuen Mitgliedstaaten. Auf Grund dieser geografischen Nähe ergibt sich für die österreichischen Arbeitsmärkte eine besondere Herausforderung.

Die hier präsentierten Überlegungen stellen keine strenge Modellierung der Anpassung dar, vielmehr wird versucht eine übersichtliche Darstellung von Plausibilitätsüberlegungen zu geben. Das Hauptaugenmerk liegt dabei in der Unterscheidung der realen und nominellen Anpassungsprozesse und in der Darstellung von Lohnunterschieden basierend auf regionalen Daten.

2. Die Lohnentwicklungen im Vergleich

Um die Lohneinkommen aus unterschiedlichen Staaten zu vergleichen, ist es offensichtlich notwendig, sie in eine gemeinsame Währung zu konvertieren.

Auf Grund der Einführung der gemeinsamen Währung in Österreich müssen die Wechselkurse vor 1999 (Einführung des Euro) entsprechend konstruiert werden. Dabei wird, der üblichen Vorgangsweise folgend, der ECU dem Euro gleichgesetzt. Dabei muss auch der Wechselkurs des Schillings zum ECU in der Vergangenheit berücksichtigt werden. Bei Kaufkraftparitäten (KKP, engl. PPP, Purchasing Power Parities) muss auch nach Einführung der gemeinsamen Währung die unterschiedliche Kaufkraft des Euros in Österreich und im Durchschnitt der EU berücksichtigt werden.

Die Darstellung erfolgt daher in der Folge durchgehend in EUR-ATS die Wechselkurse bis zum Jahr 1998 werden mit (Fremdwährung/ECU)*(ECU/ATS)*13,7603 in Wechselkurse zum EUR-ATS umgerechnet. Die Kaufkraftparitäten (PPP) zum EUR werden in Kaufkraftparitäten zum EUR-ATS umgerechnet (Fremdwährung/PPPEUR-ATS) = (Fremdwährung /PPPEUR) *(PPPEUR/PPPEUR-ATS). Bei den Lohnvergleichen stehen dann die Wechselkurse zum EUR-ATS oder die Kaufkraftparitäten zum EUR-ATS zur Auswahl.

Je nach dem Verhalten der grenzüberschreitenden ArbeitnehmerInnen ist die eine oder die andere Vergleichsgröße heranzuziehen, jeweils abhängig davon, welcher Anteil der Verbraucherausgaben im Heimatland bzw. im Zielland getätigt werden.

Ein Extremfall sind TagespendlerInnen. Für sie ist im Wesentlichen der Lohnunterschied zu Wechselkursen relevant. Ihre Ausgaben (insbesondere Mieten und Wohnkosten) können nach wie vor im Herkunftsland getätigt werden, womit die höheren Preise im Zielland kaum berücksichtigt werden müssen.

Der andere Extremfall sind MigrantInnen, die im Zielland leben und damit auch die Preise und Mieten im Zielland zahlen müssen. Hier müssen die Preisunterschiede natürlich berücksichtigt werden.

Aus sehr theoretisch-ökonomischer Sicht könnte man einwenden, dass die Entscheidung, wo was eingekauft wird, nicht zufällig ist. Damit wäre zu erwarten, dass sowohl Einheimische als auch Grenzgänger jeweils dort einkaufen bzw. wohnen, wo es am billigsten ist. In diesem Fall würden dann beide Gruppen die selben Preise zahlen, womit der Wechselkurs der ausschlaggebende Umrechnungsfaktor für die Löhne wäre. Realistischerweise ist jedoch anzunehmen, dass es unterschiedlichste Kombinationen von Ausgabenanteilen im Heimat- und Zielland geben wird, abhängig von der Pendelfrequenz (täglich, wöchentlich), von der Familiensituation usw. Es sollte für die hier gemachte Analyse ausreichen, sich auf die beiden Extremfälle zu konzentrieren, nicht zuletzt weil nur dafür eine halbwegs akzeptable Datenbasis zur Verfügung steht.

Für Verlagerungsentscheidungen von Unternehmen sind im Gegensatz dazu Unterschiede in den Lohnstückkosten relevant, wobei der relevante Absatzmarkt und die Währung, in der die Rendite erzielt werden soll, be-

rücksichtigt werden müssen. Diese Frage wird allerdings nicht weiter behandelt.

Auf Grund der Nähe Österreichs zu den Beitrittsstaaten geht es hier primär um die Frage der PendelarbeitnehmerInnen, womit der Lohnunterschied zu Wechselkursen die relevante Größe darstellt. Es gilt also in der Folge nicht nur die jeweils nationale Lohnentwicklung zu vergleichen, sondern auch die Änderungen in den Wechselkursen entsprechend zu berücksichtigen.

3. Entwicklung der Wechselkurse und der Kaufkraftparitäten

Die beitretenden Nachbarstaaten weisen – gemessen an den Kaufkraftparitäten – deutlich unterbewertete Währungen auf. Dies gibt ihnen zwar die Möglichkeit, billiger zu exportieren, allerdings bedeutet es auch, dass die an den Grenzen auftretenden Lohnunterschiede nominell deutlich höher sind als bei Berücksichtigung der Preisunterschiede.

Diese Abweichung ist keine besondere Erscheinung. Vielmehr ist es entgegen den Vorhersagen der Kaufkraftparitätentheorie der Wechselkurse eher die Regel als die Ausnahme, dass Länder mit deutlich geringerem BIP pro Kopf eine unterbewertete Währung aufweisen. Aus Sicht einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik, insbesondere Geldpolitik, sowie im Hinblick auf die hier auszuführenden Probleme mit der grenzüberschreitenden Migration ist jedoch anzustreben, dass sich die Löhne in diesen Ländern nicht nur gemessen an den Kaufkraftparitäten, sondern auch gemessen an den Wechselkursen an die EU annähern.

Damit sich die Nachbarstaaten auch hinsichtlich ihrer Preisniveaus an Österreich annähern, ist eine reale Aufwertung ihrer Währungen notwendig. Diese kann sowohl über höhere Inflation als auch über Aufwertung der Wechselkurse erfolgen.

Die Angleichung der Kaufkraftparitäten an die Wechselkurse kann dabei in mehreren Formen ablaufen. Eine nahe liegende Möglichkeit ist die nominelle Aufwertung der Währung, also ein Anstieg der nominellen Wechselkurse. Ebenso besteht aber die Möglichkeit, dass die nominellen Wechselkurse konstant bleiben, während eine höhere Inflation die Kaufkraft einer Währungseinheit erodiert und somit die Preisniveaus angleicht. Selbst bei einer Abwertung der Währung kann eine ausreichend hohe Inflationsdifferenz zu einer realen Aufwertung führen, nämlich immer dann, wenn die Preise im Inland so stark steigen, dass diese Teuerung durch die Abwertung der Währung nicht ausgeglichen wird.

Genau genommen ist es nur von Relevanz, wie sich die relativen Inflationsraten im Vergleich zu den Wechselkursänderungen verhalten. Diese relativen Änderungen werden als reale Auf- bzw. Abwertungen bezeichnet.

Abbildung 1: Entwicklung der Wechselkurse zum Euro-ATS
Euro-ATS pro nationaler Währungseinheit, Basis 1993 = 100

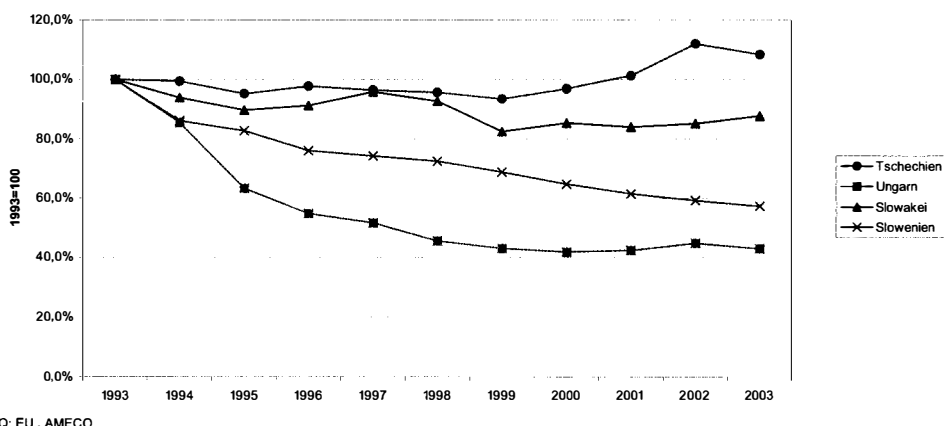
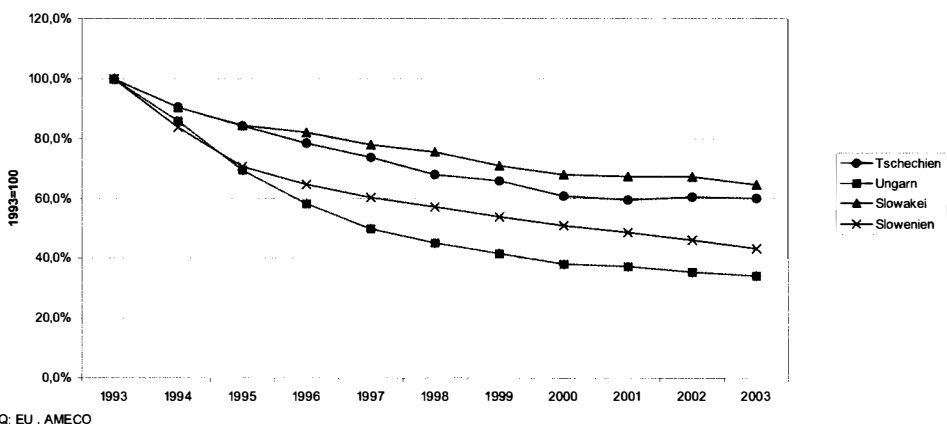


Abbildung 2: Entwicklung der Kaufkraftparitäten zum Euro-ATS
Euro-ATS mit gleicher Kaufkraft wie eine nationale Währungseinheit, Basis 1993 = 100



Die Entwicklung der Wechselkurse zum Euro-ATS¹ seit 1993 ist in Abbildung 1 dargestellt. Drei der vier Nachbarstaaten Österreichs (Slowakische Republik, Ungarn und Slowenien) haben im Vergleich zu 1993 abgewertet. Die Aufwertung der Tschechischen Krone erfolgte ausschließlich in den letzten drei Jahren und war 2002 mit über 10% nicht unerheblich. In Ungarn kam es 2002 ebenfalls zu einer Wechselkursaufwertung um etwa 5%. Diese Aufwertungen verringern logischerweise den Lohnabstand zu Wechselkursen.

Will man auch den Unterschied in den Preisniveaus zwischen den Ländern berücksichtigen, so ist eine Betrachtung von so genannten Kaufkraftparitäten notwendig. Dabei definiert man einen einheitlichen Warenkorb und betrachtet den Preis dieses Warenkorbes in jedem der beteiligten Länder. Dividiert man nun den Preis des Warenkorbes in inländischer² Währung durch den Preis des Warenkorbes in ausländischer Währung, so erhält man die Kaufkraftparität. Sie sagt aus, wie viele Einheiten der inländischen Währung man aufwenden muss, um die gleiche Menge an Gütern zu erhalten wie mit einer Einheit der ausländischen Währung. Gleichung 1: Definition der Kaufkraftparitäten (KKP)

P_H^E ... Preis des Warenkorbes im Inland (Subskript H) in Euro – ATS
(Superskript E)

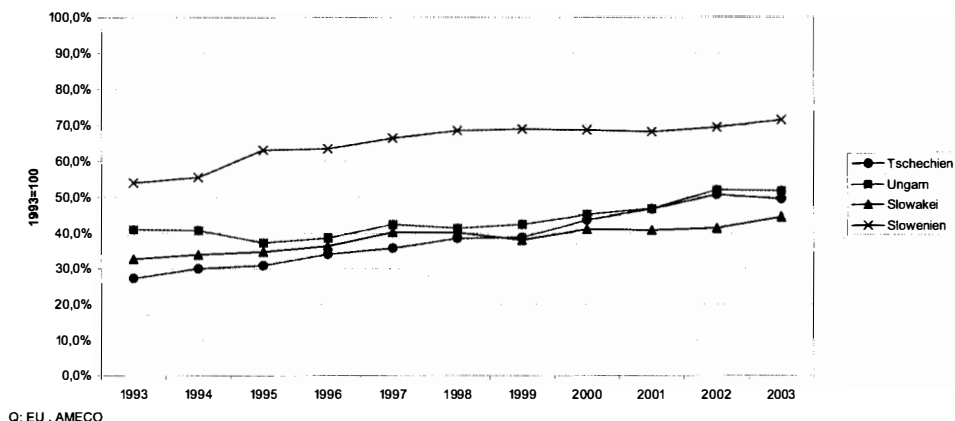
P_A^F ... Preis des Warenkorbes im Ausland (Subskript A) in Fremdwährung (Superskript F)

$\frac{P_H^E}{P_A^F} = PP_F^E$... Wie viele Euro – ATS entsprechen der Kaufkraft von einer Einheit der ausländischen Währung

Die Kaufkraftparitäten zeigen in allen betrachteten Ländern ein qualitativ ähnliches Bild: Auf Grund der höheren Preissteigerungen ist die Menge der heimischen Währung, die der Kaufkraft einer Einheit der ausländischen Währung entspricht, laufend gefallen. Das Ausmaß der Veränderung reicht von –35,5% in der Slowakischen Republik bis –66% in Ungarn im beobachteten Zeitraum. Die Kaufkraft von 100 Forint entsprach 1993 jener von 2,24 EUR-ATS, während sie 2003 nur mehr jene von 0,76 Cent erreichte. Die zeitliche Entwicklung ist in Abbildung 2 dargestellt.

Bei vollkommenen und offenen Märkten mit ausschließlich handelbaren Gütern sollte theoretisch der Wechselkurs der Kaufkraftparität entsprechen. Braucht man hingegen zum Wechselkurs mehr von der ausländischen Währung, um inländische Währung gleicher Kaufkraft zu erhalten, so ist die ausländische Währung unterbewertet, also billiger, als ihrer Kaufkraft entspricht. Die Entwicklung der Unterbewertung im Vergleich zu den Kaufkraftparitäten ist in Abbildung 3 dargestellt.

Abbildung 3: Entwicklung der Unterbewertung im Vergleich zum Euro-ATS: Wechselkurs im Verhältnis zu den KKP (= Einheiten gleicher Kaufkraft)



Man kann diese Darstellung auch als Preisniveauvergleich verstehen: Ein Warenkorb, der im Heimatland 1 heimische Währungseinheit kostet, würde wenn man zu Wechselkursen wechselt, im Ausland nur ... heimische Währungseinheiten kosten³ bzw. im Ausland um ...% billiger sein. Aus Arbeitsmarktsicht sind diese Entwicklungen in zweierlei Hinsicht von Bedeutung:

- Für die Arbeitsmärkte in den Grenzregionen heißt es, dass bei einem relativen Preisniveau von 50% ein, verglichen zu Wechselkursen, halb so hoher Lohn im Ausland die gleiche Kaufkraft hat wie der volle Lohn im Inland. Es bestünde also kein Anreiz zur Migration. Der Anreiz zu pendeln wäre aber nach wie vor beträchtlich, da man für den selben Lohn – umgerechnet zu Wechselkursen – ja eine doppelt so hohe Kaufkraft erhalten würde. Es ist daher wesentlich, wie lange die Angleichung der Preisniveaus dauert. Auf Grund des wesentlich höheren Ausgangsunterschiedes zu Wechselkursen ist dies von erheblicher Bedeutung.
- Die Unterschiede in den Anpassungsmechanismen in den Nachbarstaaten deuten auch auf unterschiedliche Ausgangslagen hinsichtlich der Lohnbildung hin, was für eine mögliche Einführung des Euro von Bedeutung ist.

Für die künftige Entwicklung der realen Wechselkurse schreiben die Konvergenzkriterien zudem den Konvergenzpfad vor. Im Konvergenzprozess ist sowohl die Inflationsdifferenz beschränkt als auch die Möglichkeit der Wechselkursveränderung. Daraus ergibt sich automatisch eine Maximalgeschwindigkeit, mit der diese Unterbewertungen abgebaut werden können.⁴

Wie die Abbildungen zum Wechselkurs und den KKP zeigen, waren höhere Preissteigerungen bei gleich bleibenden oder sogar fallendem Wechselkurs in allen Nachbarländern, mit Ausnahme der Tschechischen Republik, der dominierende Anpassungsmechanismus.

Die Kaufkraftparitäten können, wie aus Gleichung 1 ersichtlich, mit dem Quotienten der Inflationsraten fortgeschrieben werden. Solange in der EU keine Deflation herrscht, kann dieser Quotient auf Grund des fixierten Unterschieds in den Preissteigerungsraten von 1,5 Prozentpunkten minimal ($1/1,015$) betragen.

Geht man weiter davon aus, dass die maximale Aufwertung der nominalen Wechselkurse 15% beträgt, wie dies einem Verbleib der Währungen innerhalb des erweiterten Wechselkursbandes des ERM 2 entspräche, so ergäbe sich der früheste Zeitpunkt für ein Ende der Unterbewertung für Slowenien in 13 Jahren, für Ungarn und die Tschechische Republik in 35 Jahren und für die Slowakische Republik erst in 45 Jahren. (Die Herleitung befindet sich in Gleichung 6 und Gleichung 7 im Anhang).

Dieser Zeitraum könnte durch Wechselkursanpassungen (realignments) zwar erheblich verkürzt werden, allerdings darf nicht vergessen werden, dass bei diesen Anpassungen die Währungen der Nachbarstaaten aufwerten müssen und nicht – wie bei bisherigen Anpassungen – abwerten.

Eine abnehmende Unterbewertung bedeutet, dass die Lohnunterschiede zu Wechselkursen schneller abnehmen als jene zu Kaufkraftparitäten. In den Nachbarländern zeigte sich von 1993-2003 ein stetiger Rückgang der Unterbewertungen. Gegen eine Fortsetzung oder gar eine Beschleunigung dieser Tendenz sprechen allerdings mehrere Gründe:

- Nimmt man die Festlegungen des ERM ernst, so ist – wie gezeigt – nur eine langsame Anpassung möglich.
- Die Erfahrungen der Beobachtungsperiode zeigen beim am weitesten fortgeschrittenen Land Slowenien, dass es in den letzten Jahren zu wenig Veränderungen in der Unterbewertung gekommen ist. Es ist also mit einem Abflachen der Konvergenz zu rechnen.
- Auf Grund von jüngeren Schätzungen zu den gleichgewichtigen Wechselkursen kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese Unterbewertungen schnell verschwinden, womit auch eine Fortsetzung der Aufwertungstendenz von Tschechischer Krone und ungarischem Forint nicht als sehr wahrscheinlich gilt.⁵

Der ökonomische Grund für die vermutlich anhaltende Unterbewertung liegt in der Notwendigkeit, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht aufrechtzuerhalten.

Betreffend die Einführung des Euros, die hier nicht weiter behandelt wird, liegt die These nahe, dass eine antiinflationär ausgerichtete Politik in den beitretenden Nachbarstaaten negative Konsequenzen für den Arbeitsmarkt hätte. Insbesondere Ungarn und Slowenien haben im Konvergenzprozess

durchwegs über Inflationsdifferenzen bei fallenden Wechselkursen real aufgewertet. Die eingehende Betrachtung dieser Problematik muss allerdings auf spätere Untersuchungen verschoben werden.

4. Konvergenz bzw. Divergenz der Lohnniveaus

Die Entwicklung der Löhne der MOEL zu Wechselkursen und zu Kaufkraftparitäten im Vergleich zu Österreich ist in Abbildung 4 und Abbildung 5 dargestellt.

In der Folge soll für die gemeinsame Entwicklung der Wechselkurse, der Kaufkraftparitäten und der Nominallohne eine komprimierte Darstellung gefunden werden, die in der Folge eine Zerlegung der Veränderung in einzelne Komponenten zulässt und somit deren relative Bedeutung erkennbar werden lässt.

$W_{A,t}^F$... Lohn im Ausland (Subskript – A) in fremder Währung
(Superskript = F) zum Zeitpunkt t

$W_{A,t}^{\epsilon}$... Lohn im Ausland in Euro – ATS zum Zeitpunkt t

$W_{H,t}^{\epsilon}$... Lohn im Inland in Euro – ATS zum Zeitpunkt t

$PP_{F,t}^{\epsilon}$... Euro – ATS mit der Kaufkraft einer Einheit der ausländischen Währung zum Zeitpunkt t

$XR_{F,t}^{\epsilon}$... Wechselkurs des Euro – ATS zur fremden Währung, eine Einheit der fremden Währung entspricht Euro – ATS zum Zeitpunkt t

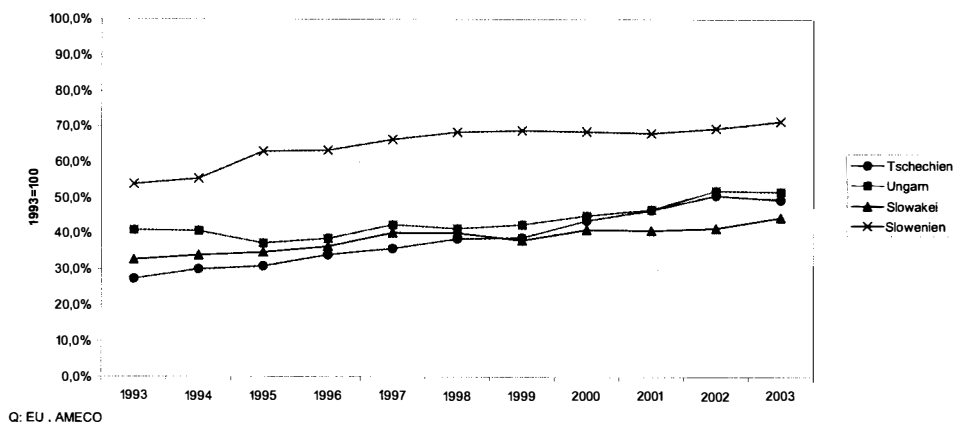
$W_{A,t}^{\epsilon P}$... Lohn im Ausland in Euro – ATS (Kaufkraftstandards)
zum Zeitpunkt t

Kleinbuchstaben bezeichnen in der Folge immer die Relation zum Wert des Vorjahres oder – einfacher gesagt – die prozentuelle Erhöhung oder Verminderung des Wertes. Die relativen Löhne zu Wechselkursen lassen sich wie folgt anschreiben:

$$\frac{W_{A,t}^{\epsilon}}{W_{H,t}^{\epsilon}} = \frac{W_{A,t}^F}{P_{A,t}^F} \cdot \frac{P_{A,t}^F}{P_{H,t}^{\epsilon}} \cdot XR_{F,t}^{\epsilon} = \frac{W_{A,t}^F}{W_{H,t}^{\epsilon}} \cdot \frac{P_{H,t}^{\epsilon}}{P_{A,t}^F} \cdot \frac{XR_{F,t}^{\epsilon}}{P_{H,t}^{\epsilon} / P_{A,t}^F} = \frac{W_{A,t}^F}{W_{H,t}^{\epsilon}} \cdot PP_{F,t}^{\epsilon} \cdot \frac{XR_{F,t}^{\epsilon}}{PP_{F,t}^{\epsilon}}$$

Im ersten Doppelbruch werden die Reallöhne im Ausland ins Verhältnis zu den Reallöhnen⁶ im Inland gesetzt, um im zweiten Bruch das Verhältnis um die Abweichung der Preisniveauunterschiede von den Wech-

**Abbildung 4: Lohnentwicklung zu Wechselkursen
(in % von Österreich)**



**Abbildung 5: Lohnentwicklung zu Kaufkraftparitäten
(in % von Österreich)**



selkursen zu korrigieren. Die Deflatoren für den KKP-Warenkorb liegen leider nicht vor. Sie sind allerdings sowohl in den inländischen wie in den ausländischen Preissteigerungen enthalten. In der letzten Formulierung kürzen sie sich daher. Der erste Bruch ergibt nun die relative Nominallohnsteigerung, der zweite Bruch korrigiert Unterschiede in den Preisniveaus, der dritte gibt die Abweichung der Wechselkurse von den Preisniveauverhältnissen an.

Während die ersten beiden Terme in der ganz links stehenden Darstellung auf Unterschiede zwischen den beiden Volkswirtschaften hinsichtlich Nominallöhnen und Preisniveaus zurückzuführen sind, erfasst der dritte die Über- bzw. Unterbewertung der Währung. Ausgehend dieser Darstellung können die Änderungen im Verhältnis der Löhne zu Wechselkursen nun folgendermaßen dargestellt werden:

Gleichung 3:

$$\frac{W_{A,t+1}^{\epsilon}}{W_{H,t+1}^{\epsilon}} - \frac{W_{A,t}^{\epsilon}}{W_{H,t}^{\epsilon}} = \frac{W_{A,t}^{\epsilon}}{W_{H,t}^{\epsilon}} * \left(\frac{1+w_{A,t+1}^F}{1+w_{H,t+1}^{\epsilon}} * \left(1+pp_{F,t+1}^{\epsilon} \right) * \frac{1+xr_{A,t+1}^{\epsilon}}{1+pp_{F,t+1}^{\epsilon}} - 1 \right)$$

In Worte gefasst, ergibt sich die Differenz der relativen Löhne zu Wechselkursen aus der relativen Nominallohnsteigerung, der Änderung der Kaufkraftparität, also dem Verhältnis der Inflationsraten, und der relativen Änderung von Kaufkraftparität und Wechselkurs, also der realen Auf- oder Abwertung der Währung. Dabei ergeben die ersten beiden Terme in der Klammer die relative Reallohnsteigerung.

Diese Gleichung lässt sich zu Darstellungszwecken nun aufteilen, um einen ungefähren Eindruck zu bekommen, welche Änderungen die Annäherung der Lohnniveaus bewirken:

Gleichung 4:

$$\begin{aligned} \frac{W_{A,t+1}^{\epsilon}}{W_{H,t+1}^{\epsilon}} - \frac{W_{A,t}^{\epsilon}}{W_{H,t}^{\epsilon}} = & \frac{W_{A,t}^{\epsilon}}{W_{H,t}^{\epsilon}} * \left(\left(\frac{1+w_{A,t+1}^F}{1+w_{H,t+1}^{\epsilon}} - 1 \right) + \left(pp_{F,t+1}^{\epsilon} \right) + \right. \\ & + \left(\frac{1+w_{A,t+1}^F}{1+w_{H,t+1}^{\epsilon}} - 1 \right) * \left(pp_{F,t+1}^{\epsilon} \right) + \\ & + \left(\frac{1+xr_{A,t+1}^{\epsilon}}{1+pp_{A,t+1}^{\epsilon}} - 1 \right) + \\ & \left. + \left(\frac{1+w_{A,t+1}^F}{1+w_{H,t+1}^{\epsilon}} * \left(1+pp_{F,t+1}^{\epsilon} \right) - 1 \right) * \left(\frac{1+xr_{A,t+1}^{\epsilon}}{1+pp_{F,t+1}^{\epsilon}} - 1 \right) \right) \end{aligned}$$

Tabelle 1: Zerlegung der Lohnkonvergenz zwischen den MOEL und Österreich 1993-2003

Effekt der								
	Lohn zu KKP in % von Österreich 1993	Lohnsteigerung (1)	KKP-Änderung (2)	1. Mischterm (3)	relativen Reallohnsteigerungen ((1)+(2)+(3))			Lohn zu KKP in % von Österreich (=1993+1+2+3)
Tschechien	30,8%	31,5%	-17,4%	- 1,8%	12,3%			43,1%
Ungarn	30,5%	47,2%	-30,8%	- 4,8%	11,6%			42,1%
Slowakei	22,6%	20,5%	-11,0%	- 0,9%	8,6%			31,2%
Slowenien	52,3%	57,5%	-43,6%	- 5,4%	8,5%			60,8%
Effekte in Wechselkurs-Prozentsätzen								
	Löhne zu WK in % von Österreich 1993	(5)	(6)	(7)	=(5)+(6)+(7)	reale Auf- bzw. Abwertung (8)	2. Mischterm (9)	Löhne zu WK in % von Österreich (=1993+Summe (5 bis 9))
Tschechien	8,4%	11,1%	-5,9%	-0,6%	4,6%	8,0%	0,2%	21,3%
Ungarn	12,5%	20,1%	-12,7%	-2,0%	5,4%	3,5%	0,4%	21,8%
Slowakei	7,4%	7,6%	-4,1%	-0,3%	3,2%	3,1%	0,1%	13,9%
Slowenien	28,2%	36,0%	-27,1%	-3,2%	5,7%	9,6%	-0,1%	43,4%

Gleichung 4 beschreibt die Änderung der relativen Lohnniveaus in Prozentpunkten als Summe aus der Änderung, die aus den unterschiedlichen Nominallohnsteigerungen in den beiden Ländern, der Änderungen der Kaufkraftparitäten und der Veränderung der Unterbewertung der Währung sowie aus den Überlagerungen der einzelnen Effekte. Die Überlagerungsterme werden bei geringen zeitlichen Änderungen der einzelnen Effekte vernachlässigbar klein.

Die Zerlegung der Einflussgrößen in Tabelle 1 zeigt den Einfluss der einzelnen Komponenten in Prozentpunkten der österreichischen Löhne, wobei die Zerlegung im unteren Teil der Tabellen obiger Formel entspricht. Im oberen Teil der Tabellen wurde der Teilbereich, der die Lohnänderungen in Prozent der österreichischen Löhne zu Kaufkraftparitäten beschreibt, extra ausgeführt.⁷

Die Verringerung der Abstände in den betrachteten zehn Jahren lag zwischen 6,5 Prozentpunkten in der Slowakischen Republik und 15,2 Prozentpunkten in Slowenien.

Es fällt zunächst auf, dass alle hier betrachteten MOEL durch höhere Nominallohnsteigerungen ihren Abstand zu Österreich verringern konnten, wobei ein Großteil dieses Konvergenzerfolges durch höhere Inflation und dem damit verbundenen Verlust an relativer Kaufkraft wieder abgeschwächt wurde. Dies ist angesichts der z. T. durch die Freigabe administrierter Preise und den Balassa-Samuelson-Effekt⁸ wesentlich höheren Inflation in diesen Staaten nicht verwunderlich.

Die relative Realloohnerhöhung zu Österreich trug zwischen 1993 und 2003 in der Tschechischen Republik 36%, in Slowenien 37%, in der Slowakischen Republik 50% und in Ungarn 58% zur Annäherung an die österreichischen Löhne zu Wechselkursen bei. Der Rest der Annäherung wurde durch die reale Aufwertung der Währungen bewirkt. Aus Sicht der Annäherung der Lohnniveaus in den Grenzregionen spielt also die reale Aufwertung eine sehr bedeutende Rolle.

In Ungarn und in der Tschechischen Republik fällt dabei ein sehr starker Einfluss der realen Aufwertung im Jahr 2002 auf. Dieser bewirkte im Fall von Ungarn eine Annäherung an das österreichische Lohnniveau von 1,9 Prozentpunkten (ein Fünftel des gesamten Konvergenzerfolges in den betrachteten Jahren).

Es stellt sich nun die Frage, wie weit die Konvergenz zum Ende der Übergangsfrist 2011 bei Fortsetzung des Trendwachstums fortgeschritten sein wird. Diese Rechnung wird zunächst mit Lohnentwicklungen nach KKP durchgeführt (Tabelle 2), um anschließend einige Überlegungen zur Entwicklung der Unterbewertung, die bereits im Abschnitt 2.1 angestellt wurden, zu konkretisieren. Dazu werden die Löhne mit den KKP umgerechnet und anschließend ein exponentieller Trend angepasst ($xt=k*dw^l$), um

gemäß Gleichung 5 die relativen Lohnniveaus für 2011, 2015 und 2020 zu bestimmen.

Gleichung 5:

t_K ... Anzahl der Jahre bis zum gesuchten Jahr

$k_{A(H)}$

$\Delta W_{A(H)}$... Konstante aus dem exponentiellen Trend
Ausland (Inland)

$\frac{w_A}{w_H} = \frac{k_A * \Delta W_A^{t_K}}{k_H * \Delta W_H^{t_K}}$... Basis des exponentiellen Trends Ausland (Inland)

Je nach verwendetem Stützzeitraum ergeben sich daraus die Werte in Tabelle 2. Man erkennt, dass diese Rechnungen auf Grund der exponentiellen Trendfortschreibung empfindlich auf den verwendeten Basiszeitraum reagieren; insbesondere in Ungarn, da hier fast die gesamte Annäherung in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre erfolgte.

Diese häufig verwendete Form der Extrapolation ist allerdings sehr optimistisch, schließlich ergibt sich rein aus der Rechenlogik, dass der Aufholprozess immer schneller wird. In der Wachstumsliteratur wird daher mit Konvergenzgleichungen gerechnet, die eine Abnahme des Unterschiedes nach einer exponentiellen Formel annehmen. Diese Rechnungen lassen die Annäherung am Ende abflachen und ergeben wiederum rein aus der Logik der Berechnung nie eine vollständige Angleichung. Da bereits die Konvergenzzeiträume bei einer sehr optimistischen Rechnung ausgesprochen lange sind, wird auf andere Verfahren verzichtet.

Man erkennt aus Tabelle 2, dass die Lohnunterschiede auch nach Ablauf der Übergangsfristen noch substantiell sind. Keines der Nachbarländer wird bis 2015 80% des österreichischen Lohnniveaus nach Kaufkraftparitäten erreichen.

Nimmt man nun an, dass die Beitrittsländer dem europäischen Wechselkursmechanismus beitreten und die Kriterien bezüglich Wechselkursstabilität und Preisentwicklung einhalten, so kann man aus diesen Parametern die weitere Entwicklung der Unterbewertung extrapolieren.

In Tabelle 3 wurde eine solche Fortschreibung unter folgenden Annahmen durchgeführt: Die Währungen werten zu Beginn um 15% gegenüber dem Euro auf, um gerade noch innerhalb des erweiterten Wechselkursbandes zu bleiben. Anschließend nutzen sie die 1,5 Prozentpunkte höhere Inflation voll aus, um real aufzuwerten, wobei angenommen wurde, dass die drei niedrigsten Inflationsraten in der EU 0% betragen. Diese Annahme wurde nicht wegen ihrer Realitätsnähe getroffen, sondern weil sie die maximale Geschwindigkeit beim Abbau der Unterbewertung bewirkt.⁹

Tabelle 2: Löhne zu Kaufkraftparitäten in % von Österreich bei unterschiedlicher Trendfortschreibung

Geometrischer Trend 1993-2003 fortgeschrieben			
	2011	2015	2020
Tschechien	52%	58%	67%
Ungarn	48%	55%	65%
Slowakei	40%	45%	53%
Slowenien	70%	75%	82%
Geometrischer Trend 1998-2002 fortgeschrieben			
	2011	2015	2020
Tschechien	58%	64%	73%
Ungarn	97%	128%	182%
Slowakei	42%	47%	54%
Slowenien	80%	87%	97%

Tabelle 3: Fortschreibung der Unterbewertung laut EMU-Szenario

	2011	2015	2020
Tschechien	66%	70%	75%
Ungarn	72%	78%	86%
Slowakei	59%	63%	68%
Slowenien	95%	101%	109%

Es wird angenommen, dass die Währungen einmal um 15% nominell aufwerten (Verbleib im erweiterten EMU-Band) und dass die KKP dem durch die maximal mögliche Inflationsdifferenz gegebenen Zeitpfad folgen.

Tabelle 4: Resultierende Relation der Löhne zu Wechselkursen

Trend 1993-2002 und Fortschreibung der Unterbewertung laut EMU-Szenario			
	2011	2015	2020
Tschechien	34%	41%	51%
Ungarn	34%	43%	55%
Slowakei	24%	29%	36%
Slowenien	66%	76%	89%

Verwendet man diese Fortschreibung, um die Löhne nach Wechselkursen zu extrapolieren, so erhält man die Werte in Tabelle 4. Es wird angenommen, dass die Währungen einmal um 15% nominell aufwerten (Verbleib im erweiterten EMU-Band) und dass die KKP dem durch die maximal mögliche Inflationsdifferenz gegebenen Zeitpfad folgen.

Die Aufwertung der Währungen in diesem Szenario ist offensichtlich viel zu gering, um eine schnelle Konvergenz der Löhne zu Wechselkursen herbeizuführen. Mit Ausnahme Sloweniens haben alle Nachbarländer noch 2015 Durchschnittslöhne von weniger als der Hälfte des österreichischen Niveaus.

Insgesamt zeigt sich, dass mit einer raschen Konvergenz der Lohnniveaus der MOEL gegenüber Österreich nicht gerechnet werden kann. Ebenso ist von einer längeren Unterbewertung der Währungen auszugehen, insbesondere wenn sich die Beitrittsstaaten dem restriktiven monetären Rahmen unterordnen, der vom ERM vorgegeben wird.

Daraus folgt, dass von dieser Seite vorerst wenig Entlastung für die zu erwartenden Spannungen in grenznahen Arbeitsmärkten zu erwarten ist.

5. Entwicklung der Einkommen in den Grenzregionen

Angeichts der Bedeutung der möglichen Pendlerbewegungen ist es notwendig, die Lohn- und Gehaltsentwicklung nicht nur anhand der Landesdurchschnitte, sondern auch auf regionaler Ebene zu betrachten. Daher wird im Folgenden besonders auf die Entwicklung der Löhne und Gehälter in den Grenzregionen zu Österreich eingegangen. Diese Grenzregionen sind in Tabelle 5 aufgelistet. Daten für diese Regionen liegen nur für die Jahre 1997-2000 (Slowakische Republik 1998-2001) vor.

Tabelle 5: MOEL-Grenzregionen zu Österreich

Land	NUTS-Code	Name	Hauptort
Tschechische Republik	CZ031	Jihocesky	Ceske Budejovice/Budweis
	CZ062	Jihomoravsky	Brno/Brünn
Ungarn	HU031	Gyor-Moson-Sopron	Győr/Raab
	HU032	Vas	Szombathely/Steinamanger
Slowakische Republik	SK010	Bratislavsky kraj	Bratislava/Pressburg
	SK021	Trnavsky kraj	Trnava/Tyrnau
Slowenien	SI001	Pomurska	Murska Sobota
	SI002	Podravska	Maribor/Marburg
	SI003	Koroska	Slovenj Gradec/Windischgraz
	SI004	Savinjska	Celje/Cilli
	SI009	Gorenjska	

Tabelle 6 zeigt die durchschnittlichen Einkommen der Grenzregionen der MOEL zu Österreich über alle Branchen in EUR-ATS umgerechnet zu KKP und zu Wechselkursen und in Prozent des Landesdurchschnitts. Wobei zu berücksichtigen ist, dass es sich um Jahreszwölftel und nicht wie in Österreich üblich um Jahresvierzehntel handelt. Die Zeilen mit den Werten des Gesamtstaates wurden beigelegt, da sie in einigen Ländern geringfügig von den Daten aus der gesamtstaatlichen Betrachtung abweichen. Die Abweichungen sind aber im statistisch vertretbaren Ausmaß und verfälschen nicht die grundlegende Aussage.

Tabelle 6: Durchschnittliche Monatsbruttolöhne in den Grenzregionen zu Österreich

			Umgerechnet zu Kaufkraftparitäten in EUR-ATS	Umgerechnet mit Wechselkursen in EUR-ATS	Abweichung gegenüber dem Landesdurchschnitt
Jahr	NUTS	Region	2000		
CZE	CZ	Praha	1.320	530	39,8%
	CZ031	Jihocesky	880	350	-7,0%
	CZ062	Jihomoravsky	880	350	-7,1%
HUN	HU	Budapest	1.050	460	35,4%
		Győr-Moson-Sopron	770	330	-1,8%
	HU031	Vas	680	300	-12,3%
SK		Bratislavský kraj	1.070	380	40,6%
	SK010				
	SK021	Trnavský kraj	760	270	0,6%
SLO	SI	Osrednjoslovenska	1.740	1.090	16,2%
	SI001	Pomurska	1.270	790	-15,1%
	SI002	Podravska	1.400	870	-6,7%
	SI003	Koroška	1.280	800	-14,4%
	SI004	Savinjska	1.350	850	-9,6%
	SI009	Gorenjska	1.430	890	-4,5%

Auffallend ist der starke Vorsprung der Hauptstadtregionen. Allerdings ist auch hier zu berücksichtigen, dass selbst der größte Vorsprung, nämlich jener von Bratislava/Pressburg, mit 40% gegenüber dem Landesdurchschnitt bescheiden ist im Vergleich zu den Unterschieden zu Österreich, die nach Wechselkursen zwischen 240% (Slowenien) und 700% (Slowakische Republik) betragen.

Es zeigt sich, dass die Lohn- und Gehaltseinkommen der Grenzregionen mit Ausnahme der Region um Bratislava, die zugleich Hauptstadtregion ist, durchgehend unter dem bzw. beim Landesdurchschnitt liegt, wobei der Rückstand bis zu 15% (in Pomurska (Slowenien)) betragen kann.

Aus dieser Sicht muss also festgestellt werden, dass weder innerhalb

der MOEL ein Lohnvorsprung der Grenzregionen in nennenswertem Ausmaß besteht, der die Pendlerproblematik entschärfen könnte, noch dass die hohen inneren Lohnunterschiede auch nur annähernd eine Aussage über die Mobilitätsresistenz der Bevölkerung angesichts der Lohnunterschiede zu Österreich zulassen.

6. Zusammenfassung

Ausgehend von den in der Einleitung aufgeworfenen Fragen können zusammenfassend folgende Antworten gegeben werden:

Eine Fortschreibung der bisherigen Entwicklung der relativen Lohnniveaus zwischen Österreich und den benachbarten neuen Mitgliedstaaten der EU lässt keine ausreichende Annäherung der Lohnniveaus nach Kaufkraftparitäten im 7-jährigen Übergangszeitraum erwarten.

Obwohl die Währungen der neuen Mitgliedstaaten im Beobachtungszeitraum real aufgewertet haben, ist nicht damit zu rechnen, dass diese Aufwertung die langsame Konvergenz gegenüber Österreich nach Kaufkraftparitäten kompensieren wird. Vielmehr ist von einer länger anhaltenden Unterbewertung der Tschechischen und der Slowakischen Krone, des Forint und des Tolar auszugehen. Die Art und Geschwindigkeit der Einführung des Euro in den neuen Mitgliedstaaten wird dabei eine bedeutende Rolle spielen.

Die regionale Divergenz der Lohnniveaus in den Nachbarstaaten mildert die Lohnunterschiede zwischen den Grenzregionen kaum, da diese mit Ausnahme von Bratislava eher unter dem jeweiligen Landesdurchschnitt liegen.

Anmerkungen

¹ Euro-ATS bezeichnet die übliche Recheneinheit für Zeiten vor Einführung des Euro, Schilling-Beträge werden dabei mit der fixen Parität von 13,7603 in EUR-ATS umgerechnet. Die Fortschreibung der Wechselkurse bezieht sich für die Jahre vor der Einführung auf den ECU.

² Was Ausland und was Inland ist, ist reine Ansichtssache, allerdings muss man höllisch achtgeben, dass man mit konsistenten Notationen arbeitet.

³ Das ist die intuitive Vergleichsgröße, die man im Urlaub verwendet, wenn man Aussagen macht wie: In Bratislava kostet das Bier im Gasthaus nur 1 €.

⁴ Vgl. Havlik (2003).

⁵ Kim, Korhonen (2002); Havlik (1996).

⁶ Wobei der Preis des Warenkorbes, der auch für die KKP-Berechnung zugrunde gelegt wird, zur Deflationierung benutzt wird.

⁷ Die ersten drei Terme wurden mit den Lohnrelationen zu Kaufkraftparitäten multipliziert und dann im unteren Teil durch Multiplikation mit der Unterbewertung zum Zeitpunkt t wieder in Relationen zu Wechselkursen überführt.

⁸ Der Balassa-Samuelson-Effekt versucht, die höheren Inflationsraten im Aufholprozess von Ländern zu erklären. Es wird von einem Zwei-Sektoren-Modell ausgegangen, im ersten Sektor (Sachgütererzeugung) werden international handelbare Güter produziert und es gibt hohe Produktivitätsgewinne, im zweiten Sektor (Dienstleistungen) werden nicht

handelbare Güter bei geringen Produktivitätszuwächsen produziert. Die handelbaren Güter werden zu den durch die internationale Konkurrenz vorgegebenen Preisen verkauft, die Löhne entsprechen der Arbeitsproduktivität. Auf Grund des kompetitiven Arbeitsmarktes muss auch der zweite Sektor die selben Löhne zahlen. Diese können aber auf Grund der geringeren Produktivitätssteigerungen nur über Preiserhöhungen, finanziert werden. Während also die Inflation bei den handelbaren Gütern jener am Weltmarkt entspricht erhöht sich die Gesamtinflation durch die Preiserhöhungen bei nicht handelbaren Gütern. Siehe Égert (2003) für einen Überblick zu empirischen Schätzungen.

⁹ Die Beitrittsstaaten könnten gegenüber Österreich noch etwas schneller aufwerten, wenn Österreich 0 Inflation hätte, die zweit- und drittniedrigsten Inflationsraten in der EU aber deutlich darüber lägen.

Literatur

- Balázs, Égert, Assessing Equilibrium Exchange Rates in CEE Acceding Countries: Can we have DEER with BEER without FEER? A Critical Survey of the Literature, in: OeNB (Hrsg.), Focus on Transition 2 (2003).
- EU-Kommission, Real and nominal convergence in the transition accession countries. Selected issues, in: European Economy 6 (2002), EU Economy. 2002 Review, Chapter 5.
- Havlik, Peter, Exchange Rates, Competitiveness and Labour Costs in Central and Eastern Europe (=WIIW Research Report No. 231, Wien 1996).
- Havlik, Peter, EU Enlargement: Growth, Competitiveness and some Challenges Facing the Future Member States (=WIIW Current Analyses and Country Profiles No. 20, Wien 2003).
- Kim, Byung Yeon; Korhonen, Liikka, Equilibrium exchange rates in transition countries: Evidence from dynamic heterogeneous panel models (=BOFIT Discussion Paper No. 50 (2002), Bank of Finland Institute for Economies in Transition, Helsinki 2002).

Zusammenfassung

Eine Fortschreibung der bisherigen Entwicklung der relativen Lohnniveaus zwischen Österreich und den benachbarten neuen Mitgliedstaaten der EU lässt keine ausreichende Annäherung der Lohnniveaus nach Kaufkraftparitäten im 7-jährigen Übergangszeitraum erwarten.

Obwohl die Währungen der neuen Mitgliedstaaten im Beobachtungszeitraum real aufgewertet haben, ist nicht damit zu rechnen, dass diese Aufwertung die langsame Konvergenz gegenüber Österreich nach Kaufkraftparitäten kompensieren wird. Vielmehr ist von einer länger anhaltenden Unterbewertung der Tschechischen und der Slowakischen Krone, des Forint und des Tolar auszugehen. Die Art und Geschwindigkeit der Einführung des Euro in den neuen Mitgliedstaaten wird dabei eine bedeutende Rolle spielen.

Die regionale Divergenz der Lohnniveaus in den Nachbarstaaten mildert die Lohnunterschiede zwischen den Grenzregionen kaum, da diese mit Ausnahme von Bratislava eher unter dem jeweiligen Landesdurchschnitt liegen.

Anhang

Für die Fortschreibung der Kaufkraftparitäten gilt:

Gleichung 6:

$$PP_{F,t}^{\epsilon} = \frac{P_{H,t_0}^{\epsilon}}{P_{A,t_0}^F} \cdot \left(\frac{(1+p_H)}{(1+p_A)} \right)^{(t-t_0)} = PP_{F,t_0}^{\epsilon} \cdot \left(\frac{(1+p_H)}{(1+p_A)} \right)^{(t-t_0)}$$

Erlaubt man nun eine Aufwertung um 15%, so ist das Ende der Unterbewertung erreicht, wenn die Kaufkraftparitäten dem aufgewerteten Wechselkurs entsprechen, woraus sich dann der Zeitpunkt t , zu dem dies erfüllt ist, errechnen lässt.

Gleichung 7:

$$\begin{aligned} PP_{F,t_0}^{\epsilon} \cdot \left(\frac{(1+p_H)}{(1+p_A)} \right)^{(t-t_0)} &= XR_{F,t_0}^{\epsilon} \cdot 1,15 \Leftrightarrow \\ \ln \left(\frac{PP_{F,t_0}^{\epsilon}}{XR_{F,t_0}^{\epsilon}} \right) + (t-t_0) \cdot \ln \left(\frac{(1+p_H)}{(1+p_A)} \right) &= \ln(1,15) \Leftrightarrow \\ t &= \frac{\ln(1,15) - \ln \left(\frac{PP_{F,t_0}^{\epsilon}}{XR_{F,t_0}^{\epsilon}} \right)}{\ln \left(\frac{(1+p_H)}{(1+p_A)} \right)} + t_0 \end{aligned}$$

NEUERSCHEINUNGEN

Eckhard Hein, Arne Heise, Achim Truger (Hg.)

Finanzpolitik in der Kontroverse

Mit dem offensichtlichen Scheitern der Haushaltskonsolidierung in vielen europäischen Ländern ist die Finanzpolitik des Staates wieder in die Diskussion geraten. Aber wie und unter welchen Bedingungen wirkt Fiskalpolitik eigentlich genau? Welche Rolle sollte die Finanzpolitik im Zusammenspiel mit der Geld- und der Lohnpolitik spielen? Wie kann eine Haushaltskonsolidierung möglichst unschädlich für Wachstum und Beschäftigung durchgeführt werden? Welche Alternativen zum Stabilität- und Wachstumspakt gibt es? Begrenzt der Steuerwettbewerb die Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik? Diese und weitere Fragen stehen im Mittelpunkt des vorliegenden Sammelbandes, der die Finanzpolitik der jüngeren Vergangenheit in Deutschland und Europa gleichermaßen einer konstruktiven Kritik unterzieht wie Vorschläge für finanzpolitische Alternativen vorzulegt.

ca. 320 Seiten, 29,80 € [D], ISBN 3-89518-481-0 (erscheint August 2004)

Michael von Hauff, Ute Vogt (Hg.)

Islamische und westliche Welt

Zur Relevanz einer Neuorientierung der Kooperation in Politik, Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit

Das Verhältnis des Westens zu den islamischen Ländern ist durch wachsende Spannungen, Konflikte und Entfremdung geprägt. Vor diesem Hintergrund analysieren in diesem Band namhafte Autoren aus Politik, Entwicklungszusammenarbeit und Wissenschaft die Problemlage und versuchen, Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen hinsichtlich einer Neuausrichtung der Entwicklungspolitik für diesen Raum abzuleiten. In einigen Beiträgen wird auch auf die Situation und Integration von Muslimen in westlichen Gesellschaften eingegangen.

ca. 350 Seiten, 24,80 € [D], ISBN 3-89518-477-2 (erscheint August 2004)

metropolis Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

www.metropolis-verlag.de

Die Wettbewerbspolitik der EU im Verkehrssektor

Gregor Lahounik

Der Verkehrsbereich ist innerhalb der Europäischen Union (EU-15) ein stark wachsender Sektor. Die Entwicklung der einzelnen Verkehrsträger wie Straße, Bahn, Rohrleitung und Binnenschifffahrt verläuft allerdings höchst unterschiedlich. Während der Straßenverkehr seine Anteile am Gesamtverkehrsmarkt ausbauen kann, stagnieren bzw. sinken die Anteile der anderen Verkehrsmittel. Ebenso unterschiedlich sind die Anteile der Verkehrsträger in den einzelnen Mitgliedstaaten. So hält die Bahn in Schweden und Österreich bei über 30% am Gesamtverkehrsmarkt, 8% in Italien, 14% in Frankreich und der BRD sowie knappe 2% in Griechenland. Laut Europäischer Kommission ist die derzeitige Verkehrsabwicklung den künftigen Verkehrsmengen (+38% Steigerung im Güterverkehr und +24% im Personenverkehr bis 2010) nicht mehr gewachsen. Handlungsbedarf entstehe allerdings auch dadurch, dass Staus und Verspätungen die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft ernsthaft gefährden, und die Entwicklung im Verkehr die Anstrengungen, die Luftqualität zu erhalten und die Lärmbelastung zu mindern, erschwere. Hauptziel der EU-Politik ist daher eine Förderung alternativer und umweltfreundlicher Verkehrsträger. Die Kommission ist angetreten, den Verkehrssektor umzugestalten, und hat zahlreiche Richtlinien und Verordnungen zur Neuordnung des Sektors erlassen. Die gesetzten Akzente umfassen infrastrukturelle, monetäre und deregulierende Maßnahmen.

Über die Regelungen der Transeuropäischen Netze (TEN) wird der Ausbau prioritärer und grenzüberschreitender Infrastrukturprojekte der EU gefördert. Vorrangiges Ziel ist dabei, Europa flächendeckend mit leistungsfähiger Verkehrsinfrastruktur zu versorgen. In der Überarbeitung der Wegkostenrichtlinie werden Regelungen über eine Anlastung der externen Kosten des Verkehrssektors getroffen. Dabei soll künftig eine Gebühreneinhebung über die Distanz, die räumliche Lage (unter Berücksichtigung der Witterungsverhältnisse sowie der Unfallhäufigkeit), Fahrzeugeigenschaften (wie Achslast, Antriebsart und Schadstoffausstoß) und den Zeit-

punkt der Fahrt möglich sein. Seit Beginn der 1990er werden die Deregulierung und die Netzöffnung im Schienenverkehr vorangetrieben. Jedem konzessionierten Eisenbahnverkehrsunternehmen stehen sämtliche Netze im Güterverkehr offen und können Schienenverkehrsleistungen transnational angeboten werden. Wenngleich seit rund einem Jahrzehnt der Verkehrssektor laufend umgestaltet wird, sind die ursprünglichen Ziele, den umweltfreundlichen Verkehrsträgern höhere Anteile am Gesamtverkehrsmarkt zu sichern, bis dato allerdings nicht erreicht worden.

1. Entwicklung des europäischen Verkehrssektors

Der Verkehrssektor ist innerhalb der Europäischen Union (EU) ein bedeutender Wirtschaftszweig. 7 Millionen Personen sind mit der Erbringung von Verkehrsleistung bzw. in dem Verkehr nahe stehenden Branchen (wie Lagerhaltung, Reisebüros, Warenumsatz) beschäftigt. Die privaten Haushalte geben rund 14% (695 Mrd. €) ihres Gesamtbudgets im Transportsektor aus. Darüber hinaus induziert der Verkehrssektor jährlich im Bereich der Verkehrsinfrastruktur Investitionen in der Höhe von 80 Mrd. € (ca. 1% des EU-BIP). Davon werden 65% im Straßenbau, 25% in der Schieneninfrastruktur und 10% für die Infrastruktur anderer Transportmittel eingesetzt.

Wenngleich der Personen- und Warentransport stark konjunkturellen Schwankungen unterliegt, entwickelt sich der Verkehrssektor im Allgemeinen rasant. Durchschnittlich wuchs die Zahl der transportierten Waren in Tonnenkilometern (tkm) zwischen 1991 und 2001 jährlich um rund 2,7%, jene der Personen in Personenkilometern (pkm) um rund 1,7%. Seit 1970 ist eine Verdoppelung der Verkehrsmengen sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr festzustellen. Derzeit werden europaweit rund 3,1 Billionen tkm (inkl. Hochsee- und Flugverkehr) im Güterverkehr und 4,8 Billionen pkm im Personenverkehr zurückgelegt. Pro Europäer entspricht das rund 8.185 tkm im Güterverkehr und 12.755 pkm im Personenverkehr. Die Entwicklung der einzelnen Verkehrsträger verlief sowohl im Personenverkehr als auch im Güterverkehr höchst unterschiedlich.

Wie aus den Tabellen 1 und 2 ersichtlich, ist die beförderte Menge bei sämtlichen Verkehrsträgern gestiegen, überproportional konnte jedoch nur der Straßenverkehr zulegen. Dementsprechend sind ausschließlich bei diesem Verkehrsträger nennenswerte Zuwächse beim Anteil am Gesamtverkehr zu verzeichnen, wobei die stärksten Zuwächse im Güterverkehr festzustellen sind. Dem zunehmenden Straßenverkehrsanteil am Warentransport stehen stagnierende Anteile der Binnenschifffahrt und der Rohrleitungen sowie sinkende Anteile der Bahnen gegenüber. Beim Personenverkehr ist, entgegen dem Güterverkehr, seit Mitte der 90er Jahre ein Abflachen des Anstiegs der Gesamtmenge festzustellen. Dies ist primär auf eine im Vergleich zum Güterverkehr gebremste Entwicklung des Pkw- und des Luftverkehrs zurückzuführen.

Tabelle 1: Entwicklung des Gütertransportes in der EU in 1.000 Mio. tkm (ohne Hochsee- und Flugverkehr*)

	Straße		Schiene		Binnenschiff		Rohrleitung		Summe	
	in 1.000 Mio. tkm	Anteil (tkm) in %	in 1.000 Mio. tkm	Anteil (tkm) in %	in 1.000 Mio. tkm	Anteil (tkm) in %	in 1.000 Mio. tkm	Anteil (tkm) in %	in 1.000 Mio. tkm	Anteil (tkm) in %
1970	488	52%	282	30%	102	11%	64	7%	936	100%
1980	720	60%	290	24%	106	9%	85	7%	1.201	100%
1990	1.010	70%	255	18%	107	7%	70	5%	1.442	100%
1995	1.144	73%	221	14%	114	7%	82	5%	1.561	100%
2000	1.378	75%	250	14%	125	7%	85	5%	1.838	100%
2001	1.395	75%	242	13%	125	7%	87	5%	1.849	100%
80-00	+91%	+15%	+14%	-11%	+18%	-2%	+/-0%	-2%	+53%	-
90-00	+36%	+5%	+2%	-4%	+17%	-1%	+21%	+/-0%	+27%	-

* Anteile 2001 unter Mitberücksichtigung der Hochseeschifffahrt (intra-EU): Straße 45%, Schiene 8%, Binnenschiff 4%, Pipeline 3% und Hochseeschiff (intra-EU) 40%

Quelle: EUROSTAT (2003), eigene Berechnung

Tabelle 2: Entwicklung des Personenverkehrs in der EU (ohne Flugverkehr) in 1.000 Mio. pkm

	PKW		Schiene		Bus		Tram + Metro		Summe	
	in 1.000 Mio. pkm	Anteil (pkm) in %	in 1.000 Mio. pkm	Anteil (pkm) in %	in 1.000 Mio. pkm	Anteil (pkm) in %	in 1.000 Mio. pkm	Anteil (pkm) in %	in 1.000 Mio. pkm	Anteil (pkm) in %
1970	1.562	75%	219	11%	269	13%	34	2%	2.084	100%
1980	2.246	78%	248	9%	348	12%	35	1%	2.877	100%
1990	3.141	82%	268	7%	369	10%	42	1%	3.820	100%
1995	3.481	83%	273	7%	382	9%	41	1%	4.177	100%
2000	3.735	83%	304	7%	410	9%	46	1%	4.495	100%
2001	3.779	83%	307	7%	414	9%	48	1%	4.548	100%
80-00	+55%	+5%	+10%	-2%	+10%	-3%	+17%	+/-0%	45%	-
90-00	+19%	+1%	+13%	+/-0%	+11%	-1%	+10%	+/-0%	18%	-

Quelle: EUROSTAT (2003), eigene Berechnung

Mit dem kürzlich vorgelegten Weißbuch¹ „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ präsentierte die Europäische Kommission (EK) ihr Verständnis einer Neuordnung des Verkehrsektors. Laut Kommission ist die derzeitige Verkehrsabwicklung den künftigen Verkehrsmengen (+38% Steigerung im Güterverkehr und +24% im Personenverkehr bis 2010) nicht mehr gewachsen. Handlungsbedarf entstehe allerdings auch dadurch, dass Staus und Verspätungen die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft ernsthaft gefährden. Laut Berechnungen der EK belaufen sich die externen Kosten der Verkehrs-

überlastung auf rund 0,5% des BIP. Zudem behindere die Entwicklung im Verkehr die Anstrengungen, die Luftqualität zu erhalten und die Lärmbelastung zu mindern.

Um dieser Entwicklung entgegenzutreten wurden daher seitens der EK zahlreiche Richtlinien und Verordnungen zur Neuordnung des Verkehrssektors erlassen. Diese behandeln nahezu ausschließlich den gewerblichen Güterverkehr, während die Politik der Gemeinschaft beim Individualverkehr eher unbedeutend bleibt. Ansätze einer Gemeinschaftspolitik gibt es beim Personentransport ausschließlich beim öffentlichen Verkehr, dies obwohl er im Verhältnis zum Pkw-Verkehr aus verkehrs- und umweltpolitischer Sicht ausgezeichnet funktioniert. Einerseits ist die „Vernachlässigung“ des Pkw auf die schwierige politische Durchsetzbarkeit bzw. auf die mangelnde Courage der Entscheidungsträger zurückzuführen. Andererseits ist beim Individualverkehr die Verkehrsmittelwahl von äußerst subjektiven und nicht immer rationalen Entscheidungen geprägt.

Bei den erlassenen Gesetzestexten kommen aus österreichischer Sicht vor allem

- den Transeuropäischen Netzen² mit Festsetzungen über prioritäre und förderwürdige Verkehrsinfrastrukturen,
- der Wegekostenrichtlinie³ mit einer möglichen verursachergerechten Anlastung der Wegekosten
- der Liberalisierung des Öffentlichen Personenverkehrs⁴ – Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und
- den Eisenbahnpaketen I-III⁵ mit Festsetzungen über Liberalisierungsschritte bei den europäischen Bahnen

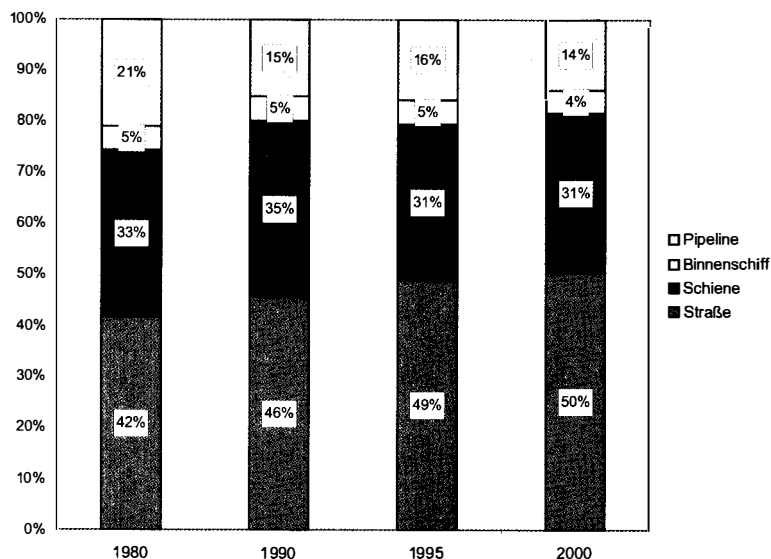
besondere Bedeutung zu.

2. Verkehrsentwicklung in Österreich

Die Entwicklung der Anteile der einzelnen Verkehrsträger im nationalen Güterverkehr verläuft ähnlich derjenigen in der EU: Steigenden Lkw-Anteilen stehen stagnierende bzw. rückläufige Anteile bei den anderen Verkehrsträgern gegenüber. Österreich weist aber mit über 30% Schienenanteil den zweithöchsten Wert innerhalb der EU auf.

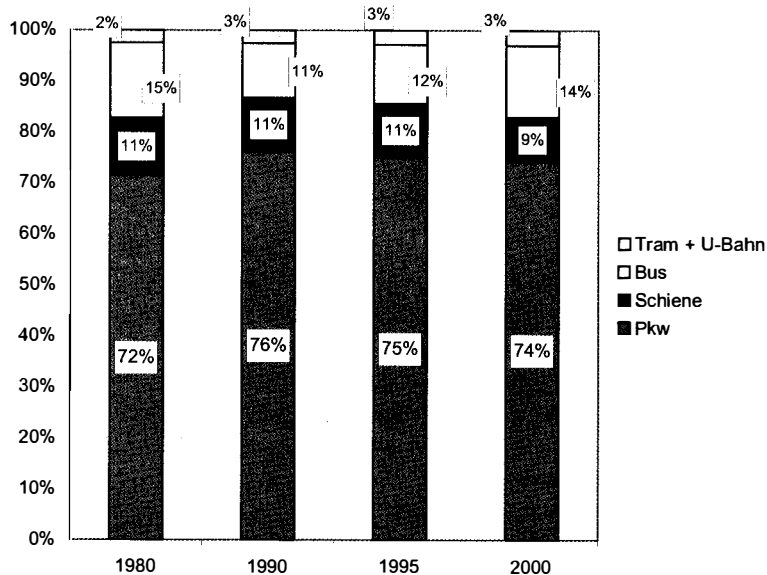
Auch im Bereich des Personenverkehrs weist Österreich im öffentlichen Verkehr einen wesentlich höheren Anteil als die meisten EU-Länder auf. Dies ist einerseits auf die Präsenz des Nahverkehrs in der Fläche und andererseits auf den gut funktionierenden städtischen Verkehr zurückzuführen.

Abbildung 1: Anteile der Verkehrsträger (Modal Split) im österreichischen Güterverkehr in tkm



Quelle: EUROSTAT (2003), eigene Berechnung

Abbildung 2: Anteile der Verkehrsträger (Modal Split) im österreichischen Personenverkehr in pkm



Quelle: EUROSTAT (2003), eigene Berechnung

3. Transeuropäische Netze

Die Intention der Festlegung Transeuropäischer Netze (TEN) ist es, mit dem Auf- und Ausbau der Netze einen auf Dauer tragbaren Personen- und Güterverkehr innerhalb der Gemeinschaft sicherzustellen und die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Wirtschaftsräumen zu erhöhen. Hierfür wurden für die Schienen-, Straßen-, Strom-, Binnenschiff-, See- und Luftfahrtsinfrastrukturnetze im gesamten Gemeinschaftsgebiet Verbindungen festgelegt und in einer Prioritätenliste gereiht. Tatsächliche Bedeutung erlangen die TEN-Strecken dadurch, dass Fördermittel bzw. spezifische Regelungen (wie der bereits mehrfach gestartete Versuch, die Nachtfahrverbote auf TEN-Strecken aufzuweichen) an sie geknüpft sind. Prioritäre, grenzüberschreitende Abschnitte werden von der EU mit bis zu 20 Prozent kofinanziert. Der vorliegende Entwurf knüpft an die ursprüngliche Entscheidung aus dem Jahr 1996 mit seiner Revision aus 2001 an.

Diese Prioritätenliste wurde mehrfach überarbeitet. Der letzte Entwurf, welcher wichtige Akzente bei der EU-Erweiterung setzen soll, ist gerade in Diskussion. Dem ambitionierten Vorschlag des Europäischen Parlaments konnte der Rat aller europäischen Verkehrsminister nicht folgen, und so wurden zahlreiche, für Österreich wichtige Projekte wie der Ausbau der Südbahn zwischen Graz und Marburg erneut in Frage gestellt. Es ist damit zu rechnen, dass folgende nationale Projekte jedenfalls Berücksichtigung finden:

- Straße: Wien – Pressburg, Wien – Brünn,
- Schiene: Westbahn, Brenner, Wien – Prag, Wien – Pressburg und Wien – Budapest, Summerauer Bahn,
- Donauausbau.

Insgesamt wurden bis dato rund 36% der seinerzeit beschlossenen prioritären Projekte realisiert. Dabei ist allerdings ein krasses Missverhältnis zwischen Schienen- und Straßenprojekten festzustellen. Die EK geht davon aus, dass bis 2010 nur rund 50% der Schienenprojekte, aber 100% der Straßenprojekte fertig gestellt werden dürften.⁶ Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den (ehemaligen) TINA-Netzen⁷ der MOEL-Länder. Ebendort wurden Förderungen bis dato zu gleichen Teilen in die Schienen- und in die Straßeninfrastruktur investiert. Während es sich bei Straßenprojekten vornehmlich um Neubauvorhaben handelt, wird das Schienennetz nicht erweitert, sondern die Gelder fließen in Erhaltungsinvestitionen. Langfristig ist daher mit einer dramatischen Verschiebung bei den Anteilen der Verkehrsträger zu rechnen. Die ist insofern von großer Bedeutung, da gerade die MOEL-Staaten, historisch bedingt, einen hohen Schienenanteil (CZ: 30%, H: 27%, PL: 37%, SK: 57%, SL: 59%) haben. Wenngleich mit rund 80% auch diesmal der Schwerpunkt bei den zu fördernden Projekten offensichtlich bei Schieneninfrastrukturprojekten liegt, zeigen die bisherigen, oben skizzierten Erfahrungen, dass es weiterer Anstrengungen bedarf, um

die Prioritätenreihung auch tatsächlich praktisch umzusetzen und eine dringend erforderliche Ökologisierung des Verkehrs voranzutreiben.

4. Wegekostenrichtlinie

Um die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen auf Grund nicht internalisierter externer Kosten zu verringern, hat die EK die Wegekostenrichtlinie neu überarbeitet. Der in Verhandlung stehende Wegekostenrichtlinienvorschlag der EU-Kommission über die Bemautung des Schwerverkehrs sieht künftig eine Gebühreneinhebung über die Distanz, die räumliche Lage (unter Berücksichtigung der Witterungsverhältnisse sowie der Unfallhäufigkeit), Fahrzeugeigenschaften (wie Achslast, Antriebsart und Schadstoffausstoß) und den Zeitpunkt der Fahrt vor. Mautsätze können allerdings auch pauschaliert werden. Infrastrukturerrichtungskosten sollen nur für Strecken berücksichtigt werden, die jünger als 15 Jahre sind: Also jene Infrastrukturen die künftig gebaut werden bzw. gerade fertiggestellt wurden. Anwendung findet die Richtlinie auf dem Netz der TEN. Dies entspricht in Österreich im Großen und Ganzen dem hochrangigen Straßennetz (Autobahnen und Schnellstraßen, rund 1,8% des gesamten Straßennetzes).

Zwar ist der im Entwurf enthaltene Ansatz, die Fixkosten (wie z. B. Kraftfahrzeugsteuer) zu Lasten der laufenden Kosten zu senken, durchaus begrüßenswert, die derzeitige Strukturpolitik und die sich daraus ergebenden Probleme (wie beispielsweise *Just in Time*-Verkehr statt teurer Lagerhaltung) erfahren allerdings keine Änderungen. Daneben fehlt nach wie vor die Möglichkeit der vollständigen Einbeziehung externer Umwelt- und Gesundheitskosten, eine europaweit vorgeschriebene Mindestbemautung und eine echte Möglichkeit der Querfinanzierung in Richtung umweltfreundlicherer Verkehrsträger und -infrastrukturen.

Zusätzlich soll die Gesamtbelastung für den Straßenverkehr in Summe nicht erhöht werden. Dadurch werden die bereits bestehenden Wettbewerbsverzerrungen nur bruchstückhaft und kosmetisch behandelt. Eine Neuorientierung der Verkehrspolitik, wie sie beispielsweise mit Billigung, ja sogar Zustimmung der EU seit Jahren in der Schweiz verfolgt wird, wird dadurch keinesfalls erreicht. Grundsätzlich stellt die vorliegende Wegekostenrichtlinie daher keine geeignete Basis für eine optimale Nutzung und Kostenanlastung des bestehenden Straßennetzes bzw. für eine erhebliche Verringerung der negativen Auswirkungen (externe Kosten) des Straßengüterverkehrs dar.

4.1 Externe Kosten im Verkehr

Unter den externen Kosten sind jene Kosten zu subsumieren, welche zwar vom Verkehr verursacht, allerdings nicht von ihm selbst getragen werden. Darunter fallen Kosten verursacht etwa durch Lärmbelastung oder

Schadstoffausstoß bzw. Unfallkosten.⁸ In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der Verkehr in Österreich als größter Lärmerreger gilt und auf der Emissionsseite für rund 51% des NO_x, 27% des CO₂, 26% des CO und 23% der Treibhausgase im Allgemeinen verantwortlich ist.⁹

Hinsichtlich der Berechnung der Kosten gibt es zahlreiche Ansätze, und so kommen die einzelnen Wegekostenrechnungen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Differenzen gibt es hinsichtlich der Kosten, die überhaupt berücksichtigt werden können, und hinsichtlich des räumlichen Anwendungsbereichs. Häufig wird, entgegen dem Usus bei anderen Verkehrsträgern, nur das Hauptstraßennetz berücksichtigt, wiewohl gerade das Hauptstraßennetz unmittelbar von seinen Zubringern abhängig ist. Dabei ist anzumerken, dass die Kosten für die Errichtung der Infrastruktur des Hauptstraßennetzes – allein auf Grund der unterschiedlicher Netzdichte – nur einen Bruchteil der Kosten für die Errichtung der Infrastruktur des Gesamtnetzes betragen. So entfallen von den insgesamt 106.630 km Straßen 1.633 km auf Autobahnen (1,5%), 300 km auf Schnellstraßen (0,3%), 9.980 km auf Bundesstraßen (9,4%), 23.658 km Landesstraßen (22,2%) und 71.059 km auf Gemeindestraßen (66,6%).¹⁰ Weiters erschwert der Mischverkehr (Pkw und Lkw) bei zahlreichen Parametern (wie der Überlastung der Fahrwege) eine eindeutige Zuordnung.

Tabelle 3: Kostendeckungsgrade im Straßenverkehr

Infrastrukturkosten (Neuwert)

	Pkw	Bus	Lkw	Gesamt
Autobahnen und Schnellstraßen	280%	76%	83%	165%
Bundesstraßen	240%	24%	42%	136%
Landes- und Gemeindestraßen	65%	6%	11%	36%
Gesamt	142%	15%	35%	83%

Gesamtkostendeckungsgrad

	Pkw	Bus	Lkw	Gesamt
Autobahnen und Schnellstraßen	75%	26%	37%	57%
Bundesstraßen	37%	11%	19%	32%
Landes- und Gemeindestraßen	22%	4%	8%	17%
Gesamt	37%	10%	20%	31%

Quelle: VCÖ 2003, Herry 2002¹¹

Als Beispiel für andere Kostenrechnungen sei hier die Berechnungsmethode der offiziellen österreichischen Wegekostenrechnung des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) angeführt. Notwendigerweise beruht diese, ebenso wie alle anderen Wegekostenrechnungen, auf Annahmen und Prognosen. Laut Wegekostenrechnung belaufen sich alleine die Infrastrukturkosten des Straßenverkehrs in Österreich auf 5,4 Mrd. € jährlich¹² und setzen sich aus den Kapital- (Anlagevermögen zum Wiederbeschaffungswert) und den laufenden Kosten zusammen. Infrastrukturkosten werden zu gleichen Teilen vom Pkw- und Lkw-Verkehr verursacht.

Bei den externen Kosten werden Unfallfolgekosten abzüglich der Versicherungsleistungen (4,4 Mrd. €, zu 90% vom Pkw verursacht), Lärmkosten (1,2 Mrd. €), Gesundheitskosten durch Schadstoffemissionen (1,5 Mrd. €) sowie Gebäude- und Vegetationsschäden (0,36 Mrd. €) berücksichtigt. Zudem sind durch die Schadstoffemissionen im Verkehr kostspielige Emissionsreduktionen in anderen Sektoren (1,3 Mrd. €) zur Erreichung des Kyoto-Ziels notwendig. Auf der Einnahmenseite werden Mineralölsteuer (2,5 Mrd. €), motorbezogene Versicherungssteuer (0,95 Mrd. €) und Normverbrauchsabgabe (0,44 Mrd. €) eingerechnet. Knapp 80% (3,6 Mrd. €) der Einnahmen stammen aus dem Pkw-Verkehr.

Allgemein ist festzuhalten, dass die externen Kosten des Straßenverkehrs nach dieser Rechnung durchschnittlich zehnmal so hoch sind wie die des Schienenverkehrs. Zudem erwachsen dem Lkw durch die nicht effizienten Kontrollen der Sozial- und Sicherheitsvorschriften im Straßengüterverkehr zusätzliche Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Verkehrsträgern. Derzeit werden durch geringe Fixlohnbestandteile die Lenker zudem dazu verleitet, auf Kilometer- oder Tourenbasis zu arbeiten. Die Folgen sind aber, dass Fahrer über die Grenzen ihrer Belastbarkeit unterwegs sind. Diese zwar verbotenen, in der Praxis aber üblichen Entlohnungsformen müssen zu Sanktionen für die Unternehmer führen (Ausschluss von Auftragsvergaben, Konzessionsentziehung). Eine von der AK in Auftrag gegebene Studie des Büros Max Herry¹³ kommt zu dem Schluss, dass die Transportpreise um 50% höher liegen müssten, würden nur die wichtigsten gesetzlichen Vorschriften (Geschwindigkeiten, Lenk- und Ruhezeiten) für den Gütertransport auf der Straße eingehalten werden.

4.2 Europäische Wegekostenrechnung – Auswirkungen in Österreich

Österreich hat mit 1. Jänner 2004 die leistungsabhängige Maut für Schwerfahrzeuge auf dem Hauptstraßennetz eingeführt. Dabei werden ausschließlich die anteiligen Infrastrukturkosten berücksichtigt. Die Mauthöhe variiert anhand der Achszahl des Fahrzeugs. Der durchschnittliche Mautsatz beträgt rund 22c/km. Die österreichischen Mautsätze müssten,

sofern die Wegekostenrichtlinie wie angekündigt beschlossen wird, neu berechnet werden. Die Beschränkung der Frist für die in die Mautberechnung einbeziehenden Infrastrukturkosten auf 15 Jahre wäre ein echter Rückschritt in der Verkehrspolitik. Der Zeitraum von 15 Jahren im Vorschlag der Kommission bedeutet, dass mehr als 70 Prozent der Baukosten des österreichischen Autobahn- und Schnellstraßennetzes unberücksichtigt bleiben würden.¹⁴ Der durchschnittliche Mautsatz müsste auf sieben Cent gesenkt werden. Das würde de facto das Aus für die Finanzierung des österreichischen Infrastrukturausbaus im hochrangigen Straßennetz aus Mauteinnahmen bedeuten. Auch ein Zeitraum von 25 Jahren – oder wie im Parlament diskutiert, von 30 Jahren – ist eindeutig zu kurz und würde Österreich dazu zwingen, die Maut um mindestens ein Drittel zu senken.

Am geringen – und im Verhältnis zu den anderen Verkehrsträger niedrigen – Kostendeckungsgrad wird sich durch die europäische Wegekostenrechnung bzw. durch die fahrleistungsabhängige Maut nur wenig ändern. Ebenso haben die Erfahrungen in der Schweiz gezeigt, dass flächendeckende negative Auswirkungen durch die fahrleistungsabhängige Maut auf den Wirtschaftsstandort genauso ausbleiben wie die reihenweise Abwanderung von Unternehmen. Berechnungen der AK haben gezeigt, dass die vorgesehene Maut von durchschnittlich 22 Cent/km für den Endverbraucher lediglich eine durchschnittliche Verteuerung um 0,2% mit sich bringt. So schlägt sich beispielsweise die Maut auf den Kilopreis einer Ware auf der Fahrt von Neusiedl nach Bludenz mit einem 40t-Lkw mit 0,007 €/kg zu Buche.

Es gibt in der Wegekostenrichtlinie keine sinnvolle Verlängerung des Ökopunktereimes beziehungsweise des Transitvertrages. Dies bedeutet de facto freie Fahrt für die überwiegende Mehrzahl aller Lkw durch Österreich. Fest steht, dass an diesem verkehrspolitischen Desaster die österreichische Regierung – durch den häufigen Ministerwechsel und das Fehlen eines verkehrspolitischen Konzepts, das mehr umfasst als Ankündigungen und den Schutz der österreichischen Frächter – einen großen Anteil hat. Der durch den Transitvertrag primärrechtlich bestehende Rechtsanspruch auf eine dauerhafte Reduktion der Transitbelastung (-60% beim NO_x) wurde jedenfalls verspielt. Ebenso ist die Hoffnung auf eine auch langfristig wirksame Beschränkung der Zuwächse des Lkw-Verkehrs überhaupt durch eine neue, neben den Infrastrukturkosten auch Umwelt- und Gesundheitskosten einschließende Wegekostenrichtlinie seit der Vorlage des Kommissionsvorschlags im Sommer 2003 deutlich geschwunden. Das Zeitfenster, das für eine ökologisch und sozial orientierte Verkehrspolitik auf europäischer Ebene noch vor der EU-Erweiterung für richtungsweisende Maßnahmen bestand, hat Europa nicht genutzt: weder im Bereich der sozialen Rahmenbedingungen noch in der Frage der Kostenwahrheit.

Tabelle 4: Auswirkung der Lkw-Maut auf die Endpreise

Wirtschaftsklassen nach absteigender relativer Verteuerung	Anteil Transportkosten an den Gesamtkosten in % (Zahlenbasis 2000)	Verteuerung durch Lkw-Maut in % (tatsächl. Mautsätze ab 1.1.2004)
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	37,1	2,56
Bauwesen	7,9	0,54
Erzeugung von Stein- und Glaswaren	5,0	0,34
Be- und Verarbeitung von Holz	2,6	0,18
Grundmetallindustrie	2,4	0,16
Papierindustrie, Druckerei, Verlagswesen	2,3	0,16
Nahrungsmittel	2,2	0,14
Bergbau	1,7	0,12
Textilien/Leder	1,6	0,10
Chemische Industrie	1,6	0,10
Metallverarbeitung	1,5	0,10
Beherbergungs- und Gaststättenwesen	1,4	0,10
Land- und Forstwirtschaft	1,3	0,08
Sonstige marktmäßige Dienste	1,1	0,08
Öffentliche, pers. und häusliche Dienste	1,1	0,08
Groß- und Einzelhandel	0,7	0,04
Energie- und Wasserversorgung	0,6	0,04
Vermögensverwaltung	0,3	0,02
Primärer Sektor	1,3	0,08
Sekundärer Sektor	2,9	0,20
Sachgüterproduktion	2,0	0,14
Tertiärer Sektor	4,3	0,30
Österreichische Wirtschaft insgesamt	3,6	0,24

Quelle: ÖIR¹⁵, eigene Berechnung

Ersteres hätte etwa eine verpflichtende Erhöhung der Kontrolldichte im Güterschwerverkehr und das Verbot von sicherheitsgefährdenden Entlohnungssystemen auf Kilometer- oder Tourenbasis bedeutet. Zweiteres bildet eine zentrale Voraussetzung für einen neutralen Wettbewerb zwischen Straße, Schiene und Wasserstraße.

5. Liberalisierung öffentlicher Personenverkehr – Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen¹⁶

Die Europäische Kommission ist mit zunehmender Umsetzung des Binnenmarktes der Auffassung, dass für den gesamten Personenverkehr, nicht zuletzt auch im Bereich des Stadt- und Vororteverkehrs, ein Wettbewerbselement eingeführt werden soll, um die Kosten zu senken und die Produktivität zu erhöhen.

Ziel der EK ist die Einführung des Wettbewerbsprinzips im Bereich der öffentlichen Verkehrsdienste, und zwar des „kontrollierten Wettbewerbs“ auf der Grundlage regelmäßig erneuerter ausschließlicher Rechte. Zum Schutz des allgemeinen Interesses soll es eine ausdrückliche Verpflichtung der Behörden zur Bereitstellung angemessener Verkehrsdienste geben.

Die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69⁴ über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs sieht vor, dass die zuständigen Behörden den Betreibern gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen können, wenn das erforderlich ist, um eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen. Weiters müssen die Betreiber für die aus der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen entstehenden Kosten entschädigt werden. Ebenso wurden die Rahmenbedingungen für die Ausschreibung von Verkehrsleistungen vorgegeben. Zudem ist auch eine Ermächtigung der Mitgliedstaaten enthalten, den Stadt- und Vororteverkehr vom Anwendungsbereich dieser Verordnung auszunehmen, von der Österreich als einziges Land Gebrauch gemacht hat.¹⁷ Diese Verordnung wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 1893/91⁴ dahingehend geändert, dass ein zweites Verfahren eingeführt wurde, nämlich der Abschluss öffentlicher Dienstleistungsaufträge.

Der öffentliche Personennahverkehr ist auf Grund der Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in den Städten ein nicht zu ersetzendes Transportmittel. Ausfälle des Verkehrsangebotes bzw. nicht-akkordierte Vorgangsweisen einzelner Anbieter würden nicht nur die örtliche Wirtschaftsstruktur, sondern auch die mittelfristige Stadtentwicklung beeinträchtigen. Die in den letzten Jahren erarbeitete Basis von Abstimmungsmaßnahmen – etwa im Rahmen von Verkehrsverbünden – wird durch eine verpflichtende Ausschreibung in Frage gestellt.

Auch die Schwierigkeiten der Herauslösung einer einzelnen Leistung, wie Verkehrssystemplanung, Linien- und Umsteigeplanung, Marketing oder Koordinierung mit anderen Verkehrsunternehmen und Gebietskörperschaften, die derzeit von den Verkehrsbetrieben erbracht werden, dürfen nicht unterschätzt werden. Zudem ist zu befürchten, dass die Kostensenkung durch den Abbau von Mitarbeitern und deren Rechten erfolgt. Der soziale Aspekt und die Vermeidung sozialer Härten finden in den Diskussionen und Entwürfen entschieden zu wenig Beachtung.

Bei Verschlechterungen des Marktanteils des öffentlichen Verkehrs, etwa durch ausschließliche Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgedankens, würden sich nachteilige Auswirkungen ergeben, die den erklärten Zielen einer nachhaltigen Stadtentwicklung und Verkehrsplanung im städtischen Raum diametral entgegenstehen.

Unter dem Gesichtspunkt einer gleich bleibenden oder sogar steigenden Qualität bzw. Attraktivität des öffentlichen Personenverkehrs und der Sicherung der in diesem Bereich existierenden Arbeitsplätze ist das Vorhaben einer Liberalisierung des Stadt- und Vorortverkehrs mit verpflichtender Ausschreibung als kontraproduktiv anzusehen. Für die größeren Städte sind unbedingt Regelungen zu treffen, die den Städten auch eine alternative Vorgangsweise zur Ausschreibung ermöglichen. Es ist darauf zu dringen, dass öffentliche Auftraggeber grundsätzlich immer entscheiden können, welche Vorgangsweise sie wählen wollen.

In einem im Juli 2003 gefällten Urteil hat der EuGH entschieden, dass die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen keine Beihilfe darstellt und deswegen nicht dem EU-Wettbewerbsrecht unterliegt. Eine solche Leistung kann auch direkt vergeben oder durch gemeindeeigene Betriebe selbst erbracht werden. Öffentliche Zuschüsse, die den Betrieb von Liniendiensten im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr ermöglichen sollen, fallen damit nicht unter die Bestimmungen des Beihilfeverbots, soweit sie als Ausgleich anzusehen sind, der die Gegenleistung für Leistungen darstellt, die von den begünstigten Unternehmen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden. Die Anwendung dieses Kriteriums hängt von der Erfüllung von vier Voraussetzungen ab, die sicherstellen sollen, dass Transparenz, Objektivität, Angemessenheit, Nichtdiskriminierung und Wettbewerbsgleichheit gewährleistet sind.

Eine zwangsweise Liberalisierung mit verpflichtender Ausschreibung ist problematisch, da die Folge der Umsetzung der vorgeschlagenen Regelungen vor allem eine nicht verantwortbare Zerstörung bewährter Strukturen bedeutet und Bedingungen geschaffen werden, in denen ausschließlich auf dem Rücken und zu Lasten von Arbeitnehmern eine Wettbewerbssituation erzeugt wird.

6. Öffnung der Schienennetze – Eisenbahnpakete I+II+III

Schwindende Anteile der Eisenbahnen am gesamten Güterverkehrsaufkommen bei zeitgleich sprunghaft ansteigendem Straßenverkehr hat die Europäische Kommission (EK) bereits Anfang der neunziger Jahre dazu veranlasst, im Schienengüterverkehr Deregulierungsmaßnahmen einzuleiten. Beim derzeit gültigen Gemeinschaftsrecht kommt dem so genannten „ersten Eisenbahnpaket bzw. Eisenbahninfrastrukturpaket“ mit seinen insgesamt drei Richtlinien die größte Bedeutung zu. Kernpunkt dieses Richtlinienpaketes und der Interoperabilitätsrichtlinien ist der freie Zugang jedes Eisenbahnverkehrsunternehmens zu den Netzen der Gemeinschaft.¹⁸

Die Richtlinie 91/440 (idF 01/12/EG) regelt den Marktzugang im grenzüberschreitenden Schienengüterverkehr und schreibt eine Öffnung der Netze vor. Sie ist daher die bedeutendste Richtlinie des ersten Pakets. Je-

des einzelne Eisenbahnunternehmen hat demnach eine buchhalterische Trennung zwischen Betrieb der Infrastruktur und Erbringung der Verkehrsleistung durchzuführen und erhält Zugangsrechte zu den wichtigsten europäischen Schieneninfrastrukturen. Eine verpflichtende Trennung beider Unternehmensbereiche ist allerdings nicht vorgeschrieben. Dies bedeutet, dass innerhalb der EU jegliche grenzüberschreitende Schienengüterverkehrsleistung durch sämtliche konzessionierte Bahngesellschaften durchgeführt werden kann.

Des weiteren umfasst das Eisenbahnpaket Festsetzungen über

- die Erteilung der Konzession (Richtlinie 95/18 idF RL 01/13/EG): Prüfung der Zuverlässigkeit des Unternehmens in Bezug auf laufende Konkurs- und Strafverfahren, seine Finanzkraft, seine fachliche Eignung und eine ausreichende Versicherung,
- das Trassenzuweisungsverfahren und Entgeltregelungen für die Benützung der Infrastruktur (Richtlinie 95/19 idF RL 01/14/EG) inkl. der Schaffung einer Wettbewerbsinstanz (Rail-Regulator),
- die technische Harmonisierung (Richtlinien 96/48/EG und 2001/16/EG sog. „Interoperabilitätsrichtlinien“) mit dem Ziel allgemein gültiger Normen für ein einheitliches Bahnsystem.

In den Entwürfen zum zweiten Eisenbahnpaket werden, neben einer weiteren Marktöffnung, zusätzliche Schritte hin zu einer Vereinheitlichung des europäischen Eisenbahnsystems gesetzt. So wird im Rahmen der Überarbeitung der Sicherheitsrichtlinie die Harmonisierung der einzelnen nationalstaatlichen Sicherheitsvorschriften angekündigt. Des weiteren sieht eine Verordnung die Gründung einer Europäischen Eisenbahnagentur (EEA) analog zur Luft- und zur Hochseeschifffahrt vor. Die EEA nimmt künftig eine Schlüsselposition ein, da sie neben der technischen Unterstützung der Kommission ebenfalls als Initiator für sicherheitstechnische Bestimmungen und Sicherheitsbescheinigungen fungiert. Derzeit steht das Verfahren zum Eisenbahnpaket II knapp vor dem Abschluss, und das Dossier befindet sich im Vermittlungsausschuss zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament. Bis dato ungeklärt ist inwieweit der Personenverkehr ebenfalls einbezogen werden soll.

In einem weiteren Schritt wurde von der EK für 2004 bereits das dritte Eisenbahnpaket präsentiert. Es umfasst jedenfalls die Passagierrechte, den Lokführerschein und – quasi traditionell – die Personenverkehrsliberalisierung, welche bereits mehrfach abgelehnt wurde. Die Eisenbahnpolitik der Gemeinschaft ist ein Paradebeispiel für das Verständnis der gesetzgebenden Organe von Rechtssicherheit und Kontinuität für die Rechtsunterworfenen. So wurde das zweite Eisenbahnpaket als Reform des ersten Paketes zu einer Zeit präsentiert, als das erste in den Mitgliedstaaten noch nicht einmal umgesetzt werden musste. Noch schneller ging es nur beim dritten Paket: Dieses wurde als Reform und Ergänzung des zweiten

Pakets zu einem Zeitpunkt präsentiert, als der Instanzenzug innerhalb der Union für das zweite noch nicht einmal abgeschlossen war.

6.1 Grundsätzliche Einschätzung

Die bisherigen Schritte der Marköffnung haben dazu geführt, dass zwar die Netze für jedes konzessionierte Eisenbahnverkehrsunternehmen im internationalen Güterverkehr offen stehen, gleiche Bedingungen für alle Marktteilnehmer wurden allerdings nicht geschaffen. Sowohl im Eisenbahnpaket I und in den Entwürfen zum Eisenbahnpaket II wird hauptsächlich die technische Harmonisierung vorangetrieben. Arbeitsbedingungen werden nur unzureichend berücksichtigt. Zwar wird in den Entwürfen zum zweiten und dritten Eisenbahnpaket ebenfalls die Harmonisierung einiger Sicherheits- und Sozialvorschriften (wie z. B. Sicherheitsbescheinigungen und Ausbildung eines Teilbereichs des Personals) angedacht, allerdings fehlen konkrete Angaben über den Zeitpunkt der Umsetzung und über das generell angestrebte Sicherheitsniveau. So wird es auch nach der Umsetzung der Eisenbahnpakete auf Grund mangelnder Harmonisierungen zu unterschiedlichsten Standards in den einzelnen Mitgliedstaaten kommen, und jedes Land bzw. jede Bahn wird zumindest mittelfristig weiterhin eigene Betriebsordnungen, „Verkehrszeichen“ und eigene Ausbildungsvorschriften haben.

Nahezu unregelt ist das europäische Eisenbahnsystem bis zum Inkrafttreten der ersten europaweiten Spezifikationen für die Interoperabilität im konventionellen Schienenverkehr. Die bisher von der AEIF (Agence Européenne pour l'Interopérabilité Ferroviaire – ein Zusammenschluss zahlreicher europäischer Bahnen und der Eisenbahnindustrie) präsentierten Entwürfe entsprachen weder inhaltlich noch qualitativ den Anforderungen und wurden daher zurückgewiesen. Es ist daher damit zu rechnen, dass das ursprüngliche Ziel, bereits 2006 konkrete Anforderungen zu haben, jedenfalls verfehlt werden wird. Dies ist insofern von großer Bedeutung, da die Harmonisierung für die Eisenbahnen essenziell ist. Im Unterschied zum Straßenverkehr, welcher nur geringe und primitive Anforderungen an die Infrastruktur stellt, liegt die Transportintelligenz bei der Schiene auch beim Infrastrukturmanagement.¹⁹ Schienengebunden zu sein, bedeutet, dass ein flexibles Ausweichen, Umfahren und Überholen nur durch ein kompliziertes Zusammenspiel und Vorausplanung zwischen Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnverkehrsunternehmen möglich ist. Das setzt eine laufende Kommunikation zwischen Infrastruktur und Fahrzeug voraus, da kein „Fahren auf Sicht“ möglich ist. Alleine auf Grund dieser Unterschiede erscheint die bisher gewählte Vorgehensweise, die Liberalisierung der Straße eins zu eins auf die Schiene zu übertragen, problematisch.

Der Erfolg der vorgesehenen Maßnahmen der Eisenbahnpakete I+II+III wird generell vom Zusammenspiel der technischen (Interoperabilität) und sozialen (Ausbildung, Sicherheit) Harmonisierung – bei gleichzeitiger Sicherung des höchsten Qualitätsniveaus – abhängen. Derzeit sind soziale Aspekte in den EU-Vorgaben allerdings völlig unzureichend geregelt.

Es gilt daher auf europäischer Ebene jedwede (weitere) Marktöffnung mit Regelungen im technischen und sozialen Bereich zu junktimieren. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen:

- Mindeststandards (v. a. in sicherheitsrelevanten Bereichen) haben sich am höchsten Niveau zu orientieren.
- Die für den Eisenbahnverkehr zuständigen Behörden (Eisenbahnagentur, Sicherheitsbehörde) sind ausreichend auszustatten.
- Den Sozialpartnern ist eine verpflichtende Mitsprache bei der Ausarbeitung der technischen und der sozialen Normen einzuräumen.

Personenverkehrsdienste stellen spezifische Anforderungen an eine Marktöffnung, daher ist eine überhastete Öffnung des Schienennetzes, wie sie (erneut) im dritten Paket vorgesehen ist, ohne begleitende Maßnahmen sehr problematisch. Die Erfahrungen aus der Güterverkehrsliberalisierung müssen hierfür genauestens analysiert werden. Für den Personenverkehr müssen jedenfalls Fragen

- der Koordinierung von Fahrkarten und Fahrplänen,
- der Reihung der Verkehre nach ihrem gesellschaftlichen Nutzen (etwa bei der Trassenzuweisung) sowie die Berechnungsmodi des Infrastrukturbenützungsentgeltes

geklärt werden. Beispielsweise hat der internationale Verkehr zwischen Wien und München auch eine wichtige Nahverkehrsfunktion (etwa für den Pendlerverkehr zwischen Wien und St. Pölten). Gerade hier mangelt es aber an einer klaren Zuordnung und Abgrenzung der öffentlichen Förderungen für Tarifmaßnahmen für den nationalen bzw. internationalen Verkehr. Dementsprechend kritisch war auch die Beurteilung einer möglichen Liberalisierung des öffentlichen Personenverkehrs durch das Europäische Parlament im Rahmen der Dienstleistungsaufträge.²⁰ Bereits mehrfach wurde die Personenverkehrsliberalisierung innerhalb der Eisenbahnpakete dezidiert abgelehnt. Dennoch beharrt die EK aus nicht nachvollziehbaren Gründen auf einer weiteren Liberalisierung.

Die Europäische Kommission beabsichtigt im Rahmen des dritten Eisenbahnpaketes auch eine Verordnung über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr, die eine substanzielle Verbesserung für die Reisenden bringen soll. Vorbild für diese zukünftige Regelung sollen die Fluggastrechte sein. Derzeit haben Benutzer der Eisenbahn vergleichsweise geringe Ansprüche auf Entschädigung, da sie de facto nur auf freiwilliger Basis von den Eisenbahnunternehmen gewährt werden. Vorliegender Entwurf stellt daher einen wichti-

gen Schritt bei der Schaffung eines EU-weit einheitlichen und verbindlichen Rechtsschutzes auf hohem Niveau für die Fahrgäste von Eisenbahnunternehmen dar.

6.2 Auswirkungen in Österreich

Auf das Regelungsvakuum auf europäischer Ebene hat der nationale Gesetzgeber jedenfalls nicht reagiert und es fehlen weiterhin zahlreiche Festsetzungen, die von sämtlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen eingehalten werden müssen. Bei den fehlenden, allgemein gültigen Standards handelt es sich nicht nur um Detailfragen (wie die Ausstattung der WC-Anlagen), sondern auch um sicherheitsrelevante Vorschriften (wie Inhalt und Dauer der Ausbildung des Personals). So existieren beispielsweise, historisch bedingt, detaillierte Regelungen für Ausbildung, Unfallvorschriften, Vorfalleuntersuchung, Verfahrensanweisungen für Mitarbeiter in Gleisbereichen und dergleichen mehr vielfach nur in innerbetrieblichen Norm- und Regelungswerk der ÖBB oder der österreichischen Privatbahnen für ihren Betrieb auf dem jeweils eigenen Streckennetz. Ebenfalls verabsäumt hat es die Behörde, einen einheitlichen, allgemein gültigen Rahmen auch hinsichtlich der Kontrollmöglichkeiten und einzusetzender Kontrollorgane zu schaffen. Vielmehr wird über die Konstruktion der Sicherheitsbescheinigung ein Teil der Verantwortung für die Sicherheit und den laufenden Betrieb den ÖBB übertragen, ohne zu regeln, wie die ÖBB (Netz) die Anforderungen an die Eisenbahnverkehrsunternehmen zu überprüfen hat, bzw. wie und durch wen die laufende Kontrolle durchzuführen ist.

Ebenso gibt es in Bereichen, die nicht direkt dem Eisenbahnrecht (wie Eisenbahngesetz und Bundesbahngesetz) entstammen, eine Reihe von Gesetzen und Verordnungen, die den Schienenverkehr nur unzureichend berücksichtigen. Das trifft einerseits auf die technische Kontrolle von Betriebsmitteln und andererseits auf die Lenk- und Ruhezeiten für das sicherheitsrelevante Personal zu. In diesen Bereichen ist es dringend erforderlich, dass ein einheitlicher, transparent handhabbarer Gesetzesrahmen entsteht, der auch durch technische Einrichtungen (Tachograph) kontrolliert werden kann. Es gilt jedenfalls zu vermeiden, dass die bestehenden arbeitszeitlichen Regelungen im Schienenverkehr ebenso ausgehöhlt werden, wie bereits heute im Straßenverkehr.

Auf die Straße übertragen hieße die derzeitige unregelmäßige Situation bei der Schiene beispielsweise, dass die ASFINAG anhand einer internen, durch das Ministerium nur genehmigten Geschäftsordnung die StVO ändert, die Kriterien für die Erlangung eines Führerscheins festsetzt, die Straßenmeistereien koordiniert und für die Exekutive die Einsatzpläne gestaltet sowie die Gehälter für den Großteil der Exekutive – die beim System Schiene de facto nicht einmal vorhanden ist – zahlt.

Dass diesem Regelungsvakuum entgegengewirkt werden kann, zeigen die Beispiele zahlreicher Mitgliedstaaten. So gibt es in Deutschland einen Lokführerschein, der im Gegensatz zur österreichischen Triebfahrzeugführerverordnung nicht nur einen allgemeinen Rahmen vorgibt. In Frankreich sind Regelungen über eine Eisenbahnverkehrsordnung, Tauglichkeitsprüfungen und die Aus- und Weiterbildung des Personals eigens für die Marktöffnung ausgearbeitet worden. Nur einige wenige Länder, darunter leider auch Österreich, haben es verabsäumt, den durch die EU-Rechtsprechung überlassenen Spielraum auszuschöpfen.

Die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Bahnen werden dadurch keinesfalls aufgehoben, sondern es entstehen Nachteile für jene Bahnen, die hohe Standards – etwa bei der Sicherheit oder der Ausbildung – anwenden. Da seit 2003 ein Lokführer von Amsterdam bis Wien und darüber hinaus durchfahren kann, ohne dass ausreichende technische oder soziale Bestimmungen festgelegt sind, sind Zwischenfälle absehbar. Insbesondere im Hinblick auf den bevorstehenden Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur EU besteht die Gefahr, dass die Wettbewerbsverzerrungen weiter vergrößert werden.

Um den Wettbewerb nicht zu Lasten der Bahnkunden, der Beschäftigten und der Sicherheit führen zu müssen, ist ein konsistenter Gesetzesrahmen zu schaffen. Als ein erster Schritt sind (nationale) Regelungen über:²¹

- eine Eisenbahnbau- und Betriebsverordnung sowie eine Eisenbahnverkehrsordnung, worin die Bauart, die ordentliche und sichere Benützung der Bahnanlagen und des Rollmaterials eindeutig und klar festgelegt werden;
- Einsatzbedingungen des fahrenden Personals und der Betriebsbediensteten samt Kontrolle der Lenk- und Ruhezeiten sowie Aus- und Weiterbildungskriterien (Inhalte, Dauer, Prüfung) und die dazu erforderlichen physischen und psychischen Voraussetzungen;
- klare und transparente Verantwortlichkeiten zwischen der öffentlichen Behörde, den Infrastrukturbetreibern und den Eisenbahnverkehrsunternehmen;
- Kontroll- und Sanktionsbestimmungen bei Verstößen gegen die Sicherheitsvorschriften

zu erlassen.

Darüber hinaus ist das BMVIT, oder eine neu zu schaffende, völlig unabhängige Stelle, mit den nötigen Ressourcen so auszustatten, dass diese ihren Aufgaben bei der Konzessionsvergabe und der Sicherheitsbescheinigung, auch in Hinblick auf die laufende Überprüfung, gerecht werden kann. Die „Eisenbahnaufsichtsorgane“ sind daher mit entsprechenden polizeilichen Rechten auszustatten.

7. Effektivität der Marktöffnung

Die Anteile der Verkehrsträger verlaufen in den einzelnen Staaten höchst unterschiedlich. So hält die Bahn in Schweden und Österreich bei über 30% am Gesamtverkehrsmarkt, 8% in Italien, 14% in Frankreich und der BRD sowie knappe 2% in Griechenland. Eine Analyse, warum derartige Unterschiede zwischen den Ländern bestehen, wurde seitens der EK nicht durchgeführt. Pauschal wurde den Bahnen mangelnde Flexibilität und Effektivität vorgeworfen und wurden sämtliche Bahnen, gleich welche Rahmenbedingungen sie erfüllen, in den Wettbewerb geführt. So ist der Marktzugang rein rechtlich in allen Mitgliedstaaten möglich. Dennoch sind hinsichtlich des Liberalisierungsgrades große Unterschiede festzustellen. Am weitesten fortgeschritten ist die Liberalisierung der Bahn in Großbritannien und Schweden, dicht gefolgt von einer Reihe von Ländern wie Dänemark, Deutschland, Niederlande und Österreich.

Tabelle 5: Anteile der Verkehrsträger am Gesamtverkehrsaufkommen in den einzelnen Ländern der EU 2001 in %

	Straße	Schiene	Binnenschiff	Pipeline
B	71,0	12,6	13,5	2,8
DK	73,2	8,6	0,0	18,3
D	69,5	14,7	12,8	3,1
GR	98,0	2,0	-	-
E	87,6	7,5	-	4,8
F	77,8	14,3	1,9	6,0
IRL	93,3	6,7	-	-
I	87,9	8,1	0,1	3,9
L	71,2	17,1	11,7	-
NL	46,6	4,0	43,4	6,0
A	50,4	30,8	4,5	14,3
P	87,2	12,8	-	-
FIN	72,6	25,9	1,4	-
S	60,5	39,5	-	-
UK	83,4	10,3	0,1	6,1
EU-15	75,5	13,1	6,8	4,7

Quelle : EUROSTAT (2003)

Die Entwicklung und die relative Höhe der Schienenverkehrsanteile verläuft unabhängig vom Grad der Liberalisierung und der Anzahl der Unternehmen. So zeigen beispielsweise die am weitesten liberalisierten Bahnen wie Großbritannien und Schweden, dass Liberalisierung nicht automatisch zu höheren Anteilen führt.

In Schweden wurde die SJ bereits im Jahr 1988 in zwei Bereiche aufgeteilt. Der Betrieb der Eisenbahninfrastruktur wurde einer staatlichen Behörde („Banverket“) unterstellt. „Banverket“ übernahm rund 80% des Schienennetzes, und die Infrastruktur wurde weitgehend entschuldet. 1999 wurde auch der Fahrplan „Banverket“ übertragen. Seit 1996 ist der Schienengüterverkehr vollständig liberalisiert. Es befahren neben der Staatsbahn „SJ“ etwa zehn kleinere Güterverkehrsunternehmen sowie Betreiber von Nahverkehrszügen das Netz von „Banverket“.²² Trotz Liberalisierung und deutlicher Erhöhung der staatlichen Mittel konnten keine spezifischen Auswirkungen auf die Verkehrsanteile²³ festgestellt werden.

Tabelle 6: Staatsausgaben für die schwedischen Bahnen

	1985	1987	1989	1991	1993	1995
Staatsbeiträge netto in Mio. €	302	241	406	535	796	1.197

Quelle: ÖGPP (2002)

Tabelle 7: Transportmenge auf Straße und Schiene in Schweden in 1.000 Mio. tkm

	1990	1995	2002	1990-2002
Straße	26,5	29,3	30,0	+13%
Schiene	19,1	19,4	19,1	+/-0%

Quelle: EUROSTAT (2003), eigene Berechnung

In Großbritannien wurde nicht nur das Erbringen von Verkehrsleistung, sondern auch die Infrastruktur privatisiert und der staatlichen Aufsicht entzogen. Diesem Schritt folgte der völlige Niedergang der Infrastruktur durch den Bankrott des Infrastrukturbetreibers Railtrack und die größte Krise im europäischen Eisenbahnwesen. Railtrack wurde nach ihrem Versagen unter staatliche Aufsicht gestellt. Shaw²⁴ fasst die Reform der britischen Bahnen sinngemäß folgendermaßen zusammen. Im Grunde wird nun viel mehr Steuergeld für eine höhere, aber letztendlich unbeständigere Anzahl von Zügen ausgegeben, die zwar neuer, aber weniger pünktlich sind. Im Durchschnitt zahlen alle Passagiere mehr für ihre Fahrkarte. Es ist nun leichter, Informationen über die gewünschten Verbindungen zu bekommen, und man kann noch immer darauf vertrauen, dass man keinen Unfall hat. Hinsichtlich des außerordentlich hohen Betrags an zusätzlichen Zuschüssen, die nun für ein im Großen und Ganzen gleiches Angebotsniveau verwendet werden, kommt Jon Shaw zur Einschätzung, dass es besser gewesen wäre, hätte man der Britischen Eisenbahn BR (welche nur spärlich finanziert wurde) dieses zusätzliche Geld zur Verfügung ge-

stellt und sie weiterhin die Eisenbahn betreiben lassen. Der Zuschuss im letzten Jahr der BR als integrierte Einheit (bevor zur Privatisierung umstrukturiert wurde) betrug 1.627 Mio. £. Die Zahlen bewegten sich in den 1990er Jahren um die 1.600 Mio. £-Marke, wiewohl dieser historische Höchststand von den Investitionen in den Kanaltunnel getragen wurde. Die Zuschüsse stiegen sofort nach der Privatisierung auf rund 1.800 Mio. £, fielen dann auf 1.200 Mio. £ und stiegen schließlich auf nicht weniger als 3.800 Mio. £. Gerade in Großbritannien ist daher davon auszugehen, dass eine Reform des ehemaligen Unternehmens British Rail zu weitaus effektiveren Ergebnissen geführt hätte. Dies um so mehr, als dadurch nur geringere staatliche Mittel über einen kürzeren Zeitraum notwendig gewesen wären.²⁵

Zwar konnte bei den transportierten Mengen europaweit kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen relativer Höhe der Schienenverkehrsanteile und dem Grad der Liberalisierung festgestellt werden. Die Liberalisierung der Bahnen brachte allerdings einen sprunghaften Anstieg der Anzahl der Unternehmen. Alleine auf dem deutschen Netz nahm die Anzahl der Anbieter von Güterverkehrsleistung auf über 140 zu.

In Österreich gibt es u. a. mit der LTE (Logistik- und Transport GmbH), der WLB (Wiener Lokalbahn) und der Steiermarkbahn ebenfalls „neue“ Anbieter. Es sind, zumindest betriebsintern, ebenfalls grundsätzliche Verschiebungen innerhalb der Leistungserbringung bei den Bahnen festzustellen. So konnte beispielsweise die ÖBB seit 1996 ein jährliches Umsatzplus erwirtschaften. Diesem Umsatzplus stehen aber wesentlich stärker gestiegene Verkehrsleistungen gegenüber. Dementsprechend stark dürfte sich der Wettbewerbsdruck auf die Bahnen und deren Personalstand sowie deren Erlöse auswirken. Ebenfalls nicht auszuschließen ist, dass die Erhöhung des Wettbewerbsdrucks die Bahnen dazu zwingt, jene Verkehre einzustellen, welche keine ausreichend hohen Gewinnmargen bieten. So hat sich beispielsweise die DB-Cargo bereits von rund 1.000 Bahnkunden getrennt.²⁶

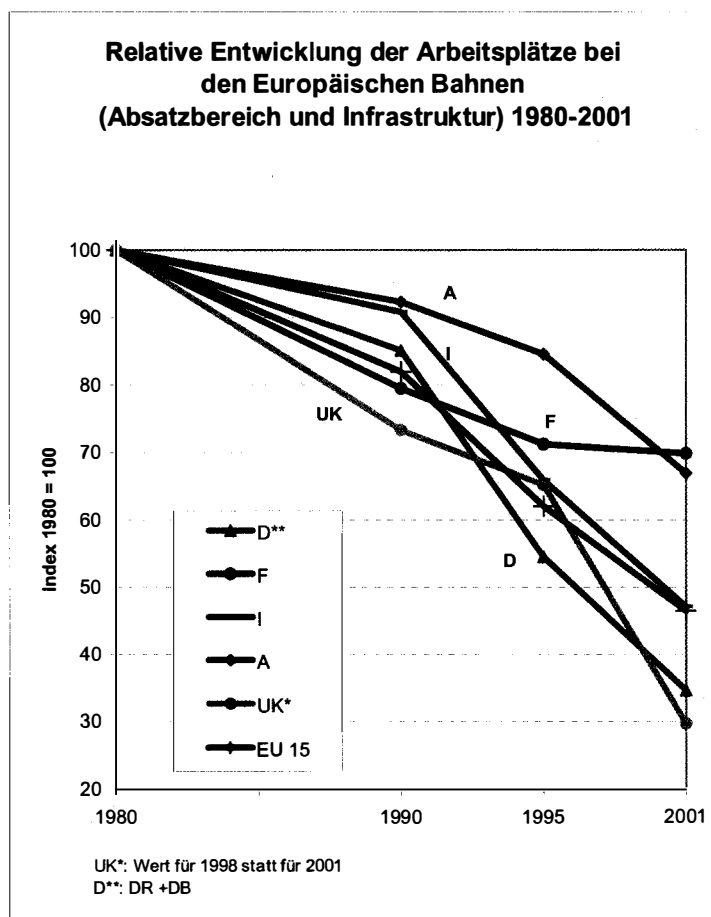
Tabelle 8: Umsatzerlöse, Beschäftigtenzahlen und Bruttotonnenkilometer der ÖBB 1996-2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	96-01
Umsatzerlöse Güterverkehr in Mio €	0,90	0,94	0,93	1,02	1,08	1,17	+29%
Brutto-tkm in Mio	27.927	30.045	35.203	35.456	43.712	41.456	+48%
Personalstand (Absatzbereich)	30.680	27.398	26.471	26.266	25.705	26.341	-14%

Quelle: ÖBB Geschäftsberichte 1998-2002; Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch 2000 und 2003.

Gerade im Bereich der Personalpolitik der einzelnen Unternehmen zeigt sich, dass die Liberalisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen zumeist auch auf dem Rücken der Beschäftigten erfolgten. Bei den europäischen Eisenbahnen wurde zwar auch in den 70er und den 80er Jahren Personal abgebaut, dennoch kann man auf Grund der rasanten Entwicklung des Personalabbaus schließen, dass die Liberalisierungsmaßnahmen zumindest zu einer deutlichen Beschleunigung der Reduktion von Beschäftigten beigetragen haben.

Abbildung 3: Arbeitsplatzentwicklung bei den europäischen Bahnen



Quelle EUROSTAT (2003); eigene Berechnung

Lanciert wurden die Eisenbahnpakete, um die Anteile des Schienenverkehrs am Gesamtgüterverkehrsaufkommen zu erhöhen. Dies sollte nach dem Willen der Europäischen Kommission über die Netzöffnung erfolgen. Der dadurch entstehende Wettbewerb würde zum Wohle aller die

notwendigen Verschiebungen zwischen den Verkehrsträgern bringen. Dass dies bis dato nicht erfolgt ist, liegt – so die EK und die meisten nationalen Regierungen – keinesfalls am derzeitigen Konzept der Netzöffnung. An der Liberalisierung müsse weiterhin festgehalten werden, da der Anteil der Bahnen ohne Wettbewerb noch niedriger wäre. Insofern sei das derzeitige Vorgehen ein Erfolg, man müsse nur den Wettbewerb noch strikter anwenden, dann würde dieser die positiven Akzente für Wirtschaft, Standort, Beschäftigte und Unternehmen setzen. Belegt konnte diese These allerdings nicht werden.

Fest steht vielmehr, dass die Bilanz der 1991 gestarteten Marktöffnung eher ernüchternd ist. Der Beweis, dass Netzöffnungen und Liberalisierungen automatisch die gewünschten Effekte wie Marktanteilsgewinne, zufriedene Kunden und eine hohe Versorgungsdichte bringen, wurde nicht erbracht. Ebenso wenig konnte ein tatsächlicher, lediglich auf Wettbewerb zurückführbarer, quantitativer und qualitativer Sprung bei den EU-Bahnen festgestellt werden. Vielmehr entwickelten sich die Bahnen unabhängig vom Grad der Liberalisierung und werden zunehmend die Grenzen der Netzöffnung, etwa beim Fiasko bei der Liberalisierung der britischen Bahnen, sichtbar.

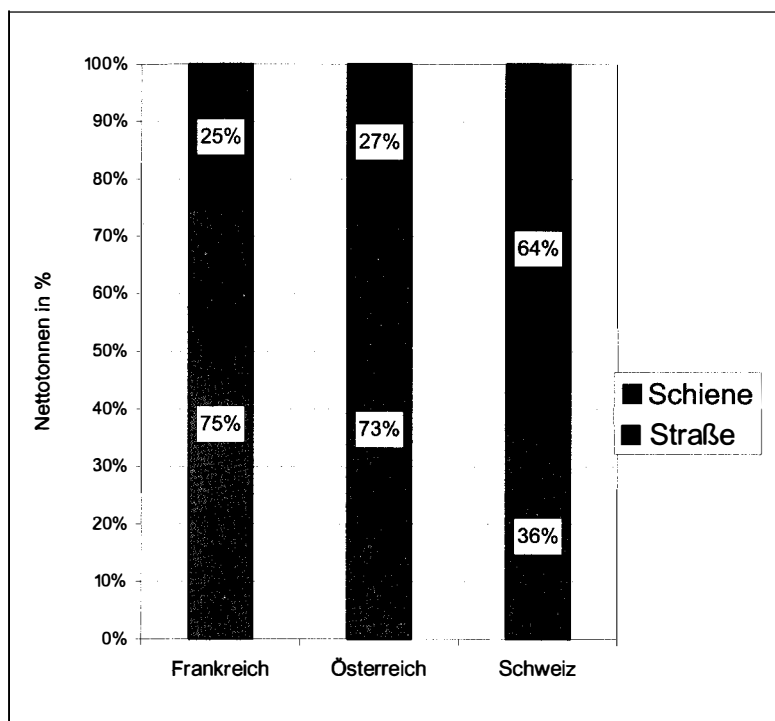
8. Verkehrspolitik der Schweiz

Die Schweiz ist, mit Ausnahme Lichtensteins, ausschließlich von EU-Mitgliedstaaten umgeben. Dementsprechend eng sind deren wirtschaftliche Verflechtungen mit der Europäischen Union. Die Schweiz hat daher ihre Verkehrspolitik im Straßen- und Schienenverkehr mit der EU abgestimmt. Dabei zeigt sich, dass die Union der Eidgenossenschaft vielfach Zugeständnisse gemacht hat, die bei den eigenen Mitgliedstaaten undenkbar sind. So konnte unter anderem die schweizerische fahrleistungsabhängige Maut auf dem gesamten Straßennetz durchgesetzt werden, können wesentlich höhere Mautsätze verlangt werden und sind Quersubventionierungen unproblematisch. Eingeführt wird die Schweizer Maut in zwei Etappen.²⁷ Ihre Höhe variiert nach der Distanz sowie nach dem Gewicht und dem Schadstoffausstoß des Fahrzeugs. Von 2001 bis 2004 beträgt der Mautsatz je Tonne und km 1,68 Rappen (1,1c je tkm). Ab 2005 können durchschnittliche Gebühren von 2,5 Rappen (1,6c je tkm) verlangt werden. Im Gegenzug wird das Gewichtslimit von 34 t auf 40 t ab 2005 erhöht. Für eine Strecke von rund 300 km zahlt ein 40t schweres Fahrzeug in der mittleren Schadstoffkategorie über 300 CHF (rd. 193 €). Für die gleiche Strecke bezahlt man in Österreich, unabhängig vom Schadstoffausstoß, für einen Vierachser 82 €.

Getragen wird die schweizerische Verkehrspolitik von einem breiten Konsens in der Bevölkerung und daher von einer stärkeren Präsenz der Bahn in der Fläche sowie von dementsprechenden Akzenten in der Raumord-

nung. Die Schweiz hat die Richtlinien der EU zur Eisenbahnliberalisierung inhaltlich ins nationale Recht übernommen. In der Eidgenossenschaft gibt es zudem ein klares Bekenntnis der Politik zu einer starken und effizienten Bahn und hat sich die Bundesregierung verpflichtet, die schweizerischen Transitstrecken auf der Bahn, etwa den Gotthard- und den Lötschbergtunnel, auszubauen. Gerade anhand des Alpentransits ist zu erkennen, dass die bereits weiter oben skizzierten, in den einzelnen Ländern sich äußerst unterschiedlich entwickelnden Anteile der Bahnen am Gesamtverkehrsaufkommen nicht per se entstehen, sondern ein Ergebnis der Verkehrspolitik in der EU und den einzelnen Mitgliedstaaten sind. Im Gegensatz zur Schweiz, die eine äußerst restriktive Straßenverkehrspolitik betreibt, wirkt sich die „straßenfreundlichere“ Politik in Frankreich und Österreich deutlich auf die Verkehrsmittelwahl und deren Entwicklung im Transit aus.

Abbildung 4: Alpenquerender Güterverkehr nach Ländern und Verkehrsträgern 2002 (Nettotonnen in %)



Quelle: Statistik Schweiz

9. Schlussfolgerungen

Die Vorgehensweise der EU und der einzelnen Mitgliedstaaten sieht für den Verkehrssektor langfristig die Markttöffnung sämtlicher Bereiche vor. Dadurch würde die „erfolgreiche“ Entwicklung des bereits völlig liberalisierten Straßenverkehrs auf andere Verkehrsträger übertragen werden. Reguliert und sichergestellt wurde anfänglich nur der Marktzugang in den einzelnen Sektoren. Eine verkehrsträgerübergreifende Angleichung wurde nicht durchgeführt. Es bleibt daher unberücksichtigt, dass der Straßenverkehr im Übermaß davon profitiert, dass die Raum- und Wirtschaftsstruktur zunehmend auf ihn zugeschnitten wird und dass gerade der Straßengüterverkehr derzeit die von ihm verursachten Infrastruktur- und externen Kosten nur zu einem Bruchteil selbst trägt. Ebenso unberücksichtigt und ausgeklammert wurden und werden jene Probleme, die erst dadurch entstehen, dass mehrere Anbieter am Markt auftreten. Dabei handelt es sich beispielsweise um Festsetzungen hinsichtlich der Kontrolle der Fahrbetriebsmittel und Fragen der Kontrolle der Ausbildung des fahrenden Personals, also durchaus um sicherheitsrelevante und wettbewerbsrechtliche Fragen.

Zu Recht wurden daher zahlreiche zusätzliche Regelungen hinsichtlich der Sozialbestimmungen (wie Lenk- und Ruhezeiten im Straßengüterverkehr oder der Entwurf zum Triebfahrzeugführerschein im Schienenverkehr), der externen Kosten (Wegekostenrichtlinie) und der technischen Harmonisierung (Interoperabilitätsrichtlinien) im Verkehrssektor erlassen. Diese Schritte erfolgten zumeist nach (!) der jeweiligen Netzöffnung, durchwegs erst auf Grund des massiven Drucks seitens der Bevölkerung bzw. der Sozialpartner und Interessenvertretungen. Generell wurden Harmonisierungsansätze wie beispielsweise Sozialbestimmungen, Sicherheitsregeln oder steuerliche Bestimmungen bei allen Verkehrsträgern nur unzureichend umgesetzt. Diese Regelungen sind daher dadurch gekennzeichnet, dass letztendlich nur ein geringer Anteil der Wettbewerbsverzerrungen innerhalb und zwischen den einzelnen Verkehrsträgern tatsächlich beseitigt wird.

Das Ziel der Verkehrsregelungen, einen neutralen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern herzustellen und den Anteil der umweltfreundlichen Verkehrsträger zu erhöhen, ist bis dato offenkundig gescheitert. Es bedürfte daher anderer, effizienterer Maßnahmen um den Verkehrssektor neu zu gestalten, als diesen ausschließlich und pauschal dem Dogma der Liberalisierung zu unterwerfen und halbherzige flankierende, Umwelt- und Sozialbestimmungen zu erlassen. Von einer klassischen Verkehrspolitik im weiteren Sinne, deren Hauptpfeiler unter anderem Raumordnungs-, Wirtschafts-, Standorts-, Umwelt- und Sozialpolitik sind, ist auf europäischer und auf nationaler Ebene wenig zu bemerken. Vielmehr sind die Regelungen und Akzente sowohl im Straßen-, Luft- und Schienenverkehr

primär von betriebswirtschaftlichen und wettbewerbsrechtlichen Akzenten geprägt. Dies allerdings mit mäßigem Erfolg: Auch nach Umsetzung der neuen Wegekostenrichtlinie und der Eisenbahnpakete ist zu befürchten, dass die Verzerrungen innerhalb und zwischen den Verkehrsträgern nur bedingt beseitigt werden oder weiter steigen. Einzelne Unternehmen werden weiterhin von der mangelnden Internalisierung externer Kosten sowie von mangelnden Kontrollen profitieren.

Sicherlich gibt es, und das hat die EK völlig richtig erkannt, innerhalb einzelner Verkehrsträger große Potenziale einer Umstrukturierung hin zu einer kundenorientierteren Angebotspalette. Man denke dabei nur an die katastrophalen Zustände in zahlreichen Nahverkehrszügen oder an die Potenziale im Bahngüterverkehr etwa bei verbesserten genormten Steuerungs- und Ortungssystemen. Die Vorstände der Bahnen sind daher aufgefordert, klare Unternehmenskonzepte zu entwickeln.

Diese unternehmensinternen Maßnahmen werden allerdings keinesfalls ausreichen, bestehende Verzerrungen zur Gänze zu beseitigen. Viele Probleme des Verkehrs sind an und für sich nicht über Änderungen in der Verkehrsregelung zu lösen, sondern stellen strukturelle Probleme dar. Der bisher forcierte betriebswirtschaftliche Ansatz, der nur darauf abzielt, punktuelle (innerbetriebliche) Verbesserungen zu erzielen, hat einer makroökonomischen, volkswirtschaftlichen Gesamtsicht zu weichen. Insofern müssten die Ansätze der Verkehrspolitik neu definiert werden. Eine ganzheitliche Verkehrspolitik muss sich mit Verkehrsregelung und Fragen des Wettbewerbs befassen, externe Kosten und die Volksgesundheit berücksichtigen und von Raum- und Strukturpolitik (Flächenwidmung, Förderungen, Netzdichten) getragen werden. Dafür bedarf es wiederum einer gezielten Kooperation, einer stärkeren Abstimmung und einem Interessenausgleich zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften. Leider scheitern diese Maßnahmen oftmals am fehlenden überregionalen Bewusstsein (wie in der Raumplanung) oder an der fehlenden politischen Courage – etwa bei Verkehrsbeschränkungen in stark belasteten Gebieten, wie in innerstädtischen Kernzonen.

Dementsprechend ist die Europäische Kommission in einem ersten Schritt aufgefordert, die Zielerfüllung ihrer bisherigen Maßnahmen (erstmalig) zu evaluieren. Insbesondere sollte die bisher gewählte Vorgehensweise, Verkehrspolitik durch Wettbewerbsregeln zu substituieren, neu überdacht werden. Erst wenn Transparenz nicht nur beim Marktzugang, sondern auch bei verkehrsträgerübergreifenden Maßnahmen hinsichtlich deren Auswirkungen und deren Wirkungsweisen gewährleistet ist, kann von einer langfristig effizienten, effektiven und nachhaltigen Verkehrspolitik gesprochen werden.

Anmerkungen

- ¹ Weißbuch der Europäischen Kommission, Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft (=KOM (2001) 370, Brüssel 2001).
- ² Entscheidung (1692/96/EG) des Europäischen Parlaments und des Rates über den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes sowie deren Änderungen 2001 (KOM 544) und 2003 (KOM 564).
- ³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (COM 2003 448 endg 2) zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge.
- ⁴ Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (i. d. F. 1893/1991).
- ⁵ Das zweite Eisenbahnpaket umfasst: Richtlinienvorschlag (KOM (2002) 21) über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG sowie der Richtlinie 2001/14/EG; Verordnungsvorschlag (KOM (2002) 23) zur Einrichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur; Richtlinienvorschlag zur Änderung der Richtlinie 96/48/EG und der Richtlinie 2001/16/EG über die Interoperabilität des transeuropäischen Eisenbahnsystems (KOM (2002) 22); und Richtlinienvorschlag (KOM (2002) 20) zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG und der Richtlinie 2001/12/EG über die Entwicklung der Bahnen in der Gemeinschaft.
- ⁶ Die Informationen stammen aus einem Vortrag von Edgar Thielmann, Referatsleiter der DG Tren, Direktion B: Transeuropäische Netze, am 27. 10. 2003 in Wien.
- ⁷ Bei den TINA-Netzen (Transport Infrastructure Needs Assessment) handelt es sich um die Fortschreibung der TEN-Netze über die Grenzen der EU hinaus. Diese werden zum Teil von der EU kofinanziert.
- ⁸ UBA (2003) 106ff.
- ⁹ Über 950 Personen kommen im Jahr bei Straßenverkehrsunfällen ums Leben, in zahlreichen Altersgruppen ist der Verkehrsunfall die häufigste Todesursache. Im Alter zwischen 10 und 14 Jahren sind es 34%, zwischen 15 und 19 35%, und zwischen 20 und 24 sogar 42% aller Todesfälle. Dabei zeigt sich, dass, bezogen auf die Verkehrsleistung, die schwächsten Verkehrsteilnehmer wie Fußgänger und Radfahrer, das höchste Risiko haben. KfV (2003) 90
- ¹⁰ eigene Berechnung auf Basis WKÖ (2002) 7.
- ¹¹ VCÖ (2003) 26 basierend auf Berechnungen der offiziellen Österreichischen Wegekostenrechnung nach Herry (2002) 199.
- ¹² VCÖ (2003) 25f.
- ¹³ Herry (2001) 138.
- ¹⁴ Leodolter (2004) 16.
- ¹⁵ ÖIR (1997).
- ¹⁶ Übernommen aus Unfried (2004).
- ¹⁷ Art. 2 Privatbahngesetz, BGBl 519/1994.
- ¹⁸ Lahounik (2003) 12ff.
- ¹⁹ Lahounik (2001) 42.
- ²⁰ Bericht über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen C5-0326/2000, Berichterstatte: MEP Erik Meijer.
- ²¹ Lahounik (2003) 44.
- ²² Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung (2002) 25.
- ²³ Die Informationen stammen aus einem Vortrag von Harald Voithl über das europäische

Eisenbahnwesen aus Sicht der Gewerkschaft der Eisenbahner im Rahmen des Lok-Pool Meetings der SCHIG am 20. 2. 2004.

²⁴ Shaw (2004) 55.

²⁵ Knapp (1999) 4.

²⁶ Die Informationen stammen aus einem Vortrag von Bernd Malmström, Vorstandsvorsitzender der DB-Cargo, Podiumsdiskussion bei der Schienen Control GesmbH am 22. 11. 2002; <http://www.scg.gv.at/SCG/SCG-VERANSTALTUNGEN/DEUTSCHLAND/TEXTE/>.

²⁷ ARE (2002) 21.

Literatur

ARE (Bundesamt für Raumentwicklung), Fair und effizient: Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe in der Schweiz (Bern 2002).

EUROSTAT, Transport in Figures. Statistical Pocket Book (Brüssel 2003).

Herry, Max, Transportpreise und Transportkosten der verschiedenen Verkehrsträger im Güterverkehr (=Verkehr und Infrastruktur Band 14, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 2001).

Herry, Max, Externe Kosten, in: Verkehr in Zahlen 2002 (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien 2002).

KfV (Kuratorium für Verkehrssicherheit), Unfallstatistik 2003 (=Verkehr in Österreich, Heft 36, Bundesministerium für Inneres, Wien 2004).

Knapp, James, Privatisation of British Rail (=TF-Railway Info 1999, London 1999).

Lahounik, Gregor, Endstation Trennung, Ein Memorandum der AK und der GdE zur Trennungsdiskussion bei den ÖBB (Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 2001).

Lahounik, Gregor, Eisenbahnliberalisierung: Sicherheit am Abstellgleis? Anforderungen für einen fairen Wettbewerb auf Österreichs Schienen (=Verkehr und Infrastruktur, Band 15, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 2003).

Leodolter, Sylvia, Ungebremst in die Sackgasse, in: Wirtschaft und Umwelt 1 (2004).

ÖGPP (Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung), Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU, Teil 1: Eisenbahnen und ÖPNV (Wien 2002).

ÖIR (Österreichisches Institut für Raumplanung), Wirkungen der geplanten Einführung von Lkw-Road-Pricing in Österreich 1997 (Wien 1997).

Shaw, Jon, Britain's railways since privatisation, in: Märkte – Wettbewerb – Regulierung, Wettbewerbsbericht der AK, Teil I (Arbeiterkammer Wien, Wien 2004).

Statistik Schweiz, Alpenquerender Güterverkehr 2002, Internetabfrage <http://www.statistik.admin.ch>.

UBA (Umweltbundesamt), Luftschadstofftrends in Österreich 1980-2001 (Wien 2003); http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/luft/Luftschadstoff-Trends_in__sterreich_1980-2001.pdf.

Unfried, Doris, ÖPNV – Öffentlicher Personennahverkehr, in: Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck (Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 2004).

VCÖ (Verkehrsclub Österreich), Wirtschaftsfaktor Verkehrsinfrastruktur – Chance und Risiko für Regionen (Wien 2003).

Zusammenfassung

Kurz- bis mittelfristig ist die derzeitige Verkehrsorganisation, in der der Straßenverkehr eine Vormachtstellung einnimmt, den steigenden Verkehrsmengen im Güter- und Personenverkehr in Europa nicht mehr gewachsen. Die Europäische Kommission ist daher an-

getreten, den Verkehrssektor neu zu gestalten, und hat Regelungen über Transeuropäische Netze, Wegekosten und die Liberalisierung bzw. Ausschreibung des Schienen- und des öffentlichen Verkehrs erlassen. Wenngleich seit rund einem Jahrzehnt der Verkehrssektor laufend umgestaltet wird, sind die ursprünglichen Ziele, den umweltfreundlichen Verkehrsträgern höhere Anteile am Gesamtverkehrsmarkt zu sichern, allerdings nicht erreicht worden.

Wirtschaft & Umwelt

Die Zeitschrift für Umweltpolitik



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

**01/501 65-2424
www.wirtschaftundumwelt.at**



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, ca. 192 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, ca. 152 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@lexisnexus.at

Geriatrische Langzeitpflege

Eine Analyse aus österreichischer Sicht

Agnes Streissler

1. Einleitung

Bei vorliegendem Artikel handelt es sich um eine gekürzte Version des Bandes 87 der Reihe ‚Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft‘. Dieser enthält vor allem zusätzlich noch einen internationalen Vergleich von Pflegemodellen, sowohl in den derzeitigen EU-Ländern als auch kursorisch zu Ungarn und Tschechien. Außerdem sind die Informationen des Mikrozensus sowie die Situation von ArbeitnehmerInnen in der Pflege etwas ausführlicher dargestellt.

1.1 Problemstellung

Eine der größten Herausforderungen des Gesundheitswesens in den kommenden Jahren ist demographisch bedingt: Die Zahl alter, insbesondere hochbetagter Menschen wird bis 2050 stark anwachsen. Selbst wenn diese Alten von morgen gesünder sein werden als die Alten von heute, ist dennoch mit höheren Gesundheitsausgaben zu rechnen.

Dies liegt einerseits daran, dass durch das erfolgreiche Zurückdrängen so genannter Zivilisationskrankheiten – insbesondere Krebs und Herz-Kreislauf-Erkrankungen – Menschen nicht nur älter werden, sondern im Alter auch eine längere Zeit an chronisch-degenerativen Erkrankungen leiden werden.¹ Auch die Europäische Kommission geht von steigenden Ausgaben aus, einerseits auf Grund medizinisch-technischer Fortschritte, die die Behandlungsmöglichkeiten erweitern, andererseits auf Grund steigenden Wohlstandes der Bevölkerung, der auch ein anderes Anspruchsdenken mit sich bringt.²

Gleichzeitig dünnen auf Grund gesunkener Kinderzahlen, gesunkener Heiratshäufigkeit und steigender Scheidungsraten die familiären Netzwerke aus, die bislang unentgeltlich (wenn auch nicht kostenlos, wie zu zeigen sein wird) Pflegeleistungen erbracht haben. An ihre Stelle muss professionelle Pflege treten.

Hinzu kommt die Problematik der zurückbleibenden Produktivität (Baumol'sche Kostenkrankheit): Da es sich bei Pflegetätigkeiten um sehr personalintensive Tätigkeiten handelt, ist nicht damit zu rechnen, dass höhere Anforderungen durch Produktivitätsfortschritte wettgemacht werden können, im Gegenteil, die Produktivität in diesem Bereich wird hinter der allgemeinen Produktivitätsentwicklung zurückbleiben.

Die vorliegende Arbeit wird sich mit diesem Themenkomplex beschäftigen. Unter Pflege wird damit lediglich die geriatrische Langzeitpflege und nicht die Pflege von behinderten Menschen im erwerbsfähigen Alter verstanden.

1.2 Gliederung der Arbeit

Betrachtet man den Pflegesektor in Österreich, so ist dieser von zwei Gegensatzpaaren gekennzeichnet. Zum einen muss ermittelt werden, ob Pflege informell oder formell erbracht wird. 80% der Pflegeleistungen finden noch innerhalb der Familien statt, was eine neue Herausforderung im Bereich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie darstellt. Wie wirken hier die bestehenden Pflegeleistungen, welche Herausforderungen stellen sich durch die steigende Frauenerwerbstätigkeit? Im formellen Bereich ist allerdings noch weiter zu unterscheiden zwischen ambulantem, teilstationärem und stationärem Bereich. Die Form der formellen Pflegeerbringung wirkt sich auf die Zufriedenheit der KundInnen, auf die Situation der ArbeitnehmerInnen und selbstverständlich auf die Kostenstruktur aus. Was können hier zukunftsweisende Konzepte sein, die die verschiedenen Zielsetzungen möglichst gut vereinen?

Und schließlich sollte doch ein Ausblick in die Zukunft gegeben werden. Die Europäische Kommission hat für ausgewählte EU-Staaten (Deutschland, Spanien, Italien und Großbritannien) eine Studie in Auftrag gegeben,³ die die Ausgaben bis 2050 prognostiziert, wobei ein besonderes Augenmerk darauf gelegt wird, wie sensibel diese Prognosen auf bestimmte Annahmenänderungen reagieren. Diese Studie soll in ihren wesentlichsten Ergebnissen kurz dargestellt werden, um darauf aufbauend eine Grobschätzung für die Pflegeausgaben in Österreich in kurz- (2005), mittel- (2010) und langfristiger Perspektive (2030) zu machen.

2. Pflegestrukturen

2.1 Informell – formell

Im September 2002 wurden im Rahmen einer Mikrozensus-Sondererhebung Daten über Hausarbeit, Kinderbetreuung und auch privater Pflegetätigkeit erhoben.⁴ Die AutorInnen weisen dabei in ihrer Zusammenfassung darauf hin, dass sich seit Mitte der Neunziger Jahre (der letzte Mikrozensus dieser Art stammt aus 1995) trotz einer weiteren Veränderung der

Arbeitsmarktstrukturen wenig an den grundlegenden Mustern familiärer Arbeitsteilung geändert hat. Nach wie vor sind Frauen zu einem größeren Teil für die informelle Arbeit zuständig. Dies zeigt sich auch im Bereich der Pflege.

Die AutorInnen stellen weiter fest, dass auf Grund sinkender Heiratshäufigkeit, sinkender Kinderzahlen und steigender Scheidungshäufigkeit eine zunehmende „Singularisierung“ unserer Lebensformen stattfindet und dass es somit absehbar sei, dass informelle familiäre Unterstützungsnetzwerke unter nahen Angehörigen „dünner“ werden.

Es ist anzunehmen, dass jedenfalls in mittelfristiger Perspektive der Anteil der informellen Pflege in Österreich hoch bleiben wird. Dies liegt zum einen an der Lohnstruktur:

„Note that due to the very high labour intensity of their production the ability to buy these services depends to a great extent on income differences rather than on the level of income.“⁵

Ebenso wichtig dürfte aber auch die Einstellung der Menschen zur informellen Pflege sein. Gisser hat erhoben, dass in erster Linie EhepartnerInnen (94% Zustimmung) und Kinder (81% Zustimmung) genannt werden, wenn es um die Frage geht, wer älteren Menschen in ihrem täglichen Leben helfen soll. Staatliche Einrichtungen haben einen Zustimmungsgang von 77%.⁶

Die Wichtigkeit der informellen Pflege macht es notwendig, über die Situation und die Probleme pflegender Angehöriger nachzudenken und auch hier Reformperspektiven zu entwickeln. Denkbare Instrumente wären daher ein besserer Sozialversicherungsschutz, die Möglichkeit des Pflegeurlaubs und eine bessere Zusammenarbeit zwischen formellen und informellen Pflegepersonen.

Insgesamt ist damit zu rechnen, dass der Anteil der informellen Pflege in den kommenden Jahren abnehmen wird. Dies hat nicht unmittelbar mit einer sinkenden Bereitschaft innerhalb der Familien zu tun, Pflege zu erbringen, sondern mit einer Änderung der demografischen und Lebensformstrukturen. Die Familien werden kleiner, die regionale Mobilität steigt, die Frauenerwerbstätigkeit nimmt zu und das Pensionsantrittsalter wird angehoben (die Zahl der heute 55- bis 60-jährigen Pensionistinnen stellt eine wichtige Gruppe in der informellen Pflege dar) – alle Faktoren wirken dahingehend, dass sich das Angebot an informeller familiärer Pflege verringern wird.

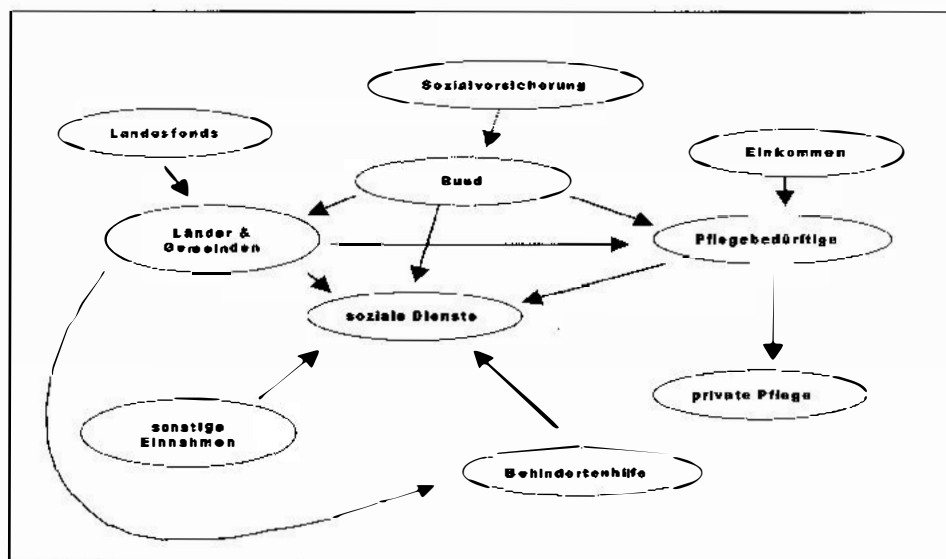
2.2 Ambulant – stationär

Auf Grund einer Art 15a-Vereinbarung haben sich 1994 die Länder verpflichtet, für einen dezentralen und flächendeckenden Auf- und Ausbau der ambulanten, teilstationären und stationären Dienste zu sorgen. Zu diesem Zweck sind in der Vereinbarung ein Leistungskatalog und Qualitäts-

kriterien für soziale Dienste enthalten. Die Zielsetzungen sind dabei neben der Entlastung der pflegenden Angehörigen die Wahlfreiheit der Pflegefälle zwischen den angebotenen Diensten, eine Priorisierung der ambulanten Versorgung und eine deutliche Qualitätsverbesserung der stationären Einrichtungen. Die dafür notwendigen Bedarfs- und Entwicklungspläne sollen bis 2010 in allen Bundesländern erfüllt werden.

Die folgende Abbildung 1 soll dabei eines der grundlegenden Probleme im Sachleistungsbereich illustrieren, nämlich die Unübersichtlichkeit und Uneinheitlichkeit der Trägerschaft. Dies hat zur Folge, dass weder die derzeitige Kostenstruktur genau bekannt ist geschweige denn genauere Projektionen in die Zukunft anhand dieser Daten möglich sind.

Abbildung 1: Zahlungsströme für Pflegesachleistungen in Österreich



Quelle: BMSG (2001) 23.

Die folgende Tabelle 1 zeigt für das Jahr 2001, wie viel laut Sozialhilfestatistik in den einzelnen Bundesländern für Altenpflege ausgegeben wurde. Dabei ist zu beachten, dass insbesondere die Fall- bzw. Personen-zahlen unvollständig erhoben sind, inwieweit dies auch auf die Kosten zu-trifft, kann nicht beurteilt werden. Auch der Bericht des Arbeitskreises für Pflegevorsorge betont die Uneinheitlichkeit und mangelnde Vergleichbar-keit der Daten zwischen den Bundesländern.

Laut der Sozialhilfestatistik wurden im Jahr 2001 also insgesamt knapp 1.150 Mio. Euro für Altenpflege ausgegeben, davon gingen über 70% in den stationären Bereich. Diese Zahlen unterschätzen allerdings den An-

teil der ambulanten Pflege, da er in den Bundesländern außer Wien zu einem Großteil von den Gemeinden erbracht wird.⁷

Es lassen sich zwischen den Bundesländern deutliche Unterschiede feststellen – während im Burgenland und der Steiermark das Land fast ausschließlich stationäre Einrichtungen finanziert, gehen beispielsweise 60% der Pflegeausgaben des Landes Kärnten in die ambulante Pflege. In Wien beträgt der Ausgabenanteil der ambulanten Einrichtungen 40%.

Da diese Zahlen nur die Ausgaben der Länder darstellen, muss man noch ein wenig hinzufügen, um die gesamten Kosten für die öffentliche Hand zu schätzen. Für die sozialen Dienste wurden anhand der Anteile von Wien die Ausgaben der anderen Bundesländer geschätzt, für den stationären Bereich wurde auf Schätzungen von Schneider (2003) zurückgegriffen.

Für die stationäre Pflege beträgt die Schätzung somit 1.160 Mio. Euro und für die ambulante Pflege ca. 500 Mio. Euro, insgesamt also 1.660 Mio. Euro.

Tabelle 1: Altenwohn- und Pflegeheime und soziale Dienste nach Bundesländern 2001

	Österreich	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich
Altenwohn- und Pflegeheime (landeseigene und private)					
Ausgaben	832.510.815	13.241.649	2.606.636	180.194.595	169.727.589
Personen	50.286	820	314	9.557	8.850
Soziale Dienste					
Ausgaben	304.782.664	353.847	4.256.181	43.406.846	54.570.380
	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
Altenwohn- und Pflegeheime (landeseigene und private)					
Ausgaben	37.110.414	88.568.493	75.228.235	40.948.862	224.884.341
Personen	3.720	3.917	94	2.466	20.548
Soziale Dienste					
Ausgaben	13.121.461	7.240.876	35.850.963	9.538.645	136.443.465

Quelle: Pratscher (2003) 755 (wobei vorliegende Tabelle die Zahlen für das Burgenland korrigiert hat, die in der ursprünglichen Tabelle fehlerhaft dargestellt sind).

2.2.1 Der stationäre Sektor

Trotz der auch in den Länder-Leistungskatalogen festgelegten Priorisierung der ambulanten Pflege gibt es immer wieder Fälle, wo eine stationäre Aufnahme fast unerlässlich ist: Es gibt Krankheiten, wie insbesondere Alzheimer oder andere Demenzformen, wo eine intensive Pflege und ständige Überwachung notwendig sind. Die stationären Einrichtungen leiden aber vielfach unter Personalengpässen, was dazu führt,

dass ältere Menschen länger als notwendig die für die Akutversorgung vorgesehenen Betten in den Krankenhäusern besetzen.⁸

Tabelle 2: OECD-Vergleich der Struktur der professionellen Altenpflege 1998

	Gesamt- ausgaben	Öffentliche Ausgaben	Ältere Bevölkerung in stationärer Betreuung	Private Betten in Institutionen	Anteil der öffentl. Gelder für Institutionen
Schweden	2,70%	2,70%	8,70%	n. a.	n. a.
Dänemark	n. a.	2,24%	7,00%	n. a.	80,00%
Niederlande	2,70%	1,80%	8,80%	n. a.	76,00%
Deutschland	n. a.	0,82%	6,80%	33,00%	48,00%
Österreich	1,40%	n. a.	4,90%	n. a.	n. a.
Italien	0,58%	n. a.	3,90%	33,00%	n. a.
Frankreich	n. a.	0,50%	6,50%	32,00%	59,00%
Großbritannien	1,30%	1,00%	5,10%	44,00%	70,00%
USA	1,32%	0,70%	5,70%	100,00%	67,00%

Quelle: OECD (1998) 52.

Das Heimwesen in Österreich ist Landessache, daher sind auch Informationen darüber höchst unterschiedlich und uneinheitlich. Bislang hatte der Bund folglich auch keinerlei Handhabe in Bezug auf Mangelzustände in den Heimen. Dies könnte sich nun teilweise durch das derzeit in Diskussion befindliche Bundesheimvertragsgesetz ändern. Dieses konnte mit folgender Begründung eingebracht werden: Zwar sind die Heime Ländersache, aber die Verträge zwischen dem einzelnen Heimträger und seinen BewohnerInnen sind zivilrechtlicher Natur, damit aber der Bundesgesetzgebung unterworfen. Über den Umweg über das Konsumentenschutzgesetz konnte argumentiert werden, dass Mindestvereinbarungen festgelegt werden können und dass es vor allem genaue Bestimmungen zum Schutz des schwächeren Vertragspartners (sprich der HeimbewohnerInnen) geben darf. Neben der Möglichkeit der Einzelklage hat der Seniorenrat auf Grund des Konsumentenschutzgesetzes die Möglichkeit der Verbandsklage bei sittenwidrigen Verträgen.

Das Bundesheimvertragsgesetz beinhaltet nun ab 2005 für alle seit Juli 2004 geschlossenen Verträge⁹ an wichtigsten Punkten:

- Heime sind Einrichtungen, die mindestens drei Personen auf Dauer beherbergen und im Bedarfsfall Betreuungsleistungen erbringen
- Zweck des Gesetzes ist es, die Interessen und Bedürfnisse der HeimbewohnerInnen zu schützen.

- Der Heimträger hat sämtliche Leistungen und die dafür eingehobenen Beiträge genau darzulegen, wobei Leistungen der so genannten Grundversorgung ohne zusätzliche Entgeltleistung zu erbringen sind.
- Der Persönlichkeitsschutz und die Achtung der Intimsphäre der BewohnerInnen sind besonders zu beachten.

Insbesondere aus diesem letzten Punkt kann geschlossen werden, dass in naher Zukunft eine große Anzahl von Heimen mit Mängelklagen bedacht werden (Achtbett-Zimmer können nicht als Achtung der Intimsphäre gesehen werden). Daraus wird aber eine enorme finanzielle Belastung für die Länder bzw. für die Sozialfonds entstehen. Zum ersten wird es baulicher Renovierungen und Erweiterungen bedürfen, zum zweiten ist der Großteil der Mängel auf Personalengpässe zurückzuführen. (In einer Erhebung der WU-Wien gaben 75% aller HeimleiterInnen an, dass sie Personalprobleme hätten.¹⁰⁾ Es muss daher mehr Personal eingestellt werden, dieses wird aber nur bei deutlich besserer Bezahlung zur Verfügung stehen. (Es ist nicht übertrieben, davon auszugehen, dass für geriatrische Langzeitpflege ähnliche Löhne bezahlt werden müssten wie auf Intensivstationen – davon ist man bislang aber weit entfernt.) Schließlich wird sich auf Grund dieser Einzel- und Verbandsklagen für eine Reihe heute kommerziell geführter Heime der weitere Betrieb nicht mehr auszahlen. Die HeimbewohnerInnen dieser Heime werden dann von öffentlichen Heimen aufgenommen werden müssen (dies ist zwar im Gesetz nicht vorgesehen, kann aber wohl aus humanitären Gründen kaum anders gehandhabt werden), was den Kostendruck weiter erhöht.

Die VertreterInnen des Seniorenrats setzen dabei (zu Recht) den budgetären Restriktionen das Argument entgegen: „Menschenwürdige Pflege setzt voraus, dass man dafür mehr Geld in die Hand nimmt.“

2.2.2 Der ambulante Sektor

Im vorigen Abschnitt wurde der Kostendruck im stationären Sektor thematisiert. Wäre es nun möglich, hier Druck wegzunehmen, indem in den ambulanten Sektor umgeschichtet wird? Dagegen sprechen zwei Argumente: Einerseits wird es wie erwähnt immer Menschen geben, die besser im stationären Bereich aufgehoben sind. Der österreichische Institutionalisierungsgrad von 15% ist nicht so hoch, dass hier ein weiterer Abbau anzunehmen ist. Daher ist von dieser Seite nicht an eine Umschichtung zu denken. Andererseits ist die Forderung nach Ausbau des ambulanten Sektors nicht durch die Kostenfrage zu rechtfertigen. Es gibt nämlich die Faustregel, dass ein Pflegefall, der mehr als vier Pflegestunden am Tag benötigt, billiger kommt, wenn er/sie in stationärer Betreuung ist.

In den letzten Jahren wurde dennoch in den meisten Ländern und auch in Österreich verstärktes Augenmerk auf die ambulante Pflege gelegt. Dies hängt mit der Auffassung zusammen, dass PatientInnen sich in ihrer

angestammten Umgebung wohler fühlen und auch länger ein eigenständiges und selbstbestimmtes Leben führen können.

Es gibt eine aktuelle Studie der FORBA,¹¹ die die Arbeitssituation von Beschäftigten in der ambulanten Pflege untersucht hat. Dabei werden an arbeitsbehindernden Widrigkeiten unter anderem genannt, dass die Haushalte nicht wirklich für die Betreuung eingerichtet sind, dass das Pflegepersonal häufig mit mangelnder Hygiene, Geruchsbelästigung und vor allem sozial gestörtem Verhalten zu kämpfen haben. Manche der Pflegefälle sind Alkoholiker, Demente, Verwahrloste. Hinzu kommt die bekannte Alterssturheit – es gibt Schwierigkeiten, wenn nicht der „Lieblingspfleger“ kommt oder wenn Tagesabläufe in anderer als gewohnter Reihenfolge geschehen. Und nicht zu vernachlässigen ist die Rolle der Angehörigen: Es wäre weit gefehlt zu glauben, dass diese unterstützend für das Pflegepersonal seien. Im Gegenteil: Von Besserwisserei bis zur Nichteinhaltung von Pflegevorschriften und der Verweigerung von Ressourcen reichen die Reaktionen der Angehörigen. Kostentreibend wirkt auch, dass ambulante Pflege ja fast immer nur tagsüber erfolgt: Rund-um-die-Uhr-Betreuung ist zu teuer und wird daher fast nur schwarz angeboten. Das führt dazu, dass sich der Gesundheitszustand über Nacht oft schlagartig verschlechtern kann und die Situation, die der Morgendienst übernimmt, eine unerwartet neue ist. Hinzu kommen noch aufwändige Dokumentationsvorschriften, Wegzeiten etc.

Auch nicht unerwähnt bleiben sollte die Konkurrenz aus den Beitrittsländern. ExpertInnen vermuten zwischen 10.000 und 40.000 ausländische Pflegekräfte in Österreich, die meist schwarz arbeiten und damit natürlich wesentlich billiger sind als offizielle Arbeitskräfte. Es ist zu erwarten, dass der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften noch zunehmen wird.

Die Volkshilfen von Nieder- und Oberösterreich versuchen bereits Kooperationsmodelle mit privaten Pflegeeinrichtungen in Tschechien und der Slowakei, um zu verhindern, dass überhaupt nur schwarz gepflegt wird. Auch hier bedürfte es wesentlich breiterer grenzübergreifender Kooperation, um das Pflegeniveau hoch halten zu können mit adäquaten Löhnen und einheitlichen Ausbildungs- und Berufsvorschriften. Dazu gehört auch, dass die Rund-um-die-Uhr-Betreuung zu Hause gesetzlich ermöglicht und finanzierbar wird.

Es steht zu erwarten, dass der derzeit bestehende Lohnunterschied zwischen Österreich und den Beitrittsländern sich zumindest mittelfristig deutlich verringern wird, so dass Unternehmen wie z. B. die südböhmische Volkshilfe kaum mehr reüssieren können. (Bei der südböhmischen Volkshilfe handelt es sich um eine „Stiftung“ mit Sitz in Budweis, die „ehrenamtliche“ PflegerInnen für eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung für ein „Taschengeld“ von 40 bis 60 Euro am Tag anbietet.) So sehr eine Lohnangleichung für die ArbeitnehmerInnen dies- und jenseits der Grenze wün-

schenswert ist, so sehr muss einem klar sein, dass dies mittelfristig zu einer deutlichen Unterversorgung insbesondere im extramuralen Bereich führen wird. Vor allem die gemeinnützigen Einrichtungen sehen auf Grund der Unterschiede in der Reglementierung auch gewisse Wettbewerbsvorteile der gewinnorientierten Privatunternehmen.¹²

2.3 Sachleistungen – Geldleistungen

Neben den besprochenen Sachleistungen gibt es seit 1993 für Pflegefälle in Österreich das steuerfinanzierte Pflegegeld, wobei es neben dem Bundespflegegeld auch neun verschiedene Landespflegegeld-Gesetze gibt. Zusätzlich gibt es eigene Regelungen für die öffentlich Bediensteten, für die MitarbeiterInnen bei ÖBB und Post und beim Bundessozialamt.

Im Jahr 2002 bezogen ca. 350.000 Personen Pflegegeld, davon waren 290.000 über 60 Jahre alt. Die Tabellen 3 und 4 zeigen einige Fakten über die Verteilung des Pflegegelds.

Die Zuordnung zu den einzelnen Pflegegeldstufen erfolgt auf Grund ärztlicher Gutachten, wobei erforderlichenfalls auch Personen aus anderen Fachbereichen, z. B. Pflegepersonal, Psychologen oder Sozialarbeiter, beizuziehen sind. Eine häufig wiederkehrende Forderung hierbei ist, dass erstens nicht-ärztliche Personen verpflichtend hinzugezogen werden sollten und dass zweitens eine regelmäßige Wiederbeurteilung des Pflegebedarfs zu erfolgen hat.

Das Pflegegeld wurde bei seiner Einführung als großartige Errungenschaft gepriesen, es zeigten sich aber bald einige Schwierigkeiten. Zum einen stiegen die Preise der Pflegedienste deutlich an – mehr Geld im Pflegebereich wirkte einfach inflationär auf die Preise. Zum zweiten reicht das Pflegegeld bei weitem nicht aus, sich Pflege professionell zu kaufen. Es wird offensichtlich implizit vorausgesetzt, dass der Großteil der Pflege informell bzw. schwarz erfolgt. Und schließlich wurde das Pflegegeld auf Grund der allgemeinen knappen Finanzlage der (Sozial-)Budgets zu selten valorisiert, womit seine Finanzierungsfunktion noch mehr in Frage gestellt wurde. Badelt et al. (1997) haben festgestellt, dass seit Einführung des Pflegegeldes ein Drittel aller PflegegeldbezieherInnen mehr soziale Dienste bezieht als bisher. Dies wird vom Bundesministerium für Soziales als Erfolg eingeschätzt, kann aber auch als eher ärmliches Zeugnis gesehen werden – schließlich hat sich demnach für zwei Drittel die Versorgungslage nicht verbessert. Hinzu kommt, dass die starke Ausrichtung auf die Geldleistung keine ausreichende Triebkraft für die Vereinheitlichung der Pflegedienste in den Ländern ausübt, da bei mangelndem Angebot an offiziellen Dienstleistern die KonsumentInnen es sich eben „irgendwie“ organisieren.

Auch aus ökonomisch-feministischer Sicht gibt es Vorbehalte gegen das Pflegegeld: So regt Lewis (2003, 24f) an, dass Pflegesysteme es Frauen

Tabelle 3: Stufen und Träger des Pflegegeldes

	Betrag	Betreuungsbedarf	Bundes- pflegegeld	Landes- pflegegeld	gesamt	in %
Stufe 1	145,40	mehr als 50 Std.	58.830	10.306	69.136	19,38%
Stufe 2	268,00	mehr als 75 Std.	109.891	16.558	126.449	35,44%
Stufe 3	413,50	mehr als 120 Std.	52.285	10.349	62.634	17,55%
Stufe 4	620,30	mehr als 160 Std. plus außergewöhnl.	45.720	6.864	52.584	14,74%
Stufe 5	842,40	Pflegeaufwand plus Rund-um-die-Uhr	24.960	4.550	29.510	8,27%
Stufe 6	1.148,70	Betreuung plus Unmöglichkt.	7.092	3.001	10.093	2,83%
Stufe 7	1.531,50	zielgerichteter Bewegungen	4.750	1.641	6.391	1,79%
			303.528	53.269	356.797	100,00%

Quelle: Bericht des Arbeitskreises für Pflegevorsorge 2002 (Entwurf).

Tabelle 4: Pflegegeld nach Alter und Geschlecht

	Männer	Frauen	Unter 60 Jahre	60 bis 80 Jahre	Über 80 Jahre	Über 60 Jahre
Stufe 1	18.643	50.007	12.233	30.451	25.175	55.626
Stufe 2	41.629	83.977	20.051	47.349	56.791	104.140
Stufe 3	20.567	41.572	10.947	21.457	29.349	50.806
Stufe 4	17.489	34.718	7.801	16.779	27.338	44.117
Stufe 5	9.470	19.753	5.308	8.578	15.056	23.634
Stufe 6	3.936	6.040	3.538	2.503	3.766	6.269
Stufe 7	2.149	4.177	2.083	1.767	2.389	4.156
	113.883	240.244	61.961	128.884	159.864	288.748

Quelle: Bericht des Arbeitskreises für Pflegevorsorge 2002 (Entwurf).

ermöglichen sollten, aus der Altruismus-Verpflichtung auszubrechen und Pflegearbeit aus den Familien auszulagern. Dies wird auch von ExpertInnen in Bezug auf die österreichische Situation ähnlich gesehen:

„Long-term care allowance is paid to the person in need of care, without any obligation to pay for informal care or to use care services. Most of long-term carers only get symbolic payments from long-term care allowance receivers. These payments contribute more to increase inequalities than to improve the situation of carers, because of the inherent trend to get „cheap“ informal care and care services from the black market, especially from migrants. Social rights derived from care work are limited to a small group of carers and accessible only for those with extra resources. Regarding the situation of the carers, the long-term allowance fits into the traditional breadwinner model. A development into the direction of a Caregiving Parity Model does not take place. [...] Carers don't have the choice how to do care work and how to combine it with paid work, and the conditions for each form of caring are not satisfying.“¹³

Ähnlich wird dies von Hammer und Österle eingeschätzt:

„As social service provision is not adequate and female access to paid work often hindered, freedom of choice not to provide informal care has still a long way to go. Overall, the 1993 long-term care programme and processes set in train by this programme are upholding existing gender structures and are shaping new stratification processes among women as carers along the lines of income, space, education and employment opportunities.“¹⁴

Da das Pflegegeld ja doch einiges kostet, stellt sich die Frage, ob eine qualitätsvolle Versorgung insbesondere der Alten nicht effizienter und effektiver durch einen Umbau in Richtung Sachleistungen erreicht werden könnte. Einstweilen bescheinigen die ExpertInnen in den sozialen Diensten noch keinen zu starken Problemdruck, es ist aber abzusehen, dass die Herausforderungen der kommenden Jahre das sehr labile Gleichgewicht in diesem Bereich zum Kippen bringen könnten und der Pflegenotstand zum Dauerzustand wird (siehe auch Prognose).

Die politische Erfahrung zeigt, dass insbesondere jüngere Pflegefälle ein hohes Interesse an der Geldleistung haben, da sie sich ihre Pflege selbst und vielfältig organisieren wollen. In anderen europäischen Staaten (z. B. Schweden oder Dänemark) trägt man diesem Umstand dadurch Rechnung, dass es Altersgrenzen gibt, ab denen statt der Geldleistung ein Sachleistungspaket zur Verfügung gestellt wird. Derartige Altersgrenzen stoßen aber natürlich an die Problematik, dass es immer Menschen geben wird, die sich damit „zum alten Eisen“ gestempelt sehen und politischen Widerstand leisten werden. Ebenso dürfte es nicht sinnvoll sein, die Pflegestufe als Kriterium für Geld- oder Sachleistung heranzuziehen.

(Beispielsweise haben Querschnittgelähmte meist sehr hohe Pflegestufen, gehören aber eindeutig jener Gruppe an, die ein Interesse an Selbstorganisation haben.) Am zielführendsten dürfte es daher sein, die Diagnose von ExpertInnen im Pflegebereich (also nicht nur ÄrztInnen) als Kriterium heranzuziehen (geriatrischer Pflegefall).

Die Forderung nach reinen Sachleistungen ist sicherlich unrealistisch. Man hätte, je nach Einschätzung der Kosten eines Pflegefalls, mit in etwa einer Verdreifachung der derzeitigen Ausgaben der öffentlichen Hand zu rechnen (10 bis 12 Mrd. Euro im Jahr). Sinnvoller erschiene daher ein Mix mit einem Schwergewicht bei den Sachleistungen (teilweise in Form von zweckgebundenen Geldleistungen, um zwischen verschiedenen Anbietern wählen zu können) und einer besseren Absicherung der pflegenden Angehörigen, um nach wie vor auch informelle Pflege zu haben.

Insgesamt geht es aber in der Debatte um Geld- oder Sachleistungen darum, sich zwischen dem liberalen Konzept der Wahlfreiheit und einem gesteuerten System der Qualitätssicherung und der Professionalisierung zu entscheiden. Und diese Debatte ist noch in keiner Weise entschieden. Solange in Österreich die Geldleistung so stark betont bleibt, heißt dies implizit, dass Pflege vorrangig als private, innerfamiliäre Angelegenheit gesehen wird und nicht als gesamtgesellschaftliche Verantwortung, womit der Druck auf die Frauen zunehmen, die Qualität leiden und der Pflegenotstand weiter ausgerufen werden wird.

3. Prognose der Pflegekosten bis 2030

3.1 Studie der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission beschäftigt sich schon seit einiger Zeit mit den budgetären Herausforderungen, die sich auf Grund der ändernden Demografie für die Gesundheitssysteme und die Altersvorsorge ergeben.¹⁵ Im Winter 2003 kam eine Studie heraus, die die Kosten der langfristigen Altenpflege im Hinblick auf ihre Sensitivität bezüglich der Annahmen für vier verschiedene Länder untersuchte. Diese *European Study of Long Term Care Expenditure* betrachtet Deutschland, Spanien, Italien und Großbritannien. Die Annahmen, die kritisch hinterfragt wurden, waren die Demografie, die Abhängigkeitsraten (Pflegeinzidenz), die Verfügbarkeit informeller Pflege, die Struktur der formellen Pflegedienstleistungen und die Entwicklung der Personalkosten in der Pflege. Es lassen sich dabei keine einheitlichen Ergebnisse für die betrachteten Länder ablesen, da die Entwicklung allgemein ebenso wie die Sensitivität bezüglich der Annahmen sehr stark vom zugrunde liegenden System abhängt: Wie hoch ist bereits heute der formelle Anteil? Wie groß ist der stationäre/ambulante Bereich? Wie schaut die Lohn- und Einkommensentwicklung insgesamt in diesem Land aus?

Es handelt sich also nicht um eine Prognose im eigentlichen Sinn, sondern eine sehr annahmenabhängige Projektion. Dafür wird zunächst ein Basisszenario entwickelt, dessen wichtigste Variable die sich ändernde Altersstruktur der Bevölkerung laut der Eurostat-Demografieprognosen ist. Die Tabelle 5 zeigt die Wachstumsraten zwischen 2000 und 2050.

Tabelle 5: Projektierter Steigerung der Pflegefälle und ihrer Kosten (Wachstum von 2000 bis 2050 in %) im Basisszenario

	Deutschland	Spanien	Italien	Großbritannien
Personen über 65 Jahre	64%	76%	56%	67%
Personen über 85 Jahre	168%	194%	168%	152%
Ältere Pflegefälle	121%	102%	107%	87%
Pflegefälle in nur informeller Pflege	119%	100%	109%	72%
Pflegefälle in ambulanter Pflege	119%	99%	119%	92%
Pflegefälle in stationärer Pflege	127%	120%	81%	111%
Gesamtkosten	437%	509%	378%	392%
Gesamtkosten als % des BIP	168%	149%	138%	112%
Anteil am BIP 2050	3,32%	1,62%	2,36%	2,89%

Quelle: Comas-Herrera (2003) 8.

Wie man sieht, wird in allen Ländern mit in etwa einer Verdoppelung der „alten“ Pflegefälle bis 2050 gerechnet. Je nach vorherrschender Struktur bedeutet diese demografische Veränderung zwischen einer knappen Vervierfachung (Italien) bis zu einer Verfünffachung (Spanien) der nominalen Kosten.

Ohne alle Zahlen der weiteren Berechnungen wiedergeben zu wollen, zeigen sich folgende Ergebnisse bei Änderung der Annahmen:

- Die Modelle sind hoch sensitiv in Bezug auf die Annahmen der Lohnstückkosten. Allerdings sind die Prognosen über die Entwicklung der Löhne im Pflegebereich äußerst ambivalent je nachdem, wie man die Produktivitätsentwicklung in diesem Sektor relativ zur gesamtwirtschaftlichen Produktivität einschätzt.¹⁶
- Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass trotz einer Zunahme der Gruppe der Alten auch die Pflegefälle in gleichem Ausmaß zunehmen. Auch hier unterscheiden sich die Prognosen massiv. Es gibt pessimistische Prognosen, die davon ausgehen, dass die chronisch-degenerativen Erkrankungen relativ zunehmen werden und damit die Zahl der alten Pflegefälle steigen wird. Auf der anderen Seite gibt es optimistische Prognosen, die einen allgemein verbesserten Gesundheitszustand als Ursache dafür sehen, dass auch die Alten später zu Pflegefällen werden.

Dies wurde auch in der oben erwähnten europäischen Studie unterstellt – die Pflegeinzidenz sinkt mit steigender Lebenserwartung. Die Änderung dieser Annahme hat massive Auswirkung auf die Entwicklung der Pflegefälle und damit auf die Kosten – der Anteil der Pflegekosten am BIP 2050 sinkt je nach Land um bis zu 0,6 Prozentpunkte.

- Auch die EU geht davon aus, dass der informelle Sektor insgesamt im Abnehmen begriffen ist. Nicht nur wird er nicht in der Lage sein, die gestiegenen Erfordernisse aufzufangen, sondern er wird auch gegenüber dem Status quo an Bedeutung verlieren. Die Annahme, dass die Gruppe der informell Betreuenden jährlich um ein Prozent sinken und dementsprechend zu gleichen Maßen die stationäre und die ambulante Pflege steigen würde, führt dazu, dass der Anteil der Pflege am BIP 2050 um bis zu 0,8 Prozentpunkte höher sein würde. Die Studie kommt dabei für alle betrachteten Länder zu dem Ergebnis, dass eine reine Verlagerung in den stationären Sektor teurer käme als die reine Verlagerung in den ambulanten Bereich, ein Ergebnis, das aus österreichischer Sicht skeptisch zu beurteilen ist. Dieses unterschiedliche Ergebnis resultiert schlicht und einfach daraus, dass in der Heimpflege nicht von einem umfassenden Pflegepaket ausgegangen wird, implizit also die Defizite in der ambulanten Pflege weiterhin dem informellen Sektor angelastet werden.

3.2 Szenarienberechnung für Österreich

Der Aufwand für das Bundespflegegeld betrug im Jahr 2002 1,3 Mrd. Euro. Hinzu kamen für die Länder neben den ca. 275 Mio. Euro Landespflegegeld vor allem die Ausgaben für die sozialen Dienste. Die offiziellen Quellen halten sich mit Abschätzungen bezüglich des Finanzbedarfs in den kommenden Jahren eher zurück und verweisen rein qualitativ auf Demografie und Änderungen am Arbeitsmarkt.¹⁷

Diese Zurückhaltung hat selbstverständlich mit der sehr komplexen Leistungs- und Organisationsstruktur zu tun, die bereits ausführlich beschrieben wurde. Im Folgenden wird dennoch versucht, eine Abschätzung der Entwicklung in den kommenden Jahren zu machen. Diese wird sich teilweise an die *Long Term Care Expenditure*-Studie anlehnen, vorrangig werden aber die in Österreich bestehenden Strukturprobleme berücksichtigt. Analog zur *Long Term Care Expenditure*-Studie wird ein Basisszenario berechnet, und damit vergleichend werden Änderungen einzelner Annahmen analysiert.

3.2.1 Reale Kosten

Bereits eingangs wurde auf die Problematik der Baumol'schen Kostenkrankheit hingewiesen: Es ist anzunehmen, dass sich die Produktivität im Pflegesektor wesentlich langsamer entwickelt als die Gesamtproduktivität. Wollte man diese Effekte ebenso wie die Effekte der Preisentwicklung in

eine Prognose einbeziehen, bedürfte es eines komplexen Makromodells, um sinnvolle mittel- und längerfristige Prognosen zu machen.

Hier wurde daher einer realen Rechnung der Vorzug gegeben. Es wird daher (mit Ausnahme des Szenarios „stationäre Verteuerung“) von der derzeitigen Kostenstruktur ausgegangen. Neben der Berechnung von Wachstumsraten über die Zeit eignet sich gerade für längerfristige Prognosen die Entwicklung des Anteils der Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt. Dafür müssen aber gewisse Annahmen über die generelle Wirtschaftsentwicklung getroffen werden. So wurde angenommen, dass das jährliche reale BIP-Wachstum im Durchschnitt 2% beträgt, das jährliche reale Lohnwachstum 1,5%. Eine derartige Prognose ist aber seriöserweise nur bis 2030 berechenbar, da derzeit nicht abzuschätzen ist, wie sich die letztlich schrumpfende Bevölkerung auf die BIP-Entwicklung auswirken wird.

In der Prognose wurde dabei zunächst von der Zahl der PflegegeldbezieherInnen ausgegangen: Es gibt heute etwa 300.000 PflegegeldbezieherInnen über 60 Jahre. Dies ist eine sehr vorsichtige Schätzung des tatsächlichen Bedarfs, ist aber eine der wenigen „harten“ Zahlen in der Prognose. Andere Quellen (Badelt 1997 oder Schneider 2003) gehen von bis zu 500.000 Betreuungsbedürftigen aus, hier sind allerdings auch die jüngeren Pflegefälle dabei.

Die erste Schwierigkeit ist bereits die Schätzung der derzeitigen Kosten der Sachleistungen im Pflegebereich. Auf Grund der unterschiedlichen und uneinheitlichen Informationen aus den Bundesländern ist es nicht möglich, einen echten Österreich-Durchschnitt einer ambulanten Pflegestunde oder eines Pflegetags in einer stationären Einrichtung zu definieren. Wie in Abschnitt 3.2 ausgeführt, kann man schätzen, dass etwa 500 Mio. Euro für die ambulante Pflege und 1,1 Mrd. Euro für die stationäre Pflege ausgegeben werden. Es erscheint realistisch, in etwa 20 Euro Nettokosten für die öffentliche Hand für eine ambulante Pflegestunde und 70 Euro Nettokosten für einen Tag in stationärer Pflege anzunehmen. (Das würde einerseits der Faustregel genügen, dass ab vier Pflegeeinsätzen am Tag die stationäre Pflege kostengünstiger ist, andererseits kommt man so durch Multiplikation mit realistischen Pflegeaufwänden auf die geschätzten Kostenaggregate.) 15% der Pflegefälle werden dabei der stationären Pflege zugeschrieben. Jene, die zu Hause betreut werden, werden mit einem Pflegebedarf von durchschnittlich 140 Stunden (das ist Pflegestufe 3) angesetzt, wobei angenommen wird, dass 6% dieses Pflegebedarfs über ambulante professionelle Dienstleister erbracht werden. (Diese Zahl ist insofern realistisch, da ja nur in etwa 25% der Pflegefälle überhaupt ambulante Dienste in Anspruch nehmen.)

Daneben fallen aber auch informelle Kosten an – Personen, die Pflegefälle betreuen, müssen in der Regel ihre Arbeitszeit zumindest reduzie-

ren. Das bedeutet weniger Arbeitseinkommen und daher eine rechnerische Reduzierung des Bruttoinlandsproduktes. Diese Differenz kann nur behoben werden, wenn die unentgeltlich erbrachte Arbeit fiktiv mit einem Opportunitätslohn bewertet wird. Im vorliegenden Fall wurde als fiktiver Stundenlohn Euro 9,33 angenommen, da dies der durchschnittliche Stundenlohn unselbstständig beschäftigter Frauen zwischen 45 und 55 Jahren ist. (Das ist jene Population, aus der sich pflegende Angehörige am häufigsten rekrutieren.)

Versucht man zu eruieren, wie viele Stunden informell erbracht werden, so kann man vorsichtigerweise davon ausgehen, dass 80% des vom Pflegegeld vorgesehenen häuslichen Pflegeaufwands dem informellen Bereich zuzurechnen sind. Dabei kommt man derzeit auf 160.000 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze. Dass diese Rechnung nicht übertrieben ist, bestätigt sich daran, dass Schneider (2003) 260.000 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze in diesem Bereich schätzt.

In der vorliegenden Rechnung wurde nun folgendermaßen summiert: Zum einen wurde die Summe der formellen Kosten geschätzt – dies sind die Sachleistungen im ambulanten und im stationären Bereich plus das Pflegegeld, zum anderen wurden die Kosten inklusive der informellen Pflege geschätzt –, dafür wurden die Sachleistungen plus die informellen Opportunitätskosten minus das Pflegegeld gerechnet (da in diesem Fall das Pflegegeld ja als teilweise Entschädigung der informellen Pflege gesehen werden kann).

3.2.2 Basisszenario – demographischer Effekt

Heute machen die formellen Pflegekosten 1,39% des BIP aus, unter Berücksichtigung der informellen Kosten sind es 1,48%. Im Basisszenario wurde nun angenommen, dass die Pflegestruktur über die kommenden Jahre gleich bleibt. Lediglich die Demographie mit der Prognose, dass die entsprechenden Altersgruppen größer werden (wobei die Pflegeinzidenz ebenfalls konstant angenommen wurde), führt zu einem Kostenwachstum. Hinzu kommt nur das angenommene Lohnwachstum von 1,5% im Jahr.

Der Tabelle ist zu entnehmen, dass dieser demografische Effekt insbesondere in den nächsten Jahren die größten Wachstumsraten generieren wird. Bis 2010 steigen die Kosten um 22%. Das sind jährliche reale Wachstumsraten von 2,88%, wodurch der Anteil am BIP auch geringfügig auf 1,47% (bzw. 1,72% inklusive der informellen Kosten) ansteigt. Bis 2020 ist dann mit einer leichten Entspannung zu rechnen (durchschnittliche jährliche Wachstumsraten von 2,38%), während zwischen 2020 und 2030 die Dynamik auf Grund der sich ändernden Demographie nochmals zunimmt (die stark besetzten Jahreshkohorten kommen ins Pflegealter, was jährliche Wachstumsraten von im Durchschnitt 3,11% bedeuten wird). Bis 2030 werden sich daher die formellen Pflegekosten auf Grund des demo-

Tabelle 6: Zusammenfassung der Ergebnisse der Prognose der Pflegekosten

	2003	2005	2010	2020	2030
Basisszenario					
Wachstum Pflegefälle		5,01%	15,33%	34,09%	66,46%
Wachstum Kosten					
rein formell		6,69%	22,01%	54,43%	109,85%
inklusive informell		9,60%	33,62%	89,84%	185,36%
Pflege in % des BIP					
rein formell	1,39%	1,42%	1,47%	1,53%	1,70%
inklusive informell	1,48%	1,56%	1,72%	2,00%	2,47%
Besserer Gesundheitszustand					
Wachstum Pflegefälle		-7,81%	-2,48%	4,17%	27,99%
Wachstum Kosten					
rein formell		-6,34%	3,17%	19,98%	61,36%
inklusive informell		-3,79%	12,99%	47,48%	119,42%
Pflege in % des BIP					
rein formell	1,39%	1,25%	1,24%	1,19%	1,31%
inklusive informell	1,48%	1,37%	1,45%	1,56%	1,90%
Erhöhung des ambulanten Bereichs					
Wachstum Pflegefälle		5,01%	15,33%	34,09%	66,46%
Wachstum Kosten					
rein formell		12,56%	46,32%	134,09%	292,13%
inklusive informell		12,53%	45,78%	129,69%	276,55%
Pflege in % des BIP					
rein formell	1,39%	1,50%	1,76%	2,32%	3,18%
inklusive informell	1,48%	1,60%	1,87%	2,42%	3,26%
„Vollversorgung“ ambulant					
Wachstum Pflegefälle		5,01%	15,33%	34,09%	66,46%
Wachstum Kosten					
rein formell		15,64%	59,07%	175,88%	387,74%
inklusive informell		12,11%	44,09%	124,57%	265,73%
Pflege in % des BIP					
rein formell	1,39%	1,54%	1,92%	2,74%	3,97%
inklusive informell	2,22%	2,40%	2,79%	3,57%	4,76%
Verteuerung des stationären Bereichs					
Wachstum Pflegefälle		5,01%	15,33%	34,09%	66,46%
Wachstum Kosten					
rein formell		10,99%	32,39%	68,44%	130,04%
inklusive informell		13,63%	43,36%	102,98%	204,29%
Pflege in % des BIP					
rein formell	1,39%	1,48%	1,60%	1,67%	1,87%
inklusive informell	1,48%	1,61%	1,84%	2,14%	2,63%

Quelle: Eigene Berechnungen

graphischen Effekts in etwa real verdoppeln, was einem BIP-Anteil von 1,7% entspräche.

Die Schätzung der Entwicklung der Pflegefälle dürfte relativ realistisch sein, zumindest entspricht sie in etwa auch den prognostizierten Entwicklungstrends der *Long Term Care Expenditures*-Studie (Verdoppelung bis 2050) bzw. auch dem *longlife*-Szenario in Badelt (1997).

3.2.3 Steigende Lebenserwartung – bessere Gesundheit

Im Basisszenario wird angenommen, dass für jede Altersgruppe die Pflegeinzidenz konstant bleibt. Trotz steigender Anzahl der Personen in jeder Altersgruppe würden also nach wie vor 9% der zwischen 60- und 80-jährigen und 51% aller über 80-jährigen Pflegefälle werden.

Analog zur *Long Term Care Expenditures*-Studie wurde diese Annahme nun modifiziert: Mit steigender Lebenserwartung sinkt das Risiko, frühzeitig ein Pflegefall zu werden. Laut Statistik Austria wird die Lebenserwartung von Frauen zwischen 2002 und 2005 um ein Jahr steigen, zwischen 2005 und 2015 kommt ein weiteres Jahr hinzu, und nochmals ein Jahr kommt bis 2030 hinzu. Analog dieser Entwicklung wurde die Annahme des Basisszenario dahingehend modifiziert, dass jeweils in den Jahren 2005, 2015 und 2030 (mit leicht gleitenden Übergängen) jeweils eine Jahrgangspopulation von der Gruppe mit hoher Pflegeinzidenz in die Gruppe mit niedriger Pflegeinzidenz hinuntergenommen wird. Anders gesagt: Es wird jeweils angenommen, dass die Altersgrenze des hohen Pflegerisikos um ein Jahr steigt. Auch für dieses Entwicklungsszenario findet sich ein ähnlicher Trend in Badelt (1997).

Diese Annahmenänderung wirkt sich deutlich dämpfend auf die Kostenentwicklung aus – nach diesem Szenario würde bis 2015 die Zahl der Pflegefälle abnehmen, danach überwiegt der demografische Druck. Die Pflegekosten wären bis 2005/2006 rückläufig, danach gäbe es positive Wachstumsraten. 2030 wären die Kosten um rund 60% höher als heute. Die Anteile am BIP sind allerdings über die gesamte Berechnungszeit niedriger als heute und kämen erst gegen Ende des Prognosezeitraums wieder auf ein ähnliches Niveau wie 2003.

3.2.4 Ausbau des ambulanten Bereichs

Nach dem kostendämpfenden Faktor der besseren Gesundheit werden nun drei Faktoren untersucht, die sich kostenerhöhend auswirken würden. Da sind zunächst einmal der mit ziemlicher Sicherheit stattfindende Rückgang der informellen Pflege und der gleichzeitige Ausbau der ambulanten Pflege. Heute werden wie erwähnt 80% des Pflegebedarfs häuslicher Pflegefälle informell erbracht und 6% durch professionelle ambulante Dienstleister. Es wurde nun angenommen, dass diese Anteile sich pro Jahr um einen Prozentpunkt verändern, so dass z. B. 2010 nur mehr 73% des

häuslichen Pflegebedarfs informell erbracht werden und 13% professionell.

In diesem Szenario steigt also die Zahl der Pflegefälle analog dem Basisszenario, die Kosten steigen aber deutlich stärker an, wobei auf Grund der zunehmenden Professionalisierung die Dynamik der rein formellen Kosten noch größer ist als unter Berücksichtigung der informellen Kosten. Bis 2020 wäre mit mehr als der Verdoppelung der formellen Kosten zu rechnen, bis 2030 mit fast einer Vervielfachung. Die realen Anteile am BIP der formellen Kosten stiegen bis 2010 auf 1,76% an, bis 2020 auf 2,32% und bis 2030 auf 3,18%.

3.2.5 Ambulante „Vollversorgung“

Das vorhergehende Szenario wird noch weiter dahingehend modifiziert, dass berücksichtigt wird, dass die vom Pflegegeld vorgesehenen Stundenzahlen an Pflegebedarf als zu niedrig eingeschätzt werden. Dieser von Badelt (1997) erhobene Bedarf an höherer Pflege bestätigt sich auch in einer Mikrozensus-erhebung aus 1998: Damals gaben 16% der über 60-jährigen an, die bereits private oder professionelle Pflege erhielten, dass sie noch weitere Hilfe benötigten. Dieses Szenario erhält auch durch die oben erwähnte vorsichtige Schätzung der Pflegefälle seine Berechtigung: Liegt die Zahl der Pflegefälle tatsächlich wesentlich höher (die von Badelt (1997) und Schneider (2003) genannten 500.000 Pflegebedürftigen seien in Erinnerung gerufen), so kann man auch von dieser Seite von einer Unterschätzung des Bedarfs an ambulanten Diensten ausgehen.

Statt der durchschnittlich 140 Stunden Pflegebedarf in Pflegestufe 3 wurden nun die von Badelt erhobenen 214 Stunden eingesetzt. Dies erhöht natürlich bereits 2003 die informellen Kosten – der Anteil der informellen Kosten am BIP läge dann statt bei 1,48% (Basisszenario) bei 2,22%. Die heute erbrachten ambulanten professionellen Pflegeleistungen würden dann nur mehr 4% aller Pflegestunden ausmachen.

Die Annahme über die zukünftige Entwicklung lautet wiederum, dass dieser Anteil jährlich um einen Prozentpunkt erhöht wird und gleichzeitig der Anteil der informellen Pflege sinkt. Zu beachten ist, dass auch dieses Szenario keine vollständige Flächendeckung aller Pflegefälle daheim annimmt – es bleiben auch hier jedes Jahr ein Teil der Pflegefälle unbetreut. Der Unterschied zum vorherigen Szenario ist daher lediglich, dass die Stundenzahl für die ohnehin bereits betreuten Pflegefälle erhöht wird.

Da in diesem Szenario von einem höheren Niveau der informellen Pflege bereits 2003 ausgegangen wird, liegen die Wachstumsraten der informellen Kosten etwas unterhalb des vorigen Szenarios. Die rein formellen Kosten steigen allerdings deutlich stärker, da der Bedarf für ambulante Pflege wesentlich höher eingeschätzt wird: Bis 2015 kommt es bereits zu einer Verdoppelung der realen Kosten gegenüber heute, bis 2030 werden

sich die Kosten fast verfünffachen. Auch der Anteil am BIP liegt deutlich höher. Bereits 2010 ist die 2%-Grenze fast erreicht, 2030 werden fast 4% BIP-Anteil erreicht.

3.2.6 Verteuerung des stationären Bereichs

Die Analyse hat gezeigt, dass neben einem deutlich steigenden Bedarf an ambulanter Pflege auch der stationäre Bereich vor großen Herausforderungen steht. Im Basisszenario wurde der stationäre Pfl egetag mit 70 Euro Nettokosten für die öffentliche Hand gerechnet. Der erforderliche Ausbau der Pflegeheime sowie die sehr realistische Annahme, dass die höheren Anforderungen an die Pflegequalität mit höheren Personalkosten verbunden sein werden (zusätzlich zu den angenommen 1,5% Lohnwachstum im Jahr), werden diesen Betrag in den kommenden Jahren erhöhen. Es wurde daher angenommen, dass der Betrag 2005 80 Euro am Tag sein wird und 2010 95 Euro. Danach wachsen die Tagsätze nur mehr mit den allgemeinen 1,5% Lohnwachstum. Ohne also den Institutionalisierungsgrad von 15% zu ändern, werden die Kosten der stationären Pflege insbesondere in den kommenden Jahren deutlich steigen.

Diese Annahme wirkt sich folgendermaßen aus: Das Ausgabenwachstum bis 2010 liegt deutlich über dem Basisszenario, erreicht aber nicht die Wachstumsraten der Ausweitung im ambulanten Bereich, danach gleichen sich die Wachstumsraten wieder dem Basisszenario an: Im jährlichen Durchschnitt betragen die Wachstumsraten von 2003 bis 2010 4,09%, 2010 bis 2020 gehen sie zurück auf 2,44%, um dann zwischen 2020 und 2030 wieder auf 3,17% anzusteigen.

3.2.7 Weitere Kostenfaktoren

Die hier dargestellte Prognose kann als eher vorsichtig eingeschätzt werden. Es gibt nämlich noch eine Anzahl weiterer Faktoren, von denen eine Kostensteigerung zu erwarten ist.

Dies betrifft zum ersten die geschlechtsspezifische Pflegeinzidenz, die noch nicht berücksichtigt wurde. Männer haben tendenziell ein höheres Risiko, ein Pflegefall zu werden. Da auf Grund aufholender Lebenserwartung in Zukunft der Anteil der Männer an der älteren Bevölkerung steigen wird, kann sich das erhöhend auf die Zahl der Pflegefälle auswirken.

Auch der steigende Wohlstand kann ebenso wie im Gesundheitswesen als Kostenfaktor gesehen werden: Mit steigendem Einkommen erhöhen sich die Ansprüche, was sich in steigenden Qualitätsanforderungen an das Pflegewesen auswirken wird.

Auch der Vorschlag, in der Altenpflege vom Pflegegeld weg stärker in den Sachleistungsbereich zu gehen, würde kostenerhöhend wirken. Wie ausgeführt, würden umfassende Sachleistungspakete die heutigen Kosten real in etwa verdreifachen, und die internationalen Erfahrungen (ins-

besondere der skandinavischen Länder) lassen vermuten, dass die Kostendynamik insgesamt höher wäre, als hier angenommen.

Ein Faktor, der in den meisten Pflegesystemen zu wenig beachtet wird, sind die Anreize zur Verbesserung des Pflegezustandes des Patienten. Selbst in der geriatrischen Langzeitpflege können mit geeigneten Therapien gesundheitliche Verbesserungen und daher ein geringerer Pflegebedarf erreicht werden. Dies würde selbstverständlich kostensenkend wirken. Hier muss insbesondere in der professionellen Pflege über geeignete Anreize zur Herstellung einer solchen Situation nachgedacht werden.

3.2.8 Zusammenfassung der Prognose

Auch wenn die Ergebnisse der Prognose insgesamt als eher vage zu bezeichnen sind, so haben die Berechnungen und Analysen doch eines gezeigt: Sollte nur der demografische Effekt zum Tragen kommen, dann können die Wachstumsraten im Pflegebereich als moderat bezeichnet werden. Mit rund 2,8% Wachstum real im Jahr würde die Pflege als Anteil am BIP nur geringfügig steigen. Dies würde allerdings bedeuten, dass die Strukturprobleme und der Pflegenotstand, die es heute gibt, weiter bestehen bleiben bzw. sich unter Umständen verschärfen würden.

Es wird notwendig sein, den ambulanten Bereich auszubauen, um die Pflege innerhalb der Familie zu entlasten und mehr Professionalität in die Pflege zu Hause zu bringen. Ebenso wird es notwendig sein, den stationären Bereich auszubauen. Selbst bei gleichem Institutionalisierungsgrad werden mehr Betten notwendig sein und die Schlagzeilen der vergangenen Monate zeigen deutlich, dass die bestehenden Institutionen dringend verbessert werden müssen. (So hat beispielsweise Lainz einen Ausbauplan bis 2005, spätestens bis 2010 zu erfüllen, der unter anderem vorsieht, dass wesentlich mehr Zimmer zur Verfügung stehen, um von der menschenunwürdigen Praxis von Achtbettzimmern wegzukommen.) Entlastend könnte der verbesserte Gesundheitszustand wirken, wobei hier wie erwähnt die Prognosen durchaus auseinandergehen, wie sich dies konkret auf die Zahl der Pflegefälle auswirken wird.

Wie bedeutsam genau die einzelnen Strukturänderungen sich bei der Entwicklung der Pflegekosten auswirken werden, ist aus heutiger Sicht nicht abschätzbar. Tatsache ist aber, dass die dringend notwendige Verbesserung der Pflegequalität sich deutlich in den Kosten dieses Bereichs niederschlagen wird, da die kostensteigernden Faktoren bei weitem die kostensenkenden Faktoren überwiegen. Außerdem weist die Prognose darauf hin, dass insbesondere der Ausbau der ambulanten Dienstleistungen die Kostendynamik erhöhen wird, da hierbei die bislang unsichtbare und daher unbewertete informelle Arbeit sichtbar und damit bewertet wird.

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Pflege als ein wichtiger Bereich der sozialen Dienste sieht sich derzeit im Spannungsfeld zwischen demografischen Herausforderungen und budgetären Engpässen. Diese Problematik gilt für Österreich ebenso wie für andere westeuropäische Länder. Mit dem hohen Anteil an nicht zweckgebundenen Geldleistungen unterscheidet sich Österreich dabei aber deutlich von anderen Ländern. Im internationalen Vergleich überwiegen nämlich in den meisten Staaten die Sachleistungen. Allerdings kann man in vielen Ländern in den letzten Jahren einen Trend dahingehend bemerken, dass zweckgebundene Geldleistungen zunehmen, um den Pflegefällen zu ermöglichen, auf einem Wettbewerbsmarkt die von ihnen gewünschte Pflege zu kaufen. Nicht zweckgebundene Leistungen gibt es in größerem Ausmaß nur in Deutschland und in Österreich, wobei auch in Deutschland der Bezug von Sachleistungen klar bevorzugt wird.

Der vielfach bereits heute zitierte Pflegenotstand in Österreich wirkt derzeit noch nicht so brisant, weil der Anteil an informeller (familiärer) Pflege sehr hoch ist, ebenso wie der Anteil von Schwarzarbeit. Zweitens kommt, insbesondere in Ostösterreich, sehr häufig aus den Beitrittsländern Tschechien und Slowakei. Es ist anzunehmen, dass nach der Erweiterung der Anteil kurzfristig noch zunehmen könnte, mittelfristig ist aber eher mit einer Reduktion dieses Arbeitsangebotes zu rechnen. In den betreffenden Ländern gibt es (trotz relativ junger Bevölkerung) bereits heute Engpässe im Pflegebereich, die sich sicher in den kommenden Jahren mit einer gewissen Verzögerung noch verstärken werden. Die Angleichung der Lohnniveaus wird dazu führen, dass die offizielle Arbeit im eigenen Land attraktiver wird. Abgesehen davon ist aus gewerkschaftlicher Sicht Schwarzarbeit jedenfalls abzulehnen, trotz des Wissens, dass Pflege heute nicht machbar wäre ohne Schwarzarbeit. Geänderte Familienstrukturen, gestiegene Mobilität und sinkende Fertilität werden aber auch den Bereich der familiären Pflege in den kommenden Jahren schrumpfen lassen.

Um hier gegenzusteuern, bedarf es des Ausbaus insbesondere der ambulanten Pflege. Diese ist zwar in vielen Fällen teurer als die stationäre Pflege, spricht aber mehr den Bedürfnissen der Menschen. Daneben wird aber auch bereits in nächster Zukunft eine Verbesserung des stationären Bereichs notwendig sein. Um in den professionellen Pflegediensten (ambulant wie stationär) Verbesserungen und Erweiterungen zu ermöglichen, müssen die Pflegeberufe aufgewertet werden. Es handelt sich dabei nämlich um Tätigkeiten mit einem sehr hohen Anforderungsprofil, das heute vollkommen unzureichend honoriert wird. Die gewerkschaftlichen Forderungen nach besserer Entlohnung, umfassenderer Ausbildung und durchlässigeren Berufsbildern sind jedenfalls zu unterstützen.

Um dies alles zu erreichen, wird die Pflege in den kommenden Jahren deutlich mehr kosten müssen als heute. Die vorsichtige Prognose hat ge-

zeigt, dass sich in diesem Fall der Anteil der Pflegekosten der öffentlichen Hand am BIP bis 2030 real jedenfalls mehr als verdoppelte, wenn lediglich die Defizite im stationären Bereich beseitigt würden. Soll gleichzeitig auch der ambulante Bereich ausgebaut werden, so würden die Kosten auf das Vier- bis Fünffache der heutigen Ausgaben steigen. Internationale Berechnungen zeigen darüber hinaus, dass unter Berücksichtigung der notwendigen Lohnveränderungen das nominelle Wachstum noch eine deutlich stärkere Dynamik aufweisen würde.

Das zusätzliche Geld sollte dabei größtenteils direkt in die sozialen Dienste und nicht den „Umweg“ über den Pflegefall nehmen. Selbstverständlich wird man auch über eine bessere Absicherung pflegender Angehöriger nachdenken müssen, das Hauptaugenmerk sollte aber sowohl organisatorisch als auch finanziell auf die formelle Pflege gelegt werden, und dies besser heute als morgen.

Anmerkungen

- ¹ Statistik Austria (2003) 30.
- ² Europäische Kommission (2003) 3f.
- ³ Europäische Kommission (2003).
- ⁴ Statistik Austria (2003b).
- ⁵ Rosner (2003) 187.
- ⁶ Gisser (2003) 46f.
- ⁷ Pratscher (2003) 754.
- ⁸ Rat der Europäischen Union (2003) 15.
- ⁹ Beide dieser Zeitvorgaben werden von SPÖ-Seite heftigst kritisiert, da dadurch die Möglichkeiten des Eingreifens stark verzögert wurden. Es wird abzuwarten sein, inwieweit das Gesetz hier noch modifiziert wird.
- ¹⁰ Nam (2003) 9.
- ¹¹ Krenn, Papouschek (2003).
- ¹² Mayerhofer (2001) 26.
- ¹³ Kreimer, Schiffbaenker (2003) 15ff.
- ¹⁴ Hammer, Österle (2003) 51.
- ¹⁵ Siehe z. B. Economic Policy Committee (2001).
- ¹⁶ Für Details siehe Comas-Herrera (2003) 141ff.
- ¹⁷ Republik Österreich (2002) 29.

Literatur

- Badelt, Christoph; et al., Analyse der Auswirkungen des Pflegevorsorgesystems (Wien 1997).
- Bahle, Thomas; Pfenning, Astrid, Angebotsformen und Trägerstrukturen sozialer Dienste im westeuropäischen Vergleich (Frankfurt am Main 2001).
- Bettio, Francesca; Plantenga, Janneke, Comparing Care Regimes in Europe. in: *Feminist Economics* 1 (2004) 85-113.
- Comas-Herrera, Adelina; et al., European Study of Long-Term Care Expenditure. Report to the European Commission (=PSSRU Discussion Paper 1840, 2003).
- Dachverband der Wiener Pflege- und Sozialdienste, Situation des Pflegepersonals in am-

- bulanten und stationären Einrichtungen (Wien 2002).
- Economic Policy Committee, Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances (=Europäische Kommission, EPC/ECFIN/655/01-EN final, Brüssel 2001)
- Europäische Kommission, MISSOC – Gegenseitiges Informationssystem der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der EU und des EWR (online, Brüssel 2003a); http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/index-de.html (heruntergeladen Januar 2004).
- Europäische Kommission, Die soziale Lage in der Europäischen Union 2003 (Luxemburg 2003b).
- European Observatory on Health Care systems, Health Care Systems in Transition – Czech Republic (Kopenhagen 2002) (www.observatory.dk).
- Gisser, Richard (Hrsg.), Familie, Geschlechterverhältnis, Alter und Migration: Wissen, Einstellungen und Wünsche der Österreicherinnen und Österreicher (Wien 2003).
- Hammer, Elisabeth; Österle, August, Welfare State Policy and Informal Long-Term Care Giving in Austria: Old Gender Divisions and New Stratification Processes Among Women, in: Journal of Social Policy 32/1 (2003) 37-53.
- Krajc, Karl; et al., Pflegenotstand in Österreich? Diagnosen und Lösungsmöglichkeiten mit einem Schwerpunkt auf Entwicklung der Arbeitsbedingungen des diplomierten Pflegepersonals (Wien 2003).
- Kreimer, Margarete; Schiffbaenker, Helene, A New Austrian Care System? Theoretical Approaches (=InTeReg Working Paper 07, Graz 2003).
- Krenn, Manfred; Papouschek, Ulrike, Mobile Pflege und Betreuung als interaktive Arbeit: Anforderungen und Belastungen (Wien 2003).
- Lewis, Jane, Social Care Services: The Informal Sector, in: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (Hrsg.), Social services in transition – towards a European social services information system (Frankfurt 2002).
- Mayerhofer, Friedrich, Die Auswirkungen der Freizügigkeit aus österreichischer Sicht, in: Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste, Die EU-Erweiterung: Chancen und Risiken für die sozialen Dienste. Eine deutsche Positionsbestimmung (Berlin 2001).
- Misconiová, Blanka, Comprehensive Home Care in Czech Republic – Past-Present-Future (online, Prag 1998); <http://www.cs-ch.ch/Europa/homecarecz.htm> (heruntergeladen Jänner 2004).
- Münz, Rainer; Fassmann, Heinz, Demographische Entwicklungstendenzen im östlichen Europa (on-line, Berlin 2003); http://www.berlin-institut.org/pages/fs/fs_bev_entw_fertilitaet_osteuropa.html (heruntergeladen Jänner 2004).
- Nam, Hyun-Joo, Alten- und Pflegeheime in Österreich: Trägerstruktur, Angebotsstruktur und Beschäftigung (Wien 2003).
- OECD, Long Term Care Services to Older People, a Perspective on Future Needs: The Impact of an Improving Health of Older Persons (=OECD Working Paper AWP 4.2, Paris 1998).
- Pratscher, Kurt, Sozial(hilfe)leistungen der Bundesländer 2000 und 2001, in: Statistische Nachrichten 10 (2003) 749-759.
- Rat der Europäischen Union, Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über die Unterstützung nationaler Strategien für die Zukunft der Gesundheitsversorgung und der Altenpflege (=Vermerk des Rates ECOFIN 77, 7166, Brüssel 2003).
- Republik Österreich, Beantwortung des Fragebogens zur Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege älterer Menschen (=Dokument SPC/2002/APR/01 DE/Rev.1 (2002)).
- Rosner, Peter, The Economics of Social Policy (Cheltenham 2003).

- Schmid, Tom, Pflege im Spannungsfeld zwischen Angehörigen und Beschäftigten (=Vorläufiger Studienbericht, Wien 2004).
- Schneider, Ulrike, Aktuelle Herausforderungen im mobilen Pflege- und Betreuungssektor (=Vortrag im Rahmen der Veranstaltung/Arbeit in der mobilen Pflege und Betreuung – ein Gesundheitsrisiko?, veranstaltet von der Stadt Wien (MA 47 – Pflege und Betreuung) und dem Forschungsinstitut des Wiener Roten Kreuzes, Wien, 14. Oktober 2003).
- Schöberl, Susanne, Vereinbarung gem. Art. 15 a B-VG über Sozialbetreuungsberufe: Einbindung der Ausbildung in das österreichische Bildungssystem (=AK-interne Aktennotiz, Wien 2004).
- Statistik Austria, Die Bevölkerung Österreichs im 21. Jahrhundert (online, Wien 2003a); ftp://www.statistik.at/pub/neuerscheinungen/bev21jhd_t_web.pdf (heruntergeladen Oktober 2003).
- Statistik Austria, Haushaltsführung, Kinderbetreuung, Pflege (online, Wien 2003b); <ftp://www.statistik.at/pub/neuerscheinungen/kinderbetreuung1.pdf> (heruntergeladen Oktober 2003).
- Streissler, Agnes., Frauen als Leistungsträgerinnen im Gesundheitswesen. in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 2 (2003) 247-285.
- Streissler, Agnes, Geriatrische Langzeitpflege (=Materialien zu *Wirtschaft und Gesellschaft* 87, Wien 2004).

Zusammenfassung

Die geriatrische Langzeitpflege befindet sich im Spannungsfeld zwischen demografischen Herausforderungen und budgetären Engpässen. Die vorliegende Arbeit versucht, die wesentlichen Probleme und Entwicklungsperspektiven herauszuarbeiten. So wird es in Österreich notwendig sein, verstärkt in Richtung Sachleistungen bzw. zweckgebundener Geldleistungen zu gehen. Für die kommenden Jahre ist mit einem deutlichen Abnehmen der informellen, familiären Pflege zu rechnen. Dieser Strukturwandel hin zur professionellen Pflege, insbesondere der ambulanten sozialen Dienste, wird einen deutlichen Ausgaben- druck erzeugen. Die Arbeit zeigt anhand einer Projektion, welche Strukturänderungen die höchsten Dynamiken erzeugen werden und wie stark längerfristige Prognosen von den dahinterstehenden Annahmen abhängig sind.

**„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 Prettenhaler

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**

BERICHTE UND DOKUMENTE

Adolf Kozlik 1912-1964 – eine Erinnerung

Kurt W. Rothschild

Traditionelle Beachtungen von „runden“ Gedenkjahren (Geburtsjahre, Todesjahre, Gründungsjahre etc.) können zwei grundsätzlich verschiedenen Zwecken dienen. Sie können dem Andenken besonders hervorragender und berühmter Personen gewidmet sein, denen auf diese Weise gewissermaßen posthum eine neuerliche Ehrung erwiesen wird, die sie eigentlich nicht „benötigen“. Mozart würde auch ohne ein „Mozartjahr“ nicht vergessen werden und nicht ungespielt bleiben. Eventuell können Gedenkjahre in solchen Fällen Anlass für besonders ausgestattete Veranstaltungen sein.

Eine gänzlich andere Bedeutung haben Gedenkanlässe, die sich auf Personen beziehen, die schon zu Lebzeiten zu wenig Beachtung fanden und/oder nach ihrem Tod in Vergessenheit geraten sind. Die Funktion solcher Veranstaltungen ist es, die Bedeutung dieser Personen in Erinnerung zu rufen. Dieser Beitrag ist aus dieser zweiten Sicht abgefasst. Er beschäftigt sich mit einem besonders intelligenten und interessanten, aber vernachlässigten österreichischen Ökonomen: mit Adolf Kozlik, dessen vierzigster Todestag sich heuer jährt. 1964 erlag er, erst 52-jährig, in Paris einem Herzversagen. Er befand sich dort bei einem Zwischenaufenthalt auf seiner Ab-

schiedsreise aus Österreich, um eine ihm angebotene Professur an der angesehenen kanadischen Dalhousie-Universität in Halifax anzutreten. Sein Heimatland hatte ihm keine entsprechende akademische Arbeitsmöglichkeit geboten.

Diese Rückbesinnung auf Kozlik kann nicht in Anspruch nehmen, ein umfassendes Bild von Kozlik als Mensch und als Wissenschaftler zu geben, obwohl er in beiderlei Hinsicht ungewöhnliche und interessante Perspektiven bietet. Um ein solches Ziel zu erreichen, müsste man weit über die Grenzen eines Aufsatzes hinausgehen. Vielmehr sollen hier nur zwei Aspekte kurz behandelt werden: Erstens soll eine generelle Vorstellung von der Eigenheit Kozliks und seines Werks geboten werden, und zweitens soll die Aktualität einiger Grundzüge seines Spätwerks in Zusammenhang mit dem heutigen Wirtschaftsgeschehen angedeutet werden.¹

Kozlik – Person und Werk – war ein eigenartiges und faszinierendes Gemisch aus diversen und teilweise widersprechenden Einflüssen, fußend auf seinen persönlichen Eigenschaften und den österreichischen Verhältnissen in seinen prägenden Entwicklungsjahren. Was die persönliche Seite betrifft, so zeigen sein ganzes Leben und all seine Aktivitäten eine ständige Konfrontation und ein ständiges Bemühen um eine Kombination von einerseits einer messerscharf logischen und objektiven Analyse sozialwissenschaftlich relevanter Vorgänge und andererseits einem selbstlos-mutigen Aktivismus zur Veränderung der sozialen Verhältnisse im Interesse der „Erniedrigten und Be-

leidigten“, deren Elend in den dreißiger Jahren besonders sichtbar war. Kozlik war immer Ökonom und Sozialist, Wissenschaftler und politischer Aktivist in untrennbarer Einheit, auch wenn in seinem Lebenslauf und in seinem Werk einmal die eine und einmal die andere Seite stärker in Erscheinung trat.

Der Lebenslauf war – teils gewählt, teils erzwungen – abwechslungsreich genug. Von der Mittelschulzeit her mit der Sozialdemokratie verbunden (Verband Sozialistischer Mittelschüler), betätigt er sich während der austrofaschistischen Periode im linken Flügel der illegalen Sozialdemokratischen Partei bei gleichzeitiger Absolvierung des Jus-Studiums an der Wiener Universität. Dort sticht er im nationalökonomischen Studienabschnitt bei Professor Hans Mayer genügend hervor, um anschließend unter Oskar Morgenstern im Österreichischen Institut für Konjunkturforschung eine wissenschaftliche Laufbahn antreten zu können. Mit dem Einmarsch der deutschen Armee und dem Anschluss an Deutschland ist diese allerdings rasch beendet. Kozlik wird wegen seines sozialistischen Hintergrunds entlassen und muss zur eigenen Sicherheit bald das Land verlassen, nicht ohne vorher gefährdeten jüdischen Freunden zur Flucht verholten zu haben. Nach einem kurzen Aufenthalt in der Schweiz gelangt Kozlik in die Vereinigten Staaten, wo er – zum Teil durch Morgensterns Empfehlung – in das Economics Department der University of Iowa berufen wird, wo sein früherer Wiener Kollege Gerhard Tintner bereits tätig ist. Hier kommt es zu einer breiten wissenschaftlichen Tätigkeit (mit Publikationen in diversen Prestige-Zeitschriften), begleitet von politischen Kontakten und Diskussionsbeiträgen im Kreis der österreichischen und deutschen sozialistischen Emi-

granten.

Mit dem Eintritt der USA in den Krieg eröffnen sich für Kozlik Aufgaben im Rahmen der offiziellen amerikanischen Untersuchungen über politische und ökonomische Entwicklungen in Deutschland und Europa. Er landet schließlich als Leiter an der Spitze einer Sondereinheit, dem „Office of European Economic Research“ (OEER), das eine ganze Reihe prominenter europäischer Ökonomen beschäftigte. Mitten in dieser Tätigkeit erhält er eine Einberufung (als Oberst) in die US-Armee, die ihn veranlasst, fluchtartig seinen Posten zu verlassen und nach Mexiko zu übersiedeln. Der Hauptgrund hierfür könnte gewesen sein, dass er – wie er einmal sagte – nicht später einmal mit der Waffe einer fremden Armee in der Hand nach Österreich zurückkehren wolle.

Das damalige Mexiko bot ein Ambiente, das Kozlik bald in seinen Bann zog. Nicht nur fand er dort eine lebhaft diskussionstätigkeit unter einer sehr differenzierten österreichischen und deutschen sozialistischen Emigration vor, in die er rasch verwickelt war (schriftlich und organisatorisch); er konnte auch an der Universität als Ökonom tätig werden und schließlich auch als Unternehmer (einer Druckerei) eine ausreichende finanzielle Basis finden. Dass er dort auch seine Frau – eine Emigrantin aus Spanien – fand, mit der er bis zu seinem Tod glücklich verbunden war, verstärkte sicher seine Sympathien für Mexiko, die sein ganzes Leben andauerten.

Nichtsdestoweniger sah er sich stets als Österreicher und als österreichischer Sozialist, und eine Rückkehr nach Österreich dürfte für ihn immer eine Selbstverständlichkeit gewesen sein. Er hatte aber nicht damit gerechnet, dass die österreichischen Ent-

scheidungssträger in Politik und Wissenschaft wenig Lust und Liebe zeigten, prominente antifaschistische Exilanten wieder in die Heimat zurückzuholen. Weder die akademische Welt noch die Sozialdemokratie waren bemüht, Kozlik und andere qualifizierte Emigranten ihren Fähigkeiten entsprechend in Österreich einzusetzen. So pendelte Kozlik viele Jahre zwischen Mexiko, wo er im politischen und kulturellen Leben einen anerkannten Platz gefunden hatte, und Österreich, wo er abgesehen von Gastvorträgen und kurzfristigen Aktivitäten keine feste Basis fand, hin und her. Erst 1959 versuchte er in Österreich festen Fuß zu fassen, ohne aber eine seinen Qualifikationen entsprechende Tätigkeit angeboten zu bekommen. Unterbrochen von einer einjährigen Gastprofessur in Kanada, wurde er zuerst als Direktor der Wiener Urania und später als beigeordneter, aber mit wenig Kompetenzen ausgestatteter Direktor des Instituts für Höhere Studien („Ford-Institut“) eingesetzt, beides Positionen, die weder wissenschaftlich noch politisch einen kreativen und aktivistischen Intellektuellen, wie Kozlik es war, ausfüllen konnten. So kam es nach einer Berufung auf einen ökonomischen Lehrstuhl der kanadischen Dalhousie-Universität 1964 zur zweiten – diesmal selbst gewählten – Emigrationsentscheidung, deren Ziel aber durch den unerwartet frühen Tod in Paris nicht mehr erreicht werden konnte.

Kozlik als Mensch und Wissenschaftler lebendig werden zu lassen, ist fast unmöglich. Zunächst vor allem deshalb, weil von seiner Person, von seinem Engagement und der Intensität seiner unermüdlichen Diskussionen mit anderen Menschen eine Faszination ausging, der man sich nur schwer entziehen konnte. Sie schaffte ihm intensive

Freunde und Feinde, da er – wissenschaftlich und politisch – Konflikte nicht scheute. Sein Freund und Streitgenosse Josef Simon schreibt von ihm in seiner Autobiographie: „Seine hohe Intelligenz war verbunden mit fanatischem Fleiß und einer unwahrscheinlichen persönlichen Bedürfnislosigkeit ... Ein komplizierter, hoch begabter Mann, der sich in kein Schema einzwängen lässt ... so dass keine Beschreibung Adolf Kozlik gerecht werden kann“.²

Doch auch wenn man von seinen persönlichen Merkmalen und Eigenschaften absieht, ist es schwer, Kozlik zu kategorisieren. Auch sein wissenschaftliches Werk ist durch einander zum Teil widersprüchliche Einflüsse gekennzeichnet, die er auf höchst eigenwillige Weise kombiniert. Er kann keiner bestimmten Richtung oder „Schule“ zugeordnet werden, obwohl es selbstverständlich viele Berührungspunkte mit verschiedenen Ökonomen gibt.

Der österreichische Hintergrund und seine gesplante Persönlichkeit bildeten den Rahmen für die widersprüchlichen Einflüsse. Kozliks formative Entwicklungsjahre waren durch das Österreich der Zwischenkriegszeit geprägt. Im politischen Bereich war diese zunächst durch eine tiefe ideologische Spaltung zwischen klerikalem Konservatismus und Austromarxismus gekennzeichnet, mit der nachfolgenden Periode des Austrofaschismus. Im ökonomisch-wissenschaftlichen Bereich gab es ebenfalls hart gezogene Trennlinien zwischen der fortwirkenden Österreichischen Schule der Grenznutzentheorie, einer mystisch verworrenen Ganzheitstheorie von Othmar Spann und der marxistischen Theorie, wobei sich der Gegensatz zwischen den beiden erstgenannten Richtungen vor allem auf der Wiener Universität

abspielte, während die marxistischen Studien – von der Universität verbannt – im Kreis der Sozialdemokratie beheimatet waren. Als drittes Merkmal muss man die Depression der dreißiger Jahre mit ihrer extremen Not und Massenarbeitslosigkeit nennen, die zwar nicht auf Österreich beschränkt waren, dort aber besonders tiefe Spuren hinterließen.

In diese gesplante Welt sah sich ein Kozlik hineingestellt, der selbst zu sehr gespalten war, um sich unkritisch für eine einzige Richtung zu entscheiden. Unbestritten und stets erkennbar ist seine grundlegende Zielsetzung: die Schaffung einer humaneren Welt, in der das Elend der Menschen und insbesondere das wirtschaftliche Elend – Hunger, Arbeitslosigkeit, Unwissenheit – überwunden werden kann. Aus dieser Sicht war er immer Kapitalismuskritiker und Sozialist, ohne jedoch den aktuellen sozialistischen Strategien unkritisch gegenüberzustehen.

Diese Zielsetzung beinhaltete zwei Forderungen: die Welt im allgemeinen und die ökonomische Welt im besonderen zu *erkennen* und diese Welt zu *verändern*. Beide Anforderungen sind bei Kozlik immer wieder anzutreffen und spiegeln sich in seinen Bemühungen, „objektive“ wissenschaftliche Analyse und politische Perspektiven unter einen Hut zu bringen. Das veranlasst ihn, die wissenschaftlichen Einsichten der Österreichischen Schule über Marktprozesse zu studieren und teilweise zu akzeptieren, aber ebenso die Bedeutung von Marx zu erkennen, wenn es um die Frage der Entwicklung ökonomisch-sozialer Strukturen und Machtrelationen geht. Nur wenige Ökonomen außer Kozlik haben es verstanden, sowohl „bürgerliche“ wie marxistische Perspektiven (positiv und kritisch) zu verarbeiten und in ihren Überlegun-

gen zu berücksichtigen. Oskar Lange oder Michal Kalecki wären da zu nennen. Den Konflikt zwischen abstrahierender theoretischer Zustandsanalyse und komplexer Realität hatte Kozlik – hier John K. Galbraith verwandt – stets vor Augen, und er versuchte immer wieder Brücken zwischen den beiden zu schlagen, wobei er in einzelnen Beiträgen – von mathematischen Analysen bis zu volkstümlichen Pamphleten reichend – manchmal die eine, manchmal die andere Seite stärker hervortreten ließ. Schließlich erkannte der auf gesellschaftliche Dynamik eingestellte Kozlik die Notwendigkeit interdisziplinärer Beziehungen, insbesondere zur Soziologie, wie er dies (ähnlich wie Schumpeter) insbesondere bei Marx fand.

Die besonderen Aspekte der Kozlik'schen Perspektiven, seines Stils und seiner Methoden finden ihren deutlichsten Ausdruck in einem großen Projekt, an dem er in den letzten Jahren seines Lebens (mit Unterbrechungen) arbeitete, ohne es allerdings infolge seines frühen Todes vollenden zu können. In einem dreibändigen Werk sollten die Eigenschaften und Gesetzmäßigkeiten des zeitgenössischen Kapitalismus an Hand seines fortgeschrittensten Exemplars, nämlich den USA, abgehandelt werden. Geplant war, im ersten Band – mit dem Titel „Der Vergeudungskapitalismus. Das amerikanische Wirtschaftswunder“ – die Triebfedern und Mechanismen der Wirtschaft und des Wirtschaftswachstums zu behandeln, im zweiten Band („Volkskapitalismus. Jenseits der Wirtschaftswunder“) sollte die Verteilung von Einkommen, Vermögen und wirtschaftlicher Macht im Mittelpunkt stehen, und der dritte Band („Volksduldung“) sollte vor allem den politischen Rahmen des ökonomischen Prozesses beleuchten. Zur Zeit seines

Todes hatte Kozlik das Manuskript für den ersten Band zur Gänze und für den zweiten Band zum größten Teil fertig gestellt, während für den dritten Band erst einige größere Abschnitte ausgearbeitet waren. Dieses Material wurde dann erst einige Jahre nach seinem Tod in zwei Publikationen veröffentlicht.³ Ein Band enthält den fertig gestellten ersten Teil des Kozlik'schen Projekts und der andere einen vervollständigten zweiten Teil und die vorhandenen Bruchstücke des dritten Teils.

Rein formal und äußerlich fällt eine gewisse Parallele zu Marx's *magnum opus* „Das Kapital“ auf, ohne allerdings Umfang und Bedeutung der beiden Werke auf die gleiche Stufe zu stellen. So wie „Das Kapital“ war Kozliks Werk auf drei Bände geplant, und so wie Marx konnte Kozlik seine Arbeit nicht vollenden. Nicht nur äußerlich, sondern auch in der Form zeigt Kozliks Arbeit (gewollt oder ungeplant) eine gewisse Verwandtschaft zu Marxens „Kapital“ in der ständigen und intensiven Verknüpfung seiner theoretischen Überlegungen mit statistischem und historischem Material, sei es im Text oder in Fußnoten. Sehr in Gegensatz zum „Kapital“ zeichnet sich Kozlik allerdings durch einen äußerst lesbaren Stil aus, der es ihm ermöglichte, sein Ziel zu verfolgen, auch für „Laien“ (d. h. nicht professionelle Ökonomen) sprachlich und inhaltlich möglichst verständlich zu bleiben.

Nach dieser generellen Charakterisierung des Kozlik'schen Hauptwerks sollen nun dessen Basis so wie einige aus heutiger Sicht bemerkenswert vorausschauende Überlegungen kurz angedeutet werden. Wie bereits erwähnt, konzentriert sich Kozlik in seinen Hinweisen und Beispielen im „Vergeudungskapitalismus“ und „Volkskapita-

lismus“ auf die USA, die aber nicht als besonderes Land gesehen wird, sondern als das ausgeprägteste Beispiel des modernen Kapitalismus und seiner Zukunftstendenzen. Letzteres ist der Hauptinhalt der Untersuchung, ähnlich wie bei Marx England als das damals führende kapitalistische Land als Modell für seine generelle Analyse des Kapitalismus diente. Ziel der Untersuchung ist somit eine Analyse der Funktionsweise, der Triebkräfte und der Auswirkungen der ökonomischen Prozesse in den entwickelten kapitalistischen Staaten.

Wie bereits erwähnt, legt Kozlik seinen Überlegungen Analysen der „bürgerlichen“ *mainstream economics* (Österreichische Schule, Keynesianismus, Neoklassik) wie auch marxistische sozio-ökonomische Sichtweisen zugrunde, ohne die eine oder andere Richtung unkritisch zu übernehmen. Daraus ergibt sich ein interessantes Gemisch *sui generis*. Von der traditionellen akademischen Nationalökonomie („*mainstream economics*“) unterscheiden sich Kozliks Analysen durch eine grundlegend andere Ausgangsperspektive. Die „normale“ Wirtschaftswissenschaft geht von einem „ewigen“ ökonomischen Problem aus, einer Knappheit materieller Güter im Verhältnis zu den Bedürfnissen der Menschheit. Dies sei der bedauernswerte Zustand der Menschheit zu allen Zeiten, die *condition humaine* schlechthin. Untersuchungsgegenstand der Ökonomie ist deshalb die analytische Frage, wie die knappen Mittel in der Praxis eingesetzt werden, um die menschlichen Bedürfnisse zu befriedigen, sowie das normative Ziel, Hinweise auf möglichst wirksame ökonomische Maßnahmen zu entwickeln. Ökonomische „Effizienz“ und „Wirtschaftswachstum“ werden damit zu lei-

tenden normativen Idealen für alle Zeiten. Die kapitalistische Wirtschaft wird als eine spezifische Form dieser Problembewältigung angesehen, die ideologisch – weil wachstumsorientiert – als besonders „effizient“ und wünschenswert erscheint.

Demgegenüber geht Kozlik nicht von einem zeitlosen ökonomischen Problem der Knappheit von Gütern aus, sondern sieht den Kapitalismus als ein spezielles gegenwärtig vorherrschendes Wirtschaftssystem an, das sich historisch entwickelt hat. Für ihn steht in den hoch entwickelten Ländern nicht das Knappheitsproblem im Vordergrund – die Produktivkräfte würden ausreichen, um die wichtigsten Bedürfnisse aller Bürger zu befriedigen –, sondern das Verteilungsproblem. Die Verteilungswirkungen einer privatwirtschaftlichen, profitorientierten Ökonomie bewirken ein Nebeneinander von gesättigten Bedürfnissen und Vergeudung auf der einen Seite und von anhaltender Armut und ökonomischer Unsicherheit auf der anderen. Der Widerspruch zwischen einer Beschränkung der Nachfrage eines Teils der Bevölkerung, die ihre essenziellen Bedürfnisse nicht oder nur mangelhaft befriedigen kann, und den Wachstumserfordernissen und Wachstumszielen der kapitalistischen Wirtschaft führt zu einer Vergeudung von Mitteln durch Schaffung künstlicher Bedürfnisse und durch „unnötige“ Staatsausgaben wie übermäßige Rüstungsprojekte, Weltraumausflüge etc.⁴ Das Hauptproblem ist aus dieser Sicht nicht Knappheit schlechthin, sondern Vergeudung auf der einen Seite und Knappheit auf der anderen. Normativ tritt an die Stelle (bzw. an die Seite) von allokativer Effizienz und Wirtschaftswachstum das – im *mainstream* stiefmütterlich behandelte – Verteilungs-

problem, basierend auf humanistischen und sozialistischen Vorstellungen von sozialen Zielen (Gerechtigkeit, Chancengleichheit, Solidarität).

Dieser Unterschied in den Perspektiven verleiht (zusammen mit verschiedenen anderen ökonomischen und soziologischen Elementen) dem Kozlik'schen Portrait der kapitalistischen Wirtschaft und ihrer Zukunft begreiflicherweise andere Züge, als sie die vorherrschenden Theorien und Ideologien zeigen, wobei sich aber selbstverständlich in vielen Bezügen auch Übereinstimmungen ergeben. Auf die vielen Übereinstimmungen und Gegensätze kann hier nicht generell eingegangen werden. Vielmehr soll an Hand einiger Beispiele gezeigt werden, wie sehr Kozlik schon damals auf Grund seiner sozio-ökonomischen Sichtweise manche heutige Tendenzen besser und entscheidender erkennen konnte als der Großteil der gängigen Theorie.

Dabei ist zu bedenken, dass Kozliks Werke fast vor einem halben Jahrhundert geschrieben wurden, in den frühen sechziger Jahren, also in der Frühphase der „goldenen“ Nachkriegsperiode mit ihren hohen Wachstums- und Beschäftigungsraten. Es war eine Periode, in der die vorherrschende Stimmung den „neuen“ Kapitalismus in einem ziemlich euphorischen Licht sah. Vollbeschäftigung schien für alle Zeiten gesichert zu sein. „Is the Business Cycle Obsolete?“ lautete der Titel einer großen internationalen Tagung in London,⁵ der Marsch in den Wohlfahrtsstaat war eine weit verbreitete Vision. „Viele Volkswirtschaftler tun so, als ob es keine Krise mehr geben könne“ (VK 191), stellte Kozlik damals richtigerweise fest. Seine polit-ökonomische Interpretation der damaligen Situation und Veränderungen veranlassten ihn, diesen Optimismus in Frage zu stellen,

teils weil er das Fortbestehen der Verteilungs- und Absatzprobleme des „alten“ Kapitalismus nicht unterschätzte, teils weil er neue störende Tendenzen im Entstehen sah, die damals kaum beachtet wurden, heute aber weit über Amerika hinaus deutlich in Erscheinung getreten sind.

Diese neuen Faktoren betreffen wirtschaftliche und politische Elemente, die erst nach Kozliks Zeiten voll virulent geworden sind und die sowohl die Wirtschaftsstruktur wie die Wirtschaftspolitik betreffen. In Bezug auf die Wirtschaftsstruktur betonte Kozlik die Tendenz zu einer wachsenden Herausbildung von Mammutkonzernen durch Ausweitungen und Fusionen. „Über die Großunternehmen erheben sich die Größtunternehmen, die dauernd ihre Stellung festigen.“ (VK 95) Diese können ihren Einfluss ausweiten und erlangen immer mehr Macht auf den Märkten und in der Politik. Ihre Marktmacht untergräbt die alte Preiskonkurrenz der Kleinbetriebe und setzt an deren Stelle die Werbung, deren Ziel es ist, nebst der Anpreisung der eigenen Erzeugnisse auch die Konsumenten für diese Erzeugnisse zu „produzieren“.

Parallel zu dieser Struktur- und Machtverschiebung zu den Großkonzernen ortete Kozlik bereits die wachsende Bedeutung und den wachsenden Einfluss des Finanzkapitals mit seinen speziellen Interessen bezüglich Sicherheit und Vermehrung des Geldkapitals. Dies spiegelt sich sowohl in der wachsenden Bedeutung verschiedener Institutionen, wie z. B. der steuersparenden Stiftungen, denen Kozlik einen breiten Platz einräumt, wie auch und vor allem im wachsenden Einfluss und Prestige der Börse und der Spekulation. Mit typisch Kozlik'scher Ironie heißt es (lange bevor vom Kasinokapitalismus die Rede war!): „Ein Spekulant

und Makler ist nicht nur ein ebenso nützliches Glied der Menschheit wie ein Arbeiter und Angestellter, sondern außerdem mehr geachtet. Er ist ein durch höheres Einkommen ausgezeichnetes Glied. Spielen im Kasino erscheint als Laster. Spielen an der Börse ist ehrbar, gesellschaftlich angesehen und angeblich nützlich.“ (Vergeudungskapitalismus – von nun an VG – S. 215)

Diese neuen Entwicklungen, gekoppelt mit den fortbestehenden alten Störungsanfälligkeiten des kapitalistischen Systems (dessen Wachstumsdynamik Kozlik durchaus anerkennt und auch in eine „bessere“ Welt hinüberretten will), veranlassten Kozlik, die euphorischen Kapitalismusprognosen bezüglich Stabilität und Fortbestand der relativ günstigen Entwicklungen der Nachkriegsperiode in Zweifel zu ziehen, und zwar sowohl auf internationaler wie auf nationaler Ebene. So schrieb er zu einer Zeit, als das Bretton-Woods-System fester Wechselkurse als eine Jahrhundertlösung eines internationalen Stabilitätsprogramms galt: „Solange die Wirtschaft in den großen kapitalistischen Ländern in Gang bleibt, wird sich das kunstvolle internationale Gebäude bewähren. Wenn es aber zu wirtschaftlichen Erschütterungen kommen wird, ... dann kann das internationale Währungsgebäude zusammenfallen.“ (VG 278) Ungefähr zehn Jahre nach Niederschrift dieser Passage trat das Ereignis ein.

Auf nationaler und internationaler Ebene stand (und steht) die Frage im Vordergrund, ob innerhalb des kapitalistischen Systems Wachstumsschwierigkeiten, Rückschläge und Arbeitslosigkeit größeren Ausmaßes verhindert werden können. Kozlik verneint nicht, dass die keynesianische Theoriediskussion sowie Roosevelts New Deal

und Erfahrungen der Nachkriegszeit prinzipielle Möglichkeiten aufzeigen, dass mit Hilfe der Wirtschaftspolitik die Krisentendenzen im Kapitalismus gemildert werden können. Staatliche Maßnahmen können die verteilungsmäßig bedingte Nachfrageschwäche des privaten Konsums und der privaten Investitionen zum Teil kompensieren. Das geschehe auch bis zu einem gewissen Grad durch öffentliche Nachfrage, allerdings vielfach in Form von Vergeudung, wie zum Beispiel unnötig hohe Rüstungsausgaben und die „Welt-raumtrottere“ (wie Kozlik es nennt).⁶

An die Stelle solcher Vergeudung könnten allerdings auch sinnvolle Sozial- und Bildungsausgaben treten, wenn sie sich gegen den Druck der mächtigen Rüstungskonzerne und deren Zulieferer durchsetzen können. Die Ideen und Tendenzen zum „Wohlfahrtsstaat“, wie sie damals im Theoriebereich vor allem durch Beveridge in England und durch Myrdal in Schweden entwickelt worden waren und in mehreren Staaten zum Teil in die Praxis umgesetzt wurden, sieht Kozlik als einen halben Schritt in Richtung einer bedürfnisorientierten Politik an, wie sie auch der Sozialismus anstrebt. Er ist sich aber angesichts der tatsächlich existierenden sozio-ökonomischen Machtstrukturen der Fragilität solcher krisenmildernden und wohlfahrtsstaatlichen Tendenzen voll bewusst. „Es ist sehr fraglich“, schreibt er, als ob er die vergeblichen Versuche Clintons, die Gesundheitspolitik auszuweiten, vorausgeahnt hätte, „ob das amerikanische Bundesparlament oder gar die Staatsparlamente und Gemeindevertretungen den für die Erhaltung der Vollbeschäftigung erforderlichen riesigen Ausgaben für friedliche Bedürfnisse der Gesellschaft zustimmen würden.“ (VG 315) Im Gegenteil: Zu be-

fürchten sei eher, dass eine Vollbeschäftigungspolitik und die damit verbundene Ausweitung der Staatstätigkeit an politischen Widerständen scheitern könnte. Nahezu zwanzig Jahre vor Thatcher und Reagan und der nachfolgenden generellen neoliberalen Wende schrieb Kozlik in Zusammenhang mit dem (beschäftigungspolitisch relevanten) Staatsschuldenproblem die folgenden fast prophetisch klingenden Worte: „Das allgemeine Vorurteil gegen Staatsschulden macht neue Anleihen aus politischen Gründen unmöglich ... Der Widerstand gegen Staatsschulden stammt aus der Irreführung des Volkes über den Zweck und die Wirkung der Staatsausgaben, aus der Doppelzüngigkeit der Wirtschaftspolitik und aus der Angst, in eine Staatswirtschaft, die man für Sozialismus hält, abzugleiten ... [Engstirnige Interessen der Unternehmer] ziehen es vor, in den hohen Löhnen und den Gewerkschaften den Sündenbock für die Schwierigkeiten der kapitalistischen Wirtschaft und in der Zertrümmerung oder Entmachtung der Gewerkschaften das Mittel zur Erweiterung der wirtschaftlichen Erzeugung und der Erhöhung ihrer Profite zu suchen.“ (VK 229)

Die beiden Bände Kozliks enthalten selbstverständlich viel mehr als die paar Andeutungen, die hier gemacht wurden und die vor allem seine spezifischen sozio-ökonomischen Überlegungen illustrieren sollen. Sie ermöglichen es ihm, häufig zu realistischen Sichtweisen zu gelangen als dogmatische neoklassische oder dogmatische neomarxistische Ökonomen. Selbstverständlich ist auch Kozlik in manchen seiner Analysen und Interpretationen angreifbar, und manches würde er aus heutiger Sicht sicher anders beurteilen oder anders gewichten. Er war sich der Möglichkeit des Irrtums

und insbesondere der Probleme der Unsicherheit der Zukunft voll bewusst⁷ und hütete sich, eine bestimmte – optimistische oder pessimistische – Zukunft vorherzusagen, ohne allerdings seine Wertvorstellungen und seine Hoffnungen auf eine bessere Welt zu verbergen. Nach wie vor bleiben seine Bücher aktuell und lesenswert.

Literatur

- Bronfenbrenner, Martin, *Is the Business Cycle Obsolete?* (New York, London 1969).
- Fritzl, Gottfried, Adolf Kozlik – Rebelle mit Humor. Leben und Werk eines sozialistischen Ökonomen (=Dissertation, Universität Wien, Wien 2001).
- Lakenbacher, Ernst, Adolf Kozlik, in: *Arbeit und Wirtschaft* 18/12 (1964) 30.
- März, Eduard, In memoriam Adolf Kozlik, in: März, Eduard, *Österreichische Wirtschaft zwischen Ost und West. Eine sozialistische Analyse* (Wien 1965) 233-35.
- Rothschild, Kurt W., Adolf Kozlik, 1912-1964, in: *Zeitschrift für Nationalökonomie* 25/1-2 (1965) 1-2.
- Rothschild, Kurt W., Adolf Kozlik, in: Hagemann, Harald; Krohn, Claus-Dieter (Hrsg.), *Biographisches Handbuch der deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Emigration nach 1933* (München 1999) 334-35.
- Simon, Josef, *Augenzeuge* (Wien 1979).

Anmerkungen

¹ Unter der spärlichen Literatur über Kozlik ist vor allem die außerordentlich gründlich recherchierte Biographie von Fritzl (2001) zu nennen, die ein plastisches Bild des unruhigen Lebenswegs von Kozlik liefert. Sehr lebendige Erinnerungen an Kozlik enthält die Autobiographie seines Freundes Josef Simon (1979). Kürzere Hin-

weise auf Kozlik und sein Werk findet man in den Nachrufen von März (1965), Rothschild (1965) und Lakenbacher (1964) sowie in Rothschild (1999).

² Simon (1979) 143, 150/51.

³ Kozlik (1966, 1968).

⁴ In einer sozialistischen Gesellschaft wäre „das Ziel der Wirtschaft die Befriedigung aller Bedürfnisse, nicht die Schaffung unbefriedigter Bedürfnisse“ (Volkskapitalismus – von nun an VK – S. 186). Wie sehr der zweite Weg – die Schaffung unbefriedigter Bedürfnisse – seit Kozliks Publikation an Bedeutung gewonnen hat, lässt sich an der überproportionalen Entwicklung von Werbung und Marketing in den seither verstrichenen Dezennien erkennen. Kozlik anerkennt zwar, dass die Beschäftigung durch „Vergeudung“ erhöht werden kann; für ihn ist aber Vollbeschäftigung zwar (in Übereinstimmung mit Keynesianern und Wohlfahrtsstaatsplänen) ein sozial wünschenswertes Ziel, aber er postuliert (wie es auch Joan Robinson tat), dass die wünschenswerten Ziele Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum bezüglich ihres Inhalts und ihrer Wirkungen hinterfragt werden sollten.

⁵ Bronfenbrenner (1969).

⁶ „Danken wir Gott, dass er in weiser Voraussicht den Mond geschaffen hat, damit wir unsere Überzeugung in der Fahrt zu ihm verpulvern können, so wie wir seine Vorsehung bewundern, uns mit Ohren versehen zu haben, damit unsere Augen gläser an ihnen Halt finden“ (VG 411).

⁷ Was vollkommene Voraussicht, die in manchen gängigen Theorien angenommen wird, wirklich bedeuten würde, illustriert Kozlik auf folgende Weise: „Zwei fast vollkommene Schachspieler saßen mehrere Stunden in Schweigen vor einem unberührten Schachbrett. Jeder berechnete seine Züge und die Gegenzüge des anderen voraus. Schließlich stand einer auf und sagte: ‚Ich habe verloren. Spielen wir eine andere Partie‘, weil er die Züge und Gegenzüge bis zum Ende durchgedacht hat.“ (VK 389, Fußnote)

LexisNexis™
ARD Orac

Bestellen Sie jetzt: Tel: (01) 534 52-0
Fax: (01) 534 52-141, mail: bestellung@lexisnexis.at
Unsere Buchhandlung: Riemergasse 1, 1010 Wien



www.lexisnexis.at

Schöngrundner

Die Altersteilzeit

Ein Ratgeber für die Praxis –
ARD-Praxishandbuch



Wien 2004, 136 Seiten
Preis € 25,-
Best.-Nr. 98.04.01
ISBN 3-7007-2756-9

Im Rahmen der Pensionsreform wurde durch das Budgetheftgesetz 2003 auch die Altersteilzeit geändert. Altersteilzeitvereinbarungen sind Vorruhestandsmodelle, die einen erleichterten Übergang in die Pension schaffen. Das Praxishandbuch bietet jedem Arbeitgeber kurz und übersichtlich mit Zusammenfassungen und Checklisten einen Ratgeber in Altersteilzeitfragen. Die komplizierte Pensionsstichtagsregelung und die Übergangsbestimmungen sind leicht verständlich mit Tabellen und Beispielen für den Anwender zugeschnitten. Das Werk soll vor allem Lohnbüros, Steuerberatern, Personalverantwortlichen, den Berufs- und Interessenvertretern sowie allen Arbeitgebern und älteren Arbeitnehmern als Arbeitsbehelf dienen.

Mag. Alexandra Schöngrundner ist seit mehreren Jahren als Juristin und Redakteurin für die Zeitschrift ARD-Betriebsdienst tätig.

Ihr Verlag für Steuern, Recht und Wirtschaft

BÜCHER

Globalisierung

Rezension von: Ulrich Beck, *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 2002, 473 S.;

Claus Leggewie, *Die Globalisierung und ihre Gegner*, C. H. Beck, München 2003, 206 S.;

Roland Robertson, Kathleen E. White (Hrsg.), *Globalization: Critical Concepts in Sociology*, Routledge, London 2003, 6 Bände, ca. 2.700 S.;

Bernd Senf, *Die blinden Flecken der Ökonomie: Wirtschaftstheorien in der Krise*, Deutscher Taschenbuch-Verlag, München 2002, 304 S.;

George Soros, *Der Globalisierungs-Report*, Alexander Fest, Berlin 2002, 201 S.;

Joseph Stiglitz, *Die Schatten der Globalisierung*, Siedler, Berlin 2002, 304 S.

Im Folgenden sollen einige neuere Beiträge zur Globalisierungsdiskussion vorgestellt werden.

Leggewies Buch richtet sich an das allgemein interessierte Publikum. Seine Perspektive ist moderat reformistisch, es gelte, nicht Sand ins Getriebe zu streuen, sondern alternative Pfade der Globalisierung zu erkunden, auch da selbst strengste Kritiker der Weltgesellschaft ihr etwa durch den Gebrauch des Internet unverbrüchlich angehörten. Als ihre Charakteristika gelten ihm die auch fast der soziologischen Mehrheitsmeinung entsprechenden Eigenschaften der Entgrenzung (Infragestellung des Nationalstaates als oberster Analyseinheit), Glokalisierung (Zusammenspiel lokaler und globaler Faktoren) und Hybridität (kulturelle Misch- und Zwittergebilde). Zwar thematisiert der Verfasser, der insgesamt einen eher assoziativ-feuilletonistischen Schreibstil pflegt, auch die Nachteile dieser Entwicklungen (z. B. Armut und ungleiche Verteilung), dennoch hebt er nachhaltig die Vorteile des entstehenden weltweiten Kommunikationsraumes mit neuen Freiheits- und Gleichheitsgewinnen hervor.

Deskriptiv zutreffend ist seine Typologisierung der Globalisierungskritiker (Protektionisten, Kritik der Straße, Insiderkritiker, Linksintellektuelle, Religiöse, Kritiker von rechts). Lose verbunden werden Namen, Organisationen und ihre Grundgedanken, einschließlich wesentlicher NGOs und Debatten, z. B. um die WTO, abgehandelt. Eine andere Globalisierung scheint dem Verfasser möglich, allerdings werde diese weder durch eine Autoevolution noch eine antikapitalistische Revolution befördert, wichtig sei vielmehr die Zustimmung der diversen Eliten zu einer planetarischen, vage als offene Gesellschaft bezeichneten Zukunft. So vermisst man zu guter Letzt neben der elementaren Einführung etwas das Herausreten des Autors aus dem Fluss der Sätze und Gedanken und die andeutungsweise Formulierung konzeptueller und umsetzbarer Verbesserungsvorschläge.

Auch der omnipräsente Vielschreiber U. Beck legt einen weiteren Beitrag zur Globalisierungsdebatte vor. Mit furioser Geste wird gleich auf der ersten Seite das Aufkommen des Rechtspopulismus als Reaktion auf das Fehlen jeglicher po-

litischen Perspektive angesichts einer entgrenzten Welt gedeutet. Wer angesichts einer Reproduktionsrate von 1,3% behaupte, die Rente sei sicher, verhöhne die Menschen. „Wir Europäer tun so, als gäbe es nach wie vor Deutschland, Frankreich ... Aber es gibt sie längst nicht mehr, weil die abgeschlossenen national-staatlichen Machtbehälter und gegeneinander sich abgrenzende Gesellschaftseinheiten spätestens mit der Einführung des Euro irreal wurden“ (S. 7). Beck pflegt zu Beginn des Buches eine Art alarmistischen Soziopop (Soziologenpopulismus). Seine Irrealitätsthese erscheint deutlich übertrieben. Er unterstellt einer dummen Öffentlichkeit, den tumben Politikern und den „Nationalsoziologen“ (S. 59), die Zeichen der globalen Zeit nicht zu erkennen und weiterhin im Nationaljargon zu denken und zu handeln. Der Leser fragt sich, ob hier nicht eine Strohfrau aufgebaut wird.

Beck fordert, dass an die Stelle des Beschwörens alter Sicherheiten eine transnationale Weltinnenpolitik im Rahmen eines Meta-Machtspiels treten müsse. Beck würfelt bunt aus der Diskussion bekannte Mosaiksteine zur Beschreibung des völlig Neuen zusammen: zunehmende Verflechtungen, Netzwerke, Kosmopolitismus, weltweit operierendes Kapital, Doppelpässe, Dauermobilität. Natürlich kommt auch seine Risikoschiene (Klimawechsel usw.) zum Zuge, ferner das mit dem Logo „neue kritische Theorie“ ausgestaffierte Anliegen, dass sozialer und ökonomischer Gerechtigkeit auch gegen die Gesetze des Weltmarktes zum Durchbruch zu verhelfen sei (S. 54ff.). Die drei Organisationen im neuen Metaspiel, Staaten, weltwirtschaftliche Akteure und die globale Zivilgesellschaft, sind eher Altbekannte. Beck türmt in den folgenden Hunderten von Seiten alle möglichen Namen und Begriffe auf: Polanyi, das Damespiel (die nationale Dame-Spielordnung, S. 41), Plessner usw.

Eine klare Beschreibung der zweiten großen Transformation bleibt aus, statt dessen werden unzählige Fragen aneinander gereiht, alles als sehr komplex und zunächst undurchsichtig entschlüsselt, um dennoch neben mehr oder weniger spaßigen Begriffseinfällen (Terroristennetzwerke als Gewalt-NGOs, S. 33) und philosophische Tiefe vortäuschenden Sentenzen (die Spieler sind nicht, sie werden zu Spielern gemacht, S. 38) mit apodiktischen Ausreißern zu überraschen: „Die Konsumgesellschaft ist die real existierende Weltgesellschaft“ (S. 28), die Zivilgesellschaft „ergreift die Macht“ (S. 30). Bei der Deskription verliert sich der Autor in altbekannte Allgemeinheiten („Die Meta-Macht der Weltwirtschaft gegenüber den Nationalstaaten beruht auf der Exit-Option“, S. 99) oder Nichtssagendem (die Nationalstaaten verlieren alte und gewinnen neue Bedeutungen, S. 184). Normativ belässt er es bei einem Sowohl-als-auch: Der grenzenlose Kapitalismus ist beides, „chronisch steuerflüchtig und eine Schule des Kosmopolitismus“ (S. 111).

Der Autor assoziiert recht frei vor sich hin, selbst ein eventuell essayistisch gedachter Beitrag erfordert aber einen gewissen roten Faden. Empirie und die gesellschaftlichen Diskussionen, etwa um das Problem der Steuerflucht, tangieren Beck nicht. Die unendliche Leichtigkeit des Schreibens greift auch auf die wenigen, meist am Anfang von Abschnitten schnell erledigten Literaturverweise über: J. Stiglitz wird mal richtig (S. 185), zumeist und im Literaturverzeichnis aber falsch geschrieben (Stieglitz). Halbwegs interessant sind erstaunlicherweise seine Ausführungen zu den weltwirtschaftlichen Kapitalstrategien (S. 193ff.). Ansonsten fin-

det sich wenig Erhellendes, vor allem keine interessante Idee oder Interpretation. Auch scheint es zwischen Nationalstaat und der Weltebene für Beck keine intermediäre Ebene von Regionalzusammenschlüssen wie der EU (siehe aber die Kurzbemerkungen auf den S. 39 und 156) zu geben.

Becks Buch ist daher nur auf einer Metaebene interessant. Es belegt, dass die Globalisierung (auch) Menschen (die über sie nachdenken) überfordern und desorientieren kann. Wer als Weltsoziologie ständig unterwegs ist, z. B. um wichtige Menschen rund um den Globus zu treffen (S. 17-18) und alles erklären will, dem setzt der geringe Sauerstoffgehalt über den Wolken zu. Hektik, Übertreibungen, Orientierungs- und offenkundige analytische Ratlosigkeit scheinen ein Nebenprodukt der Globalisierung zu sein, das ihre viel gepriesene Reflexivität einholt. Bei Leggewie, der selbst ständig unterwegs ist, findet sich der nette Satz, es „stehen der Virtualisierung des Raums und der Synchronisierung der Zeiterfahrung die elementare Körperlichkeit des Menschen und eine ganze Reihe von Globalisierungspathologien entgegen“ (2003, S. 36). Bedarf der Mensch vielleicht des Schutzes vor den Kräften der Globalisierung, etwa in Form einer bewussten Entschleunigung (Abschalten des Handy, max. zwei Interkontinentalflüge und Sonderforschungsprojekte im Jahr usw.)? Beim Versuch, den Beschleunigungen der Globalisierung durch den eigenen Lebensstil Paroli zu bieten, können wohl auch Wissenschaftler wie Beck und Leggewie nur verlieren, indem sie sich selbst durch den ansonsten von ihnen so schön beschriebenen akzelerierenden *ratrace* bis an den Rand der Erschöpfung treiben lassen, eine Tendenz, die schon Goethe 1825 als *veloziferisch* (*Velocitas* = die Eile, *Luzifer* = der Teufel) kennzeichnete (siehe hierzu das jüngst im Insel-Verlag erschienene Buch *Alles veloziferisch oder Goethes Entdeckung der Langsamkeit*).

Bietet sich in der angelsächsischen soziologischen Literatur zur Globalisierung ein positiveres Bild? Robertson und White beeindrucken mit einem sechsbändigen *Reader* mit 125 zumeist bereits publizierten Aufsätzen jüngerer Datums, die fast alle erdenklichen Themengebiete erschließen: allgemeine Ansätze, internationale Beziehungen, die Nationalstaaten, die Zivilgesellschaft, Kultur und Identität, Sprache, Sport, *Gender*, Religion, Gesundheit und Natur. Um es vorwegzunehmen: Das auf mehr als 2.500 Seiten Zusammengetragene enttäuscht doch ein wenig. Oft sind die genaueren Fragestellungen nicht leicht erkennbar, es wird sehr assoziativ und abstrakt argumentiert, und oft fehlt es einfach an kreativen Ideen oder Einsichten. An ihre Stelle tritt ein Sich-Abarbeiten an bekannten Konzepten von Beck, Giddens oder anderen, eingebettet in ein dichtes Netz von Sprachspielen mit recht abstrakten Begriffen (Akteure, Netzwerke, Strukturen usw.). Etwas befremdlich wirkt auch, dass Robertson selbst recht häufig zu Wort kommt und sich sehr viele Beiträge nachdrücklich auf den Herausgeber beziehen, sodass man fast vermutet, diese Tatsache sei ein Auswahlkriterium gewesen.

Gewisse Leitüberlegungen treten in vielen Beiträgen auf: Die soziologischen Klassiker dachten im zu überwindenden Nationalstaatskonzept, die Dimensionen des Kulturellen, Sozialen, Politischen und Kulturellen sind relativ selbstständig, die Herausbildung einer unifizierten Weltkultur oder ähnlichem ist sehr fraglich, die Interrelationen nehmen aber überall zu, ein globales Bewusstsein formt sich, die Zeit-Raum-Kompression schreitet voran, usw. „To sum up, globalization can

be defined simply as the widening, deepening and speeding up of processes of world-wide connectivity" (Nr. 14, McGrew, S. 331).

Natürlich bleibt genügend Raum für Divergenzen. Im erfrischend klar geschriebenen Beitrag (Nr. 6) von Beyer werden vier Ansätze unterschieden: 1.) I. Wallersteins Weltsystemansatz, nach dem sich seit dem 16. Jahrhundert ein weltweites ökonomisches Zentrum, eine Semiperipherie und eine Peripherie herausbildeten, eine marxistisch inspirierte Variante der Dependenzthese, die den Rezensenten nicht zu überzeugen vermag, die aber in der Diskussion um die Globalisierung eine gewisse Rolle spielt. 2.) Der Ansatz J. Meyers mit der These eines funktional von der Ökonomie unabhängigen Weltpolitiksystems. Nach Meyer orientiert sich Politik heute anhand eines Systems weltweit (zumindest implizit) anerkannter Normen (Menschenrechte, ökonomischer Fortschritt usw.).

3.) Der Ansatz R. Robertsons, der im Unterschied zu Meyer verschiedene *images* der (nationalen) Selbstverortung annimmt, die zwischen den zwei Polen der Gemeinschaft (abgrenzende Schließung oder die Gemeinschaft des *global village*) oder der Gesellschaft (offene Nationalgesellschaften mit Eigeninteressen oder die zu schaffende Weltpolitikordnung) aufgespannt sind.

Da es kein einheitliches weltweites Identifikationsbild gäbe, müssten Länder oder Regionen im Bewusstsein des globalen Zusammenhangs jeweils eigene Deutungsbilder entwickeln. Eine basale Relativierung aller Überzeugungen und Selbstdeutungen komme ferner zustande, weil in den Referenzsystemen erstens nationaler Gesellschaften vs. dem globalen System der Gesellschaften und zweitens der Ebene des Individuums vs. derjenigen, die er als *mankind* umschreibt, gedacht werden kann. Alle vier Ebenen relativieren sich wechselseitig. Die zunehmend als eine empfundene soziale Welt führt somit nicht zur Uniformierung, sondern zur konfliktuellen Pluralisierung möglicher Weltbezüge. 4.) N. Luhmanns Ansatz mit der Ablösung der stratifizierten durch die funktionelle Differenzierung, der Übergang des normativen auf den kognitiven Typus usw. Der Autor vergleicht die Ansätze und stellt ihre Stärken und Schwächen heraus.

In vielen Beiträgen schwingt die Ablehnung des „alarmist view of the threat of global cultural homogenization“ (Nr. 8, Hannerz, S. 227), etwa in Form der Thesen der Amerikanisierung oder Kommodifizierung, stark mit, was mit Robertsons eigenem Blickwinkel zu tun haben mag. Es handele sich vielmehr um „a complex, overlapping, disjunctive order“ (Nr. 10, Appadurai, S. 252). Gerne gebraucht wird in diesem Zusammenhang der Begriff der Hybridisierung und Kreolisierung (Nr. 11, Pieterse), oft kombiniert mit Thesen der Postmoderne (Lyotard: Verlust der Metadeutungen). Im Unterschied zu globalisierungsskeptischen Vermutungen einer imperialistischen Überformung durch eine *corporate culture* (N. Klein) wird hier etwas Entwarnung gegeben, die Welt strebt, wenn schon, dann eher auf ein munteres global-urbanes interkulturelles Festival hin. Selbst McDonald's unterliege lokaler Bedeutungsunterschiede (Nr. 69, Bd. 4, Watson, s. a. Nr. 70, Buell).

In der Minderheit befindet sich in der Soziologie insgesamt und nicht nur in diesem Band, eine Position, die besagt, dass „contemporary globalization ... combine[s] the overpowering and unprecedented hegemony of the USA and the Washington Consensus with the classical effects of laissez-faire capitalism writ large: homogenizing westernization, social and cultural destruction, global exploitation and Darwinism“ (Nr. 33, Patomäki, S. 293; die Beiträge 67 und 68 in Bd. 4 von

Tomlinson über Kulturimperialismus gehen ebenfalls in diese Richtung). Abgelehnt wird ebenso weitgehend Baudrillards These der obszönen Kultur. Sie beinhaltet: „The close up universe of the television screen, newspaper, and magazine has abolished the prospects for critical reflection, as subjects are reduced to terminals of a bland, fast moving culture. The global village replaces a hierarchical national culture with one that is depthless, kitsch, and placeless“ (Nr. 46, Stevenson, S. 175).

Band zwei über Nationalstaaten und Internationales lässt sich wenig Neues entnehmen, die Nationalstaaten verlören an Bedeutung, aber Gegentendenzen gebe es eben auch. Interessant sind die Fallstudien zur Internationalisierung des Verbrechens am Beispiel Macaus (Nr. 22, Linter) und zur staatlichen Monopolisierung der legitimen Mittel der Bewegung (Personalausweis, Grenzkontrollen usw., Nr. 23, Torpey). Der Ökonom J. Sachs beschreibt kurz und bündig das Globalisierungsphänomen (Nr. 29), Rodrik (Nr. 30) weist auf das Problem der inter-sozietaalen Desintegrationseffekte hin. Patomäki (Nr. 33) diskutiert die Tobin-Steuer. Sein Beitrag belegt ein gewisses allgemeines Manko vieler Beiträge: Er diskutiert nicht die wirklichen (Detail)Probleme ihrer Implementierung und ignoriert souverän die Fachliteratur, bringt es aber statt dessen fertig, die Steuer auf einer Seite mit Zitaten von Horkheimer, Bhaskar, Castells, Derrida, Weber und Giddens in Verbindung zu bringen (S. 296-297).

Interessant ist die Grundidee von Boden in Band drei (Nr. 41), dass trotz aller Virtualisierung der Handel in den Finanzzentren wesentlich durch ortsgebundene *face-to-face*-Interaktionen bestimmt wird. Leider wird diese auch in der ökonomischen Literatur (*behavioral finance*) anzutreffende Vermutung nicht mit interessanten Beobachtungen oder Überlegungen ausgefüllt. Phänomenologisch ganz aufschlussreich sind Stevensons (Nr. 46) Überlegungen zum Entstehen einer globalen kosmopolitischen Kultur und eines übergreifenden Konzepts von *citizenship*. In einigen Beiträgen wird die Herausbildung einer globalen Zivilgesellschaft, ablesbar etwa an transnationalen (I)NGOs, beschrieben, empirisch erfasst und mit Hoffnungen verknüpft. „Our analysis depicts INGOs as embodiments of universalism, individualism, rational voluntaristic authority, progress, and world citizenship“ (Nr. 64, Boli und Thomas, S. 32).

Beachtenswert ist der Beitrag von Dean (Nr. 52), der neben dem freundschaftlichen und kommunikativen (Habermas) Salon der Öffentlichkeit den Cybersalon (Internetchat usw.) und seine Eigenschaften abhebt, in dem Konversationen u. a. nicht mehr auf Authentizität, Wahrheit und Konsens ausgerichtet sind.

In Band fünf fällt der Beitrag von Merquior (Nr. 84) auf, der unterschiedliche kulturelle Selbstbilder Lateinamerikas entfaltet. Beyer (Nr. 85) versucht zu belegen, dass Globalisierung nicht zwangsläufig auf Religion als Privatangelegenheit hinausläuft, sondern auch fruchtbaren Boden für ihren erneuten öffentlichen Einfluss bietet. Casanova (Nr. 87) zeichnet den Weg der katholischen Kirche als einer der ersten Organisationen nach, die heute eine wirklich transnationale globale Identität besitzt.

Angesichts der eher zunehmenden globalen Umweltgefährdungen enttäuscht der Teil über Natur. Gut gemeinte kritische Bemerkungen geraten eher platt (s. etwa Nr. 90 von Marshall über die behauptete zwangsläufige Verbindung zwischen allgemeiner Deregulierung und Kostenexternalisierungen, S. 170). Der in

mehreren Beiträgen behauptete Zusammenhang von Kulturkonzepten und Naturwahrnehmung führt in dieser Allgemeinheit kaum weiter. Deskriptiv sehr aufschlussreich sind in Band sechs Swaans (Nr. 103) Ausführungen zu den Sprachen dieser Welt und ihrer Entwicklung, ebenso die Ausführungen von Taylor (Nr. 115) zur Hybridisierung der Musikstile und Lochers (Nr. 116) Beitrag zur Küchenkultur. Der Teil über Sport bleibt eher blass.

Die letzten vier Beiträge der Sammlung gelten der Antiglobalisierungsbewegung. Als gerade zu gemein empfand es der Rezensent, hier mit einem schwachen Beitrag von Wallerstein (Nr. 121) aus dem Jahr 1983 einzusetzen, in dem dieser vom steten Anschwellen der antisystemischen Kräfte schwadroniert und anhand der Theorie dissipativer Strukturen von Prigogine behauptet, die große wissenschaftlich-metaphysisch-ideologische Übergangsphase sei eingeleitet. Abgesehen davon, dass diese Theorie, wenn überhaupt, dann im Lager der spontanen Ordnungstheoretiker vereinnahmt wurde, entbehren Wallersteins Gedankenverbindungen jeglicher Grundlage. Venter und Swart (Nr. 123) präsentieren eine nicht besonders aufschlussreiche Periodisierung von NGOs, wobei ihre Hauptreferenzquelle originellerweise der *Canadische Security Intelligence Service* ist. Es folgt Ritzer (Nr. 124) mit einer kurzen Exposition seiner Unifizierungs- bzw. McDonaldisierungsthese. Den Abschluss bildet Falks (Nr. 125) ansprechender Artikel über die monotheistischen Religionen im Zeitalter der Globalisierung. Man mag sich allerdings fragen, warum der Beitrag nicht im Religionsteil Unterschlupf fand. Falk stellt auf sehr eindrückliche Weise die ambivalente Rolle der Religionen, einschließlich des Islam, als Mitverursacher der Moderne, aber auch als Resistenzbastion gegen sie dar. Er betont schließlich die potenzielle konstruktive Rolle der Religionen im kulturübergreifenden Dialog für eine globale Ethik und eine internationale Zivilgesellschaft. So sehr dem Rezensenten dieser Ausklang persönlich zusagt, so muss doch festgehalten werden, dass die besseren Texte der eigentlichen Globalisierungsgegner hier nicht zu Worte kamen.

Einen dogmenhistorischen Beitrag zur Globalisierungsdebatte bietet Bernd Senf, Professor an der Fachhochschule für Wirtschaft in Berlin. Der in die Tiefe und auf Details bedachte Dogmenhistoriker kann leicht an vielem mäkeln, anzuerkennen bleibt, dass es sich um die erste deutschsprachige kritische Dogmengeschichte seit Jahrzehnten handelt. Der Autor sieht die Ökonomie als neue Weltreligion, alles sei dem Markt untertan, laute ihr Credo, ein realökonomischer Trend, den die Wirtschaftswissenschaft legitimierte. „Waren es früher Armeen, mit denen andere Länder und Kontinente erobert und unterworfen wurden, so sind es inzwischen Unternehmen und Konzerne, die weltweit neue Märkte erobern [und Volkswirte,] die das Kreuz von Angebot und Nachfrage in die Welt tragen“ (S. 7 und 141).

Der Autor stellt Quesnay, Smith, Marx, die frühe Neoklassik (Menger, Jevons, Walras), den Freigeldtheoretiker Gesell, dessen Ansatz er sehr nahe steht, Keynes, Friedman und schließlich eine Auswahl kritischer Bücher zu den Gefahren der Globalisierung vor, mit deren Autoren (z. B. Forrester) er vielleicht etwas zu milde umgeht. Aufgelockert wird das Buch durch zahlreiche Abbildungen, die teils neckisch und teils erhellend wirken. Senf deutet (die Neoklassik als Antwort auf Marx, Friedman als Konterrevolutionär gegen Keynes, usw.) und kritisiert die Ansätze der ‚Marktapologeten‘, die den Marktmechanismus in einer Nirwanawelt

verklären, realökonomische Herrschaftsstrukturen und z. B. die Zerstörung von Subsistenzwirtschaften ausblenden und die bestehende Gesellschaftsstruktur als naturgegeben oder als die beste denkbare und zum Wohle aller bestehende ausgeben. Bei allen diskutierten Theoretikern werden blinde Flecken hervorgehoben, beim vom Verfasser sympathisierend und breit vorgestellten Marx'schen Ansatz wird plausibel auf ökologische, feministische, monetäre und massenpsychologische Schwachstellen hingewiesen.

Theoretisch interessant sind schließlich seine an Gesell orientierten Überlegungen zum monetären Teufelskreis (S. 168ff.): Mit Zinseszins vermehrten Geldvermögen stehe eine gleich hohe Verschuldung gegenüber, die auf stets erweiterter Stufenleiter nur bei exponentiell steigendem Wirtschaftswachstum beglichen werden könne. Aus dem Josephs-Pfennig zu Jesu Geburt ergäben sich ohne brachiale Unterbrecher wie Kriege bei 5-%iger Verzinsung heute 134 Mrd. Goldkugeln vom Gewicht der Erde. Selbst wenn die Rechnung nicht ganz stimmen sollte und er in dem diesbezüglichen kurzen Abschnitt den Beweis eines zwangsläufigen Zusammenbruchs nicht erbracht haben mag, hat er doch zumindest den Rezensenten zu kritischem Nachdenken angeregt. Sollte die globalisierungskritische Bewegung daher auf der Suche nach einer kleinen Dogmengeschichte in ihrem Sinne sein, so läge das Buch von Senf trotz der Gesell'schen Tönung nahe.

Mit Stiglitz und Soros betreten zwei Personen die Autoren Bühne, die mit der von ihnen kritisierten Globalisierung auf Augenhöhe sind. Es ist schon erstaunlich, dass ernst zu nehmende Kritik am Globalisierungsverlauf nicht aus der soziologischen Literatur stammt, sondern von Ökonomen und zentralen Akteuren im Globalisierungsprozess, die auf persönliche Erfahrungen zurückgreifen können.

Der hier nicht näher vorzustellende G. Soros legt in seinem neuen Buch einen Reformvorschlag zum internationalen Finanzsystem vor, um es stabiler und gerechter zu machen. Er versteht unter Globalisierung, was zugleich eine Deutung enthält, „den freien Kapitalverkehr und die wachsende Dominierung der Volkswirtschaft durch globale Finanzmärkte und multinationale Unternehmen“ (S. 7) und deren wachsenden Einfluss auf einzelne Volkswirtschaften in den letzten 25 Jahren. Als *major player* in einem Segment der Finanzmärkte teilt Soros somit die Bedenken der Globalisierungskritiker auf der Straße hinsichtlich des Sich-entziehens des mobilen Kapitals vor der Steuerpflicht. Er sieht ein Ungleichgewicht zwischen der Globalisierung der Wirtschaft einerseits und der Institutionalisierung politischer Einrichtungen und Vereinbarungen andererseits. Soros beschreibt kurz und unprätentiös die Schwächen der internationalen politischen und ökonomischen Koordinationsinstanzen (VN, IWF, Weltbank, WHO, IAO) hinsichtlich begrenzter finanzieller Mittel, Aufgabenstellungsasymmetrien und ungerechter Abstimmungsmodi.

Er kritisiert die „Marktfundamentalisten“, die die Allokation der Ressourcen weitestgehend dem Marktmechanismus überlassen wollen, aber hierbei die Schattenseiten übersehen (sich verbreiternde Schere zwischen Arm und Reich, Notwendigkeit eines sozialen Netzes, Ungleichgewicht zwischen öffentlichen und privaten Gütern, strukturelle Instabilität der Finanzmärkte, Standards für Gesundheit und Arbeit, Lebensmittelsicherheit usw.). Auch die Politik der US-Regierungen (siehe auch seinen längeren Exkurs zu 9/11, S. 147-176) wird ausgiebig kri-

tisiert (bspw. die Ratifizierung von nur 13 von 182 Konventionen der IAO).

Soros' Vorschlag im zweiten Kapitel, das Erfahrungen seines *Open Society Fund* einbezieht, beruht auf einem massiven Ressourcentransfer, der auch die Schwächen traditioneller Entwicklungshilfe (S. 32-35) beheben soll. Über Auslandshilfe soll die freiwillige Einhaltung internationaler Standards in den genannten Bereichen, einschließlich Rechtssicherheit, erreicht werden, es sollen positive Anreize an die Stelle von Sanktionen treten. Er diskutiert kurz die Tobin-Steuer, die er zwar selbst nicht favorisiert, aber die auch bei Derivaten erhoben werden könne. Im Unterschied zu Tobin solle sie erstrangig den unfairen Vorrang des Finanzkapitals gegenüber anderen Steuerquellen beheben (S. 75-77). Soros schlägt die Ausgabe von Sonderziehungsrechten (SZR, siehe S. 78-79), zunächst in Höhe von rund 27 Mrd. Dollar, vor. Eine solche Erhöhung ist vom IWF bereits 1997 geplant worden, allerdings von den USA nicht ratifiziert worden, und sie war nicht prinzipiell als Spende gedacht. Trittbrettfahrerverhalten sei ausgeschlossen, da die Ausgabe der SZR auf Quotenbasis nach wirtschaftlicher Stärke der Mitgliedsländer erfolgt und ihre permanente Ausgabe (auch als Spenden) bereits im Übereinkommen des IWF vorgesehen ist.

Wichtig ist ihm aber auch eine veränderte Vergabepaxis. Ein zu gründender internationaler Ausschuss unter Schirmherrschaft des IWF, aber von ihm unabhängig, besetzt mit herausragenden Persönlichkeiten, sollte über die in Frage kommenden Programme und Prioritäten (Gesundheit, Bildung, Vergabe von Kleinkrediten usw.) für Spenden entscheiden, deren konkrete Auswahl den Geberländern zu überlassen sei. Weder könnten dann die Geberländer ihre Interessen in den Vordergrund rücken, noch müssten die Regierungen der Nehmerländer als Clearingstelle (mit den üblichen Sickerverlusten) dienen.

Es folgt ein kurzes Kapitel mit marginalen Vorschlägen zur Reform der Weltbank. Im vierten Kapitel wiederholt Soros seine Kritik an den Annahmen rationaler Erwartungen und effizienter Märkte, die letztlich von den Fundamentaldaten bestimmt und zum Gleichgewicht tendieren würden. Ähnlich Stiglitz hebt er demgegenüber den reflexiven Charakter der Finanzmärkte als Besonderheit dieser Märkte hervor, da auf ihnen die Vorurteile wesentlich das Ergebnis mitbestimmen und deren hohe Volatilität bedingen. Da Meinungen und Erwartungen sich schnell ändern können, seien Finanzmärkte hochgradig instabil, sowohl, was den Kapitalzufluss in die Peripherien der Weltökonomie, als auch, was ihre momentan vorherrschende Kapitalknappheit betrifft. Es gibt keine internationale Institution, die – ähnlich der national- oder regionalpolitisch feinadjustierenden Geldpolitik – hier lenkend eingreifen würde. Da Finanzmärkte nicht zum Gleichgewicht tendieren, bedürfe es aber der sichtbaren Hand, um zu verhindern, dass sie aus dem Ruder laufen.

Die Politik des IWF sei eher kontraproduktiv, da prozyklisch. Er schlägt aber nur einige kleinere Reformen vor, wohl wissend, dass es keine Wunderlösungen gibt, da alle denkbaren Währungssysteme unvermeidliche Schwächen besäßen. Zur Zeit gehe es im Wesentlichen darum, Anreize für den Kapitalfluss in aufstrebende Märkte zu verstärken (wir lassen offen, ob dies tatsächlich seit Mitte des Jahres 2003 noch ein Problem darstellt). Zu den praktischen Vorschlägen zählt, dass die Rediskontierungsstellen der *Federal Reserve* und u. a. der EZB Schatzwechsel oder längerfristige Schuldverschreibungen ausgewählter Staaten akzeptieren,

oder sich auf Offenmarktgeschäfte einlassen (S. 135-136).

Soros hat sich viel Mühe gegeben und das Buch mit Hunderten bedeutender und interessanter Menschen diskutiert. Seinem Vorschlag eines dauerhaften Marshallplans über SZR kann jeder nicht marktfundamentalistisch Gesinnte wohl guten Gewissens zustimmen. Der von ihm vertretene Verteilungsmodus thematisiert tatsächliche Schwachstellen der heutigen Vergabep Praxis. Allerdings steht sein Vorschlag nur in einem begrenzten Zusammenhang mit der im ersten Kapitel begründeten fundamentalen Asymmetrie der Weltökonomie und fehlender politischer Begleitinstitutionen, eventuell ist er auch nur ein Tropfen auf dem heißen Stein. Seine zurückhaltenden Vorschläge zur Reform des IWF kontrastieren mit der behaupteten strukturellen Instabilität der Finanzmärkte, die doch etwas stärkere Maßnahmen wie Kapitalverkehrskontrollen oder den Vorschlag von Bandbreiten bei den Wechselkursen hätten erwarten lassen. Vielleicht schreckt dies aber zwangsläufig selbst den aufgeklärtesten Spekulanten. Soros Buch eignet sich aber neben seinem Vorschlag auch als generelle, leicht verständliche Einführung in die Problematik der Bedeutung globaler Finanzmärkte und multinationalen Unternehmen.

Nobelpreisträger Stiglitz kennt die von ihm kritisierte ökonomische Theorie des *mainstream*, ferner war er Mitglied des Sachverständigenrates von Präsident Clinton und schließlich vor der Wiederaufnahme seiner Lehrtätigkeit Chefvolkswirt der Weltbank. Sein Buch bestätigt die Globalisierung insofern, als es im Jahr 2002 selbst an abgelegeneren Orten dieser Welt unübersehbar war. Im Vorwort beschreibt er seinen Lebensweg sowie die zentralen Thesen seines als Erfahrungsbericht konzipierten Buches.

Seine Kernthese lautet, dass es „bei der Konzipierung von Politik, insbesondere beim internationalen Währungsfonds, weder auf ökonomische noch auf politische Rationalität ankommt. Entscheidungen wurden auf der Grundlage einer sonderbaren Mixtur aus Ideologie und schlechter Ökonomie gefasst, eines Dogmas, das manchmal nur hauchdünn eigene Interessen zu verschleiern schien. Wenn Krisen auftraten, verordnete der IWF überholte, ungeeignete „Standardlösungen“, ohne sich um die Auswirkungen auf die Menschen in den Ländern zu scheren, die diese Vorgaben umsetzen sollten. Nirgends sah ich Prognosen darüber, wie sich die IWF-Programme auf die Armut auswirken würden. Nirgends entdeckte ich fundierte Diskussionen und Analysen der Folgen alternativer Politikansätze. Es gab ein einziges Rezept. Alternative Meinungen waren unerwünscht. Es gab kein Forum für offene, freie Diskussionen, ja, sie wurde sogar unterbunden. Ideologische Erwägungen bestimmten die wirtschaftspolitischen Auflagen, und von den um Beistand ersuchenden Ländern erwartete man, dass sie die Vorgaben des IWF ohne Diskussion umsetzen“ (S. 12).

Das Zitat fasst die Analyse Stiglitz', die im Folgenden anhand vieler Beispiele und weltökonomisch bedeutsamer Ereignisse und Vorgänge exemplifiziert wird, konzise zusammen. Sie stimmt weitgehend mit der Kritik der Globalisierungsgegner überein und ist insofern etwas Besonderes, als man Stiglitz im Unterschied zu den meisten sonstigen Kritikern nicht vorwerfen kann, er habe von Wirtschaftstheorie keine Ahnung oder er verstehe die Entscheidungsmechanismen der genannten Institutionen nicht. Seine Aussage, die im IWF angewandte „Theorie“ beruhe auf Ideologie, simplifiziert verfälschter Ökonomie, Interessenpolitik

(siehe S. 202-203) und schlichter Borniertheit, ist alles andere als selbstverständlich. Empfehlungen, über die kein breiter Konsens bestünde, würden als gängige Lehrmeinung ausgegeben (S. 253), was abrupte Meinungswechsel in Einzelfragen wie der Dollarbindung Argentinien nicht ausschließt (S. 274). Wer eine solch kritische Meinung gegenüber dem IWF heute an deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten vertritt, wird zumeist schnell für inkompetent gehalten.

Ein interessanter Aspekt des ersten Kapitels besteht im Ausweis der ursprünglichen Aufgabenzuweisung des IWF, dessen Einrichtung auf der Einsicht basierte, dass die Marktkräfte selbst nicht ausreichend regulieren und es daher öffentlicher Institutionen wie dem IWF zwecks kollektivem Handeln auf globaler Ebene bedürfe, von dem ursprünglich auch das Gegenteil einer neoliberalen Agenda vertreten wurde. Stiglitz kritisiert, dass die Finanzierung des IWF durch die Steuerzahler der ganzen Welt erfolgt, er ihnen aber nicht rechenschaftspflichtig sei, sondern nur von den Finanzministern und Zentralbankpräsidenten überwacht werde. So erfolge eine globale Politikgestaltung durch IWF, Weltbank, WHO usw. ohne eine globale Regierung nur durch die Kontrolle der entsprechenden Minister der Länder, „die eng mit bestimmten Finanz- und Handelsinteressen verquickt sind“ (S. 36).

Im zweiten Kapitel beschreibt Stiglitz seine Erfahrungen des Umgangs des Fonds mit Äthiopien, Ereignisse, die der Nichtfachmann kaum wahrgenommen haben dürfte, was auch mit dessen „Geheimniskrämerei“ (S. 68) zusammenhängen dürfte. Stiglitz schätzt die durch kein Detailwissen des Landes getrübe, aber in Form eines neuen Kolonialherrschers vorgetragene, erzwungene und überstürzte Liberalisierung des äthiopischen Finanzmarktes und die Regel, die Ausgaben auf das Steueraufkommen zu begrenzen, als katastrophal ein. „Der Standpunkt des IWF war von einer ideologischen Anschauung – der reinen marktwirtschaftlichen Lehre – geprägt, die die besondere Lage und die akuten Probleme des Landes weitgehend oder völlig außer Betracht ließ“ (S. 51). Außer dem *Washington Consensus*, d. h. Liberalisierung, Marktöffnung und öffentliche Sparpolitik, drastische Inflationsbekämpfung sowie im Falle von Krisen drastische Zinserhöhungen, sei dem Fonds, der anscheinend in erster Linie eine Politik im Interesse der privaten Gläubiger betreibe (S. 241), nicht viel eingefallen. „Wenn man einem Papagei den Spruch „fiskalische Austerität, Privatisierung und Marktöffnung“ beigebracht hätte, dann hätte man in den achtziger und neunziger Jahren auf den Rat des IWF verzichten können“ (S. 70).

Ein zentraler Denkfehler bestehe in der Annahme eines spontanen Ordnungstheorems, demgemäß sich in kürzester Zeit Märkte für jedes Bedürfnis herausbilden. Oft sei aber der Staat vonnöten, da Märkte aus strukturellen Gründen (z. B. wegen der von Stiglitz theoretisch analysierten Informationsasymmetrien) viele Dienstleistungen nicht, zu wenig oder erst nach sehr langen Zeitfristen erbringen. Ferner moniert er, dass häufig Privatisierungen durchgezogen wurden, ohne auf die nötigen wettbewerbs- und aufsichtsrechtlichen Probleme und die erforderlichen Rechtsstrukturen und Marktinstitutionen zu achten, was zu privaten Hypermonopolen korrupter ehemaliger Staatsfunktionäre wie in Russland führte (Kapitel fünf behandelt eingehend die Frage, wer Russland „zugrunde richtete“).

Ausgeblendet werden auch die Folgen massiver Arbeitslosigkeit durch Han-

delsliberalisierung, was ohne Erwerbslosenversicherungen katastrophale Folgen zeitigen kann, da oft keine produktiven Arbeitsplätze nachwachsen. Die erfolgreichen ostasiatischen Länder, deren Krise in Kapitel vier rekapituliert wird (für Stiglitz war die dortige Liberalisierung des Kapitalverkehrs „*der wichtigste Einzelfaktor, der zu der Krise führte!*“, S. 119), hätten vorexerziert, dass eine langsame und geordnete Außenöffnung zum Erfolg führt und schließlich auch die entwickelten Industrieländer erst spät, in den 1970er Jahren, ihre Kapitalverkehrskontrollen definitiv abschafften. „Die Liberalisierung des Kapitalmarktes liefert die Entwicklungsländer auf Gedeih und Verderb den rationalen und irrationalen Launen der Investoren aus, ihrem irrationalen Überschwang und Pessimismus. Keynes war sich dieser oftmals scheinbar irrationalen Stimmungsumschwünge wohl bewusst“ (S. 121).

Besonders sich entwickelnde Länder sind außerordentlich anfällig für und durch spekulative Finanzströme in Form kurzfristiger Kredite und Kontrakte, die bei Erwartungsänderungen schnell zurückgezogen werden können. Die Kosten der Instabilitäten werden überproportional von den Armen der betroffenen Länder getragen, die auch insofern von Handelsliberalisierungen besonders betroffen sind, als ausländische Firmen oft kleinere inländische Grenzbetriebe zur Aufgabe zwingen. Ferner: „Eine Liberalisierung des Finanzmarktes ohne geeignete Aufsichtsstrukturen bewirkt mit hoher Sicherheit wirtschaftliche Instabilität – und führt möglicherweise zu höheren statt niedrigeren Zinsen, so dass für arme Bauern Saatgut und Dünger ... schier unerschwinglich werden“ (S. 106). Ein wichtiges Element eines neuen Gesellschaftsvertrags besteht im Gefühl der Menschen, dass eine gewisse Fairness hinsichtlich Gewinnen und Verlusten zwischen den sozialen Gruppen besteht.

Eine zu deutliche Asymmetrie zwischen den Gruppen verhindert den Aufbau der nicht-kontraktuellen Elemente des neuen Gesellschaftsvertrags und das Gedeihen der viel beschworenen Zivilgesellschaft. „Die Stabilisierung steht auf der Agenda, die Schaffung von Arbeitsplätzen nicht. Die Besteuerung und ihre negativen Auswirkungen stehen auf der Agenda, die Bodenreform nicht. Der IWF stellt öffentliche Kredite zur Verfügung, um die Forderungen (privater) Banken abzudecken, nicht aber, um das Bildungssystem und die gesundheitliche Versorgung zu verbessern“ (S. 102). Diese Schwerpunktwahl ist nicht naturgegeben oder Konsequenz aus einer wasserdichten Theorie, sondern Ausdruck einer normativen Prioritätenskala.

Stiglitz' wirtschaftspolitisches Credo in Kapitel neun lautet, dass ein schwacher Staat Stabilität und Wachstum genauso beeinträchtigt wie ein zu interventionistischer Staat. In vielen Fällen des Marktversagens kann die Effizienz der Märkte durch Staatseingriffe gesteigert werden, er erwähnt die Bekämpfung von Rezessionen, den Aufbau von Infrastruktur, einem sozialen Sicherungsnetz und des Bildungswesens, die Sicherung einer intakten Umwelt usw. Auf die jeweiligen Gegebenheiten von Ländern und Regionen sei unbedingt Rücksicht zu nehmen. Auch internationalen Organisationen wie dem IWF kämen hierbei wichtige Aufgaben zu, dessen *governance*-Struktur, d. h. Leitungs- und Aufsichtsstrukturen, aber tief greifender Reformen bedürfte, da sie bisher von den direkten Interessen der Wall Street und der Ideologie der Finanzwelt bestimmt wurde (S. 202-203). Etwas vage und eingeschränkt bleibt seine Forderung der Veränderung ge-

wisser Praktiken und Prozeduren des Fonds, da eine grundlegende Reform am faktischen Veto der USA scheitere. Er fordert mehr Transparenz, eventuelle Interventionen bei Währungsturbulenzen, Reformen des Konkursrechts und Moratorien, Zurückhaltung bei *bail-outs*, eine bessere Regulierung des Bankensektors, ein verbessertes Risikomanagement, den Aufbau sozialer Sicherheitsnetze und eine verbesserte Krisenreaktion, und was die Weltbank betrifft, großzügigere Finanzhilfen und Schuldenerlässe. Es fällt auf, dass der Autor die Institution, an der er selbst tätig war (Weltbank), recht ungeschoren davonkommen lässt.

Stiglitz' Ausführungen zu einer Globalisierung mit menschlichem Antlitz bleiben zwangsläufig im Rahmen dieses Buches recht allgemein. Seiner Fehlerdiagnose stimmt zumindest der Rezensent weitestgehend zu. Sie gräbt theoretisch nicht ganz tief, stellt aber wie beabsichtigt einen veritablen Erfahrungsbericht dar, der jedem sich für Globalisierungsprozesse Interessierenden als Bildungslektüre empfohlen sei. Nun ist Stiglitz in den Wissenschaftsbereich zurückgekehrt. Hoffentlich widmet er sich den angesprochenen Themen und Thesen in Neuauflagen seines Lehrbuches *Economics of the Public Sector*, dessen stromlinienförmige Grundaussagen nicht wirklich vom kritisierten Weltbild des IWF abweichen, hierdurch aber zum gut verkauften Lehrbuch und erstklassiger Einnahmequelle in den USA taugt. Bisher betreibt Stiglitz eine Art Marktsplaltung in eigener Sache: Er bedient den Lehrbuch- und den Kritikastermarkt. Wohl nicht nur aus der Sicht der Globalisierungskritiker hat der Nobelpreisträger somit eine wichtige Aufgabe noch vor sich: den Einbezug seiner Erkenntnisse in die Ausbildungslektüre junger Volkswirte, die in wenigen Jahren das Sagen und Denken nicht nur des IWF bestimmen werden. Bisher gibt es nicht ein erstklassiges Lehrbuch über den öffentlichen Sektor mit kritischem Blick (weder im deutschsprachigen noch) im angelsächsischen Raum. Eine besondere Rolle wird hierbei der Überwindung einer naiven Marktgläubigkeit zukommen, die an vielen volkswirtschaftlichen Fakultäten als allzu sichtbare Hand zu wirken scheint (S. 93-95).

Helge Peukert

Die Ökonomie des digitalen Handels

Rezension von: Michael Latzer,
Stefan W. Schmitz, *Die Ökonomie des
eCommerce. New Economy,
Digitale Ökonomie und real-
wirtschaftliche Auswirkungen*, Verlag
Metropolis,
Marburg 2002, 210 Seiten, € 24,80.

Vor allem von Seiten der Populärwissenschaften, der Medien und der Politik wird oft (euphorisch) verkündet, dass der elektronische Handel eine ähnliche Bedeutung für unser Wirtschaftsleben erlangen könnte, wie vor 200 Jahren die Industrielle Revolution. Diese Sichtweise wird stark von den technischen Möglichkeiten der neuen Kommunikationsmedien geprägt, allen voran denen des Internets. Die Transformation des Wirtschaftens in der Informationsgesellschaft und deren wohlfahrtssteigernde Gestaltung ist daher auch eine zentrale politische Zielvorstellung der Europäischen Union (EU) und findet sich im Lissabon-Prozess wieder, der ja darauf abzielt, die Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Als Messlatte hierfür gilt vor allem die US-amerikanische Wirtschaft.

Das vorliegende Buch bietet den LeserInnen in einer sehr übersichtlichen Weise eine profunde ökonomische Analyse des *eCommerce* sowie eine Evaluierung seiner realwirtschaftlichen Auswirkungen. Von besonderem Interesse ist hierbei, dass die Autoren Michael Latzer und Stefan W. Schmitz sich ausführlich damit auseinandersetzen, weit verbreitete Ansichten und zentrale Wirkungshypothesen des *eCommerce* kritisch zu überprüfen.

New Economy, digitale Ökonomie oder Internet-Ökonomie zählen zu den Schlagwörtern in der ökonomischen Debatte rund um den Begriff „*eCommerce*“. Trotzdem gibt es für diese Begriffe kaum einheitliche Definitionen. Im zweiten Abschnitt widmen sich die Autoren ausführlich diesen Begriffen, wobei sie die *New Economy* als makroökonomisches Konzept analysieren, die digitale Ökonomie hingegen als industrieökonomisches Konzept.

Die unterschiedlichen Standpunkte zu den Auswirkungen der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) aus makroökonomischer Sicht werden vor allem am Beispiel der US-Wirtschaft demonstriert. Deren Entwicklung in den 90er Jahren – hohes, ungebrochenes Wirtschaftswachstum, sinkende Arbeitslosigkeit und niedrige Inflation – führte weltweit zu einer *New Economy*-Euphorie. In der ökonomischen Diskussion herrscht(e) weitgehend Konsens darüber, dass hierfür der Anstieg des jährlichen Produktivitätswachstums (durch die erhöhten Investitionen in die IKT) seit Mitte der 90er Jahre und die gesamtwirtschaftliche Rate des technischen Fortschritts (durch den technischen Fortschritt im IKT-Sektor) von zentraler Bedeutung waren. Die Autoren hinterfragen diesen allgemeinen Konsens: Sie zeigen auf, dass die Beschleunigung des Produktivitätswachstums in den Perioden 1995 bis 1999 gegenüber 1990 bis 1995 von den Vertretern der *New Economy* überschätzt wurde. Den Großteil der Beschleunigung des Trendwachstums führen sie auf Änderungen in den amtlichen Statistiken der USA zurück (Änderung der Berechnungsmethoden der Preisindizes und Adaption des Investitionsbegriffes in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung). Von diesem Blickwinkel aus be-

trachtet, erscheint die *Performance* der US-Wirtschaft in den 90er Jahren in einem wesentlich anderen Licht, als dies von den veröffentlichten Kennzahlen suggeriert wird.

Positiv fällt bei diesem Buch auch auf, dass sich die Autoren nicht nur mit der Entwicklung der *New Economy* in den USA auseinandersetzen (wie der überwiegende Teil der Literatur), sondern auch andere Länder in die Untersuchung mit einbeziehen. Latzer und Schmitz zeigen auf, dass in Ländern wie Frankreich, Großbritannien, Kanada und der Euro-Zone das Produktivitätswachstum in der zweiten Hälfte der 90er Jahre gegenüber der ersten sinkt. Das im gleichen Zeitraum im Vergleich zu den EU-Ländern höhere Produktivitätswachstum in den USA begründen sie vor allem mit der höheren Kapitalvertiefung im IKT-Bereich und der höheren Rate des technischen Fortschrittes. Die Autoren betonen aber, dass bei der Interpretation aggregierter Daten die zum Teil große Heterogenität zwischen den einzelnen EU-Ländern und/oder den Subsektoren vernachlässigt wird. In einer tieferen Analyse zeigen sie auf, dass in einigen EU-Ländern das BIP- und das Produktivitätswachstum höher liegen als in den USA (dies gilt auch für einzelne Subsektoren). Ein pauschales Urteil, wonach die Euro-Zone wegen struktureller Defizite ein langsames Wachstum hat als die USA, ist in dieser Form nicht haltbar. Vielmehr gilt es, bei der Entwicklung ordnungspolitischer Reformkonzepte diese länder- und sektorspezifischen Unterschiede zu berücksichtigen.

Ausführlich widmet sich dieses zweite Kapitel auch der *New Economy*-Indikatoren in Deutschland.¹ Resümierend wird eine zu geringe Dynamik in den IKT-produzierenden und

-nutzenden Sektoren festgestellt. Eine Analyse, die auch auf den Nicht-IKT-Sektor in Deutschland zutrifft.

Auf Basis eines industrieökonomischen Konzeptes (das sich mit dem Zusammenhang zwischen Unternehmens- und Marktebene beschäftigt) erläutern die Autoren die Auswirkungen der digitalen Ökonomie auf die Unternehmensstrategien, Marktstrukturen und Wettbewerbspolitik. Sehr ausführlich und übersichtlich wird den LeserInnen hierbei deren zentrale Charakteristika erklärt, nämlich: Netzeffekte, wachsende Skalenerträge und positive Rückkoppelungseffekte (wenn also Netzeffekte und wachsende Skalenerträge einander verstärken) sowie weitere, für das Verständnis der digitalen Ökonomie bedeutende Konzepte, nämlich Fixkosten (insbesondere endogene versunkene Kosten), externe Effekte, Informationsasymmetrien und öffentliche Güter. Diese Charakteristika sind nicht neu, was sich aber in der digitalen Ökonomie gegenüber der traditionellen geändert hat, ist die zunehmende Bedeutung dieser Charakteristika. Sehr anschaulich wird gezeigt, mit welchen neuen Strategien die Unternehmen auf dieses digitale Umfeld reagieren und mit welchen Herausforderungen die Wettbewerbspolitik konfrontiert wird. Ausführlich beschrieben werden: *Winner-takes-it-all*-Strukturen; verstärkte Marktsegmentierungsstrategien; *Multi-Channel*-Strategien und verstärkte Unternehmenskooperationen.

Die Autoren weisen nach, dass sich die vorhandenen volkswirtschaftlichen Konzepte für die Analyse des elektronischen Handels eignen und verwerfen damit die viel diskutierte These, wonach das digitale Umfeld eine neue Nationalökonomik erfordert.

Für LeserInnen, die sich einen Über-

blick über die in der Literatur und in der öffentlichen Debatte weit verbreiteten Hypothesen zu den Auswirkungen des *eCommerce* auf die Wirtschaft verschaffen möchten, ist der dritte Abschnitt dieses Buches von besonderem Interesse: Die Autoren stellen diese Wirkungshypothesen übersichtlich dar und überprüfen diese kritisch, und zwar auf Basis ihres industrieökonomischen Konzeptes sowie einer ausführlichen Präsentation der wichtigsten theoretischen Meinungen und empirischer Studien bzw. Erhebungen. Diese umfassende und übersichtliche Darstellung verleiht diesem Abschnitt jedenfalls Lehrbuchcharakter.

Die in der Literatur diskutierten Hypothesen werden in vier Fragestellungen zusammengefasst:

1.) Ist die Wettbewerbsintensität im *eCommerce* besonders hoch? In der Literatur wird überwiegend von einer hohen Wettbewerbsintensität im elektronischen Handel ausgegangen. Begründet wird dies damit, dass auf elektronischen Marktplätzen die Markttransparenz hoch und die Transaktionskosten niedrig seien, womit sich der elektronische Handel dem idealen „vollkommenen“ Markt der Mikroökonomie annähere. Als Argumente dagegen werden unter anderem die Bedeutung von Marktsegmentierungsstrategien, *Lock in*-Effekten, asymmetrischer Information oder positiver Rückkopplungseffekte angeführt. Gegen eine hohe Wettbewerbsintensität sprechen auch die von den Autoren präsentierten empirischen Studien im Bereich des *B2C*-Handels (Untersuchungen unterschiedlicher Güterkategorien anhand der Kriterien Preisniveau und Preisstreuung).

2.) Führt *eCommerce* zur Disintermediation? In der Literatur wird davon ausgegangen, dass auf Grund sink-

ender Transaktionskosten im *eCommerce* der Zwischenhandel umgangen wird. Die Autoren zeigen auf, dass die Disintermediationshypothese in dieser generalisierenden Form weder in der Theorie noch in der Praxis haltbar ist.

3.) Führt *eCommerce* zur Deterritorialisierung und Standortunabhängigkeit. Profitieren KMU? Die mit der Virtualisierung von Marktplätzen, Unternehmen und Konsumenten oft verbundenen Wirkungshypothesen der Standortunabhängigkeit und der (erhofften) komparativen Vorteile für kleinere und mittlere Unternehmen hält einer differenzierten Analyse nicht stand.

4.) Führt *eCommerce* zu einem Beschäftigungsschub? Auch für diese, in manchen wirtschaftspolitischen Diskussionen geäußerte Prognose finden die Autoren keine empirischen Belege.

Zum Abschluss diskutieren Latzer und Schmitz die wirtschaftspolitischen Herausforderungen, insbesondere das Für und Wider staatlicher Interventionen im Falle von Marktversagen. Zur Lösung möglicher Fehlallokationen im Bereich des elektronischen Handels stellen die Autoren verschiedene Formen der Selbst- und Ko-Regulierung in den Vordergrund, Staatseingriffe bewerten sie im Hinblick auf eine Kosten-Nutzen-Analyse eher kritisch.

Die hohe Innovationsdynamik und Marktsegmentierungsstrategien im Bereich des *eCommerce* stellen jedenfalls die Wettbewerbspolitik bei der Erfassung und Beurteilung wettbewerbsrechtlich Problemfelder vor neue Herausforderungen. Aber auch die Politik kann sich den grundlegenden Veränderungen nicht entziehen – die Autoren fassen dies mit

dem Begriff der „Transformation der Staatlichkeit“ zusammen (Veränderungen der institutionellen Form, der Inhalte und der Abläufe).

Dieses Buch ist all jenen zu empfehlen, die sich nicht nur einen umfassenden Überblick über die Grundlagen der Ökonomie des elektronischen Handels verschaffen möchten, sondern auch weit verbreitete Ansichten zum Thema *eCommerce* kritisch hinterfragen wollen. Hierbei hilft die übersichtliche Gestaltung des Buches und die – auch für Nicht-Ökonomen – verständliche Darstellung wirtschaftli-

cher Zusammenhänge. Ein Buch also, das sowohl dem Studierenden als auch dem Praktiker empfohlen werden kann.

Dorothea Herzele

Anmerkung

¹ Das vorliegende Buch basiert auf einer überarbeiteten und erweiterten Fassung eines Gutachtens für den deutschen Bundestag im Rahmen des Forschungsprogramms „Europäische Informationsgesellschaft“ der Forschungsstelle für institutionellen Wandel und europäische Integration (IWE) an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

Nationalökonomie als Kapitalismustheorie

Rezension von: Werner Sombart, *Nationalökonomie als Kapitalismustheorie*. Ausgewählte Schriften, hrsg. von Alexander Ebner und Helge Peukert, Metropolis-Verlag, Marburg 2002, 464 Seiten, € 26,80;
 Joachim Zweynert, Daniel Riniker, Werner Sombart in Rußland, Metropolis-Verlag, Marburg 2004, 158 Seiten, € 22,80.

Als Hauptvertreter der dritten Generation der deutschen Historischen Schule war Sombart darauf bedacht, einer vielfach geäußerten Kritik an der Historischen Schule dadurch Rechnung zu tragen, dass er die theoretischen Grundlagen seiner Analyse des Kapitalismus explizit machte. Im Hauptwerk Sombarts, dem dreibändigen „Modernen Kapitalismus“ (1916/1927), sind den jeweiligen Abschnitten über die einzelnen Phasen der Entstehung und Entwicklung des Kapitalismus allgemein gehaltene einleitende Überlegungen vorangestellt, in denen er die theoretischen Ansätze für die anschließenden historisch-empirischen Untersuchungen darlegte. Eine solche Vorgangsweise beinhaltet das Risiko, dass die theoretischen Teile nicht in der vom Autor intendierten Weise gewürdigt werden und gegenüber den wirtschaftshistorischen Erörterungen, die naturgemäß die überwiegende Masse des Textes ausmachen, in den Hintergrund treten, nicht zuletzt auch deswegen, weil die Lektüre des Werkes häufig selektiv erfolgt, wenn Leser sich über bestimmte einzelne Aspekte der Entwicklung des Kapitalismus bzw. über Sombarts Sicht derselben informieren wollen.

Allerdings hat Sombart seine theoretischen Überlegungen auch in selbstständiger Form zusammengefasst und teils vor, teils nach dem Erscheinen des „Modernen Kapitalismus“ als gesonderte Abhandlungen veröffentlicht. Während der „Moderne Kapitalismus“ immer wieder neu aufgelegt wurde und im Buchhandel verfügbar blieb, waren die mitunter recht umfangreichen Aufsätze aber in nicht immer und überall leicht zugänglichen Zeitschriften und Sammelpublikationen gleichsam versenkt, was ihrer Bekanntheit nicht förderlich war. Es hat mehr als sechzig Jahre nach Sombarts Tod gedauert, dass eine Auswahl von zehn dieser Abhandlungen, sechs davon erschienen im heute schon legendären „Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik“ in der Zeit von 1897 bis 1911, als Buch herausgegeben worden sind.

Sombarts hauptsächliches Interesse galt zeit seines Lebens der Erkenntnis und dem Verständnis des „Kapitalismus“ als Wirtschaftssystem, wie er überhaupt als größtes Verdienst Karl Marx und sich selbst zurechnete, den Begriff des *Wirtschaftssystems* in die nationalökonomische Wissenschaft eingeführt zu haben. Sein Erklärungsansatz dafür, was ein Wirtschaftssystem konstituiert, bzw. worin sich bestimmte Wirtschaftssysteme voneinander unterscheiden, ist wesentlich umfassender als jener der Neuen Institutionenökonomie, die auf Institutionen im Hinblick ausschließlich darauf abstellt, welche Anreizwirkungen auf das Handeln von Individuen ausgeht. In zwei in der vorliegenden Sammlung enthaltenen Abhandlungen – „Die Ordnung des Wirtschaftslebens“ und „Prinzipielle Eigenart des Kapitalismus“ (beide 1925 erschienen) – legte Sombart sein Konzept des Wirtschaftssystems dar, in dem Institutio-

nen – genannt „Regelung und Organisation“ (S. 299) bzw. „Form, Ordnung“ (S. 378) eine, aber eben nur eine von drei konstitutiven Systemdimensionen bilden. Die beiden anderen sind „Geist, Wirtschaftsgesinnung“ und „Technik“, beide werden als eigenständige Bestimmungsfaktoren der Evolution gesehen, und nicht aus einer zeitlos-ewigen Disposition des Individuums zur „Nutzenmaximierung“ abgeleitet. Keinem der drei Elemente wird a priori ein Übergewicht über andere zugeschrieben. Was den Kapitalismus betrifft, schwankte Sombart in dieser Hinsicht zwischen „Form“ und „Geist“.

Vier der wieder veröffentlichten Aufsätze beschäftigen sich mit zentralen Aspekten von Sombarts Kapitalismustheorie. „Der kapitalistische Unternehmer“ (1909) arbeitet – Schumpeter vorwegnehmend – die Schlüsselrolle des Unternehmers als technischer und organisatorischer Innovator, des Eroberers neuer Bereiche und des riskierenden Händlers für die Dynamik des Wirtschaftssystems heraus. Als einer der ersten Ökonomen in Deutschland beschäftigte sich Sombart in seinem 1904 erschienenen „Versuch einer Systematik der Wirtschaftskrisen“ mit Konjunkturtheorie. Zwei Aufsätze sind der Bedeutung der Technik für die Wirtschaft und darüber hinausgehend für die anderen Lebensbereiche gewidmet. In der Abhandlung „Technik und Kultur“ (1911) kritisiert Sombart zunächst den Marx'schen Historischen Materialismus wegen seines allzu deterministischen Ansatzes, der aus der Entwicklung der Produktivkräfte, die weitgehend mit Produktionstechnologie identisch sind, die Produktionsverhältnisse und sämtliche Überbauphänomene ableitete. Die stark unterschiedlichen Wege der Anwendung oder Nichtanwendung von technischen

Erfindungen und Entwicklungen zeigen den Einfluss von Institutionen („Form“) und Geist auf die Entwicklung der Technik selbst. Gleichzeitig vermag Sombarts Resultat der Marx'schen Hypothese insofern einen modifizierten, präziseren Sinn zu geben: „In *allen* Kulturerscheinungen steckt also notwendig Sachgütertum, und darum ragt in *alle* Kulturerscheinungen notwendig Technik hinein. Das aber lässt sich von keinem anderen Elemente der Kultur aussagen.“ (S. 237)

Mit dem Werk von Karl Marx und mit der Bewegung des Sozialismus hat sich Sombart sein ganzes Leben intensiv beschäftigt. Während seine Haltung zum Sozialismus bzw. zur Sozialdemokratie von anfänglich warmer Sympathie schon vor dem Ersten Weltkrieg in schroffe Ablehnung umschlug, blieb sein wissenschaftliches Werk bei aller – durchaus auch fundamentaler – Kritik, die er immer wieder an Marx übte, doch zumindest dessen Problemstellungen verpflichtet. Wenn Sombart selbst den Begriff des „Kapitalismus“ prägte bzw. durchsetzte, so war es Marx, „der als Erster das unsere Zeit beherrschende Wirtschaftssystem in seiner spezifischen Eigenart erkannte“ (S. 146) und der damit implizit auch das Konzept des Wirtschaftssystems schuf (S. 145). Wie Marx beschäftigte Sombart intensiv die Frage, wohin der Kapitalismus sich entwickelt und was nach dem Kapitalismus kommt. Sombart verneinte die Existenz zwingender evolutorischer Gesetzmäßigkeiten und ließ nur Tendenzen gelten, die immer auch reversibel gedacht werden müssten. Im letzten Kapitel des „Modernen Kapitalismus“ und in der 1932 erschienenen Broschüre (hier abgedruckt S. 438-464) stellte er in diesem Sinne seine Überlegungen zum Thema an. Als wenig glücklich sollte sich

der von Sombart entsprechend der Logik seines Periodisierungsschemas geprägte Begriff des „Spätkapitalismus“ erweisen, auch wenn dieser vielfach aufgegriffen und verwendet wurde, u. a. auch von der Frankfurter Schule.¹ Weder ist die kapitalistische Organisation „in einen rein bürokratischen Verwaltungsschematismus hinüber(geglitten)“ (S. 419) noch ist ihre Dynamik zum Erliegen gekommen. Ganz abgesehen davon, dass es für ein Periodenschema unbefriedigend ist, wenn die Spätphase länger dauert als die Hochphase.

Während Sombarts Darstellungen des Spätkapitalismus sowie seine späten Sozialismusschriften zu ihrem Nachteil stark von kulturpessimistischen Werturteilen geprägt, ja verzerrt sind, war seine Haltung zum zivilisatorischen und sozialen Fortschritt ursprünglich durchaus positiv gewesen. Klar und eindeutig ist diese Haltung zum Ausdruck gebracht in dem frühen Aufsatz „Ideale der Sozialpolitik“ (1897), in dem Sombart den Niedergang überholt erscheinender Wirtschaftsformen (Handwerk) akzeptiert und für eine soziale Harmonisierung durch produktivitätsorientierte Strukturpolitik plädiert.

Der Auswahl sind zwei einleitende Aufsätze vorangestellt. Alexander Ebner resümiert die in Sombarts Abhandlungen dargelegten Elemente einer Kapitalismusanalyse. Nicht in einer „naiven Erkundung, inwiefern Sombart irrte oder recht hatte“, liegt die Bedeutung einer heutigen Beschäftigung mit seinen Schriften, sondern in der „Fragestellung nach den Bestimmungsgründen wirtschaftlicher Entwicklung.“ (S. 23) Und als Fazit aus Sombarts Erkenntnissen bleibt für Ebner, dass der Kapitalismus „nicht einfach nur abstrakt als marktwirtschaft-

licher, dezentraler Allokationsmechanismus unter der Dominanz privater Eigentums- und Verfügungsrechte zu definieren ist, sondern dass (er) auf einer Vielzahl institutioneller und struktureller Muster basiert. Die folgende Renaissance kapitalismustheoretischer Perspektiven gründet sich demgemäß auf der Sombart'schen Einsicht, dass sich Analysen der kapitalistischen Entwicklungsdynamik in erster Linie mit der Vielfalt kapitalistischer Formen zu befassen haben.“ (S. 19) Helge Peukert steuert einen werkbiographischen Überblick bei, in dem die Aufsätze, die ja „nur“ Zwischenschritte und „Nebenprodukte“ zu Sombarts umfangreiche Werke sind, in den Kontext seines Gesamtwerks gestellt werden. Peukert sieht in Werner Sombarts letztem Buch „Vom Menschen“ (1938) ein „anthropologisches“ bzw. „ontologisches“ Zentrum, von dem aus sich eine Linie der Kontinuität durch sein Gesamtwerk ziehen lasse.

Kaum bekannt ist heute mehr, wie weit Sombart als Sozialwissenschaftler in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts international anerkannt war und wie zahlreiche die Übersetzungen seiner Werke in andere Sprachen sind. Nach Bibliographien der Übersetzungen Sombarts ins Englische und ins Japanische² beschäftigt sich nun eine eigene Publikation mit Sombarts Rezeption in Russland. Zweynert und Riniker haben zwischen 1900 und 1931 77 Übersetzungen von Schriften Sombarts ins Russische gezählt, wobei das größte Interesse Sombarts wohl populärstem Werk „Sozialismus und soziale Bewegung“ (in ihren zahlreichen Auflagen) und dem Buch „Die Juden und das Wirtschaftsleben“, von dem allerdings nur der erste Teil übersetzt wurde, entgegengebracht wurde. Unterschiedliche politische Strömungen

beriefen sich auf Sombarts Autorität in der politischen Auseinandersetzung. Die liberal-fortschrittlichen Kräfte gewannen aus Sombarts Theorie der kapitalistischen Evolution Argumente für die Notwendigkeit einer umfassenden Modernisierung und Verwestlichung Russlands. Die Sozialisten argumentierten mit Sombart für die Notwendigkeit, sich die materiellen wie kulturellen Errungenschaften auf dem Weg zum Sozialismus zu Nutze zu machen. Die Volkstümpler (Narodniki) wiederum argumentierten mit Sombart, dass der Kapitalismus keine allgemein gültige Erscheinung darstelle und die für seine Entstehung in Westeuropa maßgeblichen Umstände in Russland nicht gegeben seien.

Als Sombart im Frühjahr 1914, also nur wenige Monate vor dem Ersten Weltkrieg, eine fünfwöchige Vortragsreise durch Russland unternahm, hatte seine Popularität in Russland ihren Zenit bereits überschritten. Auf seinem Vortragsprogramm standen zwei seiner aktuellen Bücher, „Luxus und Kapitalismus“ und „Die Juden und das Wirtschaftsleben“. Auch wenn sich Sombart in der russischen „Dreyfus-Affäre“ den Protesten gegen eine offenkundig konstruierte Ritualmordanklage angeschlossen hatte, so dürfte er bestrebt gewesen sein, sich aus aktuellen politischen Debatten herauszuhalten.³ Seine Vorträge stießen auch auf ziemlich heftige Kritik bei fachlich kompetenten Zuhörern, die sich von seinem überheblichen Vortragsstil verhöhnt fühlten. In einem Zeitungsbericht ist sogar von „bodenloser Frechheit und fleghafter Lässigkeit seines Auftretens“ die Rede. (S. 75) Einen Nachklang dieses Stils vermitteln die ebenfalls in dem Band abgedruckten zwei Zeitungsartikel Sombarts über seine Russlandreise nach der

Rückkehr, in denen er weitschweifig von der Bereitschaft der Russen, ihren Herren zu dienen, schwärmt – es war kein Verlust, wenn diese Aufsätze bisher in keiner Bibliographie verzeichnet waren.

Auch in der Sowjetunion war Sombart lange Zeit noch ein viel studierter Autor, wobei hier der Umstand, dass einst Engels ihn gelobt und Lenin ihn viel zitiert hatte, sicherlich eine Rolle spielte. Selbst der bereits nach dem Ende der NEP-Periode erschienene dritte Band des „Modernen Kapitalismus“ wurde noch ins Russische übersetzt. Erst 1933 wurde Sombart als bürgerlicher Apologet und Antimarxist offiziell gebrandmarkt, womit jede sachliche Auseinandersetzung mit seinen Schriften in der Sowjetunion beendet war.

Am Ende ihres Buches kommen Zweynert und Riniker als „Fazit“ zu einem grundsätzlichen Verdammungsurteil über Sombarts Kapitalismustheorie. Nicht nur der späte, kulturpessimistisch und demokratiefeindlich gestimmte Sombart wird als intellektueller Wegbereiter des deutschen Sonderwegs und Katastrophe des Nationalsozialismus angesehen, sondern auch seine politische Haltung in jener Zeit, als er noch mit der Sozialdemokratie sympathisierte, wird gleichermaßen als „antikapitalistisch“ denunziert. Demnach scheint es für die Autoren nur einen „Kapitalismus pur“ als einziges Idealmodell zu geben, während ein abweichender Weg in die Knechtschaft führt. Einer solchen Ansicht gegenüber ließe sich gerade auch vom Wirtschaftssystemforscher Sombart lernen, dass der Kapitalismus historisch in vielen Spielarten und Varianten aufgetreten ist und wir über seine Zukunft kaum viel mehr wissen, als dass deren Zahl noch weiter zunehmen wird.

Günther Chaloupek

Anmerkungen

- ¹ Inzwischen haben deren Nachfolger den Spätkapitalismus, dem Theodor W. Adorno noch einen eigenen Aufsatz „Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft“ widmete, stillschweigend wieder ad acta gelegt.
- ² Zusammengestellt von Peter Senn bzw. Shigenari Kanamori, in: Backhaus (1996) Bd. 3, S. 327ff bzw. S. 369f.
- ³ 1913 musste sich der Jude Mendel Bejlis gegen die eindeutig unberechtigte Anklage verteidigen, er habe einen Ritualmord an einem christlichen Kind began-

gen. Er wurde vom Schwurgericht freigesprochen. (Siehe Handbuch der Geschichte Russlands, hrsg. von G. Schramm, Band 3/II (Stuttgart 1992) 1535.)

Literatur

- Adorno, Theodor W., Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft, in: Gesammelte Schriften (1996) Band 8, S. 354-370.
- Backhaus, Jürgen (Hrsg.), Werner Sombart Social Scientist, 3 Bände (Marburg 1996).

Russische Ökonomik im 19. Jahrhundert

Rezension von: Joachim Zweynert,
Eine Geschichte des ökonomischen
Denkens in Rußland 1805-1905,
Metropolis-Verlag, Marburg 2002,
475 Seiten, € 58.

Russland ist kein weißer, wohl aber ein hellgrauer Fleck auf der Weltkarte der ökonomischen Dogmengeschichte. Nach Zweynert sind dafür zwei Faktoren ausschlaggebend – die Sprachbarrieren und das mangelnde Interesse: Die russische ökonomische Literatur wurde in der westlichen Welt bisher kaum zur Kenntnis genommen.

Von den russischen bzw. sowjetischen dogmengeschichtlichen Arbeiten wurde lediglich der erste Halbband des Monumentalwerks „Geschichte des russischen ökonomischen Denkens“¹ ins Englische übertragen.² Obwohl in den 1990er Jahren einiges zur Geschichte der russischen Wirtschaftswissenschaft publiziert worden ist, fehlt es bis heute an einer nicht-marxistischen Gesamtdarstellung, die durch zumindest zwei Gründe bedingt ist: Zum einen zwingt der Umstand, dass die russischen Wissenschaftler in materieller Hinsicht zu den größten Verlierern des Transformationsprozesses gehören, diejenigen, die in der Wissenschaft bleiben, nicht selten zur Aufnahme von Nebenbeschäftigungen – also zur Bewältigung umfassender Forschungsprogramme fehlt ihnen häufig schlicht die Zeit. Zum anderen war in der ersten Hälfte der neunziger Jahre bei der Mehrheit der russischen Ökonomen ein deutliches Bestreben zu erkennen, in Forschung und Lehre An-

schluss an den Westen zu gewinnen. Dies führte häufig, so Zweynert, zu einer geringschätzigen Haltung gegenüber der eigenen Geschichte.

Zwischen 1805 und 1905 lassen sich in der Geschichte des russischen ökonomischen Denkens drei Entwicklungsphasen unterscheiden. In der *ersten Phase*, die ungefähr von 1805 bis 1845 währte, machten sich die wenigen Gebildeten Russlands – meist Universitätslehrer und liberale Adlige – mit der noch jungen Wirtschaftswissenschaft vertraut und bemühten sich, diese Frucht der westeuropäischen Aufklärung auf die Wirklichkeit anzuwenden, in der sie lebten. Bereits für dieses frühe Stadium lässt sich in der vorliegenden Untersuchung zeigen, dass die westlichen Lehren in Russland nicht einfach passiv übernommen wurden. Die wirtschaftliche Rückständigkeit im Vergleich zu Westeuropa und der Einfluss spezifisch russischer Denktraditionen führten dazu, dass die Lehre von den inneren Gütern ein zentraler Bestandteil der russischen Version klassischen Wirtschaftsdenkens wurde. In dieser Theorie, die die Wechselwirkungen zwischen der Akkumulation materieller und immaterieller Produktionsfaktoren behandelt, sieht der Autor neben herausragenden Einzelleistungen wie Mordvinovs außenwirtschaftlichen Überlegungen oder Tugan-Baranovskijs Krisentheorie die originellste Leistung der russischen Wirtschaftswissenschaft.

Mit der Formierung der russischen Intelligenzija vollzog sich der alles entscheidende Bruch im russischen Geistesleben und damit der Eintritt in die *zweite Phase* der Entwicklung des russischen ökonomischen Denkens. Insbesondere mit dem Erscheinen von Butovskijs „Versuch über den Nationalreichtum“ 1845 entstand eine Kluft

zwischen der liberal orientierten universitären Wirtschaftswissenschaft und insbesondere dem linken Flügel der russischen Intelligenzija, der die Ideen der vormarxistischen Sozialisten propagierte. In den siebziger und achtziger Jahren erlag dann die akademische Wirtschaftswissenschaft in Zentralrussland dem Einfluss der linken Intelligenzija. Damit verschwand die Kluft zwischen universitärer und außeruniversitärer Wirtschaftswissenschaft. In Kiew hingegen, so der Autor, blieb die linke Intelligenzija weitgehend ohne Wirkung. Während in Zentralrussland Intelligenzija und Professoren gemeinsam gegen den Kapitalismus und für die Erhaltung der russischen Landgemeinde stritten, entwickelten die Kiewer Ökonomen die russische Fassung der klassischen Lehre unter Einbeziehung historistischer Elemente weiter. Gleichzeitig bildeten sie den *think tank* für eine autokratische Regierung, die gewillt war, marktwirtschaftliche Reformen auch gegen den Willen des größeren Teils der Eliten durchzusetzen.

Die dritte Entwicklungsphase begann in den neunziger Jahren. Insbesondere unter dem Einfluss Kants begannen einige herausragende zentralrussische Intellektuelle,³ sich kritisch mit dem Denken und Wirken der russischen nihilistischen Intelligenzija auseinander zu setzen. Nur einer Minderheit aber gelang es, sich dauerhaft von deren Denkmustern zu lösen. Die Namen Struve, Tugan-Baranovskij und Bulgakov stehen so für einen gemeinsamen Ausgangspunkt, aber für sehr unterschiedliche Endpunkte ihres ökonomischen wie philosophischen Denkens. Es war also der Einfluss der russischen Intelligenzija, der die beiden Hauptströme des russischen ökonomischen Denkens voneinander schied. Die Grenzlinie, die zwischen ihnen verlief,

wurde nicht durch die Tore der Universitäten markiert. Das wesentliche Unterscheidungsmerkmal zwischen den Vertretern der beiden Ströme lautet vielmehr, ob ihr Zugang zu ökonomischen Problemen wirklich säkularisiert war oder aber letztlich religiösen Denktraditionen verhaftet blieb. Im Hinblick auf die im Einleitungskapitel aufgeworfene Frage, warum die Etablierung einer Marktwirtschaft in Russland seit über 150 Jahren auf den erbitterten Widerstand weiter Teile der russischen (halb)gebildeten Gesellschaft stößt, stellt der Einfluss der Intelligenzija das zentrale Problem dar.

Die entscheidende Konstante des ökonomischen Denkens der russischen Intelligenzija besteht für Zweynert in jener Symbiose aus Holismus und Anthropozentrismus, die ihre Wurzeln in der russisch-orthodoxen Weltsicht hat und sich wie der viel zitierte „rote Faden“ durch die russische Geistesgeschichte zieht. Von den Slawophilen über Gercen und die *narodniki* bis hin zu Tugan-Baranovskij und Bulgakov führte diese geistige Tradition die Mehrheit der russischen ökonomischen Denker zu einer ablehnenden Haltung gegenüber der marktwirtschaftlichen Organisation des Wirtschaftens. Der Einwand, der immer wieder gegen den Kapitalismus angeführt wird, entstammt dem patristischen Vermächtnis des russisch-orthodoxen Christentums: Er lautet „Zersplitterung“ oder „Atomisierung“. Ganz im Sinne der russisch-orthodoxen Kirche, so Zweynert, stellt man der in Westeuropa zu beobachtenden Ausdifferenzierung der Gesellschaft in unterschiedliche Seins- und Bewusstseinsebenen immer und immer wieder das Ideal einer ganzheitlichen Gesellschaft gegenüber. Dieses Ideal führte die älteren Slawophilen und Bulgakov nicht zufällig zu der Forderung, das

Mittelalter wieder zu beleben, denn hier stellt eine für alle ihre Mitglieder verbindliche orthodoxe Ideologie die Einheit der Gesellschaft sicher und verhindert ihre Differenzierung.

Den Ansätzen von Pribram sowie Perlman und McCann Jr. folgend, fragt Zweynert nach dem Zusammenhang zwischen der russischen Geistes- und Kulturgeschichte und den Traditionen des darin eingebetteten ökonomischen Denkens. Zweynert gelingt der Nachweis, dass ein Zusammenhang zwischen der Forderung nach einer Ganzheitlichkeit der Gesellschaft, die es zu bewahren gilt, und der traditionell ablehnenden Einstellung der russischen Intellektuellen zum Kapitalismus bestand und sich bis heute fortsetzt. Insofern vermittelt der Autor in seine weit über den Tellerrand der reinen Ökonomik hinausweisende Studie auch

überraschende Einsichten in die wirtschaftskulturelle Dimension des osteuropäischen Transformationsprozesses.

Josef Schmee

Anmerkungen

¹ Paskov, A. I. (Hrsg.), *Istorija russkoj ekonomiceskoj mysli* (Geschichte des russischen ökonomischen Denkens), 3 Bde., Bd. 1 und Bd. 2 in jeweils 2 Halbbänden, der zweite Teil des dritten Bandes ist nicht erschienen (Moskau 1955-1966).

² Letiche, J.M. (Hrsg.), *A History of Russian Economic Thought: Ninth through Eighteenth Centuries* (Berkeley 1964).

³ Diese Intellektuellen können nicht alle der russischen Intelligenzija zugerechnet werden. Da ihr Wortführer Petr Struve keinesfalls als ein *intelligent* verstanden werden darf, so spricht der Autor hier von „Intellektuellen“.

Interessante Zeiten

Rezension von: Eric Hobsbawm,
Gefährliche Zeiten – ein Leben im 20.
Jahrhundert, Hanser Verlag, München,
Wien 2003, 499 Seiten, € 24,90.

Eric John Hobsbawm (geb. 1917), der britische Sozial- und Wirtschaftshistoriker mit (mütterlicherseits) österreichischen Wurzeln und Wiener Kindheitserfahrungen, ist nicht nur ein international hoch angesehener Fachgelehrter. Vor allem seine doppelte Triologie über das „lange 19. Jahrhundert“ (1789-1914) und das „kurze 20. Jahrhundert“ (1914-1991), hat auch ein breites Publikum begeistert. Wie stets in den Sozialwissenschaften, ist natürlich auch in Hobsbawms Werk kenntlich, dass es nicht aus einer Position absoluter Objektivität geschrieben, sondern durch lebensgeschichtliche Prägungen gefärbt wurde. Hobsbawm ist sich dieses höchst persönlichen Blickwinkels allerdings bewusst und weiß ihn zu relativieren und zu interpretieren. Aus diesem Gesichtspunkt heraus ist es besonders interessant, gelegentlich aber auch ein wenig mühsam, sich mit Hobsbawms Autobiographie zu befassen, (Sie heißt im Original übrigens mit mehr britischem *Understatement* – und wohl in humoristischer Anspielung auf einen chinesischen Fluch – „Interesting Times“).

Schon zu Beginn des Werkes macht Hobsbawm klar, dass er seinen Lebenslauf nicht für den eines „Prominenten“ hält und sich auch weder als Schönfärber noch als reuiger Sünder zu präsentieren gedenkt. Bettgeschichten will er uns auch keine erzählen, dafür positioniert er sich als

„teilnehmender Beobachter“ und nennt sein vorliegendes Buch im Jargon der Plattenindustrie die „B-Seite“ des „Zeitalters der Extreme“, seines großen Weltpanoramas von 1917 bis 1991. Das stimmt leider in gewissem Maße: Anstatt unbefangenen, persönlichen Erzählens dominieren nämlich auch in diesem Buch allgemeine Ereignisse und generalisierende Betrachtungen des Historikers, selbst in Fällen, wo die Verknüpfung mit der persönlichen Erfahrung etwas schwach geraten ist.

So vermerkt Hobsbawm zum 15. Juli 1927, den er in Wien verbracht hat, dass dessen Geschehnisse im Elternhaus zwar sicher besprochen worden seien. Leider weiß er aber dazu nichts Näheres zu berichten. Wir erfahren unter anderem auch, dass das Erlebnis einer Schiffspassage nahe Sizilien zum Zeitpunkt des Erdbebens von Messina in der Familie gern erzählt worden sei. Aber leider, es gelingt Hobsbawm nicht, diesen Familienmythos plastisch zu gestalten.

Selbst der dramatische Tod des Vaters auf der Schwelle der Wiener Wohnung und das darauf folgende langsame Verlöschen der Mutter an einer Lungenerkrankung wirken zuweilen wie durch einen Schleier geschildert, als hätten sie den heranwachsenden Eric gar nicht wirklich betroffen. (In Wahrheit liegt hier psychologisch wohl eher eine Abschottung gegenüber dem Schrecklichen vor, eine Intellektualisierung als Schutzwall.)

In selbstkritischer Redlichkeit vermerkt Hobsbawm an einer Stelle, er habe sich als Heranwachsender wohl mehr für Vögel als für Menschen interessiert, und in einer erschütternden Passage berichtet er von der letzten Begegnung mit der Mutter, bei der er plötzlich die „ornithologische Freude“ erlebt habe, einen seltenen Vogel, ei-

nen Kernbeißer, zu sehen.

Hobsbawms Redlichkeit beeindruckt hier wie an anderen Orten (etwa wo er, ohne Verleugnung seiner jüdischen Herkunft, sein mehr als distanziertes Verhältnis zu Israel umreißt – S. 43). Aber der immer wieder über der Darstellung liegende Schleier intellektueller Distanzierung beeinträchtigt doch ein wenig die Unmittelbarkeit des Erzählten – ob es um Hobsbawms Mitgliedschaft bei den „Aposteln“ in Cambridge geht oder um seine Erfahrungen in der Kommunistischen Partei, ob Persönlichkeiten der Familie porträtiert werden oder Gestalten der Weltpolitik. Dabei zeigt sich Hobsbawm immer wieder als treuer Freund, unabhängig von Rang und Namen. Beispielhaft zu nennen wären etwa die mehrfachen herzlichen Erwähnungen des in Wiener AK-Kreisen ja wohl bekannten Dr. Theodor („Teddy“) Prager.

Besonders gelungen und bezeichnend für die quasireligiöse ideologische Stimmung unter vielen Linken der dreißiger und vierziger Jahre eine Schilderung, wie Prager 1941 nach einem Bombenangriff auf Cambridge vergeblich eine unter einem Balken eingeklemmte Genossin aus einem brennenden Haus zu retten versucht – zuletzt habe diese gerufen „Long live the Party, long live Stalin!“ (Es waren gottlob im Endeffekt doch nicht ihre „letzten Worte“, sie wurde von der Feuerwehr gerettet, allerdings unter Verlust beider Unterschenkel.) Blättert man nach, um dieses Zeugnis politischer Überzeugung „bis in den Tod“ korrekt zu zitieren, findet man allerdings, dass es Pragers eigenen, 1975 erschienenen Memoiren „Zwischen London und Moskau“ entnommen ist.

Vielleicht hätte es Hobsbawms Erinnerungswerk gut getan, etwas häufiger solche verlebendigenden Zitate ein-

zubauen. Das gilt zumal für den doch einige hundert Seiten starken Teil des Buches, der weniger erlebte zeitgeschichtliche und familiäre Dramatik enthält als die ersten hundert Seiten und der dem langsamen Aufstieg des ehrgeizigen Akademikers Hobsbawm als Lehrer und Schriftsteller gewidmet ist.

Ein anderer Kritikpunkt, den vor allem Tony Judt in seiner großen Rezension von Hobsbawms Memoirenband für die *New York Review of Books* ausführlichst ins Zentrum gerückt hat, erscheint dagegen weniger gewichtig, ja geradezu ein wenig kleinlich – und ich sage das ausdrücklich als Rezensent, der nie den Verlockungen des Sowjetkommunismus auch nur nahe gekommen ist. Eric John Hobsbawm hat sich 1932, also mit 15 Jahren, für die KP sowjetischer Prägung entschieden, und er hat eigentlich nie formell „abgeschworen“: weder 1956 noch 1968, noch später. Ist das so schlimm?

Ich meine, das hat mit einer gewissen Dickköpfigkeit zu tun, mit Stolz (S. 253), auch mit einer gewissen Treue zu einem familienartig engen Parteimilieu, das dem früh Verwaisten Heimat geboten hat. Auch das geradezu erotische Entgrenzungserlebnis, das Hobsbawm in seiner kurzen Berliner Gymnasialzeit als Teilnehmer kommunistischer Massendemonstrationen erfahren hat, wurde für den einsamen, hoch begabten und zur Intellektualisierung neigenden Heranwachsenden, wie er selbst schreibt, zur prägenden Erfahrung (vgl. S. 95 und 104). Wer wollte da den ersten Stein werfen? Noch dazu hat Hobsbawm von seiner KP-Mitgliedschaft in den Jahren nach 1945 nicht eben profitiert, sie hat ihn in seiner akademischen Laufbahn eher behindert – und Hobsbawms Nähe zum Tagebuch-Kreis um Franz Marek, einem weiteren der mit viel Herzlichkeit

porträtierten Wiener Freunde, belegt, wie weit sich der Historiker schon seit Jahrzehnten vom Stalinismus entfernt hat. Hobsbawms in diesem Buch ausführlich dargestellte Einschätzung der katastrophalen linksradikalen Wende der Labour Party zu Anfang der Ära Thatcher könnte zudem ebenso von einem „rechten Sozialdemokraten“ stammen wie von dem (so die ironische Selbsteinschätzung) „Tory Kommunisten“ Hobsbawm. (Ich habe einmal im „Tagebuch“ einen sehr ausführlichen Leserbrief zum fatalen Fehler Labours, die politische Mitte preiszugeben, publiziert, und Freund Teddy hat mir wenig später gesagt, Hobsbawm habe auf einen eigenen diesbezüglichen Artikel fürs „Tagebuch“ verzichtet, weil er mit dem darin Gesagten ohnedies übereinstimme – ich finde hier in der Tat Jahrzehnte später eine fast völlige Identität der Sichtweisen.)

Es mag schon sein, dass manche Formulierungen, wie Judt meint, bei Hobsbawm ein bisschen „schief“ herauskommen, etwa wo dieser die Unterbrechung der Bahnlinie Wien-Pressburg bloß auf die Kriegszerstörung schiebt und den „Eisernen Vorhang“ zu erwähnen vergisst (S. 27). Andererseits ist Hobsbawms Buch voll von glaubwürdigen Distanzierungen gegenüber dem notwendigen Scheitern

des Sowjetkommunismus, und man muss wirklich sagen: Die Reste von Parteilichkeit, die hier mitschwingen mögen, haben den Gelehrten nicht an der Erstellung eines großartigen Lebenswerkes gehindert. Dass zuweilen bei ihm bis heute hintergründig Faszination für die „Große Illusion“ nachklingen mag – wer wollte es ihm übel nehmen?

Jene, die uns heute den Triumph des Egoismus und des platt merkantilen Denkens predigen und die unter dem Banner von Flexibilisierung und Reform den „Klassenkampf von oben“ praktizieren – von den Ökonomen der Schule von Chicago bis zu wirtschaftsnahen bürgerlichen oder sogar sozialdemokratischen Politikern –, sind als Person im Vergleich zu den getäuschten Gläubigen des Sozialismus zumeist ziemlich armselige Figuren: zynische, machtgeile, versnobte, heuchlerische Individuen, denen es oft geradezu Freude zu machen scheint, konsensuale Strukturen aufzubrechen und Menschen zu verunsichern. Soll man es einem im neunten Lebensjahrzehnt stehenden Gelehrten wirklich übel nehmen, wenn er sich eher den irrenden Idealisten und „*beautiful losers*“ als den im Augenblick siegreichen Zynikern nahe fühlt?

Robert Schediwy

Die habsburgischen Länder im konfessionellen Zeitalter

Rezension von: Thomas Winkelbauer,
Österreichische Geschichte 1522-1699.
Ständefreiheit und Fürstenmacht.
Länder und Untertanen des Hauses
Habsburg im konfessionellen Zeitalter,
2 Bände, Verlag Carl Ueberreuter,
Wien 2003, zus. 1.188 Seiten,
je Band € 51,90.

Mit der Publikation des vorliegenden Werkes von Thomas Winkelbauer (Institut für Geschichte der Universität Wien) über die habsburgischen Länder im konfessionellen Zeitalter hat der Ueberreuter Verlag seine mehrbändige „Österreichische Geschichte“ komplettiert.

Im Vorwort weist der Autor darauf hin, dass es ihm erstens darum ging, die große politische, rechtliche, soziale und konfessionelle Vielfalt der unter habsburgischer Herrschaft stehenden Länder Mitteleuropas im 16. und 17. Jh. zu vermitteln, und zweitens darum, einige wichtige Entwicklungslinien nachzuzeichnen: vor allem die Geschichte der Staatsbildung und im außenpolitischen Bereich das Verhältnis zum Osmanischen Reich.

Der erste Band gliedert sich in vier Abschnitte. Der kurze, aber sehr aufschlussreiche erste Teil bietet einen Überblick der Bevölkerungsentwicklung. Der für das Gesamtwerk zentrale, politik-, sozial- und rechtshistorische zweite Abschnitt befasst sich mit dem Verhältnis zwischen den habsburgischen Landesfürsten und den in den Landständen vertretenen politischen Eliten, mit den großen Aufständen der Bauern, dem Kaiserhof als Integra-

tionszentrum, der Entstehung einer landesübergreifenden Aristokratie und den Rechtssystemen der einzelnen Länder.

Das Hauptthema des dritten Teils sind die Beziehungen zwischen dem Heiligen Römischen Reich und den habsburgischen Erbländern sowie jene zwischen den Reichsständen und dem Reichsoberhaupt. Der vierte Abschnitt schließlich behandelt die untrennbar verbundenen Bereiche des Kriegswesens und der Finanzen.

Der zweite Band beschäftigt sich mit der Reformation, den katholischen Reformen und der Gegenreformation, grundlegenden Inhalten einer Geschichte des konfessionellen Zeitalters.

Kriege als Bevölkerungskatastrophen

In Niederösterreich stieg die Bevölkerungszahl im 16. Jh. von rund 500.000 auf etwa 600.000, und dies trotz der beiden großen Türkeneinfälle der Jahre 1529 und 1532, bei denen allein in diesem Land über 100.000 Menschen getötet oder verschleppt wurden. Die Ansiedlung von Kroaten in mehreren Wellen glich diese enormen Verluste bei weitem nicht aus.

Noch katastrophaler waren die Bevölkerungsverluste im Lande unter der Enns durch den Dreißigjährigen Krieg. Die Einbußen werden auf zumindest ein Viertel des Vorkriegsstandes geschätzt. Die Rückgänge waren in den Regionen nördlich der Donau auch Folge direkter Kriegseinwirkungen, gingen insgesamt aber vor allem auf den Ausbruch von Seuchen unter den durch Hunger geschwächten Einwohnern zurück. Hinzu trat ein (vorübergehendes) Absinken der Geburtenziffer. Nach den zwei Beulenpestepidemien während der Kriegsperiode folgte eine dritte in den Jahren 1678-81.

Die türkische Invasion des Jahres

1683 verursachte innerhalb weniger Monate einen Bevölkerungsverlust von ca. 15%. Rund 30.000 Menschen wurden getötet und etwa 87.000 verschleppt. Die Überwindung der demographischen Folgen dieser verheerenden Kriege und der Seuchen dauerte mehrere Jahrzehnte. Dank steigender Geburtenraten, verstärkter Einwanderung und Binnenmigration wurde in Österreich unter der Enns um 1700 die Bevölkerungszahl von 1617 wieder erreicht oder geringfügig überschritten (ca. 630.000). Zu Recht weist Winkelbauer darauf hin, dass es sich bei diesen Schätzungen nur um grobe Richtwerte handelt.

Die Bevölkerungszahl Wiens verfünffachte sich zwischen 1500 und 1700, stieg von rund 20.000 auf etwa 100.000. Die Reichshaupt- und Residenzstadt war somit die einzige Großstadt im deutschsprachigen Raum. Prag war um 1600 etwa doppelt so groß wie Wien (60.000 : 30.000).¹ Während die Hauptstadt Böhmens durch den Dreißigjährigen Krieg äußerst schwer getroffen wurde, blieb Wien von direkten Kriegsfolgen fast verschont. Erst um 1750 erreichte Prag wieder den Stand von 1600. In der relativen Bevölkerungsentwicklung schlägt sich deutlich die Verschiebung des politischen Schwerpunkts der habsburgischen Länder von Prag nach Wien während des 16. Jh.s nieder.

Sieg des monarchischen Prinzips

Das Reich der Habsburger in der frühen Neuzeit war eine „monarchische Union monarchischer Unionen von Ständestaaten und ein aus zusammengesetzten Staaten zusammengesetzter Staat“. (Bd. I, S. 25)

Winkelbauer skizziert im zweiten Abschnitt die Konflikte zwischen den Landständen und den Landesfürsten,

die sich an grundlegenden staatsrechtlichen Fragen entzündeten und im späten 16. und frühen 17. Jh. durch die konfessionellen Auseinandersetzungen zunehmend an Brisanz gewannen. Nach dem Tode Kaiser Maximilians I. fühlten sich die Stände der österreichischen Erbländer dazu befugt, bis zur Bestätigung der Landesprivilegien durch den neuen Landesfürsten interimistisch die Regierung ihrer Länder auszuüben. Dieser ständischen Rechtsauffassung, welche die Stände als gleichberechtigte Teilhaber an der Macht sah, stand die monarchische Doktrin gegenüber. Ferdinand I. trat den Ständen mit einem Konzept der politischen Integration und der Stärkung der Machtposition des Monarchen entgegen. Gemäß dieser frühabsolutistischen Staatsauffassung sollte sich die Rolle der Stände auf beratende und dienende Funktionen beschränken. Das berühmte Wiener Neustädter Blutgericht von 1522 war ein Akt der Disziplinierung der ständischen Opposition Niederösterreichs.

Nach dem Augsburger Religionsfrieden von 1555, der das Reformationsrecht des Landesherrn reichsrechtlich festschrieb, stand die Religionsfrage im Mittelpunkt des Ringens zwischen dem Landesherrn und seinen frühabsolutistischen und zentralisierenden Bestrebungen einerseits und den fast überall vom Adel dominierten Landtagen andererseits, die auf größtmögliche Selbstbestimmung der Landstände hinarbeiteten. In den 1570er Jahren hatte nur noch ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung der habsburgischen Länder eine römisch-katholische Identität. Die um 1580 einsetzenden gegenreformatorischen Maßnahmen blieben vorerst so gut wie wirkungslos.

Zwischen 1608 und 1620 spitzten sich die Auseinandersetzungen zwi-

schen der protestantischen ständischen Opposition und den die katholische Konfessionalisierung betreibenden Landesfürsten zu. Die evangelischen adeligen Stände der österreichischen und böhmischen Länder formierten sich zu einem großen Adelsbund. Sie beanspruchten ein selbstständiges Reformationsrecht und verwiesen dabei auf die Religionsasssekuration von 1571, in der Maximilian II. verbindlich die Tolerierung des evangelischen Bekenntnisses zugesagt hatte. Der intellektuelle Kopf der Ständopposition, der Oberösterreichler Georg Erasmus von Tschernembl, vertrat die Lehre vom Widerstandsrecht des Volkes und seiner Repräsentanten, also der Landstände, gegen unrechtmäßige Fürstengewalt und berief sich dabei sowohl auf die Rechtsauffassung des beidseitigen Treueverhältnisses und auf das Naturrecht.

Die Schlacht am Weißen Berg bei Prag 1620 entschied die verfassungsmäßige Entwicklung des Habsburgerreiches zu einem monarchischen Länderbund statt zu einer ständischen Union. Die Zerschlagung der protestantischen Adelsopposition ebnete den Weg zur (fast) vollständigen Durchsetzung der Gegenreformation in den österreichischen und böhmischen Ländern (nicht in Ungarn, Siebenbürgen und Schlesien) und mündete in eine Allianz zwischen Landesfürst, dem katholischen Hochadel und den Prälaten. „Eine unausgesprochene Voraussetzung dieses Bündnisses war die Aufrechterhaltung, ja sogar Verstärkung der Grundherrschaft des Adels über den Großteil der habsburgischen Untertanen: Den Aristokraten gelang es nicht zuletzt mit Hilfe der ihnen von der Regierung erteilten oder stillschweigend zugestandenen Privilegien, die Kontrolle über die Bauernschaft, die

gesamte Landbevölkerung und große Sektoren der Ökonomie zu intensivieren.“ (I, S. 27)

In enger Verbindung mit der nach 1648 vollendeten katholischen Erneuerung und der gewaltsamen Unterdrückung der nichtkatholischen Konfessionen setzten sich die „auf dem Bündnis der Krone mit einer ökonomisch und sozial noch mächtiger werdenden katholischen Aristokratie basierenden Tendenzen in Richtung auf einen religiös fundierten und legitimierte absolutistischen Fürstenstaat“ (II, S. 12) durch. Zwischen Konfessionalisierung und Staatsbildungsprozess bestand somit ein starker Konnex. Die endgültige Durchsetzung der Gegenreformation erfolgte nach dem Dreißigjährigen Krieg, in Niederösterreich beispielsweise in den 1650er Jahren.

Die in erster Linie auf das jeweilige Herkunftsland orientierte, konfessionell gesplante Aristokratie wandelte sich zu einem übernationalen, konfessionell einheitlichen, auf die Dynastie und den Hof hin orientierten „neuen“ Adel. Die Mitglieder einer relativ kleinen Gruppe von hochadeligen Familien besetzten die meisten führenden Positionen in der landesfürstlichen Verwaltung der einzelnen Länder, am Hof, in den Zentralbehörden, in der katholischen Kirche, in der Armee und im diplomatischen Dienst.

Anders als in den böhmischen Ländern erfolgte in Österreich unter und ob der Enns keine Dekretierung einer neuen Verfassung. Die Stände, die Institutionen der Landtage und die ständischen Behördenapparate blieben bestehen, Erstere spielten jedoch nur noch eine untergeordnete politische Rolle. Die Landesfreiheiten, v. a. das Steuerbewilligungsrecht und das Beschwerderecht, wurden von den Landesfürsten weiterhin anerkannt. Ge-

richtswesen, Steueraufteilung und -erhebung, Straßenwesen, Sanitätsangelegenheiten und Landesdefensionswesen blieben in der Kompetenz der Stände und ihrer Behörden, d. h. in erster Linie des Adels und der Prälaten. Die Beteiligung der Stände an der Gesetzgebung wurde allmählich zurückgedrängt. Der Versuch Leopolds I., die Stände und die ständischen Behörden und Beamten zu reinen Befehlsempfängern der landesfürstlichen Zentralbehörden und Regierungen zu machen, scheiterte noch an deren energischem Widerstand.

Die Verbindung zwischen höfischen und ständischen Ämtern wurde im Laufe der Zeit allerdings immer enger. Der Kaiserhof verstand es auf sehr geschickte Art, seine Macht in den Ländern zu sichern, indem er die führenden Repräsentanten der ständischen Verwaltung in den Hofstaat einband. Jene Ständemitglieder, die ein besoldetes landesfürstliches Amt innehatten, konnten leicht beeinflusst werden.

Zur Schaffung eines von stabilen Behörden regierten, zentralisierten und bürokratischen Einheitsstaates der österreichischen und böhmischen (nicht der ungarischen!) Länder kam es erst in der zweiten Hälfte des 18. Jh.s, beginnend mit den Theresianischen Staatsreformen der Jahre 1747-49.

Bauernaufstände

Vielfältige soziale, ökonomische, rechtliche, politische und religiöse Motive in unterschiedlichen Kombinationen lagen den großen Bauernaufständen des 16. und 17. Jahrhunderts zugrunde, die allesamt auf blutige Weise niedergeschlagen wurden.

Die Tiroler Bauern litten 1525 unter neu eingeführten Steuern, Abgaben und Zöllen. Sie verlangten daher v. a. bessere Leiheformen und geringere

Abgaben, sie wollten die Rechte der Gemeinden erweitern und zielten auf die Beseitigung noch vorhandener leibherrlicher Bindungen. Michael Gaismair, der berühmte Anführer, der seiner Zeit weit voraus war, forderte in seiner „Landesordnung“ von 1526 u. a. die Abschaffung sämtlicher Privilegien, die Aufhebung der rechtlichen Unterschiede zwischen Stadt und Land, Bürgern und Bauern, die Abschaffung des Adels und sämtlicher Herrschaftsrechte des Klerus, die Ein- und Absetzung der Pfarrer durch die Gemeinde, die Verstaatlichung der Bergwerke, Bank- und Handelsgesellschaften sowie die Umwandlung der Klöster in öffentliche Alten-, Waisen- und Krankenhäuser.

Seit der Mitte des 16. Jh.s versuchten die Grundherren, die durch die Agrarkonjunktur und den Bevölkerungsanstieg entstehenden Renten unter Ausnutzung ihrer umfassenden Machtposition an sich zu ziehen, indem sie die Ausbeutung ihrer bäuerlichen Untertanen durch die Einführung neuer Geld- und Naturalabgaben, herrschaftlicher Monopolrechte, des Waisendienstes, des Gesindezwangsdienstes der Untertanenkinder sowie durch die Ausweitung der Frondienste verstärkten. Zugleich stiegen die durch die Türkenabwehr verursachten Lasten der Untertanen in Form erhöhter Steuern, Abgaben und Rekrutierungen. Die sich verschlechternde soziale und ökonomische Lage war die Hauptursache der Bauernaufstände in den letzten Jahrzehnten des 16. Jh.s, u. a. 1596/97 in Niederösterreich.

Der Aufstand der Bauern, Kleinhausler, Ackerbürger und Handwerker in Oberösterreich 1626 richtete sich nicht in erster Linie gegen Feudal- und Steuerlasten, sondern gegen die bayerische Fremdherrschaft und den Druck zur Konversion der protestanti-

schen Bevölkerungsmehrheit zur katholischen Kirche. Der Antiklerikalismus war eine Art Bindeglied zwischen den ökonomischen und sozialen Forderungen der Bauern und der Anziehungskraft, die reformatorische Losungen auf die Bauern ausübten. Die einfachen Menschen nahmen Anstoß an der wirtschaftlichen und politischen Macht der Kirche, am häufig alles andere als asketischen Lebensstil der Kleriker und am Verkauf von seelsorglichen Diensten zu Monopolpreisen, insbesondere am Ablasshandel.

Folgen der Gegenreformation

Winkelbauer fasst sozio-ökonomische Konsequenzen der Gegenreformation und der einhergehenden Policyordnungen folgendermaßen zusammen: „Die Bemühungen der Grundherren um Sozialdisziplinierung und Konfessionalisierung ihrer Untertanen ... waren eng verflochten mit Bestrebungen nach Kommerzialisierung der Herrschaften. Die damit etwa gleichzeitigen und wohl auch kausal verbundenen Veränderungen im Gerichtswesen (...) und die Einengung der Autonomiebereiche der genossenschaftlichen Organe der Bauern und Bürger (Gemeinden, Zünfte) verschafften den Grundherren eine geradezu absolutistische Machtfülle gegenüber ihren Untertanen, die es ihnen ermöglichte, Rechtsgebote (...) ohne Zustimmung der Betroffenen zu erlassen und neue Quellen zur Erhöhung ihrer Einkünfte zu erschließen.“ (II, S. 265)

Die Folgen dieser Entwicklungen im 17. Jh. waren ein Konzentrationsprozess des adeligen Grundbesitzes, eine Erweiterung herrschaftlicher Rechte und eine Verschärfung des feudalen Drucks. Die Herausbildung eines „grundherrlichen Absolutismus“ bedeutete in Böhmen und Mähren die

Entstehung der „Gutsherrschaft“ und in Teilen von Nieder- und Oberösterreich der „Wirtschaftsherrschaft“.

Auf die längerfristigen Folgen der Gegenreformation für die sozio-ökonomische Entwicklung der habsburgischen Länder geht Winkelbauer nicht näher ein, wie überhaupt wirtschaftshistorische Aspekte gegenüber Themen der Politik-, Rechts-, Konfessions- und Sozialgeschichte zurücktreten. Mit der Renaissance begann in Europa die systematische Produktion von Wissen. Voraussetzung dafür war die Erringung der Freiheit und Autonomie des Denkens – gegen den teils hinhaltenden, teils entschlossenen, ja erbitterten und gewalttätigen Widerstand der katholischen Kirche. Der mit der Reformation gewonnene größere geistige Freiraum fand seinen Niederschlag u. a. in dem weit höheren Anteil der Protestanten an den bedeutenden Wissenschaftlern des konfessionellen Zeitalters.

Mit der Gegenreformation verschlechterten sich Österreichs Chancen, zu den führenden westeuropäischen Ländern Anschluss zu halten. Die Autoren des jüngst erschienenen ersten Bandes der „Österreichischen Industriegeschichte“, Günther Chaloupek, Dionys Lehner, Herbert Matis und Roman Sandgruber, führen deshalb auch den übergroßen Einfluss des Katholizismus als Nachteil im europäischen Vergleich an: „Die Gegenreformation hatte in den katholischen Gebieten zu einer spürbaren Zurückdrängung des Buchbesitzes, der Lektüre und der wissenschaftlichen und allgemeinen Bildung geführt. Statt der Schriftkultur blühte die Ausstattung der Kirchen und privaten Haushalte mit Bildern und Devotionalien, nahmen das Wallfahrtswesen und die Zahl der Feiertage zu. Viel Kapital und Arbeitszeit wurde in Kirchen- und Klosterbau-

ten investiert, in religiöse Bruderschaften, prunkvolle Begräbnisse und religiöse Feiertage.“² Erst unter der Herrschaft Josephs II. fand eine Wende zur Säkularisierung statt.

Zweifellos hat das überaus verdienstvolle Großprojekt des Ueberreuter Verlags mit Winkelbauers zweibändigem Werk einen würdigen Abschluss gefunden. Welch immenser Arbeitsaufwand mit diesem Unterfangen verbunden war, lässt sich erahnen, wenn man die umfangreichen Anmerkungen betrachtet und die Länge des Quellen- und Literaturverzeichnisses (zusammen 169 Seiten!!) registriert. Der Stil des Autors, eine Zeittafel, vier gestalterisch gelungene Landkarten (leider eher eine Seltenheit!), zahlreiche Abbildungen sowie ein Personen- und Ortsregister erleichtern den Zu-

gang, erhöhen den Nutzen und ermöglichen den Gebrauch als Nachschlagewerk. Bleibt zu hoffen, dass auch in diesem Falle eine preisgünstigere Studienausgabe es vielen LeserInnen erlauben wird, ihre Bibliothek um ein historisches Standardwerk zu erweitern.

Michael Mesch

Anmerkungen

¹ Siehe hierzu insbesondere Weigl, Andreas (Hrsg.), *Wien im Dreißigjährigen Krieg* (Wien 2001) 52-61; ders., *Demographischer Wandel und Modernisierung in Wien* (Wien 2000) 50-63.

² Günther Chaloupek, Dionys Lehner, Herbert Matis, Roman Sandgruber, *Die vorhandene Chance. Österreichische Industriegeschichte 1700 bis 1848* (Wien 2003) 305.

„**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 52: Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Okt. 1994
- Heft 53: Aspekte der Arbeitsmarkintegration von Lehrlinganfänger; Sept. 1994
- Heft 54: Saisonale Muster von Besch. und Arbeitslosigkeit in Öst.; Sept. 1994
- Heft 55: Interessenssysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jän. 1995
- Heft 56: vergriffen
- 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: Das österreichische Gesundheitswesen; April 1999
- Heft 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.akwlen.at/Publikationen>**

- Heft 78: Bildungserträge; März 2001 (vergriffen)
- Heft 79: Bedeutung von Aktienmärkten für Wachstum und Wachstumschwankungen 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 (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: Geriatriische Langzeitpflege; April 2004
- Heft 88: Vertikale und intraindustrielle Lohn- und Gehaltsstreuung in Österreich 1995-2000; April 2004

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